

**Propuesta de programa de inclusión laboral para personas con discapacidad visual del
municipio de Bucaramanga**

María Gabriela Camargo Martínez

Trabajo de grado para optar el título de Economista

Director

Catalina Chacón Mejía

Mg. en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables

Programa de Economía

2021

Dedicatoria

A mi padre que le daría gusto desde donde está verme graduada. A las personas con discapacidad visual que, aunque hayan perdido un sentido que la mayoría suele poseer, no han perdido el alma y la esencia de aún sentirse vivos, y nosotros como sociedad no tenemos la facultad de poder arrebatarnos eso.

Contenido

Introducción	8
1. Propuesta de programa de inclusión laboral para personas con discapacidad visual del municipio de Bucaramanga.....	10
1.1 Planteamiento del problema	10
1.2 Justificación.....	17
1.3 Objetivos	19
1.3.1 Objetivo general	19
1.3.2 Objetivos específicos.....	19
2. Marco referencial	19
2.1 Antecedentes	20
2.2 Marco teórico	27
2.2.1 Inclusión laboral	27
2.2.2 Teoría Circular de Myrdal	50
2.2.3 Teoría de las políticas públicas.....	58
2.3 Marco legal.....	77
3. Metodología	83
4. Análisis de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social.....	85
4.1 Análisis de los Antecedentes.....	88
4.2 Análisis del Marco Conceptual	89
4.3 Análisis del Diagnóstico.....	91
4.4 Análisis de los Objetivos.....	92
4.5 Análisis del Plan de acción	93

4.6 Análisis del Financiamiento	95
4.7 Análisis de las Recomendaciones	96
5. Experiencias de programas laborales en países de América Latina	98
5.1 Programa de inserción laboral para las personas ciegas en Argentina.....	98
5.2 Capacitación e Integración Laboral de la Población con Discapacidad Visual de la Región Metropolitana en Chile.....	105
5.3 Programa SENAC de Accesibilidad en Brasil	112
5.4 Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad en México	119
6. Resultados	125
6.1 Primer lineamiento: la Red de Cooperación	132
6.2 Segundo lineamiento: Fortalecimiento a la base de datos.....	134
6.3 Tercer lineamiento: Acceso al empleo	138
6.4 Cuarto lineamiento: El acceso a la educación, la salud, los servicios públicos, los espacios públicos y la participación.....	140
6.5 Quinto lineamiento: Mecanismos de seguimiento y monitoreo.....	144
7. Conclusiones	146
Referencias.....	150

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Estructura de los lineamientos del programa</i>	85
Tabla 2. <i>Análisis de componentes de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social</i> .	87
Tabla 3. <i>Primer Lineamiento: Red de Cooperación</i>	134
Tabla 4. <i>Segundo Lineamiento: Fortalecimiento a la base de datos</i>	137
Tabla 5. <i>Tercer Lineamiento: Acceso al empleo</i>	139
Tabla 6. <i>Cuarto Lineamiento: Acceso a la educación, la salud, los servicios públicos, los espacios públicos y la participación</i>	142
Tabla 7. <i>Quinto Lineamiento: Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo</i>	145

Resumen

El presente trabajo es una propuesta de programa de inclusión laboral de personas con discapacidad visual del municipio de Bucaramanga, que tiene como objeto sentar las bases de fundamentación del programa. El **problema** central de la investigación es la necesidad de las personas con discapacidad visual de desempeñar una actividad productiva para mejorar sus condiciones de vida. Por tanto, el **objetivo** general que se plantea es diseñar un programa para la inclusión laboral de las personas con discapacidad visual. El **método** de realizar este objetivo y propósito es por medio de la revisión literaria y análisis de las debilidades y falencias de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, y de experiencias exitosas de programas de laborales para personas con discapacidad en países latinoamericanos. Como último segmento del documento están los **resultados** donde a partir de los datos obtenidos se estructuran las líneas estratégicas para el programa.

Palabras clave: programa, inclusión, laboral, discapacidad

Abstract

This work is a proposal for a program of labor inclusion for visually impaired people in the municipality of Bucaramanga, which aims to lay the foundations of the program. ***The central problem*** of the research is the need of visually impaired people to perform a productive activity to improve their living conditions. Therefore, ***the general objective*** is to design a program for the labor inclusion of visually impaired people. ***The method*** to achieve this objective and purpose is through literature review and analysis of the weaknesses and shortcomings of the Public Policy on Disability and Social Inclusion, and successful experiences of labor programs for people with disabilities in Latin American countries. As a last segment of the document are ***the results*** where the strategic lines for the program are structured based on the data obtained.

Keywords: program, inclusion, labor, disability

Introducción

En Colombia los indicadores evidencian que es necesaria una mejora en las condiciones de vida de las personas con discapacidad. Como bien lo han demostrado textos académicos e investigaciones aplicadas, el trabajo impacta en la situación socioeconómica de las poblaciones vulnerables, por ello se destacan antecedentes en otros países donde se han ejecutado proyectos de inserción/vinculación/inclusión/integración al empleo de personas con discapacidad con el propósito de mejorar las condiciones socioeconómicas que padecen. Este es el mismo fin último del modelo de programa de inclusión laboral de esta investigación, que a través del empleo se plantea alcanzar mayores estándares de calidad de vida en la población con discapacidad visual. No obstante para vincular a las personas con discapacidad visual a una actividad productiva, se deben conocer las necesidades que presentan para acceder al empleo, esa es la pregunta que se formula en el presente trabajo. Identificando estas necesidades se podrán incluir a las personas con discapacidad visual en un trabajo que preste las condiciones necesarias para su desarrollo y desempeño en el mismo.

La discapacidad y la problemática que se ha presentado alrededor de la población han cobrado mayor relevancia e importancia en los últimos años. Esta investigación demuestra las necesidades socio-económicas de una población vulnerable del municipio de Bucaramanga; una población que al ser estimulada y garantizar sus derechos fundamentales puede aportar a la sociedad y al Estado. El modelo de programa de inclusión laboral propone una solución a las condiciones precarias de vida, propiciando el acceso al empleo. Esta investigación abarca las necesidades de la población con discapacidad visual en diferentes ámbitos, las debilidades y falencias de la Política Pública de Discapacidad vigentes y las experiencias exitosas de programas de este tipo en América Latina, todo esto con la finalidad de poder estructurar líneas estratégicas

para el programa de inclusión laboral. A futuro este trabajo podría ser aplicado para lograr su propósito o ser consultado como ejemplo de programa social productivo para cualquier otro municipio de Colombia.

El documento se organiza de la siguiente forma: el Capítulo I, que se compone del planteamiento del problema, justificación y objetivos; el Capítulo II que es el marco referencial que se compone de: antecedentes, marco teórico y marco legal; el Capítulo III es la metodología; el Capítulo IV es el análisis a la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social; el Capítulo V son las experiencias de programas laborales en América Latina; el Capítulo VI son los resultados del análisis de los datos obtenidos; y por último, las conclusiones.

1. Propuesta de programa de inclusión laboral para personas con discapacidad visual del municipio de Bucaramanga

1.1 Planteamiento del problema

En Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005) hay 1.143.992 personas con algún grado de discapacidad visual, lo cual representa el 43,5% del total de las personas con discapacidad en el país, de esa población aproximadamente 18.952 son infantes menores de 5 años, 83.212 son niños entre los 5 y 11 años de edad, y 1.041.828 tienen de 12 años en adelante, esta última población se enfrenta a una tasa de desempleo en mujeres de 69% y en hombres de 54% a nivel nacional, la población en condición de discapacidad presenta mayor tasa de desempleo en contraste con las personas que no presentan discapacidad. A nivel departamental acorde al Censo General del 2005 de cada 1000 santandereanos 30 tenían limitaciones visuales permanentes. En cuanto al municipio de Bucaramanga presentaba una tasa de 28,1 personas con discapacidad visual por cada 1000 habitantes, ya para el 2010 se registraron 2.434 personas que presentaban alteraciones en las funciones de los ojos, sin contar a las personas que padecían discapacidad múltiple en conjunto con la visual (DANE, 2010).

Las altas tasas de desempleo de esta población los enfrentan a bajos niveles de ingresos. Asimismo la precarización de cualquier trabajo que realizan también hace que dispongan de escasos recursos, lo cual llega a degradar sus condiciones de vida y tienden a caer en la línea de pobreza. “Se calcula que el 80% de las personas discapacitadas en el mundo vive en zonas rurales de países en desarrollo. La mayoría no tiene acceso o tiene un acceso limitado a los servicios que necesitan” (Arthur et al., 2007, p. 141). Los bajos niveles de ingreso de las personas imposibilitan una atención en salud adecuada, afecta su proceso de rehabilitación y la prevención de

enfermedades en ellas, también la calidad de la mano de obra que ofertan. Así mismo, se perjudica su formación académica que imposibilita la participación dentro del mercado laboral en un empleo de carácter formal y la formación de capital humano en sus hijos.

En evidencia de la relación de la formación académica y la alta tasa de desempleo se muestran a nivel nacional los niveles de estudios alcanzados en las personas con discapacidad visual, 864 personas tenían la básica primaria, 32 personas con la secundaria, 35 personas con un título técnico, 18 personas con título universitario, 4 con postgrado y había 1.787 personas con ninguna formación académica (DANE, 2010), la mayoría poblacional presentaba ningún tipo de estudio o disponía solo de la primaria. La poca especialización de la población es uno de los factores que perjudica la inclusión laboral, también están las barreras definidas por la Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud como “todos aquellos factores en el entorno de una persona que, cuando están presentes o ausentes, limitan el funcionamiento y generan discapacidad.”(Organización Mundial de la Salud, 2001, p. 240). El Centro para el control y prevención de enfermedades cataloga siete barreras como las más comunes que suelen presentarse; barreras de actitud, van ligadas a los estereotipos y los estigmas sociales; barreras de comunicación, las cuales experimentan las personas con discapacidades que dificultan el habla, la audición o la lectura; barreras físicas, se relacionan a los obstáculos que se presentan en los entornos; barreras políticas, son la ausencia del cumplimiento de las políticas y leyes que benefician a las personas con discapacidad; barreras programáticas, las cuales limitan la prestación eficaz de un servicio proveído por un programa social; barreras sociales, son las condiciones en las que la persona se desarrolla en la sociedad, y por último, las barreras de transporte, son aquellas limitación que presenta la persona respecto a la movilidad (2020).

En el trabajo *Estudio diagnóstico sobre barreras para la inclusión laboral* del programa pacto de productividad que se realizó en 4 ciudades del país, Medellín, Cali, Pereira y Bogotá, se mostraba que los grupos focales de la discapacidad visual en su mayoría expresaban como barreras severas las tecnológicas, refiriéndose a los instrumentos o equipos diseñados para mejorar la calidad de vida de la persona con discapacidad, utilizados tanto para la educación como para la funcionalidad, también catalogaron como severas las barreras relacionadas con servicios, sistemas y políticas, los servicios emitidos tanto por el sector privado como el público, asimismo se incluían a los servicios y programas de asistencia social, donde se dan ayudas económicas a las poblaciones vulnerables (Rodríguez, 2010). Con la intención de contrarrestar las barreras e impactar de forma positiva, se manifiestan los facilitadores descritos por la CIF como “todos aquellos factores en el entorno de una persona que, cuando están presentes o ausentes, mejoran el funcionamiento y reducen la discapacidad. (...) aspectos tales como que el ambiente físico sea accesible, la disponibilidad de tecnología asistencial adecuada”(Organización Mundial de la Salud, 2001, p. 240), estos aspectos positivos mitigan las limitaciones que se presentan para las personas con discapacidad en la dinámica de la vida diaria.

La temática de discapacidad en el ámbito internacional ha sido abordada por varias instituciones desde diferentes perspectivas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) introdujo el concepto de “trabajo decente” para las personas en condición de discapacidad, que se estableció como modelo a seguir del tipo de empleo al que por los derechos que les atribuyen deben acceder este grupo social, el trabajo decente debe cumplir con los siguientes objetivos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social (Somavía, 2014). Además, la organización ha expuesto las opciones de trabajo y empleo que se pueden generar para las personas con discapacidad, acorde a su grado y tipo de discapacidad, y las

medidas que se pueden tomar para facilitar el trabajo y el empleo. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su estudio *Panorama social de América Latina* expuso las condiciones de vida de las personas con discapacidad en América Latina, estudio que propicio que años más tarde la organización realizara el *Informe regional sobre la medición de la discapacidad, una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en américa latina y el caribe*, con el fin de abordar la problemática de los indicadores o medidas de la discapacidad en los países América latina, a partir del mismo la División de Población de la CEPAL armonizó la medición por medio de los censos de prevalencia de los distintos tipos de discapacidad.

La Sede subregional de la CEPAL para el Caribe impulsó una encuesta sobre el seguimiento de la Convención Sobre los Derechos de las Personas Con Discapacidad en los países del Caribe, por medio de la cual publicó documentos y organizó reuniones de sensibilización y capacitación con los gobiernos de su región (n.d.). En el campo de la discapacidad visual se cuenta con la Fundación de Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), que tiene como objetivo fundamental la autonomía personal y la integración social de las personas con discapacidad visual, para contribuir a la integración ha elaborado un gran número de guías y manuales para diferentes ámbitos en los que se desarrollan las personas, *Accesibilidad para personas con ceguera y deficiencia visual*, la cual es la actualización de la guía de 1994, la *Guía de responsabilidad social empresarial y discapacidad*, *Manual para el fomento del empleo de las personas con discapacidad y de la accesibilidad en los despachos notariales*, y *Manual de accesibilidad global para la formación*.

La Fundación ONCE extiende su campo de acción a Latinoamérica a través de la creación de la Fundación ONCE América Latina (FOAL) esta ha abordado diversas temáticas de investigación tales como: el aprendizaje, la educación sexual y la tecnología, respecto al mercado

laboral ha publicado el trabajo *Telecapacitados. Teletrabajo para la inclusión de personas con discapacidad* donde se investiga acerca de otras formas de empleo que han surgido para satisfacer necesidades socioeconómicas de ciertos grupos de la población, también se encuentra la publicación del *Estudio sobre la creación de empleo para personas con discapacidad en Colombia* realizado por la empresa PricewaterhouseCoopers en colaboración con la fundación ONCE y FOAL donde se transmite conocimiento sobre la realidad del mercado laboral y se sientan las bases para el proceso de inclusión laboral. FOAL ejecuta el programa ÁGORA para la inclusión laboral de las personas con discapacidad visual, donde se dan servicios de orientación profesional, bolsa de empleo, cursos y talleres de formación, y apoyo al emprendimiento.

En Colombia además de la presencia del programa ÁGORA y FOAL, se encuentra el Instituto Nacional para Ciegos que nace para defender los derechos de los colombianos en condición de discapacidad respecto a la inclusión social, económica y cultural. La institución ha investigado el mercado laboral de las personas con discapacidad visual, haciendo un enfoque en la demanda y oferta laboral en el *Análisis desde la demanda laboral frente a los perfiles ocupacionales de las personas con discapacidad visual en Colombia*, donde a nivel nacional se estudian las exigencias de las empresas a la hora de contratar personas con discapacidad visual y el contraste con los perfiles, también evaluó el capital humano de las personas con discapacidad en *Pertinencia de la formación y perspectivas laborales de la población con discapacidad visual*, el estudio expone que cuando la persona con discapacidad visual recibe una formación pertinente tiene mayor probabilidad de encontrar un empleo formal que le provea condiciones favorables de vida. Además el instituto ha realizado proyectos dirigidos a la inclusión laboral como *Promoción e Inserción laboral de la población con discapacidad visual desarrolladas por asociaciones de*

personas con limitación visual, ejecutado en el Departamento del Tolima de la mano con la Cooperativa de Discapacidad del Tolima (Coopdistol).

Algunos autores que han escrito acerca de la discapacidad en el ámbito de la inclusión laboral esta Rafael de Lorenzo García el cual desempeña el cargo de Secretario General y Vicepresidente de la Fundación ONCE, él escribió *El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión* en el cual se plantea en un principio que la discapacidad se ha vuelto un tema central por el creciente aumento de las cifras y la toma de consciencia sobre el aprovechamiento de las potencialidades de las personas con discapacidad y la existencia de un círculo vicioso entre la pobreza y la discapacidad «la pobreza genera discapacidad y que la discapacidad conduce a la pobreza», y la forma de salir del círculo es por medio de políticas de formación e inclusión laboral porque promueve la autonomía económica y el crecimiento personal (Lorenzo, 2004, p. 74). También se encuentra el artículo de Cristian Salazar Concha Licenciado en Ciencias de la Ingeniería Informática y profesor del Instituto de administración, *El Teletrabajo Como Aporte a la Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en Chile: Una Gran Carretera Virtual por Recorrer* el documento parte de la aplicación del teletrabajo en Chile para las personas con discapacidad visual, auditiva, física o múltiple. En la estructura del documento primeramente se estudia el concepto del Teletrabajo y el desarrollo del mismo en los últimos veinte años, luego se describe la realidad de Chile en materia de Teletrabajo, y por último las ventajas y beneficios que ha traído a la población con discapacidad la implementación de este tipo de empleo (Salazar, 2007).

En el marco de las investigaciones acerca de la discapacidad visual se ha estudiado la psicopedagogía para estrategias de aprendizaje en educación primaria y preescolar, la inclusión laboral, el tema de accesibilidad a instituciones públicas como bibliotecas, la formación dentro de

la familia, la accesibilidad y uso de las nuevas tecnologías, entre otros. En cuanto al mercado laboral se han expuesto las condiciones laborales de las personas con discapacidad visual, la participación de las mismas en el mercado, el análisis de las barreras que se presentan en la inclusión laboral, perfiles de la persona con discapacidad visual y los factores que se involucran para la inserción en el empleo formal como la educación, la capacitación, la rehabilitación, entre otros. En algunos casos, estas investigaciones han sido encaminadas para el estudio de la ejecución de proyectos y programas de inclusión laboral, entre ellos se han presentado proyectos de *call centers* y teletrabajo. A demás se realizan estudios de valoración donde se da el análisis de los procesos de inclusión laboral ejecutados y en el impacto en la mejora de las condiciones de vida, nivel de inclusión laboral y desarrollo personal.

En Colombia existen temáticas imprescindibles por abordar para conocer la realidad social de las personas con discapacidad, como el impacto del conflicto armado en el desarrollo humano y la adquisición de discapacidad, debido a que el conflicto armado con los grupos al margen de la ley se extiende a más de 50 años dejando 8.874.110 víctimas, de ellas se pronostican 284.728 con discapacidad (Red Nacional de Información, 2019), observar cómo se han visto afectadas estas personas en sus condiciones de vida y en el pleno goce de sus derechos como la educación, la salud y vivienda, y como el Estado ha respondido ante ello. Otro tema a investigar es la correlación de la pobreza y la discapacidad en Colombia, este ha sido anteriormente abordado en el documento *Correlación entre Pobreza Extrema y Discapacidad en los Departamentos de Colombia*, donde se toman datos de la pobreza extrema y de las limitaciones para autocuidado, caminar, y usar brazos y manos por cada departamento, con la finalidad de realizar una regresión lineal y hacer análisis de los coeficientes significativos. Se encontró que efectivamente se traza una relación, pero en el documento no se sostienen bases teóricas para sustentarla, como lo describía Rafael de Lorenzo,

son variables que se causan así mismas (2004), lo realmente interesante de estudiar es que factores o variables generan esta reciprocidad de causación en Colombia.

Con fundamento en lo anteriormente descrito, el presente trabajo plantea un estudio de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social vigente, para así reconocer las debilidades y falencias persistentes en la misma frente a las necesidades socioeconómicas de la población, y ser complementadas con la formulación de un programa de inclusión laboral que estará sustentado bajo una revisión literaria de programas laborales aplicados en países latinoamericanos. El modelo del programa será adaptado a las necesidades sociales, políticas y económicas de la población con discapacidad visual del municipio de Bucaramanga.

La pregunta que se busca responder a través de este trabajo de investigación es la siguiente:

¿Qué necesidades en materia laboral tienen las personas con discapacidad visual en el municipio de Bucaramanga?

1.2 Justificación

Al observar las cifras del mercado laboral se hace evidente la problemática de desempleo y exclusión laboral en la población con discapacidad visual. Esta investigación da respuesta a la necesidad de este grupo poblacional de desempeñar una actividad productiva para generar mayores recursos que le provean una mejora de las condiciones de vida de los mismos y sus familias. También, la reivindicación de sus derechos entre los cuales está el derecho a trabajar, todo esto mediante la formulación del programa de inclusión laboral, donde se dicta las líneas estratégicas para la inclusión al empleo formal de la persona con discapacidad visual. Este programa propone un modelo de inclusión laboral integral, donde no sólo es relevante el incurrir en procesos de

formación y capacitación de la persona con discapacidad visual, sino mejorar su contexto y otros ámbitos donde pueda presentar barreras.

La investigación se fundamenta en la teoría de la inclusión laboral, la cual expone que las políticas encaminadas a la creación de programas de inclusión laboral disminuyen la pobreza y la desigualdad, a causa de que la inclusión laboral mejora las condiciones de vida de las personas, al tener acceso a mayores recursos para suplir sus necesidades, asimismo impacta en la inclusión social de los grupos sociales vulnerables. A su vez, el trabajo se soporta en la teoría de causación de Myrdal para demostrar la transformación de las condiciones de vida de la población con discapacidad visual a través de la inclusión laboral. Al expresar la problemática en círculos de causalidad se encuentra como factor común causante la exclusión laboral, al cambiar este factor de forma gradual se transformarán los demás factores negativos del círculo, cambiando toda la problemática en conjunto. El último fundamento, es la teoría de políticas públicas que muestra los ideales desde distintos ámbitos de la política pública, formulación, ciclo, implementación y evaluación.

Metodológicamente para conocer la necesidades que presenta la población con discapacidad visual del municipio de Bucaramanga se realizará revisión literaria de los datos abiertos de la base de datos del Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO), se hará uso de estas fuentes de información en virtud de que realizan una caracterización socioeconómica de la población con discapacidad y contienen variables que retratan sus condiciones de vida. Para la formulación del programa de inclusión laboral se realizará una revisión de literatura de las experiencias exitosas de países latinoamericanos en programas de inclusión laboral y de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, para extraer las

debilidades y falencias de la misma. Las fuentes de información y los métodos para la recolección de datos planteados hacen del marco metodológico adecuado para desarrollar esta investigación de tipo cualitativa, se califica de este tipo porque se interpretará la realidad a partir del contexto social observado, y se procederá a medir variables con carácter subjetivo que no son fácilmente cuantificables en términos físicos.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Diseñar un programa para la inclusión laboral de las personas con discapacidad visual en el municipio de Bucaramanga, para el mejoramiento de sus condiciones de vida

1.3.2 Objetivos específicos

- Determinar las debilidades y falencias de la Políticas Pública de Discapacidad e Inclusión Social vigente en Colombia con enfoque en el mercado laboral dirigidas a la población con discapacidad
- Revisar experiencias exitosas de programas de laborales para personas con discapacidad en países latinoamericanos
- Establecer líneas estratégicas de inclusión laboral para estructurar el modelo del programa de inclusión laboral

2. Marco referencial

2.1 Antecedentes

En el campo de las investigaciones del mercado laboral de discapacidad visual se encuentra el trabajo *Discriminación e inserción laboral de personas con discapacidad visual* de la Universidad Academia de Santiago de Chile. Dicha investigación aborda los factores que conllevan a que la principal fuente de ingresos de las personas con discapacidad visual sea el empleo informal, en este caso, las ventas ambulantes, el estudio se desarrolla con base en las experiencias vividas de los miembros del Sindicato de trabajadores Ambulantes Ciegos por el Centro. Los objetivos del trabajo son describir el proceso de inclusión laboral de los miembros del Sindicato y describir los factores que limitan la inserción de los mismos, a lo largo del documento se define a la discriminación como el factor significativo limitante de la integración laboral. Es un estudio de tipo descriptivo y la investigación de tipo cualitativa porque se basa en las experiencias y percepciones del grupo, las técnicas de recolección de datos son la entrevista y la entrevista profunda, en esta última el investigador busca comprender las perspectivas de los entrevistados en temas específicos, las técnicas de análisis de los datos son el análisis de contenido (revisión de documentos) y la interpretación de la información recibida en las entrevistas (Reyes & Rubio, 2014).

La investigación aborda la discapacidad desde un enfoque ecológico como la importancia del estudio de los ambientes en que se desarrolla el individuo. La teoría ecológica supone la relación del individuo participe de un proceso de desarrollo y las tendencias cambiantes de los entornos que lo rodean, bajo la teoría se identifican los diferentes ambientes en que se desarrolla el individuo: microsistema, roles y relaciones interpersonales que vivencian las personas con discapacidad; mesosistemas, la interacción de dos o más microsistemas; exosistema, sistemas externos en los cuales no está incluido el individuo, pero los hechos en estos puede afectar el

entorno donde se desarrolla el individuo; macrosistema, se refieren a los marcos ideológicos o culturales donde se desarrollan los sistemas anteriores; por último, el cronosistema, la dimensión del tiempo, es el afecto del tiempo sobre los diversos sistemas. El estudio llega a la conclusión de que el trabajo formal no está preparado para recibir personas no videntes, por ello se debe dar la creación de empleos exclusivos para estas personas, en donde se puedan desarrollar sin problema. Los principales factores que influyen en la discriminación laboral son la educación y la discapacidad, a su vez el factor de género afecta la inclusión laboral. Se muestra a las mujeres más imposibilitadas para desempeñar un trabajo. Adicionalmente, se presentan escasas oportunidades laborales y ausencia de redes de apoyo para la inclusión laboral, debido a esto, los no videntes se visualizan en el comercio ambulante como la única solución para poder mantenerse a sí mismos y a sus familias. La sociedad y el medio en el que se desenvuelve la persona, son los que le atribuyen al individuo la discapacidad (Reyes & Rubio, 2014).

En Ecuador, la Universidad Politécnica Salesiana, sede de Guayaquil realizó el trabajo de investigación *Estudio actual del proceso de inserción laboral de personas con deficiencia visual en el Cantón Jipijapa y propuesta del programa de vinculación con la colectividad para los jóvenes de la escuela de educación especial “Ana Luz Solís”*, donde se visibiliza la discriminación y exclusión en el mercado laboral de las personas con discapacidad visual, por tal motivo surge la necesidad de la Escuela de Educación Especial “Ana luz de Solís” del Cantón de Jipijapa de investigar acerca de los mecanismos para la integración laboral de los jóvenes no videntes de la escuela. La investigación aspira que a partir del análisis del proceso de inclusión en el Cantón de Jipijapa se pueda fundamentar el Programa de Vinculación con la Colectividad para los jóvenes de la escuela anteriormente mencionada. El objetivo que se planteó la investigación fue el diagnóstico de la realidad actual de la inserción laboral de los estudiantes con discapacidad visual,

que finalizan la educación básica en la Escuela Especial “Ana Luz de Solís” en las empresas del Cantón de Jipijapa (Pionce, 2014).

En la fundamentación teórica se exponen las actividades que se deben desarrollar para alcanzar la inclusión laboral, las cuales son: análisis de la situación de partida, reunión con familias para confirmar su apoyo, evaluación de usuarios, establecer contactos con el entorno laboral, localizar empresas para realizar prácticas formativas, búsqueda de empleo, participación en procesos productivos, prácticas en empresa ordinaria, técnicas de acceso al empleo e inserción a la vida adulta. La investigación abarca a la discapacidad desde el enfoque social, el cual plantea tres figuras importantes en la inclusión laboral, las cuales son: la discriminación, la exclusión y la inclusión. Se entiende desde este enfoque la discapacidad como una problemática social, debido a que no permite la integración social de todos los individuos de la sociedad. La metodología utilizada en el trabajo fue la técnica de encuesta, la cual fue aplicada a las personas involucradas con la Institución, como lo fueron los docentes, estudiantes, padres de familia y dueños de empresas. El estudio concluye con el compromiso de cada uno de los miembros o involucrados con la Escuela Especial “Ana Luz Solís” para contribuir a la inclusión laboral de los jóvenes de la Escuela, y se destaca el apoyo de instituciones y centros comerciales en el Programa de vinculación (Pionce, 2014).

A nivel nacional en Colombia se aborda el tema de discapacidad e inclusión laboral en el trabajo de investigación *La inclusión de las Personas con Discapacidad en el mercado laboral colombiano, una acción conjunta* de la Universidad Nacional de Colombia, el objetivo del trabajo es analizar e identificar las estrategias de inclusión laboral propuestas en la Política Pública de discapacidad en Colombia, para ello se deben analizar los antecedentes, analizar lo referentes globales que constituyen la Política Pública de discapacidad, identificar la concepción de

discapacidad y las estrategias para la inclusión laboral de las personas con discapacidad expuestas en la Política Pública y plantear recomendaciones para la Política Pública de discapacidad en materia de inclusión laboral. En el marco teórico se exponen los modelos de percepción de la discapacidad, los cuales son: el modelo prescindencia, que se somete bajo la concepción religiosa donde se piensa que las personas con discapacidad no tienen nada que aportar a la sociedad; el modelo médico o rehabilitador, este modelo considera útiles a las personas con discapacidad en la medida en que se han rehabilitadas; el modelo social, en el cual las causas que originan la discapacidad son de orden social; y por último, el modelo biopsicosocial que integra el modelo médico o rehabilitador y el modelo social, que se basa en los componentes biológicos que producen la discapacidad, el entorno social en el que se desempeña la persona y el sistema complementario elaborado por la sociedad. Los resultados de la investigación se inclinan a la concepción de discapacidad bajo el modelo rehabilitador y biopsicosocial (Garavito, 2014).

A su vez, el trabajo hace un recuento histórico de la percepción de la discapacidad desde la época de los griegos donde se aplicaba el modelo eugenésico infanticidio para aquellos que se consideraban débiles e insuficientes, este modelo es reemplazado por el de la caridad cristiana en el siglo XV, el cual proponía cuidar a los pobres y los enfermos. Después del siglo XVIII cambió el concepto de caridad a beneficencia; la pobreza pasó de ser un tema religioso a ser una barrera para el desarrollo económico, y se hacía una clasificación entre la gente que podía y no podía trabajar, así a lo largo de la historia se hace alusión a la relación de la discapacidad y la pobreza. Respecto a la metodología de la investigación “El estudio se abordó bajo la metodología de análisis de contenido cualitativo; contempló 14 documentos legales y normativos, y un total de 42 unidades de análisis”(Garavito, 2014, p. V). Respecto al análisis de las políticas públicas se hace por medio del enfoque cognitivo donde se contemplan aspectos relacionados con las ideas y

visiones para explicar las políticas públicas. El referencial de este enfoque se basa en la imagen sobre la cual los actores plantean su percepción del problema. La conclusión del estudio fue que aunque se pueden evidenciar avances significativos en las estrategias de inclusión laboral para las personas con discapacidad, son insuficientes ante la necesidad de la población y se requiere de la acción conjunta del Estado y todos los actores en torno a la problemática, para crear acuerdos y generar compromisos para que se garantice el acceso al mercado laboral y los derechos de las personas con discapacidad (Garavito, 2014).

Otro trabajo de investigación que se ocupa del estudio de la inclusión laboral de las personas con discapacidad visual es *Inclusión laboral en personas con discapacidad visual* de la Universidad Piloto de Colombia, el trabajo visibiliza la escasa contratación de las personas con discapacidad visual, a pesar del amplio marco normativo que respalda los derechos de los colombianos respecto a las condiciones de vida dignas y el trabajo. El objetivo de la investigación es analizar el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad visual evidenciando los beneficios que proporcionan a las mismas y las posibilidades que tienen las organizaciones de la ciudad de Bogotá, al contratar a esta población, para ello se debe describir el proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad visual en una empresa del sector de servicios y evidenciar los beneficios que proporciona el proceso de inclusión laboral a las personas con discapacidad visual. En la fundamentación teórica se exponen los conceptos básicos en torno a la discapacidad y la inclusión laboral como lo son: la discapacidad visual, la rehabilitación profesional, la inclusión laboral y la gestión humana, asimismo, se enuncia el marco legal que vela por las personas con discapacidad visual, también se indican las instituciones que se encargan de los procesos relacionados a la inclusión, y los programas implementados por las mismas instituciones para fomentar la participación en el mercado laboral (Castillo et al., 2015).

El estudio de caso de la investigación es la empresa de Venta y Servicios S. A., la cual es una empresa de *outsourcing* que presta apoyo y soporte a la tarjeta de crédito credencial en tareas operativas y administrativas, además de servicios técnicos. La empresa comienza el proyecto de contratación de las personas con discapacidad visual en el 2012, aunque dentro de la misma no existía una política documentada acerca del proceso de integración laboral, se convirtió en una de las empresas pioneras en la contratación de personas con discapacidad. La investigación se aborda desde el paradigma hermenéutico interpretativo para poder comprender el proceso de inclusión laboral que realizan las personas con discapacidad visual en una empresa de servicios, a su vez la investigación es de tipo cualitativa porque se describe el proceso de inclusión y la técnica de recolección de los datos es una encuesta semi estructurada dirigida a personas con discapacidad visual. En las conclusiones del trabajo de investigación se resaltan los beneficios de contratar personas con discapacidad visual, no sólo a nivel tributario, sino en los resultados del trabajo de la persona con discapacidad dentro de la empresa, al cual se le atribuye alta productividad y desempeño, además de arduo compromiso. En cuanto a las personas con discapacidad visual se ven beneficiadas por el proceso de inclusión laboral en la mejora de la calidad de vida y la adquisición de independencia económica. En síntesis, el proceso de inclusión laboral requiere cultura por parte de las empresas, aceptación y respeto a la diferencia, es una cultura que termina por transmitirse a los trabajadores, comprendiendo los beneficios y aportes que generan estas personas para la empresa (Castillo et al., 2015).

Como último antecedente se presenta el trabajo de investigación *Análisis desde la demanda laboral frente a los perfiles ocupacionales de las personas con discapacidad visual en Colombia*, el cual es realizado por la Universidad la Gran Colombia junto al Instituto Nacional de Ciegos (INCI), este estudio busca conocer la demanda laboral de las ciudades Popayán, Cali, Medellín,

Barranquilla y Bogotá, a fin de determinar perfiles ocupacionales para las personas con discapacidad visual, por lo tanto el objetivo del trabajo es realizar un estudio que determine los perfiles ocupacionales que puede desempeñar la población con discapacidad visual a partir del análisis de la demanda laboral, para ello se deben identificar las profesiones más demandadas por el sector empresarial, conocer las experiencias exitosas de inclusión laboral para poder replicarlas, identificar barreras en la vinculación laboral de personas con discapacidad visual, verificar la aplicación de incentivos laborales que tiene el gobierno para el fomento de la inclusión laboral y evaluar la contratación y desempeño de la población en la modalidad de teletrabajo. La investigación se remarca el papel de la educación, como una herramienta que propicia la mejora en la calidad de vida, mediante al aprovechamiento de oportunidades laborales, por lo tanto, se realizó un estudio de caracterización educativa y laboral de las personas con discapacidad visual, el cual abarca la educación preescolar, básica y media, la alfabetización, la calidad en educación básica y media, universitaria y tecnológica, y empleos e ingresos (Verdugo et al., 2016).

La metodología empleada fue el uso del análisis inferencial sobre la base de datos, para inferir sobre el comportamiento de algunas variables y como se relacionan entre sí, mediante la metodología del Teorema de Bayes; La recolección de datos fue por medio de encuestas realizadas a los empresarios. Las conclusiones del documento son recomendaciones para disminuir la brecha existente para el acceso a condiciones dignas de empleo y ocupación remunerada para personas con discapacidad visual, entre algunas recomendaciones están: facilitar el acceso a las Tics; la comunicación de ventajas tributarias, competitivas y políticas ante la vinculación laboral; y la necesidad de indagar acerca de la noción que tienen los empresarios de la vinculación laboral de personas con discapacidad como un proceso costoso (Verdugo et al., 2016).

2.2 Marco teórico

2.2.1 Inclusión laboral

La inclusión y exclusión laboral son conceptos gemelos, ya que sus definiciones están enlazadas de forma heterogénea, el primer concepto hace alusión a procesos donde se permite el acceso al empleo a una parte de la población, empleo con condiciones laborales favorables; el segundo concepto se refiere a un segmento de la población, el cual no se le permite el acceso a empleo de este tipo (Weller, 2001, p. 13). De igual forma existe una estrecha relación entre la inclusión laboral y la inclusión social, la inclusión laboral acerca al individuo a la inclusión social porque al trabajar la persona puede contribuir económicamente en la sociedad, y se integra a ella en la dinámica del ejercicio de su labor. Cuando se genera desempleo hay exclusión social, porque se aísla a los individuos de realizar una actividad productiva dentro de la sociedad, por tanto, “la ausencia del empleo por razones ajenas a la voluntad del individuo indiscutiblemente trae consigo pérdidas de bienestar, generando brechas de calidad de vida entre quienes poseen un trabajo y aquellos que no lo tienen”(Cecilia & Avella, 2012, p. 137). En síntesis, “la inclusión social activa presupone la lucha contra la pobreza, la promoción de la participación de todos los miembros de la sociedad en el mercado laboral y su acceso a servicios sociales de alta calidad” (Clemente, 2017, p. 27).

La inclusión es una temática intrínsecamente relacionada con la desigualdad; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por medio de su estudio del panorama social resalta como ha afectado la desigualdad en la inclusión social y económica de las poblaciones latinoamericanas. La desigualdad es un fenómeno que se ve expresado en forma multidimensional y es causado por diversos factores, puede definirse como la asimetría en la capacidad de

apropiación de recursos y activos productivos, como bienes, servicios e ingreso. En cuanto a la desigualdad del ingreso se ve determinada por la inserción laboral; otras desigualdades se desarrollan por aspectos políticos, sociales y culturales, y con mecanismos de discriminación que se producen en diferentes ámbitos como el nivel socioeconómico, el ingreso, la educación, la salud, la cultura, y la participación política y ciudadana. El tipo de desigualdad que se produce y se reproduce a partir de la dinámica productiva se desborda en ese ámbito y logra expandirse a lo laboral, social y cultural. Por otro lado, la igualdad en el marco de derechos es la inclusión de todos los ciudadanos y ciudadanas en la dinámica del desarrollo, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad y un ejercicio pleno de la ciudadanía (2016, pp. 48–49).

Para superar la pobreza y las desigualdades en los países se hace necesario avanzar en la inclusión social y la inclusión laboral, la inclusión social es un concepto multidimensional que abarca factores como el acceso a la educación, salud y cuidado, el equipamiento de servicios básicos, la realización de derechos y la participación en la vida social; es un proceso de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la plena integración de las personas en la sociedad. La CEPAL ha hecho ejercicios de medición de la doble inclusión (social y laboral) en los países, la organización le apunta el desafío de que los Estados puedan garantizar simultáneamente el acceso universal a servicios sociales de calidad y a la infraestructura básica, a su vez la participación de las personas en el trabajo remunerado con condiciones dignas. Los niveles de doble inclusión en los países están asociados al grado de fortaleza del estado de bienestar, los países que tienen más altos los niveles de doble inclusión tienen un desarrollo avanzado en el estado de bienestar, la situación inversa ocurre en los países de bajos niveles de doble inclusión donde el estado de bienestar es poco desarrollado (Ambrano et al., 2019, pp. 20–24).

En el análisis de la inclusión social y económica existen tres ámbitos claves, la educación, el trabajo y la protección social (CEPAL, 2016, p. III). La educación es un derecho social, además fundamental para la formación de capacidades, y competencias para el mundo laboral y la vida por ello, es esencial para la inclusión, asimismo el nivel educativo se desarrolla como un determinante de oportunidades de una persona respecto al empleo, ingresos, salud, vivienda, entre otros. En cuanto al trabajo, cuando se llega a la edad adulta, el acceso a los ingresos y el bienestar depende en mayor grado de las posibilidades de vincularse al mercado laboral, en este sentido se recalca la importancia del trabajo. Respecto al acceso a la protección social contributiva está ligado a la inserción formal en el trabajo (CEPAL, 2016, pp. 25–26). La inclusión económica es un proceso que asegura que las personas en riesgo de pobreza y exclusión social tengan oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, política, social y cultural (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2019, p. 2). El tema de la inclusión social y económica se torna complejo en la sociedad actual que está sujeta a la globalización, donde los niveles de competencia requeridos para la inclusión social son más altos y se asocian no solo a las oportunidades en el ámbito laboral, sino también a variables relevantes en el desarrollo, como la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de ciudadanía e identidad social, y el fortalecimiento de la integración y cohesión social (CEPAL, 2016, p. 139).

La exclusión social fue un término desarrollado en Europa para determinar una situación donde se ha debilitado o roto el vínculo del individuo con la sociedad en diferentes aspectos, pero que previamente fue participe de forma social y económica, cabe resaltar que, debido al avance en estudios sociales se han hecho acotaciones al término, como que hay grupos sociales que han sido históricamente marginados, por ello desde su existencia siempre han sufrido exclusión, como las personas con discapacidad. La definición de exclusión social fue analizada tras la post guerra con

el objetivo de alcanzar el estado de bienestar, donde se realizaron procesos de integración de grupos poblacionales por medio del mercado laboral y las políticas públicas (Weller, 2001, p. 14). Luego a finales de los setenta nace un nuevo concepto, empleo con apoyo, en Canadá y Estados Unidos, con autores como Wehman y Bellamy, que impulsaron el concepto aludiendo que habían personas que eran rechazadas por los centros especiales de empleo, consideradas no aptas para una ocupación competitiva, pero que podrían trabajar si se les presta el apoyo requerido, de esta forma se podría ayudar en el acceso al empleo a toda persona con algún tipo de discapacidad, evitando su exclusión laboral y social (Wehman, 1981, Bellamy et al. (1986, 1987), como se citó en Clemente, 2017, p. 129). El empleo con apoyo, son todas aquellas acciones y servicios encaminados a que toda persona con discapacidad o con dificultades especiales, pueda mantenerse y promocionarse en una empresa ordinaria del mercado laboral (Asociación Española de Empleo con Apoyo, 2015, como se citó en Clemente, 2017, p. 129).

Distintas dinámicas dentro del mercado laboral propician la exclusión laboral, como la poca concordancia entre la oferta y la demanda, sucede que la oferta laboral difiere en características de la demanda laboral, tales como género, nivel académico, experiencia, habilidades específicas, edad, etc. El proceso productivo exige que se correspondan las características de la demanda; cuando el perfil que se solicita para un puesto de trabajo, tiene alta oferta y limitada demanda, algunos sufrirán exclusión, y en caso contrario donde haya baja oferta y alta demanda, pocos individuos recibirán un empleo y serán premiados con una alta remuneración (Weller, 2001, p. 15). Cabe resaltar que las brechas en inclusión social, productiva y de pobreza son el resultado de la no transmisión de información, por ello no hay correspondencia entre lo que las escuelas enseñan y lo que el mercado laboral demanda, como consecuencia se genera escasa competencia profesional con empleos inestables y mal remunerados. Por lo tanto, debe ser una prioridad para

los gobiernos promover la educación para la adquisición de capacidades, con el fin de que las personas puedan acceder a los mercados laborales (Tomaselli, 2018, p. 7).

Otra situación importante de resaltar es el avance tecnológico, la constante innovación ha llevado a la creación de perfiles especializados y puestos de trabajo con características específicas (Weller, 2001, p. 15), puesto que los procesos productivos de alta calidad exigen altos niveles de educación y capacitación (CEPAL, 2008, p. 49). Las diferentes dinámicas de crecimiento económico pueden determinar de qué manera la empresa basará su competitividad, bien sea en niveles de capital humano y salario bajos o, por el contrario, en una productividad laboral creciente y una remuneración correspondiente. Por lo tanto, la generación de empleo productivo no se traduce en inclusión laboral, ésta hace referencia a condiciones dignas de trabajo, que garanticen un empleo de buena calidad. Debido a la aclaración en el término, la CEPAL ha clasificado la exclusión laboral en tres tipos:

1. Inactividad económica voluntaria, aquellas personas que quieren trabajar pero por razones fuera de su voluntad no pueden hacerlo
2. Desempleo abierto, personas que están desocupadas y siguen en busca de empleo
3. Empleo de baja productividad o empleo de sobrevivencia, personas que por cuestiones de necesidad acceden a empleo con malas condiciones laborales
4. Empleo productivo bajo condiciones precarias (Weller, 2001, pp. 16–18)

La empleabilidad hace referencia a la probabilidad de inserción laboral acorde a las características que presentan las personas que buscan una vacante. Por otro lado, la ocupabilidad, es la posibilidad de inserción que tienen las personas dependiendo de las oportunidades en el mercado laboral; la empleabilidad se enfoca en el individuo y su aprendizaje, y la ocupabilidad basa su enfoque en el contexto (Pérez, 2012, p. 18). Los factores que optimizan la empleabilidad

de las personas, y aumentan sus posibilidades de ser empleados, son: la adquisición de conocimientos, por medio de procesos de educación formal; la incorporación de competencias y habilidades; la incorporación de actitudes; la obtención de cualificaciones; la adquisición de experiencia por empleos anteriores; y la obtención de información útil sobre la oferta laboral para tomar decisiones acertadas (Sempertegui, 2015, p. 412). Cuando un individuo está empleado pero percibe exclusión laboral, hay argumentos teóricos que afirman que esta situación no puede cambiar fácilmente, como “La teoría de la segmentación laboral dice que existen barreras a la movilidad entre empleos. Esto significa que no es suficiente que un individuo adquiera un mayor nivel de productividad laboral para que pueda ubicarse en las mejores ocupaciones “(Cecilia & Avella, 2012, p. 138). Aunque haya una mejora en la capacidad de los trabajadores, esto no podría garantizar que haya una movilidad en su empleo, a otro con mejores condiciones laborales, es decir, no se podría garantizar una inclusión laboral.

La exclusión e inclusión laboral es un concepto multidimensional, que evalúa diversos aspectos hacia la calidad del empleo, porque se considera que muchas personas ocupadas pueden estar integradas en algunos aspectos y excluidas en otros, por ejemplo, trabajadores que se les paga un salario pero no están afiliados a la seguridad social. Teóricamente, no solo abarcan situaciones o procesos respecto a la calidad del empleo, sino también situaciones donde ocurre simultaneidad de inclusión y exclusión. El carácter gemelo de los dos términos evita una orientación exclusiva a tendencias de marginalidad. Por otro lado, dentro del análisis de tendencias la inclusión laboral hace énfasis en las nuevas oportunidades de empleo que son el resultado de cambios en el proceso productivo, en la oferta laboral y la institucionalidad laboral, es por ello que se vincula el análisis fácilmente a estas áreas, más allá de la calidad y cantidad del empleo. Adicional a esto, la inclusión y exclusión también son conceptos dinámicos que pueden cambiar con el transcurso del tiempo,

debido a que su interpretación depende de la riqueza material de la sociedad y los valores que prevalecen en ella (Weller, 2001, p. 20).

Un empleo con condiciones laborales favorables, salariales y no salariales, es beneficioso tanto para el trabajador, como para el empleador, que se va a ver favorecido con la calidad de mano de obra, que puede verse reflejada en la productividad o el rendimiento. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) expresa que “el trabajo decente es ventajoso para las empresas. También lo es para los gobiernos, ya que constituye la principal fuente de estabilidad social. Desde este punto de vista, la eficiencia económica y la eficiencia social deben ir de la mano”(2014, p. 60). La organización emplea el concepto de trabajo decente, para hacer referencia a empleos productivos, donde se garantizan condiciones laborales dignas, tales como, ingreso justo, seguridad para el trabajador y afiliación a la seguridad social. Los sistemas de seguridad social contribuyen a la seguridad y dignidad de los individuos, y la justicia social, a su vez, brindan una base para la inclusión y participación, a través de la democracia. El trabajo decente es una aspiración de la organización, y para poder lograrlo consideran indispensable poner en marcha procesos de inclusión que impulsen a los mercados a trabajar en beneficio de todos (Somavía, 2014).

En América Latina a partir de los años ochenta se generaron expectativas hacia la inclusión laboral con las reformas económicas basadas en la liberalización de los mercados, que proponían el estímulo a la demanda laboral, en especial de mano de obra poco calificada. Se pensaba que un mayor crecimiento económico estimularía la generación de empleos productivos, y a su vez un crecimiento en la ocupación. La apertura comercial favorecería a las actividades productoras de bienes transables que necesitaban el uso intensivo de mano de obra, por ser un factor productivo que abunda en estos países, se generaron reformas laborales que eliminaron la protección del

empleo en el sector formal, para colmo la alta participación de los países latinoamericanos en el mercado internacional fue por medio de recursos naturales, y las empresas de producción a través de la apertura procedieron a hacer uso de la tecnología para reemplazar parte de la mano de obra poco calificada, al mismo tiempo exigían para otros procesos trabajadores con mayores niveles educativos, por ello la demanda laboral en este sector fue limitada. Este suceso desencadenó situaciones de exclusión laboral, como el aumento de la tasa de desempleo, a cifras tan altas que excedieron las alcanzadas en la crisis de deuda a comienzos de la década (Weller, 2001, p. 21).

En América Latina persiste discriminación hacia determinados grupos sociales, la cual los excluye de oportunidades laborales y de acceso al mercado laboral, ante esta situación se ha desarrollado una tipificación de la discriminación, existe discriminación por género, por raza y etnicidad, hacia los migrantes, por orientación e identidad sexual y a las personas con discapacidad (Aguilar et al., 2018). En estos casos es aplicado un proceso de inclusión laboral, ya que existe un antecedente de problema de exclusión y discriminación que evita que grupos vulnerables puedan acceder, al igual que el resto de la población, a oportunidades laborales de calidad. La responsabilidad de la inclusión laboral no solo es de las empresas, esta es una responsabilidad social que involucra el trabajo de diversos actores. Los actores más importantes son el Estado, los Organismos Internacionales, las ONGs, empresas privadas y públicas, y las uniones sindicales que deberán trabajar en conjunto (Aguilar et al., 2018, p. 184).

La vulnerabilidad era un concepto que solo se aplicaba para poblaciones en riesgo de un desastre natural, luego se incluyó dentro del análisis social. La vulnerabilidad en el ámbito social se percibe cuando un grupo poblacional tiene escasos activos, entiéndase activos como ahorros, patrimonio, capital humano y social, que no le permiten aprovechar la estructura de oportunidades existentes, la cual se define como la posibilidad del acceso a bienes, servicios o actividades. El

trabajo es la principal fuente de ingresos de una población vulnerable, pero por la ausencia de redes de protección social, se desarrollan problemas de inserción laboral, exponiendo a la población no solo a la vulnerabilidad social, sino también a la vulnerabilidad laboral. La vulnerabilidad laboral hace referencia a grupos que a causa de la carencia de activos en este ámbito, como conocimientos, habilidades y experiencias, no tienen acceso a actividades y oportunidades laborales que les facilitarían mayores ingresos, mejorando su calidad de vida. Este tipo de vulnerabilidad se evidencia en los indicadores de participación laboral, tasa de ocupación y en los relacionados a la calidad del empleo, como el ingreso laboral, debido a los altos niveles de pobreza y las escasas redes de protección social, una persona que trabaje no se descarta como población vulnerable (Weller, 2009, pp. 7–8).

La inclusión socioeconómica de las personas con discapacidad tiene múltiples efectos positivos. El acceso a la formación profesional y a las ofertas de empleo, brinda la oportunidad de adquirir autonomía financiera, contribuir al crecimiento de la familia y de la comunidad, y participar en la sociedad. También reduce la necesidad de solicitar beneficios sociales y aumenta la base tributaria (Organización Internacional del Trabajo, 2018). Es un gran avance que las personas con discapacidad sean una población económicamente activa, ya que se reduce el gasto público del Estado en programas sociales y ayudas económicas, al igual, que aumenta el ingreso fiscal por medio de las contribuciones que puede hacer la población en el sistema tributario; Al mismo tiempo, es positivo que las personas con discapacidad reciban pensiones sociales para la mejora de su calidad de vida. Sin embargo, en el caso de las personas que están en edad económicamente activa, puede condicionar su posición a la invalidez, afectando su voluntad en hacer esfuerzos para realizar una actividad productiva, y reafirmando su dependencia a la ayuda del Estado (Pereda et al., 2003, como se citó en Clemente, 2017, pp. 126–127). Si se pretende crear

condiciones institucionales que permitan la inclusión laboral de personas con discapacidad, se debe incorporar la accesibilidad en aspectos como:

- Estructura de oportunidades de formación, para permitir la adquisición de cualidades de empleabilidad
- Estructura de oportunidades de empleo, para propiciar que las personas que adquieran esas cualidades puedan insertarse efectivamente a un empleo

La accesibilidad disminuye situaciones de inequidad en las oportunidades de incorporar atributos y cualidades de empleabilidad, lo cual propicia el espacio para el ejercicio pleno de derechos fundamentales, tales como, el derecho a la educación, el derecho a la adquisición de conocimiento, al igual que el derecho a la formación profesional y al aprendizaje permanente. De esta forma, también se generan oportunidades de conseguir un empleo cuando ya se adquirieron esas cualidades (Sempertegui, 2015, p. 413).

Las personas con discapacidad tienen derecho a aspirar a un trabajo decente, sobre la base del respeto a los derechos de los trabajadores, la no discriminación, la protección social, oportunidades de empleo y diálogo social. Las personas con discapacidad enfrentan altas tasas de desempleo y subempleo, incluso aquellas que logran estar empleadas se encuentran en menores niveles de seguridad, tiene menor nivel salarial y pocas perspectivas de progreso. Las diferentes barreras que se presentan como físicas o actitudinales, son factores que desalientan y los llevan a perder a la esperanza de lograr una vida decente por medio de la integración en el mercado laboral (Somavía, 2014, pp. 98–99). Por medio de estudios sociales se han indagado las causas de exclusión laboral, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) determino algunas causas del alto desempleo de la población:

- Formación y nivel profesional incompleto, no adaptados a la demanda laboral
- Necesidad de una mayor formación e información de las personas con discapacidad para poder adquirir mayor nivel de profesionalidad
- Discriminación por parte de los empleadores o los responsables de recursos humanos hacia el personal con discapacidad
- Dificultad de tener recursos financieros ante el autoempleo
- Dificultades en el acceso al transporte, adaptación a los centros de formación o al trabajo (CERMI, 2001, como se citó en Clemente, 2017, pp. 28–29)

La OIT ha tipificado las barreras que enfrentan las personas con discapacidad en el desarrollo de competencias profesionales y el empleo, las cuales son, los prejuicios negativos sobre sus capacidades profesionales y sobre sus logros académicos inferiores; la falta de experiencia laboral, se impone como un obstáculo para las personas con discapacidad en la búsqueda de empleo; el desajuste de las competencias, los programas de formación no siempre están al día con los avances tecnológicos y no siempre responden a las exigencias de la industria; el aislamiento social, los programas de formación segregados llevan a las personas con discapacidad al subdesarrollo de las aptitudes sociales necesarias para el empleo; los bajos niveles de escolarización, debido a que el sistema de formación ordinario excluye a las personas con discapacidad, estas suelen tener menos años de formación; metodologías de enseñanza inadecuadas, puede presentarse que el desarrollo de competencias dentro del aula no sea adecuado a las necesidades de aprendizaje; explotación, existen escuelas y talleres segregados donde las prácticas profesionales no cumplen con la legislación nacional en materia laboral; transporte, cuando las escuelas de aprendizaje se encuentran lejos, se generan problemas en el transporte, en especial para aquellas personas que viven en zonas rurales (2018, p. 3).

Estas situaciones resaltan la importancia de los programas de aprendizaje y de formación en el lugar de trabajo para contrarrestar las barreras anteriormente mencionadas. Los prejuicios negativos se afrontan mostrando a los empleadores el potencial profesional de las personas con discapacidad. En el caso de la falta de experiencia profesional, cuando se brinda el acceso al empleo, los individuos por medio del aprendizaje profesional adquieren conocimiento y experiencia formándose dentro de las empresas. En el desajuste de las competencias, el aprendizaje profesional permite que las personas adquieran las competencias inmediatas exigidas en las empresas, al igual que la formación en el uso de medios tecnológicos y material utilizados. El aislamiento social se contrarresta con las aptitudes sociales que se practican a diario en el ambiente laboral. Para los bajos niveles de escolarización se puede motivar a la formación compensatoria, aprendiendo de materias básicas como matemáticas o lectoescritura en el lugar de trabajo. Las metodologías de enseñanzas inadecuadas son contrarrestadas por la formación integrada en el lugar de trabajo y supervisada de manera individual, lo cual resulta eficaz para adaptarse fácilmente a las necesidades de aprendizaje. La explotación se ve superada por el aprendizaje profesional de calidad que respeta toda la normativa referente a lo laboral. Y finalmente, para superar los problemas de transporte por la lejanía de las escuelas de formación, los programas de aprendizaje profesional pueden desarrollarse en empresas locales, en algunos casos los empleadores asumen los costos del transporte (Organización Internacional del Trabajo, 2018, p. 3).

El aprendizaje profesional puede transmitir competencias técnicas y preparar a los jóvenes para el mercado laboral, y el empleador se ve beneficiado teniendo una plantilla calificada acorde a los parámetros exigidos, este se imparte bajo dos modalidades combinadas, formación en el lugar de trabajo y formación académica. La formación en el lugar de trabajo se basa en la experiencia

en un entorno laboral real, puede adoptar diversas formas como pasantías, becas o prácticas, además puede verse como un componente de apoyo de los programas de educación técnica y profesional. Los programas de aprendizaje que toman en cuenta a las personas con discapacidad son un puente entre este grupo social excluido y el empleo productivo, lo cual beneficia a los aprendices y a los empleadores (Organización Internacional del Trabajo, 2018, pp. 1–2); los programas de este tipo, “brindan la oportunidad a empleadores y a aprendices de aprender mutuamente: el empleador puede conocer el potencial profesional y el desempeño laboral de los aprendices con discapacidad; estos últimos pueden adquirir y mejorar las competencias profesionales y sociales” (Organización Internacional del Trabajo, 2018, p. 3).

Para la aplicación de programas de aprendizaje profesional de alta calidad se deben cumplir con disposiciones prácticas e institucionales en diferentes segmentos para propiciar un ámbito laboral y de formación favorable; por su parte los empleadores pueden facilitar los procesos de selección y contratación de aprendices, indicando en los anuncios de vacantes que se aceptan solicitudes de personas con discapacidad y que las necesidades relacionadas con la discapacidad serán atendidas. Los puestos vacantes deben publicarse en formatos alternativos, como el formato digital accesible, en caracteres grandes o Braille. Las pruebas y los criterios de selección deben centrarse en las competencias profesionales, las aptitudes y los conocimientos considerados como esenciales para la formación en la empresa. Se debe velar por la accesibilidad física y las adaptaciones del lugar de la entrevista, así como por los ajustes a la metodología de las pruebas, la presencia de una persona de apoyo y, de ser necesario, debe proporcionarse interpretación de lengua de señas. En el caso de la adecuación y el lugar de trabajo, debe haber una correspondencia entre los requisitos del puesto, y las habilidades y aptitudes que desarrolla el aprendiz, en esto erradica el éxito de los programas de aprendizaje profesional, a su vez los empleadores pueden

colaborar con este éxito, haciendo la sustitución de tareas del puesto de acuerdo a las competencias y habilidades del pasante con discapacidad (Organización Internacional del Trabajo, 2018, p. 4).

En el ingreso al trabajo se deben tomar medidas de gestión de la accesibilidad y ajustes, las modificaciones de la infraestructura física en el lugar de trabajo deben responder a las necesidades individuales sobre la base de las correspondientes consultas con el aprendiz. Los servicios especializados y las Organizaciones de personas con discapacidad pueden prestar asesoramiento especializado sobre la provisión de los ajustes razonables. Cabe tener en cuenta ciertos elementos básicos de accesibilidad, como una entrada de fácil acceso, espacios que permitan la circulación por las instalaciones y diferentes adaptaciones del área de trabajo, las herramientas y el equipamiento. Puede que las normas del personal, los protocolos de seguridad, las instrucciones y otra documentación deban estar disponibles en un lenguaje sencillo y en formato electrónico. A su vez es indispensable propiciar entornos laborales respetuosos, las empresas deben preocuparse por establecer una cultura de trabajo positiva y útil, los directivos deben tener compromiso con la inclusión de la discapacidad y poner a disposición de todos los empleados la información relativa al protocolo para aplicarla, para que haya interés en la inclusión debe haber un proceso de sensibilización hacia el personal de trabajo sobre la discapacidad y sobre las necesidades específicas de los pasantes (Organización Internacional del Trabajo, 2018, p. 5).

Con el fin de que los aprendices puedan adecuarse fácilmente a los puestos de empleo es necesaria la orientación en el lugar de trabajo y en la empresa, y comunicar lo relacionado con los procedimientos de salud y seguridad en el trabajo. La información de este tipo se comunica en un formato accesible para el aprendiz, en algunos casos la empresa puede optar por asignarle un compañero de trabajo que le preste apoyo en la vida cotidiana y en el desarrollo de sus relaciones sociales en la empresa. Cuando el aprendiz este en el ejercicio laboral es fundamental la

supervisión y tutoría, o también la asignación de un preparador laboral, en algunos países se ha optado por designar a empleados la tarea de supervisión, ellos hacen seguimiento del proceso de aprendizaje y se mantienen en contacto con las escuelas, en caso de que sea necesario se presta asistencia, son los trabajadores con experiencia los cuales se les designa la tarea de llevar a cabo el proceso de aprendizaje profesional. Los aprendices con discapacidad pueden verse beneficiados de la tutoría y la supervisión, sobre todo si se da al comienzo del programa. Si se hace necesario se puede asignar ayudantes temporales externos para prestar asistencia adicional (Organización Internacional del Trabajo, 2018, p. 5). La efectividad de los programas dirigidos a la inclusión laboral dependerá de la continuidad, supervisión y reafirmación que se les haga con el paso del tiempo (Aguilar et al., 2018, p. 181).

El trabajo y la educación son factores necesarios para la inclusión social y la reducción de las desigualdades, no obstante, los logros educativos de las personas no los trasladan de forma inmediata al mercado laboral, esto se evidencia al observar indicadores de calidad de empleo de poblaciones de mayor escolaridad que tienen menor ingreso salarial que otra población con menos grado de escolaridad, lo cual se debe a la existencia de discriminación al primer grupo (CEPAL, 2016, p. 41). El ámbito educativo es un espacio donde las personas desarrollan habilidades, destrezas, actitudes y conocimientos que los preparan para el mundo laboral, en este sentido la formación técnica es un instrumento indispensable en la mejora de la cualificación profesional de jóvenes y trabajadores, por ello, mejora la empleabilidad y competitividad de las empresas y de los sistemas productivos (Tomaselli, 2018, p. 8). La educación técnica presenta resultados positivos, pero se evidencia cierta heterogeneidad en los resultados según el perfil profesional analizado y las condiciones socioeconómicas. Asimismo, se ha observado a nivel de la inclusión laboral y productiva que, en niveles educativos bajos, como la educación técnica se da una

incorporación más temprana en los mercados laborales, pero en empleos de menor calidad (Tomaselli, 2018, p. 41).

La institucionalidad laboral es el conjunto de mecanismos que establecen reglas de comportamiento entre los actores del mercado laboral, como las políticas activas del mercado laboral y la legislación que rige en las relaciones laborales, cuya finalidad es garantizar la generación de empleo de calidad, por medio de dos objetivos, asegurar el funcionamiento eficaz del mercado laboral, y lograr la protección de los individuos más débiles en el mercado, que presentan desigualdades estructurales con otros actores (CEPAL, 2008, p. 21). Las políticas de empleo en torno a las personas con discapacidad cada vez más reciben mayor importancia, a su vez se dedican más recursos a la creación de oportunidades de acceso a los puestos de trabajo en el mercado laboral, tanto en el sistema ordinario como protegido, esto es debido a las presiones sociales de las personas con discapacidad por medio de sus organizaciones, en defensa de la inclusión y la igualdad (Lorenzo, 2004, p. 76). Estas organizaciones coinciden en que, “la educación y el empleo son, para las personas con discapacidad, los factores determinantes del proceso de integración social y los pilares de la igualdad y la dignidad como bases imprescindibles para el ejercicio real de la libertad” (Lorenzo, 2004, p. 86).

En los programas sociales se han utilizado mecanismos para mejorar las condiciones de empleabilidad en los grupos vulnerables, los instrumentos que actúan para mejorar la oferta laboral son, 1) la capacitación y formación profesional, para el mejoramiento de los conocimientos en la capacitación se destacan dos tipos, la capacitación tradicional, consiste en desarrollar conocimientos para el desarrollo de un oficio, y la capacitación de competencias, donde se desarrollan habilidades para todo tipo de circunstancias y son adaptables al cambio (CEPAL, 2008b, como citó en CEPAL, 2011, p. 43). Cabe resaltar que debe diferenciarse la capacitación

para personas con experiencia en el mercado laboral u ocupadas, la cual se orienta a mejorar la productividad o la especialización, o en su defecto ambas, de la capacitación para personas cesantes, que apunta a prestar las condiciones para la inclusión laboral y recapacitación; 2) la nivelación de estudios y deserción escolar, las acciones encaminadas a impedir la deserción escolar y promover la terminación de estudios son esenciales para el acceso al mercado laboral. La calidad de los programas de capacitación está asociada al nivel de estudios alcanzados, ya que una capacitación de unas cuantas semanas, no puede compensar los déficits en educación y capital humano (CEPAL, 2011, pp. 44–45).

Por otro lado, están los mecanismos que actúan para la mejora de la demanda laboral, los cuales son, 1) la generación de empleo directo, es la expansión de la demanda de trabajo a través de planes de emergencia o planes de desarrollo departamentales, municipales y regionales que operan ofreciendo trabajos temporales, este tipo de empleo generalmente se provee en etapas de crisis económica para aumentar la tasa de ocupación rápidamente; 2) la generación de empleo indirecto, es la provisión pública de estímulos económicos hacia el sector privado, con el fin de que las empresas contraten más empleados, estos estímulos pueden ser subsidios hacia el costo salarial o no salarial, esta estrategia basada en la experiencia se muestra altamente efectiva, en especial para los grupos vulnerables que muestran dificultades en el acceso al empleo; 3) el apoyo al empleo independiente, esto se da por medio de intervenciones que fomentan el autoempleo y el microemprendimiento, favoreciendo al aumento de los activos de las poblaciones vulnerables, los instrumentos que se suelen usar para fomentar estas modalidades de empleabilidad son el microcrédito, y otros servicios no financieros, ligados a la capacitación, en temas como finanzas y ahorro, planificación económica, microempresa y liderazgo, parte del éxito de los programas de microemprendimiento se le atribuye a las capacitaciones, en especial, las de formación de

habilidades de análisis de acceso al mercado, desarrollo de planes de negocios, conocimientos de administración y contabilidad; 4) los servicios de intermediación, tienen como finalidad el acercamiento de la demanda laboral y la oferta laboral por medio de la transmisión de información acerca del mercado laboral, y a su vez prestar apoyo a la elaboración de estrategias dirigidas a la inserción laboral, por experiencias de países desarrollados en la temática, se recomienda el apoyo de acompañamiento al empleado (CEPAL, 2011, pp. 46–51).

Las competencias tienen una categorización amplia, existen varios tipos de competencias aplicadas en diversos ámbitos, estas surgieron por la insatisfacción de las medidas tradicionales para predecir el rendimiento en el trabajo, la clasificación más global de las competencias es la promulgada por la Organización Internacional del Trabajo, donde se destacan tres tipos de competencias, básicas, genéricas y específicas. Otros tipos de competencias que se resaltan son las competencias profesionales por su importancia en el marco laboral facilitando la accesibilidad al mercado, estas son adquiridas mediante la educación superior y mejoran las posibilidades de los individuos de conseguir empleo, a través de la formulación de criterios académicos, competencias y calificación profesional. Las competencias profesionales se definen como un conjunto de conocimientos, destrezas y aptitudes que describen el resultado de un proceso de aprendizaje, se hacen necesarias para ejercer una profesión, resolver problemas de la profesión y tener capacidad de asistir en el contexto profesional y en la organización del trabajo. Las competencias profesionales son factores que intervienen en la inserción de un profesional pero no la garantiza, a su vez se ha establecido una tipología entorno a este tipo de competencias, competencias técnicas, metodológicas, sociales y competitivas (Pérez, 2012, pp. 27–28).

En los programas de inclusión social y laboral se destaca el papel de las competencias transversales, puesto que, se describen como componentes estratégicos para el desarrollo de los

mismos, estas se definen como, “habilidades para la vida o socio emocionales, son atributos o características de una persona que le permiten desempeñarse de manera efectiva más en la vida social y laboral. La carencia de estas competencias constituye un elemento de fuerte desventaja social, que se suma a otras condicionantes del contexto. Su reforzamiento aporta sustantivamente a la autonomía de las personas” (Casa de América, 2015, como se citó en Raciti, Vera, & Giuliano, 2016, p. 107). Se ha comprobado que estas competencias mejoran el desarrollo de la carrera y el desempeño laboral, a su vez se consideran efectivas para tener acceso a un gran número de trabajos, tienen un papel fundamental en el desarrollo personal, la empleabilidad y la inserción laboral (Raciti et al., 2016, p. 107), debido a que, “las competencias transversales constituyen un recurso estratégico para que el sistema de conocimientos técnicos pueda expresarse operativamente en una profesionalidad adecuada al rol. Y es justamente la capacidad de amoldar al rol la profesionalidad que se posee, lo que determina el potenciamiento de los niveles de empleabilidad de los individuos” (Raciti et al., 2016, p. 108). El modelo de competencias transversales de Goleman, atribuye como competencias la autoconciencia, conciencia social, autorregulación y regulación de las relaciones sociales (Boyatzis, Goleman y Kenneth, 1999; Goleman, 2001, como se citó en Raciti et al., 2016, p. 113).

El modelo genérico de empleo para poblaciones vulnerables creado por la fundación Corona se construyó a partir del aporte del modelo del programa “Pacto por la productividad” aplicado en Colombia, el cual obtuvo reconocimientos como buena práctica por el IV Congreso Pacto Global “Arquitectos de un Mundo Mejor”, al atender criterios de contribución, impacto, replicabilidad, innovación y alianzas transformadoras para el país (Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 16). En el modelo genérico el término población vulnerable se entiende como las personas en edad y con intención de trabajar pertenecientes a grupos poblacionales

tradicionalmente fuera o excluidos del mercado laboral. La concepción de población vulnerable se deriva de la vulnerabilidad laboral, situación que expone a algunas personas a enfrentar en ciertos contextos más barreras para poder acceder o permanecer en el mercado laboral formal, lo cual se ve ocasionado por la carencia de estas personas de activos. El modelo propone acciones en la generación de activos y en la mejora de oportunidades, a través de la implementación de ajustes que permitan el acceso del grupo poblacional vulnerable a oportunidades de empleo. Debido a que si se da la mejora de los activos sin intervenir en la mitigación de barreras de acceso a oportunidades, se expone a la población vulnerable a competir en el mercado laboral con personas más calificadas que ellos (Fundación Corona et al., 2016, p. 11).

El modelo es una conceptualización del sistema de empleo inclusivo, agrupando los actores, dinámicas y conceptos de la vinculación laboral de poblaciones vulnerables, de esta forma permite integrar iniciativas territoriales existentes de promoción de empleo inclusivo y guiar el diseño de nuevas iniciativas. Se fundamenta bajo dos premisas, se busca atacar las barreras que impiden que la población vulnerable acceda a un empleo digno; dentro de las barreras se encuentran temas como la falta de acceso a los servicios de formación, la falta de apropiación de competencias básicas por parte de la población, los procesos de selección excluyentes, la ausencia de orientación socio ocupacional adecuada, y barreras sociales y actitudinales. La segunda premisa se basa en que la inclusión laboral no depende solo de las personas, o de los empleadores, o de los actores institucionales encargados de ejecutar la política pública, todos los actores que intervienen en la inclusión laboral deben trabajar de forma articulada. El modelo se basa en la integración entre tramos, componentes y elementos que son interdependientes, y que se adecuan a todas las personas. Cada uno de los componentes tiene como objetivo eliminar los obstáculos que se presenten en el camino de personas o empleadores para la inclusión laboral, a su vez identificar y

mitigar los elementos que obstaculicen el correcto funcionamiento de los actores institucionales en el sistema de empleo inclusivo (Fundación Corona et al., 2016, p. 7).

El modelo como estructura básica tiene a los componentes, los tramos y los elementos. Los componentes contienen temáticas en las que se presentan las barreras más recurrentes, estas permiten concentrar las acciones de los actores para mejorar la inserción de la población vulnerable. Los tramos hacen referencia a los pasos y momentos que las personas y las empresas deben seguir para la vinculación laboral. Por último, los elementos agrupan a, las rutas que se deben seguir en el proceso inclusión; los actores del ecosistema, todos aquellos que intervienen en la inclusión del grupo vulnerable; las barreras que son los obstáculos que evitan el acceso al mercado laboral; las estrategias, el conjunto de acciones que se van a tomar; y la metodología, son todas aquellas herramientas, formatos y plataformas usados para implementar una estrategia. Acorde a la estructura del modelo de inclusión laboral las personas se someten a un proceso de formación e intermediación, luego son empleadas; en el caso de los empleadores se capacitan para ser actores inclusivos (Fundación Corona et al., 2016, pp. 8–10). “El modelo entonces organiza los elementos necesarios para que una persona sea cada vez más “empleable” y para que un empleador tenga cada vez más capacidad de emplear de manera adecuada a población vulnerable”(Fundación Corona et al., 2016, p. 8).

Los componentes del modelo genérico son, las competencias y las habilidades blandas, que se denominan como el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten que una persona pueda desenvolverse de forma adecuada en la sociedad, y a su vez contribuya en la misma para el bienestar común y el desarrollo de su región; las competencias duras hacen referencia al pensamiento lógico matemático y las habilidades comunicativas, las cuales hacen posible el desarrollo de otras competencias; la orientación socio ocupacional es el proceso de

acompañamiento a la persona para la toma de decisiones y el reconocimiento de sus aptitudes, intereses y valores, y a partir de eso realizar un diagnóstico de sus posibilidades laborales en el contexto; por último, la gestión de talento humano, en este segmento se da la vinculación formal al trabajo, por medio de la articulación entre la oferta y la demanda laboral. Los tramos dentro del modelo son, la educación básica y media, en este proceso se desarrollan las competencias duras y blandas, y las personas llegan a establecer un proyecto de vida que va acompañado de un plan vocacional; la educación orientada al trabajo se da en el Sistema de Educación Terciaria, donde se generan competencias específicas, con el fin de afinar competencias necesarias para laborar; la intermediación, en este tramo la persona se encuentra bajo acompañamiento, así puede conseguir la información que necesita de las vacantes y ser parte de procesos de selección; y finalmente el empleo, el tramo donde las personas han adquirido un trabajo decente y han asegurado su permanencia en él (Fundación Corona et al., 2016, pp. 8–9).

Como estrategia de los programas de empleo inclusivo en América latina resalta las redes empresariales, el término proviene del concepto “redes sociales”, las cuales se definen como un conjunto de participantes autónomos, en este caso, representantes de empresas que trabajan de forma conjunta para generar ideas hacia el movimiento de recursos financieros y no financieros con el fin de alcanzar un objetivo común. La dificultad en la práctica de las redes es unificar los intereses de los participantes en uno solo, a estos intereses se les denomina “eslabones”, fortalecen la red haciendo mayor su permanencia en el tiempo; las divergencias en los intereses empresariales y personales crean conflictos que dificultan las labores en la red y los resultados de la misma. Dentro de las redes se da la valoración de los eslabones informales y las relaciones humanas, lo cual enriquece el trabajo colaborativo y genera deterioro en la estructura jerárquica. Las causas de disolución de las redes suelen ser por falta de liderazgo, resiliencia, determinación de los miembros

y el factor más relevante es la ausencia de un propósito común. Las redes sociales ponen en práctica la inclusión y la diversidad que desean alcanzar al interior de su propia organización, demostrando que las diferencias que pueda haber entre los miembros enriquecen el trabajo colectivo (Organización Internacional del Trabajo, 2017, pp. 1–2).

Las redes empresariales por la discapacidad son un claro ejemplo de redes sociales que promueven la inclusión laboral, son un conjunto de empresas privadas que emplean a personas con discapacidad, unen sus fuerzas para brindar apoyo entre pares, compartir conocimientos, crear herramientas y productos conjuntos, a su vez organizan reuniones y eventos de intercambio y concientización. Las redes empresariales exitosas son inspiración para buenas políticas y prácticas de inclusión laboral de las personas con discapacidad visual no solo para sus miembros al interior de la organización, sino también para la comunidad empresarial a nivel nacional e internacional. Las redes empresariales son decisivas en el aumento de la conciencia de las empresas sobre asuntos de discapacidad y en poder dar a conocer los beneficios empresariales de la inclusión, así como la preparación de las empresas para recibir y tener personal con discapacidad (Organización Internacional del Trabajo, 2017, pp. V–VI). Las redes empresariales requieren estructuras mínimas para su funcionamiento, que les permitan el manejo y divulgación de la información, la implementación de los procesos de motivación y adhesión, el desarrollo de capacitaciones para los miembros de la red, y el diseño de estrategias de monitoreo para sus planes estratégicos (Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 22).

Según la experiencia de los programas de inclusión laboral para personas con discapacidad de América Latina las redes empresariales requieren estructuras mínimas para su funcionamiento, que les permitan el manejo y divulgación de la información, la implementación de los procesos de motivación y adhesión, el desarrollo de capacitaciones para los miembros de la red, y el diseño de

estrategias de monitoreo para sus planes estratégicos. En las redes tanto nacionales como regionales debe haber vinculadas empresas que tengan interés en promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, así como iniciativas del sector privado que sean validadas y tengan impacto en su lugar de origen; a su vez debe haber una participación dentro de las redes de las organizaciones nacionales o latinoamericanas de personas con discapacidad. Esta participación facilitará la implementación de procesos de transferencia de conocimiento para generar capacidad técnica a nivel local o nacional. Debido a los pocos recursos para la inversión social y la necesidad de mayor inclusión laboral en estos países es necesario el intercambio de experiencias y de insumos técnicos para que se puedan poner al servicio en cualquier instancia, por esto organizaciones como la OIT prestan su apoyo para el desarrollo de las redes empresariales (Organización Internacional del Trabajo, 2017, pp. 21–22).

2.2.2 Teoría Circular de Myrdal

Según Gunnar Myrdal un proceso social está constituido por un complejo de cambios entrelazados, circulares y acumulativos. Dentro del sistema social no existe una tendencia hacia la auto estabilización, este sistema no se mueve así mismo hacia un equilibrio entre las fuerzas, sino que se mantiene alejado del mismo. Un cambio en el sistema no da lugar a cambios compensadores, sino a cambios coadyuvantes que mueven este complejo de fuerzas en dirección del cambio original, impulsándolo más lejos o cerca del equilibrio. Este fenómeno de causación circular hace que el proceso social se convierta en un proceso acumulativo y que a menudo su velocidad sea a un ritmo acelerado (1964, pp. 24–25). La causación circular se aleja del análisis clásico de la economía y constituye una hipótesis más adecuada que la del equilibrio estable para llevar a cabo el análisis de un proceso social. La hipótesis de la causación circular acumulativa

está estrechamente vinculada a la teoría del crecimiento desequilibrado, a su vez no hace separación de los factores económicos y no económicos. Entre los diversos factores existe la relación de causa y efecto, si ocurre un cambio en alguno de ellos se producen diversos cambios dentro del sistema. Si estos cambios son positivos, se moverán hacia un proceso de crecimiento que se auto reforzará, lo que significa que el crecimiento se da ante los desequilibrios inducidos por la dinámica de algunos factores y sus efectos sobre otros (Mario & Piva, 1998, p. 53).

La dinámica en el sistema bajo el principio de causación circular funciona de esta forma, suponiendo la existencia de un sistema donde existan dos factores que se causan entre sí, al producirse un cambio en cualquiera de los dos factores, se produciría también inevitablemente un cambio en el otro factor, lo que iniciaría un proceso acumulativo de interacción mutua donde el cambio experimentado por un factor estaría apoyado de manera continua por la reacción del otro factor, y así continuamente en forma circular; en el caso de registrarse un avance en alguno de los factores, se contribuiría a mejorar todo lo demás (Myrdal, 1964, p. 28). Si en la realidad social se cumple el principio acumulativo ofrece efectos finales de una magnitud mucho mayor que los esfuerzos que se hagan para obtener reformas y los costos en que pudiera incurrirse al hacerlas. Bajo esta teoría es inútil buscar un factor predominante o básico dentro del sistema, el cual se pensaría que es un factor económico, esto se debe a que hay una interrelación entre los factores y todos se consideran importantes y relevantes dentro del proceso social. Por ello en materia política es improbable que una política racional opere para lograr el cambio de un solo factor (Myrdal, 1964, pp. 31–32).

Al realizar un cambio en el sistema se tendrá en cuenta que “el sentido del cambio global dependerá del sentido del primer cambio, con lo que se supone que básicamente los factores que se contraponen en el cambio, aunque por supuesto todos no sean del mismo signo” (Carpí, 1975,

p. 350), es decir, la dirección del cambio del sistema dependerá del primer cambio, el cual re direccionará los factores que se contrapongan al mismo, este primer cambio no necesariamente debe ser un hecho, no sólo los hechos consumados dan lugar a reacciones en cadena, también las expectativas de cambio pueden hacerlo. Sin embargo, el problema no es tan simple como se ha planteado, ya que las consideraciones en base a grandes agregados esconden aspectos diversos y a veces contradictorios en un mismo fenómeno, por otro lado, los efectos en los cambios no se perciben tan rápidamente por los *lags* de reacción que experimentan ciertas variables básicas que se muestran tardías en reacción, llegando incluso a ser neutralizados los efectos. Por esto, puede que el cambio pase desapercibido en el corto y medio plazo, sobre todo cuando los estímulos externos son diversos y contradictorios, y se pueda creer en el estancamiento del sistema (Carpí, 1975, pp. 350–351).

Si la teoría circular acumulativa es asertiva se puede producir un movimiento ascendente de todo el sistema a través de medidas aplicadas en un punto u otro de entre varios del sistema; pero esto no quiere decir que desde un punto de vista práctico y político sea indiferente donde y en qué forma se debe atacar un problema de desarrollo. Mientras se tenga mayor conocimiento acerca de la forma en que los factores están interrelacionados, los efectos que tendrá un cambio primario de un factor sobre todos los demás factores, y cuando se reproducirá esos cambios en éstos, se estará en posición de determinar cómo elevar al máximo los efectos de un esfuerzo dado de la política pensada para impulsar y cambiar el sistema social (Myrdal, 1964, p. 31). “Las políticas de desarrollo son posibles en tanto se logre dar un impulso en ciertos factores cuyos efectos finales acumulativos inicien un proceso circular positivo” (Mario & Piva, 1998, pp. 53–54). No obstante, cabe resaltar que no es coherente pensar que solo basta con un “empuje inicial” para que el sistema sea orientado al equilibrio por fuerzas naturales, realmente se necesitan de una serie de políticas

orientadas al desarrollo de la región (Mario & Piva, 1998, p. 54). La forma en que se desarrolla la dinámica del principio de causación circular es coherente al enfoque incrementalista en la política.

La causación circular acumulativa, sea de orden descendente o ascendente, generando pobreza o acumulación, puede iniciarse por cualquier cambio importante y persistente que altere substancialmente las variables económicas, un cambio en las relaciones de intercambio, la demanda, la capacidad de ganar dinero, la inversión, la producción, etc. Cualquiera que sea la causa del crecimiento o estancamiento, la interrelación entre los distintos factores hace que normalmente las fuerzas del mercado hagan de este proceso acumulativo, un proceso que aumente las desigualdades (Mario & Piva, 1998, p. 54). También puede ocurrir que el cambio social se detenga, cuando se da lugar a nuevos cambios exógenos, que tengan la dirección y fuerza necesarias para detener el sistema. Sin embargo, ya que desaprueba la idea de fuerzas equilibradoras del sistema, se cree en una posición inestable, donde cualquier nuevo cambio exógeno daría inicio de nuevo, a través de las reacciones del sistema, a un proceso acumulativo que se alejaría de esta posición en dirección del nuevo cambio. Bajo este planteamiento, la posición de reposo puede alcanzarse mediante la interferencia política, por medio de políticas que sean planeadas y aplicadas para detener el movimiento (Myrdal, 1964, pp. 24–25).

El supuesto del sistema es mucho más complejo que un modelo abstracto, el ideal científico no consiste solo en dividir los factores en sus elementos constitutivos y ordenarlos en esa forma, sino en atribuir a cada uno de los elementos una magnitud cuantitativa de su capacidad, para ser influidos por los cambios registrados en otros elementos del sistema o por los cambios experimentados por fuerzas exógenas. Para el análisis de un proceso social se propone analizar las interrelaciones causales del sistema mismo, a medida que se mueve bajo la influencia de fuerzas externas, así como también el impulso de su propio proceso interno. Las fuerzas externas se

encuentran constituidas por toda la comunidad nacional que comprende el objeto del estudio, algunas fuerzas como la situación económica y las oportunidades de empleo, están sujetas a cambios a corto plazo. Otras fuerzas externas se muestran más constantes en el tiempo, porque pueden provenir de ideales heredados en la sociedad. Las fuerzas externas impulsan constantemente al sistema en uno y otro sentido, y al propio tiempo hacen cambiar la estructura de las fuerzas dentro del sistema mismo. En este proceso se desarrolla otro factor importante, el tiempo, debido a que al registrarse un choque sobre las distintas variables del sistema, éstas se dispersarán en forma muy diferente a lo largo del eje del tiempo (Myrdal, 1964, pp. 29–30).

La premisa del carácter acumulativo de los cambios y de sus cualidades desequilibradoras, es realmente valiosa porque permite introducir la dinámica real, es decir, la historia dentro del análisis económico y social, con ello se ha podido superar el historicismo burgués que se niega a hablar de las limitaciones históricas del modo capitalista de producción. Myrdal resalta la importancia en el análisis tanto de los factores económicos como no económicos, aludiendo a que trazar una diferenciación entre ellos, es algo inútil y carente de lógica, que debería ser reemplazado por una distinción de factores pertinentes y no pertinentes, esperando que estas catalogadas distinciones no sean usadas para diferentes problemas (Valenzuela, 1974, p. 198). También el economista remarcó el carácter multidisciplinario en el análisis del desarrollo al incluir los factores no económicos, considerando como variables exógenas a elementos sociales y políticos que pueden interferir en el objeto de estudio. Cabe resaltar que el hecho de que existan facetas políticas y sociales como la estrictamente económica no limitará la labor del economista enfocado en el desarrollo, al contrario esto exigirá enfoques más profundos desde otras especialidades de las ciencias sociales (Fontela Montes, E.; Guzmán, 2003, pp. 224–225).

La importancia de esta noción reside en que considera la realidad como un ente dinámico, inestable y transformable por la interacción de sus propias variables, las que a su vez pueden cambiar con la misma realidad. Esta realidad puede ser impulsada, acelerada u obstaculizada mediante la actuación política, la cual es un elemento exógeno dentro del modelo, y posee un alcance transformador en él mismo. Los procesos sociales tienen sus propios mecanismos de cambio que pueden ser más o menos efectivos, o actuar en un sentido u otro, pero siempre, y a largo plazo, con dimensión de cambio, valga la redundancia, pudiendo la acción política acelerar o cambiar el sentido del proceso. Para un hombre preocupado por la reforma y el cambio progresivo, el principio de causación circular es básico. Desde el punto de vista político en una perspectiva progresista proporciona una visión optimista o pesimista según los casos del devenir histórico (Carpí, 1975, p. 348).

Myrdal resalta una serie de estímulos que emanan de los sistemas en desarrollo y que inciden en otros produciéndoles algunos efectos positivos *spread effects*, que impulsarán el mecanismo hacia arriba, y algunos efectos negativos *backwash effects* que tenderán a detener o a impulsar hacia abajo su mecanismo. Ambos efectos tienen un carácter pluridimensional, es decir, son de tipo social, político, económico y psicológico. En ese sentido lo que tenemos es un sistema cuyos elementos son a la vez sistemas que funcionan según el modelo de causación circular acumulativa (Carpí, 1975, p. 353). En cuanto a los estímulos existe la posibilidad de calibrar cuantitativamente tanto la fuerza del estímulo de un factor sobre otros como su propia reacción interna ante un estímulo procedente de afuera. Igualmente es conveniente, y posible, medir el tiempo necesario para que se manifieste la reacción receptiva de un factor. Sin embargo, el autor se muestra consciente de las dificultades que propone este planteamiento por la imposibilidad de cuantificar ciertas variables y relaciones del sistema. Una cualidad significativa de la teoría de causación

circular es su alta proyección práctica, el hacer hincapié en la pluralidad factorial significativa en contra de la unidimensionalidad tradicional del determinismo económico, y la posibilidad de poder actuar sobre un amplio campo confiere a los órganos de decisión un margen de libertad que no tenían antes (Carpí, 1975, pp. 351–352).

Por otra parte, se distingue dentro del sistema unos elementos que dominan, que se desarrollan a costa de los demás, y otros que son dominados que menguan su desarrollo, se estancan o involucionan. Esto es importante por varios motivos, primero porque aproxima más el modelo a la realidad, complicándolo en sí; se nos presenta enseguida el problema de hasta qué punto son las fuerzas internas las que mantienen estancado el sistema o lo son las exógenas que sobre él actúan, o bien son ambas, esto obliga al científico a plantearse en el análisis concreto, tanto la búsqueda, el análisis de las variables, y las relaciones básicas del sistema como de las fuerzas exógenas que influyen sobre éste, así como el peso relativo de cada conjunto y su interacción en la conformación del proceso que enmarca a dicho sistema; segundo, porque presenta la realidad social global como resultante de la dinámica interna e interacción de los subsistemas que la componen. De esta forma, la problemática del subdesarrollo de los países debe plantearse como un subsistema de un sistema amplio, donde se da el libre juego de las fuerzas del mercado, en este caso, el sistema capitalista mundial, al mismo tiempo coexiste el planteamiento de una estrategia de desarrollo, que es la influencia del entorno del subsistema, específicamente las relaciones de poder e intereses dominantes en el sistema mundial, y la subsiguiente superación de sus efectos negativos (Carpí, 1975, p. 354).

Cabe señalar elementos que tienen una destacada participación en la causación circular, son el tiempo y la inercia. Cuando se generan alteraciones exógenas sobre un elemento sus efectos suelen tardar, por tanto, la reacción también, esto da a entender que este efecto o alteración es

continuo, si no fuera así el estímulo inicial sobre algún elemento se anularía y a su vez la respuesta del mismo. La inercia puede verse como una falta de receptividad ante el estímulo por parte del elemento, esto puede ocurrir por un rechazo del elemento receptor o bien de acciones adversas que neutralizan ese estímulo o lo desvían del camino previsible, en otros casos la no receptividad puede darse del resto del sistema hacia el cambio de uno de los elementos lo que neutraliza el efecto impulsor. Aquí se revela la transcendencia de la política por la necesidad de intervenir sobre más de un factor, para conseguir efectos de carácter propulsivo sobre el sistema en conjunto, si de mejorar el subdesarrollo de los países se tratase se actuaría en un campo amplio, se intervendría tanto sobre las estructuras sociales, como las actitudes y niveles de vida. Al analizar la incidencia de estos factores se sostiene que un proceso auto sostenido de cambio del sistema podrá darse cuando el impulso secundario (resultante de la interacción de los elementos del sistema ante el estímulo inicial) sobre el elemento receptor del primer impulso, sea suficiente para mantener el cambio primario, originado por éste y propulsarlo aún más (Carpí, 1975, p. 357).

La teoría de causación circular es una teoría adaptada para la explicación del sistema socioeconómico en movimiento porque informa como cambia y como se relacionan las variables relevantes en un marco unidireccional, predice el cambio iniciado o el derivado de determinadas acciones. Sin embargo, tiende a no especificar a qué se debe el cambio del sistema, ni explica todos los aspectos del cambio, aspectos que pueden llegar a determinar la forma del sistema y la dirección del cambio. Por ejemplo, en el caso de un país que comienza un proceso de industrialización que desencadena una serie de cambios socioeconómicos, que tienden a ampliar este proceso, el principio de acumulación facilita la examinación del proceso de cambio y como las variables del sistema social reaccionan frente a esto, pero no podría explicar el cómo y la causa del cambio, los factores que lo limitan y que efectos derivados tiene. El mecanismo expuesto por

Myrdal tiene validez explicativa cuando se piensa en un escenario determinado dentro de un sistema. Myrdal da por sentado la existencia del sistema, pero no hace un análisis riguroso de su funcionamiento. No obstante, su consideración es básica desde la perspectiva del cambio de la realidad global y la superación del subdesarrollo (Carpí, 1975, pp. 363–366).

El principio de causación circular es un instrumento sutil de la política social, ya que simplifica la realidad por medio del planteamiento de un escenario, ante la pulsación determinada sobre elementos concretos del sistema. A su vez, permite comprender como los elementos del sistema, en determinadas condiciones y ante ciertos estímulos, pueden ser actores de su propia dinámica y la de sistema. Este modelo supone comprender el propio potencial de cambio de la realidad al valorar si el hecho resultante del cambio es altamente superior al valor social de su propio costo (Carpí, 1975, p. 360). “El mecanismo nos puede decir que el progreso económico supone cambios sociales y políticos que tienden a potenciarlo, y así sucesivamente, constituyendo un proceso de causación circular acumulativa”(Carpí, 1975, p. 368) Cabe resaltar que las relaciones entre los conjuntos y los cambios influyen mucho más sobre los países subdesarrollados que sobre los países desarrollados, por el carácter asimétrico de la relación y la mayor independencia de los últimos. Este planteamiento supone y exige un análisis de la realidad mundial desde la perspectiva del sistema, estructura y proceso, implicando por otra parte la elaboración de esquema analítico que permita explicar el desenvolvimiento del sistema endógenamente. Esto obliga a delimitar los mecanismos sociales básicos, así como las variables fundamentales (de carácter económico, social, político, psicológico y tecnológico) que van a permitirnos la explicación a un cierto nivel de abstracción (Carpí, 1975, p. 367).

2.2.3 Teoría de las políticas públicas

Los términos *polity*, *politics* y *policy* pueden confundirse en su traducción al español, pero su distinción se hace evidente en su contenido. El primer término *polity* se refiere a la noción del Estado como una composición jurídico-política en un territorio determinado. En lo que respecta a *politics* son todos aquellos procesos de competencia, negociación y ejercicio del poder (Ejea Mendoza, 2006, p. 2). Y el último término *policy* o *policies* son estrategias de acción orientadas a resolver problemas públicos, que en español les llamamos políticas públicas. El enfoque de políticas públicas tiene dos dimensiones, el estudio de la multicausalidad de los procesos decisionales y el conocimiento de la mejor opción para lograr soluciones (Laswell, 1992, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 2). El perfil de las políticas públicas (*policy*) depende del tipo de Estado (*polity*), a su vez se encuentra sujeto a la dinámica de la política (*politics*). Mientras que el estudio de lo político está relacionado con la lógica de consecución y la permanencia del poder, las políticas públicas tienen una racionalidad técnico-científica y política que se orienta a identificar los problemas públicos y encontrarles las mejores soluciones posibles (Ejea Mendoza, 2006, p. 3). El análisis de las políticas públicas no puede perderse en el estudio de los compromisos y transacciones relativos al poder, como tampoco encaminarse a partir de las decisiones que se tomen por equilibrio político porque perdería su propósito de atender los problemas de interés público (Aguilar, 1997: 22-25, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 3).

Las políticas públicas pueden diferenciarse fácilmente de otro tipo de políticas como las gubernamentales en varios aspectos; las políticas públicas son todas las acciones orientadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales afectados, mientras que las políticas gubernamentales abarcan todas aquellas acciones del Gobierno. El enfoque de políticas públicas resalta lo público de las políticas, donde lo público no es equivalente a gubernamental ni alude a la publicidad de las acciones o resultados, sino que denota el espacio

institucionalizado donde los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con la finalidad de definir necesidades comunes, también los objetivos y estrategias para satisfacerlas. La existencia de esta dinámica de comunicación permite a la ciudadanía ejercer derechos sobre el accionar del Estado, las políticas de este tipo pueden priorizar justificadamente la atención de problemas, además combinan el instrumental técnico científico de diversas disciplinas con una racionalidad propia del contexto en que se desarrollan, esto genera mayor pertenencia, eficiencia y eficacia. El enfoque propone una autorreflexión del proceso de elaboración y realización como del desarrollo del instrumento técnico científico (Ejea Mendoza, 2006, pp. 3–4).

Dada la existencia de diversas demandas sociales para resolver problemas públicos y el gran número de posibilidades de acción técnico económicas se hace necesario la selección de algunas de ellas considerando aspectos como lo político, jurídico y organizacional; este espacio de interlocución permite la construcción de opciones más viables que muchas veces no pueden ser las más eficientes, debido a que la sensibilidad del contexto obliga a hacerse cargo de las circunstancias y razones económicas, sociales, políticas y jurídicas que condicionan la factibilidad de las políticas. Este argumento aleja el enfoque de las políticas públicas del conjunto de estrategias gubernamentales que se basan en la racionalidad, a su vez erradica la brecha entre el interés, la lógica y el discurso en abstracto, también del discurso en abstracto y el interés público constatable. Las políticas públicas tienen una perspectiva estratégica de largo plazo, porque no se centran en los temas de los períodos gubernamentales sino en los problemas públicos, la estrategia de largo plazo va acompañada del seguimiento, y de la evaluación de resultados, esta última indispensable para la transparencia y el control por parte de la ciudadanía (Ejea Mendoza, 2006, pp. 4–5).

La democracia no se limita al proceso de elecciones sino también se hace efectiva a nivel de gobierno, se evidencia en el enfoque moderno de políticas públicas donde las elecciones

democráticas no dan paso a aceptar todas las decisiones de gobierno sino a un proceso de discusión racional entre la ciudadanía y los gobernantes (Aguilar, 2004: 20, 1997:19, 1997:26, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 5), esto no solo ocurre en la etapa de formulación de las políticas sino también en su implementación (Ejea Mendoza, 2006, p. 5); en un comienzo se habló de la construcción de las decisiones, pero hoy en día en el enfoque de políticas públicas la democracia es parte de la realización, evaluación y comunicación (Aguilar, 2004:33, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 6), a su vez de la corrección y aprendizaje. Debido a la incertidumbre y las restricciones, no basta solo reunir las preferencias de la comunidad y elaborar el plan de acción, también se debe pensar en la operabilidad, entendida como el análisis en el proceso de ejecución y del propio proceso, ya que este se encuentra sujeto a condiciones cambiantes (Ejea Mendoza, 2006, p. 6). La interlocución no termina con la toma de decisiones sino que conlleva al despliegue de un encuentro argumentativo entre los actores que permite explicar y consensar (Aguilar, 1997:32, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 6) razones, alcances, límites, algunas veces ajustes de los objetivos y las estrategias que se quieran llevar a cabo (Ejea Mendoza, 2006, p. 6).

El proceso y el ciclo de las políticas públicas son conjuntos de etapas de decisiones y acciones (Ejea Mendoza, 2006, p. 9). El ciclo es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo de decisiones y procedimientos que forman una política pública (Knoepfel et al., 2003, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 9); el ciclo corresponde a un orden lógico más que al cronológico, ya que no es una representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que ocurren consecutivamente; a causa de que en la práctica el proceso de las políticas públicas no es lineal, se constituye por eventos no sucesivos e inseparables (Aguilar, 1992, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 9). En vista de que se trata de una construcción analista, se han formulado diferentes modelos de ciclo para su comprensión, los cuales varían acorde al interés del analista.

Sin embargo, se genera un consenso de los pasos fundamentales: 1) problema; 2) definición del problema; 3) identificación de alternativas, respuestas o soluciones; 4) evaluación de opciones; 5) selección de opción; 6) implementación, y 7) evaluación (Del Castillo y Méndez, con base en Parsons, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, pp. 9–10). Se resalta la alta importancia de los tramos iniciales, que son dos etapas, la formación de la Agenda y la definición de los problemas públicos; las preguntas claves para responder a estas etapas son ¿cómo un problema se convierte en problema público? y ¿cómo un problema público se incorpora en la Agenda? (Aguilar, pp. 33-34, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 10), las respuestas de estas interrogantes son cruciales porque la formación de la agenda le da tono y dirección al gobierno (Aguilar, p. 27, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 10), y la definición del problema determina la configuración de las políticas (Aguilar, pp.51-52, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 10). En cuanto a las demás etapas se definen como consecuencia lógica de la forma en que se plantearan estos primeros tramos (Ejea Mendoza, 2006, p. 10).

Las ventajas de no seguir el ciclo consecuencial serían tener una visión completa del proceso reduciendo la complejidad y permitiendo en cada etapa identificar los actores, asimismo definir la distribución de funciones y responsabilidades, identificar retos, emplear una variedad de herramientas analíticas y enfoques disciplinarios, detectar errores y lagunas, y facilitar la retroalimentación (Del Castillo, Méndez y Knoepfel, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 10). De esta forma se puede comprender mejor el cómo, porqué, para qué, cuándo y quién del proceso de las políticas públicas. El ciclo como toda simplificación de la realidad compleja tiene sus limitaciones y riesgos, el principal riesgo es sobrestimar la naturaleza racional del proceso (Ejea Mendoza, 2006, pp. 10–11), lo cual es equívoco porque el proceso decisonal se califica como inestable y sin patrón de comportamiento (Aguilar, 1992, p. 37, como se citó en Ejea Mendoza,

2006, p. 11), porque está sujeto a múltiples determinaciones lo que ocasiona que no ocurra de manera lineal y mecánica, sino con frenos y altibajos (Ejea Mendoza, 2006, p. 11). El peligro es tratar de encajar las etapas del proceso en las del ciclo, definir secuencias donde no las hay y descartar ciclos simultáneos que podrían ser relevantes (Knoepfel y otros, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 11). Otro riesgo que se presenta es atribuir la racionalidad al comportamiento de todos los actores, dejando de lado que en los contextos heterogéneos se pueden dar lugar a objetivos, conductas y códigos divergentes (Ejea Mendoza, 2006, p. 11).

La no neutralidad y objetividad del método de selección de los datos y variables es otro riesgo, porque se puede sobreestimar algunos datos o variables que son irrelevantes y menospreciar otros relevantes. Una estructuración incorrecta de la política pública puede conducir a soluciones erróneas o contraproducentes. La no contextualización del ciclo genera una estructura que se convierte en una herramienta vacía o adversa. Adicional a esto se genera una tentación de todas las ciencias en los modelos de simplificación de la realidad que es la generalización, generalizar el modelo o una de sus etapas a todo momento y lugar (Ejea Mendoza, 2006, p. 11). Por ello la evolución del enfoque de las políticas públicas busca la insuficiencia de cada etapa para explicar las situaciones y lograr los resultados deseados (Aguilar, 1992, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 11), a su vez se busca indagar en los “enfoques amplios de política pública” en sociedades con características como las latinoamericanas (Bazúa y Valenti, 1995; Cabrero, 2000; Garnier, 2004, como se citó en Ejea Mendoza, 2006, p. 11). Se llega a la conclusión que “la imposición desde arriba solo puede contrarrestarse mediante un flujo desde abajo” (Ejea Mendoza, 2006, p. 11).

Cada etapa del ciclo de las políticas públicas implica indagar en una investigación para construir un producto, a su vez viéndolo a través del ojos de un evaluador se plantea la metodología

del ciclo más adecuada al deber ser de la política. En la formulación se debe revisar la información del problema que se pretende resolver en el programa a evaluar, cuál es su dimensión, cómo ha ido cambiando y qué perspectivas presenta; no está demás examinar los resultados de los programas implementados que pretendían solucionar el mismo problema, evaluar los resultados y las dificultades encontradas. En la fase de implementación es importante conocer el grado de operatividad del programa, las diferentes aplicaciones que se hayan podido producir en distintos momentos o lugares, reacciones de los actores implicados, los errores o abusos que se han producido, entre otros. Además se debe conocer el funcionamiento de la gestión o la dirección del programa, tanto en la gestión de recursos humanos como en la distribución de recursos, conocer el grado de impacto que tiene el programa sobre el problema, para evaluar si debe tener modificaciones o debe eliminarse el programa. La información que resulta necesaria del proceso evaluador se encamina esencialmente a valorar los resultados del programa, hasta qué punto el programa ha influido en los cambios que se presentan en la situación problema y los efectos esperados y no esperados que la intervención ha provocado (Subirats, 1992, pp. 144–145).

En conclusión definimos las políticas como construcciones sociales producto de procesos orientados a la superación de situaciones públicamente relevantes. Son realidades dinámicas cuyos contenidos, ejecución, resultados e impactos dependen de condiciones institucionales, del contexto, capacidades políticas, técnicas y la gestión de actores involucrados. La formulación de las políticas se apoya en relaciones de causalidad hipotética, con un entendimiento problemático y limitado de las situaciones que se deben superar. Aunque se posea un buen diseño y una adecuada implementación que incremente la probabilidad de que los resultados e impactos se acerquen a los objetivos no se garantiza su logro. Además, las políticas no pueden ser analizadas o evaluadas exclusivamente por sus intenciones o la normativa que les dan vigencia, si bien estas son partes

que constituyen las políticas, en su sentido más amplio se construyen por medio de decisiones, regulaciones, actividades, recursos, contenidos simbólicos y comportamientos que conforman las acciones de interpretación, aplicación e implementación dirigidas a alcanzar resultados o impactos en la sociedad. En el escenario de incertidumbre de las políticas y el poder limitado, la evaluación debe poder identificar las brechas existentes entre las intenciones y las consecuencias, así como los factores que influyen en los éxitos o fracasos. Este método es un fortalecimiento de las capacidades políticas y la gestión, porque puede orientarse a la superación de las debilidades o deficiencias de los diseños de políticas, mejorando la implementación y las estrategias para superar los retos contextuales (Feinstein et al., 2016, pp. 17–18).

En la Administración Pública es difícil establecer una solución o política que resulte más apropiada ante un problema, dependerá en la mayoría de los casos de la perspectiva o la lógica con la que se actúe. Por tanto, se da a lugar diferentes perspectivas como la gerencial, la política y la jurídica. Desde la perspectiva gerencial se trata de responder a ciertas consideraciones como la eficacia, el grado de satisfacción alcanzado o el nivel de eficiencia. Evaluar la eficacia de una determinada política implica preguntarse acerca de su implementación; lo que conlleva a analizar el nivel de racionalidad en la organización interna, el grado de predictibilidad de la actuación del personal implicado, las pautas de dirección seguidas y la claridad en los niveles de responsabilidad, sobre el nivel de respuesta o reacción que la aplicación de la política genera en la misma organización, o sobre la adecuación de los recursos destinados a esta política con los objetivos planteados. En base a esta perspectiva algunas políticas o programas se definirían más fácilmente implementables que otros; también se presentan ciertas políticas que pueden resultar poco eficaces, aunque logren los objetivos que se planteaban ya que sostienen cargas administrativas excesivas o son excesivamente costosas en gestión (Subirats, 1992, pp. 140–141). En otras palabras, las

políticas que presuponen un alto grado de intercambios en la burocracia resultará más difícil predecir su grado de éxito y eficacia (POLLITT, 1988, como se citó en Subirats, 1992, p. 141).

Respecto a la evaluación de la eficiencia se relacionan los costos y los beneficios generados por los resultados del programa. Las principales preguntas que se plantean son si por medio de vías alternativas se podían haber conseguido iguales o mayores resultados con costes menores o iguales. Este criterio de costo-beneficio no llega a ser suficiente para satisfacer todas las condiciones de valoración de la actuación de los poderes públicos, al no incluir el beneficio social, difícil de cuantificar. Otro aspecto clave de la evaluación gerencial de los programas es todo lo que respecta a la reducción de costos, como las pérdidas por error, fraude o derroche. Una forma tradicional de disminuir costos es pasar la carga administrativa a los mismos clientes o beneficiarios del programa, lo cual se puede aplicar cuando se consideran solo como beneficiarios aquellos que comuniquen que van a documentar y reunir las condiciones legalmente establecidas para aplicar en el programa, también se da por medio de la denegación previa de la condición de beneficiario a la espera de que la persona proporcione un posible recurso (Subirats, 1992, pp. 141–142). Otra forma poco ética de aplicar esto sería recaer los costos en los empleados, no proveerles el adecuado uniforme, medios de transporte o negarles la formación posterior al acceso de su cargo (ROSENBLOOM, 1986, pp. 327-328, como se citó en Subirats, 1992, p. 142).

Las consideraciones de evaluación de un programa de actuación de los poderes públicos pueden variar dependiendo de la perspectiva que se adopte. Dado el caso de adoptarse una perspectiva política puede considerarse que una política ha tenido éxito si ha conseguido aumentar los niveles de representación de los sectores afectados en el proceso de elaboración y decisión de las políticas públicas. A esta perspectiva pertenecen las iniciativas que regulan los afectados en la implementación de políticas o decisiones, ya que se considera que aunque un programa haya

alcanzado sus objetivos ha fallado si ha afectado de manera diferente a distintos grupos sociales o áreas incluidas en el programa. La situación mencionada puede ocasionar conflictos políticos aunque se compruebe por medio del criterio costo-beneficio que tomar en cuenta esos grupos o áreas podría ocasionar problemas financieros. Otro aspecto a estudiar es el grado de respuesta de la Administración a las demandas de la población y las contradicciones que se generen en posturas más gerenciales, en territorios amplios con gran grado de dispersión poblacional es común ver mayor número de administradores públicos, lo cual no podría explicarse bajo el criterio económico sino se recurriría a términos políticos (Subirats, 1992, pp. 142–143).

Desde la perspectiva política, se analiza la capacidad de control sobre el desarrollo y el balance final de un programa de actuación de los poderes públicos. Las consecuencias de esta preposición es que se explicitan los criterios que se siguen para la inclusión o no de ciertos grupos, u otras veces se deja abierta la posibilidad para examinar todos y cada uno de los eslabones administrativos que componen el programa. De este modo cumpliéndose estos requerimientos una política funcionará bien desde el punto de vista político. En algunos países existen mecanismos *sunset legislation* o el *leqislative oversight* que permiten la actuación del poder legislativo para la implementación de un programa o la continuidad del mismo. Desde una perspectiva legal la evaluación de un programa se basa en los criterios de igualdad de acceso de los ciudadanos del programa, el respeto al principio de legalidad, la pureza del proceso administrativo seguido o el respeto a los derechos de los individuos relacionados con el programa. Si se preguntara quienes deben ser beneficiarios de cierto programa esto dependerá de la perspectiva que se tome en cuenta, desde un punto de vista jurídico se propende por asegurar la protección legal de todos los individuos que participan en el programa, porque bajo la visión legal un programa es satisfactorio si protege el conjunto de derechos de los individuos (Subirats, 1992, pp. 143–144).

La disciplina de la evaluación no ha creado un concepto teórico unánime, porque se han aceptado diferentes concepciones sobre las decisiones y los procesos políticos. Sin embargo hay una exigencia básica de los procedimientos y patrones aplicados en la investigación social. Debido a la cantidad de opciones se ha dado a lugar distintos enfoques y un pluralismo de estrategias, diseños, metodologías y planteamientos de ejecución, éstas opciones poseen diferentes sentidos e interpretaciones a la hora de establecer recomendaciones políticas basadas en los resultados y en las técnicas sobre la eficacia, la eficiencia, las consecuencias distributivas o el impacto de las políticas evaluadas. El desarrollo de la evaluación se explica por la utilización de diferentes estrategias y técnicas para superar problemas, habiendo siempre una tensión permanente en las aproximaciones cuantitativas y cualitativas que se refieren a distintas concepciones del conocimiento y de la acción social. Con el pasar del tiempo se ha dado un desarrollo histórico de esta práctica donde se identifican hitos particulares y secuencias que son reflejo de cambios en los procesos políticos, de nuevos papeles que desempeñan las ciencias sociales, la existencia de nuevas formas de pensar las decisiones públicas y la gestión estatal. Este desarrollo implica esfuerzos para generar mayor efectividad y eficiencia de la acción estatal. Los nuevos modelos de gestión pública ponen un acento en los resultados e impactos de los programas y políticas, debido a la gestión por resultados que se aplica en las últimas décadas donde se orienta a identificar el grado en que se cumplen los objetivos del gobierno, con consideraciones de eficiencia y distributivas (Feinstein et al., 2016).

La evaluación en las políticas públicas puede realizarse para llevar a cabo dos objetivos, para aprender de la experiencia obteniendo lecciones que pueden aplicarse para mejorar el diseño y la implementación de otras políticas, también para la rendición de cuentas al público o para aquellos que han suministrado los recursos utilizados. En el primer caso se aplican las evaluaciones

formativas, que se proponen aprender de la experiencia; el segundo caso obedece a las evaluaciones sumativas, que emiten juicios de valor de lo evaluado. De igual modo se pueden clasificar las evaluaciones según el momento en qué son ejecutadas, la evaluación “ex ante” corresponde al proceso de diseño de las políticas públicas, es una consideración de la relevancia y trascendencia que tiene la política evaluada y una estimación de sus posibles efectos; no siempre suele realizarse este proceso para el diseño de políticas en especial cuando hay presura por resolver un problema que se considera relevante para la población. Cuando está por finalizar una política puede someterse a una evaluación “ex post”, también llamada evaluación terminal; en el caso de que la política se encuentre en una etapa después del inicio de la implementación se le aplicará una evaluación que tendrá por nombre intermedia, que podrá proporcionar juicios de valor a la hora de considerar la continuación del proceso. Asimismo existe una evaluación para los procesos de las políticas y otro tipo de evaluación para establecer el impacto de la implementación de dicha política o programa (Feinstein et al., 2016, pp. 27–28).

Otros tipos de evaluación de políticas y programas son la determinación de necesidades, donde los promotores de la evaluación no pretenden comprobar cómo se ha desarrollado el programa ni los efectos del mismo. La preocupación principal va dirigida al descubrimiento de las debilidades o los espacios problemáticos del planteamiento del programa, para que a futuro pueda mejorarse haciendo algunos ajustes. Generalmente este tipo de evaluación se indica para programas que presentan una notable complejidad organizativa, con variedad de metas y diversidad de equipos o personal, que terminan generando una sensación de insatisfacción generalizada. La evaluación formativa o correctora hace estudios sobre la implementación de políticas o programas, su objetivo es comprobar si efectivamente el programa se desarrolla sin dificultades, encontrando los puntos críticos para contribuir a futuro a una mejora. Por último, está

la evaluación de balance o conclusiva este tipo de evaluación busca recoger información de los resultados finales y dar un juicio de valor global, ya sea por medio de la comparación de un programa alternativo con objetivos similares o mediante la comparación con sectores o zonas no incluidos en el proceso de aplicación del programa; este tipo de evaluación suele aplicarse a programas con claridad en sus objetivos y con una base de información contrastable sobre su organización y actividades, además deben considerarse programas desarrollados. (Subirats, 1992, pp. 145–146).

La evaluación considera varios factores, lo cuales pueden verse como principios o criterios, la relevancia o pertinencia de lo que se evalúa, la eficacia o efectividad que hace referencia al grado de logro de los objetivos, y la eficiencia en el uso de los medios para alcanzar los objetivos. Algunas veces se incorporan al análisis otros criterios explícitos, la sostenibilidad de los resultados, el desarrollo institucional y la coherencia de las políticas o programas. Sin embargo, criterios como la sostenibilidad pueden incluirse en la eficacia o efectividad, debido a que si los resultados no son sostenibles la eficacia sería a corto plazo, en cuanto al desarrollo institucional es un objetivo no buscado, es decir, un efecto indirecto; finalmente, la coherencia se orienta a observar la relevancia o pertinencia de la intervención de la política o programa. Los criterios evaluativos más predominantes fueron los primeros mencionados, la relevancia, la eficacia y la eficiencia. No obstante, dependiendo del contexto político se incorporan otros criterios como la equidad que aduce a tomar en cuenta cuestiones que se consideran relevantes. La relevancia de una intervención se establece relacionando los objetivos del programa o política con la estrategia del país, sector, organización o institución que haya diseñado dicha intervención. La eficacia o efectividad como se mencionó anteriormente es el grado en que se alcanzan los objetivos de una intervención, si los objetivos se contemplan en un horizonte temporal que no se limita a corto plazo, el juicio acerca

de la eficacia incluye la sostenibilidad de los resultados de la intervención. En cuanto a la eficiencia se encarga de relacionar los logros con los medios empleados para alcanzarlos y elaborar medidas que puedan compararse con las que se verifican en otros usos reales o potenciales del mismo monto y tipo de recursos (Feinstein et al., 2016).

La evaluación que se elabora a partir de los criterios consiste en someter a un examen determinado programa y valorarlo con relación a unos criterios previamente establecidos, para elaborar un juicio se debe establecer unos puntos críticos en cada uno de los criterios, a los que se les llama “estándares”, si se alcanza el estándar se considera que se ha logrado el criterio. Para diseñar una evaluación por criterios, se proponen las siguientes fases: 1) La elección entre modelos estandarizados o modelos ad hoc; 2) Identificación de fuentes y actores clave; 3) Extracción de las necesidades informativas, a) fase divergente, b) fase convergente; 4) Operacionalización, a) Trabajo vertical, b) Trabajo horizontal. En la elección entre los modelos preordenados o modelos ad hoc, se debe tener clara definición de cada uno, la evaluación preordenada o estandarizada es aquella donde las cuestiones a evaluar están previamente establecidas. Por otro lado la evaluación ad hoc también llamada sensible a las necesidades de los actores, se construye identificando los valores de los diferentes agentes. El éxito de los modelos preordenados está en evaluar bajo el mismo formato a todas las intervenciones, lo cual unifica el lenguaje y mitiga la incertidumbre de cómo realizar el trabajo, porque solo se debe disponer de criterios preestablecidos y los mecanismos que proponga el método. Como es el caso del modelo propuesto por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (1995), el cual consiste en cinco criterios para evaluar las acciones de cooperación para el desarrollo: impacto, eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad (Feinstein et al., 2016, pp. 50–51).

En la identificación de fuentes y actores clave se busca identificar dentro del programa los diferentes grupos de interés que pueden tener diferentes esquemas y valores (Stake, 2006, como se citó en Feinstein et al., 2016, p. 53). La dificultad a la hora de diseñar una evaluación es identificar las fuentes a las que se les otorga legitimidad para participar en el proceso, detectar sus sistemas de valores y necesidades informativas (Feinstein et al., 2016, p. 53). Se propone tener en cuenta tres subsistemas de actores:

1. Subsistema de la legitimación: Este conjunto se compone por los actores claves que se denominan responsables legítimos de la decisión de diseño de la política.
2. Subsistema de acción: Son los actores que de una u otra forma implementan el programa. Por ejemplo, técnicas, dirección o colaboradoras.
3. Subsistema de reacción: Este conjunto lo componen actores sociales heterogéneos que reaccionan ante el programa. (Monnier, 1992, como se citó en Feinstein et al., 2016, p. 53).

Otra fuente importante es la comunicación institucional, memorias, publicaciones o producciones audiovisuales. La documentación representa un discurso de la institución, generalmente el de los actores con mayor poder. Por tanto, el estudio de la producción documental o audiovisual se refiere al estudio del discurso institucional (Feinstein et al., 2016, p. 54).

Para ahondar en la fase de la extracción de las necesidades informativas es preciso definir primeramente el término necesidades informativas, el cual hace referencia a los requerimientos que cada actor tiene con relación a la evaluación, el objetivo es detectar las necesidades de información de los actores (Feinstein et al., 2016, pp. 54–55). Esta fase se puede dar de tipo divergente o convergente (Stufflebeam, 1995, como se citó en Feinstein et al., 2016, p. 55). La fase de tipo divergente se trata de recopilar todas las posibles necesidades de información, para

extraerlas se puede acudir a distintas fuentes, entre ellas están la documentación del programa o preguntar a los diferentes actores implicados (Feinstein et al., 2016, p. 55). Según Cronbach la fase convergente requiere de una fase previa que permita la selección de las preguntas en función de una serie de criterios, el autor propone dos criterios, la influencia porque entre las diversas preguntas puede haber algunas más importantes en la toma de decisiones o el funcionamiento del programa que otras, y la incertidumbre debido a que hay cuestiones sobre las que se tiene poco conocimiento o este es poco confiable, también se puede encontrar la situación contraria donde hay cuestiones que aunque la evaluación pueda aportar conocimiento se tiene certeza y seguridad sobre cuál será la respuesta (como se citó en Feinstein et al., 2016, p. 56).

La operacionalización es un proceso deductivo donde desde los criterios se va estableciendo los subcriterios (preguntas), los indicadores y sus correspondientes fuentes de verificación. Este proceso obedece a una forma secuencial y lógica que pasa por diferentes fases que desde el concepto más general y abstracto van aportando un mayor grado de concreción. La finalidad de la operacionalización es obtener una información que de forma coherente y sistemática pueda realizar en base a cada uno de los criterios un enjuiciamiento sobre el programa. Al interior de este proceso se evidencian dos fases, el trabajo vertical y el trabajo horizontal. El trabajo vertical una vez que se obtienen los criterios, ya sea porque sean preestablecidos o establecidos por los grupos de interés es necesario concretarlos con preguntas o subcriterios para que sean evaluables; los criterios son un estado deseable e ideal del programa, pero se requiere al menos un nivel más bajo y operativo para concretar esa meta ideal. Aunque los criterios estén bien definidos y establecidos, no los libra de prestarse a diferentes interpretaciones. En el trabajo horizontal se busca la definición del indicador, el cual es un recurso que permite medir el concepto del criterio, generalmente a través de aproximaciones; mientras las preguntas se tienen que encargar de

representar de forma más completa las diversas cuestiones que definen el criterio, el indicador debe ser una variable medible, observable y registrable que aporte información que conteste a las preguntas (Feinstein et al., 2016).

Para una correcta evaluación se ha establecido una secuencia lógica propuesta por Fournier, 1) establecimiento de criterios sobre el mérito del programa ¿en qué dimensiones debe funcionar bien el evaluando?, 2) Definición de estándares: ¿cuál es el funcionamiento mínimamente bueno que debe alcanzar el evaluando?, 3) Medición del rendimiento y comparación con los estándares ¿hasta qué punto funciona bien el evaluando?, 4) Síntesis e integración de los datos en un juicio o valoración del mérito de la valía ¿cuál es el mérito o la valía del evaluando? (Stake, 2006: 242, como se citó en Feinstein et al., 2016, p. 61); bajo este modelo de evaluación si la información obtenida por los indicadores es viable y fiable, y se logra el nivel definido por los estándares, las preguntas serán contestadas afirmativamente, por tanto el juicio sobre el programa será positivo. El programa será calificado como eficaz, eficiente, pertinente, viable, entre otros. Dentro de esta secuencia hay dos aspectos que son importantes de remarcar para el enjuiciamiento, el primero es que el juicio se establece en los estándares de los indicadores, éstos son los criterios últimos de valoración, los grandes criterios son las áreas de análisis dentro de las cuales los estándares trabajan y los indicadores son los que determinan la valoración final del programa. El segundo aspecto es que la dinámica valorativa conduce a un enjuiciamiento sumativo sobre el programa (según la clasificación de Scriven) (Feinstein et al., 2016, pp. 61–62).

El panorama de América Latina en materia de políticas públicas es turbio porque se observan debilidades en la implementación de las políticas, específicamente en dos circunstancias, la primera es el déficit de la implementación, se reconoce como implementación todas aquellas acciones tomadas por el gobierno para el logro de los propósitos y objetivos de la política (Basu,

1997, como se citó en P., 2005, p. 2), en este caso ocurre una diferencia entre lo propuesto en la política y lo logrado, lo cual puede deberse en gran parte por la segunda circunstancia, el exceso de confianza en la efectividad de las señales macroeconómicas subestimando la debilidad institucional, las fallas del mercado y las externalidades, lo que ha generado una dependencia en las políticas macroeconómicas para desencadenar la dinámica de crecimiento pensándose que por sí sola conllevará a la equidad. Esta situación ha afectado la implementación de las políticas públicas porque no es claro como transitar del qué hacer al cómo hacerlo. Debido a que la selección de una política no garantiza su implementación. La capacidad de implementación es un factor que puede mejorar (P., 2005, p. 2), ésta se ve afectada por la capacidad de gobierno y puede ser mejorada por la técnica de gobierno (Machinea, 2004, como se citó en P., 2005, p. 2). El aumento de la capacidad de implementación es un proceso, donde las opciones de reforma están limitadas por el sistema actual, las necesidades específicas de las políticas o de sus reformas y las variables de contexto (Grindle y Thomas, 1991; Freeman, 2000, como se citó en P., 2005, p. 3).

Para proceder a mejorar la implementación de las políticas es fundamental definir dos características, la primera característica retrata que las políticas tienen tres aspectos principales, uno al interior del gobierno, uno comunicacional-participativo y otro político-legislativo, y la segunda característica es que las políticas se desarrollan por una serie de etapas, origen, diseño, gestión y evaluación. De estas características se desprenden los ámbitos para las necesarias mejoras de la implementación. Mejorar la comunicación y participación hace referencia a definir una imagen y planificar una agenda de comunicación pública que explique qué es lo que se quiere, a quien va dirigido, cuándo y cómo se va a lograr; en los gobiernos de latinoamericanos el principal comunicador es el Presidente, por tanto esta agenda del mandatario debe transmitir mensajes que incrementen el apoyo y la confianza de los ciudadanos en el gobierno, para cumplir esto no solo

se deben tener políticas públicas eficaces sino también establecer criterios de congruencia, credibilidad, oportunidad, persistencia, cercanía y capacidad de evaluar objetivamente la efectividad de la comunicación (P., 2005, p. 5); otro ámbito es cambiar la interacción con el sistema político, lo cual implica la elección de grupos objetivos para el trabajo pertinente en el Congreso, sistematizar la relación entre los dirigentes de los partidos políticos y las comisiones o grupos focales de determinadas políticas (Lahera, 2005, como se citó en P., 2005, p. 6); por último, aumentar la eficacia del núcleo estratégico del gobierno que pretende producir cambios internos del gobierno en cada etapa analítica de las políticas (P., 2005, p. 6).

En aras de mejorar la capacidad de implementación se debe mirar el ordenamiento de las actividades del sector público como un instrumento indispensable para la realización de las políticas públicas de integración en la economía global y regional. En el gobierno lo más importante son los resultados, por tanto la estructura de los mismos debe ser funcional. Por tanto, se plantean las características de una política pública de excelencia, la que a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos, a su vez corresponde a:

- Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática.
- Estos cursos de acción y flujos de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado
- Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (P., 2005, p. 4).

2.3 Marco legal

La Organización mundial de la Salud (OMS, 2018) afirma que “A nivel mundial, se estima que aproximadamente 1300 millones de personas viven con alguna forma de deficiencia visual.” Debido al incremento constante de la cifra de limitados visuales y de la discapacidad en general, en el ámbito internacional se ha considerado necesario establecer estrategias para el desarrollo integral de la población, además velar por el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidades físico-sensoriales. En el 2006 se pronuncia la Organización de la Naciones Unidas (ONU), por medio de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, tratando temas anteriormente expuestos por la OEA en la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad de 1999, se incluyen más observaciones, a su vez reivindica los derechos de este grupo social, y se resaltan los principios que los reglamentan.

El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas. Para ello se apoya a la no discriminación; y se da la participación plena y efectiva en la sociedad. Para que se establezca una buena convivencia se debe tener el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas. Una sociedad que sea equitativa en la igualdad de oportunidades y permita la fácil accesibilidad a sus derechos tanto los hombres como las mujeres, para así conseguir la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad en el mundo (Convención Sobre Los Derechos de Las Personas Con Discapacidad, 2006, p. 4). Como derecho esencial para el desarrollo personal basado en el principio de la autonomía individual se resalta el derecho de la persona con discapacidad a trabajar, además se introducen algunas disposiciones como la prohibición de la discriminación durante el proceso de

selección hacia las personas por su condición de discapacidad, y en la contratación de la persona con discapacidad propender garantizar condiciones laborales justas y dignas, incluye ser remuneradas como cualquier persona sin discapacidad.

Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas: a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables; b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos (Convención Sobre Los Derechos de Las Personas Con Discapacidad, 2006, p. 22).

Dentro de las disposiciones expuestas se incluyen herramientas que pueden facilitar el acceso a la empleabilidad, tales como los programas de orientación y los programas de rehabilitación; también se plantea facilitar las condiciones para una inclusión de forma autónoma en el mercado laboral, siendo trabajadores cuenta propia, emprendedores o asociados. d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación

técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua; e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo; f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias; (...) j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto; k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad (Convención Sobre Los Derechos de Las Personas Con Discapacidad, 2006, pp. 22–23).

Se suscita preocupación por parte de la organización frente a las condiciones de vida de las personas con discapacidad y sus familias, por ello reafirma el derecho a un nivel de vida favorable, con igualdad de condiciones. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad (Convención Sobre Los Derechos de Las Personas Con Discapacidad, 2006, p. 23). Con la finalidad de que las personas con discapacidad puedan desenvolverse en un entorno agradable, que propicie los espacios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas y que garantice el cumplimiento de los derechos que se le atribuyen, se requiere transformar el concepto de discapacidad que se tiene a nivel de la sociedad, la estigmatización respecto a la condición es la causa de la discriminación, para ello se proyectan campañas que busquen sensibilizar a la población y concientizar acerca de la contribución que pueden hacer a través de sus capacidades y su percepción desde su condición.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para: a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas; b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida; c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad. Las medidas a este fin incluyen: a) Poner en marcha y mantener campañas efectivas de sensibilización pública destinadas a: i) Fomentar actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas con discapacidad; ii) Promover percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad; iii) Promover el reconocimiento de las capacidades, los méritos y las habilidades de las personas con discapacidad y de sus aportaciones en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral (Convención Sobre Los Derechos de Las Personas Con Discapacidad, 2006, p. 9).

La discapacidad es un tema que está incluido en la Constitución política de Colombia de 1991, donde se resalta el deber y obligación del Estado de velar por las necesidades de este grupo social, algunos artículos hacen énfasis en los factores que pueden forjar un desarrollo integral y un pleno desempeño en el ámbito social de las personas con discapacidad visual, como el ejercicio laboral, la formación académica, rehabilitación, entre otros. En el Artículo 13 se otorgan derechos a las personas con discapacidad y se garantiza su protección especial, también se menciona que se sancionará a aquellos que comentan abusos o maltratos contra ellas; además, en el artículo 47 se imparten directrices para una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica, respecto al artículo 54 se resalta la obligación del Estado de garantizar el derecho a un trabajo, incluyendo la formación y habilitación

profesional y técnica e inclusión laboral. Por último, el artículo 68 se expone la obligación especial del Estado en garantizar la educación de personas con discapacidad, tanto física, cognitiva y sensorial (Const., 1991).

En cuanto al marco legislativo nacional se cuenta con la Ley 361 de 1997 que incluye los artículos 13, 47, 54 y 68 de la constitución política de 1991, en la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con discapacidad, los que son orientados hacia la eliminación de la discriminación, la atención especial en el sistema de salud, la educación, integración laboral, rehabilitación, bienestar social, el empleo protegido, accesibilidad y transporte, a su vez se constituye el Comité Consultivo Nacional de las personas con limitación, como ente de control y seguimiento hacia las políticas, estrategias y programas a fines con la integración social (Ley 361, 1997).

Después del pronunciamiento de las organizaciones internacionales frente al tema de los derechos de las personas con discapacidad y la discriminación, se asume el pacto internacional por medio de la ley 1346 de 2009 aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 1346, 2009). Además se han efectuado paulatinamente una serie de leyes que se centran en la inclusión social e implementación de estrategias para el apoyo laboral, educativo, integración y protección dentro de la comunidad, la más completa e integral es la ley Estatutaria 1618 de 2013 establece disposiciones para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. “El objetivo de la presente ley es garantizar y asegurar la interacción efectiva de las personas con discapacidad, mediante adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad”(Ley Estatutaria 1618, 2013).

Las personas con discapacidad pueden ser parte de los organismos encargados de la regulación y formulación de políticas públicas, con la finalidad de mejoras en sus condiciones de vida y el cumplimiento de sus derechos en la ley 1145 de 2007 “por medio de la cual se organiza el sistema nacional de discapacidad y se dictan otras disposiciones”, se describen los entes que constituyen el Sistema Nacional de discapacidad, se dictan los miembros que conforman el Consejo Nacional de Discapacidad y los Comités, entre ellos representantes de organizaciones de personas con discapacidad, y a su vez se mencionan las funciones del Consejo Nacional (Ley 1145, 2007). En materia de la educación laboral está la ley 1064 de 2006 “en la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano”, se resalta que el Estado debe prestar el servicio público de educación para el trabajo y el desarrollo humano sin discriminación alguna, es decir, no se excluye a las personas con discapacidad (Ley 1064, 2006).

El decreto 2011 del 30 de noviembre de 2017, se pronuncia en lo referente a la vinculación laboral de las personas con discapacidad en entidades del sector público, se establecen porcentajes de participación de las personas con discapacidad en la entidades, acorde a la capacidad de la planta física (Decreto 2011, 2017). En el decreto 2177 del 22 de diciembre de 2017, en el cual se crea el Consejo para la Inclusión de la Discapacidad y se integra al Sistema Nacional de Discapacidad como un componente de la política pública de discapacidad (Decreto 2177, 2017). Por último, el decreto 392 del 26 de febrero de 2018 “Por el cual se integra el Consejo para la Inclusión de la Discapacidad y se dictan disposiciones relacionadas con su funcionamiento”, además se citan los incentivos para el sector privado al contratar a personas con discapacidad (Decreto 392, 2018). En última estancia a nivel municipal se dictó el decreto 0283 de 2013, “Por medio del cual se adopta el plan municipal de discapacidad 2013-2022”, tocando temáticas como

la accesibilidad física, la accesibilidad al transporte, la atención sanitaria, el trabajo y la formación para laboral. Además se expone la situación del municipio en materia de las temáticas nombradas (Decreto 0283, 2013).

3. Metodología

El presente trabajo investigó las falencias y debilidades de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, para explicar las condiciones de vida que presenta la población, es una investigación de tipo cualitativa. La investigación cualitativa tiene como objetivo la comprensión, centrándose en la indagación de los hechos, lo cual entra dentro del papel personal que adopta el investigador desde el comienzo de la investigación, así como su interpretación de los sucesos y acontecimientos, lo que se espera es una descripción densa, una comprensión experiencial y múltiples realidades (Stake (1995), como se citó en Chimal, 2006, p. 23); en este caso particular, se realizarán apreciaciones subjetivas por parte del investigador deducidas del análisis del panorama de estudio. El enfoque del estudio es explicativo porque no solo se buscó describir lo encontrado en el análisis de la Política Pública de Discapacidad, sino también la explicación a las condiciones de vida precarias de la población con discapacidad visual indagando en el análisis. “Los estudios explicativos parten de problemas bien identificados en los cuales es necesario el conocimiento de relaciones causa- efecto” (Paneque, 1998, p. 13).

El método de recolección de los datos fue por medio de una revisión literaria, de la cual existen dos tipos, revisión narrativa y revisión sistemática, la revisión sistemática se describe como una forma de investigar recopilando y proporcionando un resumen sobre un tema específico con el fin de responder una pregunta problema (Aguilera Eguia, 2004, p. 359); para este estudio se aplicó la revisión sistemática sobre la base de datos del Registro para la Localización y

Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), para poder extraer variables que expusieran la condición socioeconómica de la población. A su vez, se hizo uso de este método para determinar las falencias y debilidades de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social e identificar experiencias exitosas de programas laborales para personas con discapacidad en países latinoamericanos; se consultó en páginas oficiales de los gobiernos de Chile, Uruguay, Perú, Costa Rica, Ecuador, Argentina y México, tales como: el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, entre otros. Los tipos de fuentes de información usadas en la investigación fueron primarias, en el caso de los documentos oficiales de políticas públicas y documentos de páginas gubernamentales, también secundarias, puesto que se hizo uso de bases de datos.

La información recolectada por medio de la revisión literaria de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión fue procesada y examinada bajo una técnica de análisis de contraste, donde la información recolectada fue contrastada con la teoría de las políticas bajo los criterios de eficacia, eficiencia y pertinencia, para luego definir las debilidades y falencias de las mismas que fueron inspeccionadas en conjunto con las necesidades que presenta la población con discapacidad visual. Por último, después de reconocer el contexto y las necesidades, en conjunto con la realización revisión literaria de experiencias exitosas de programas de inclusión laboral se expresaron los resultados mediante los lineamientos que consolidaron la propuesta del programa de inclusión laboral para las personas con discapacidad visual del municipio de Bucaramanga, los cuales correspondieron a la siguiente estructura.

Tabla 1. *Estructura de los lineamientos del programa*

Lineamiento	Se determina el plan de acción que se propone realizar
Justificación	Se explica la causa que amerita la ejecución del lineamiento
Objetivos	Se establecen los objetivos que se desean lograr mediante el lineamiento
Potencialidades	Se describen los impactos positivos de lograr los objetivos planteados
Directrices	Se plantean las bases, en las que se fundamenta el lineamiento
Instituciones responsables	Se exponen las instituciones que se les otorga la responsabilidad de velar por la ejecución del plan de acción descrito en el lineamiento, se suele asignar la responsabilidad, a aquellas instituciones que su operación guarde relación con el área en la que se desarrolla el plan de acción.

4. Análisis de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social

Para determinar las debilidades y falencias se plantea realizar un análisis descriptivo de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social. Este estudio se realizó por medio del método de contraste donde se analizó la política respecto a las condiciones de vida actuales de las personas con discapacidad visual en el municipio de Bucaramanga y la teoría de las políticas públicas. Este método de contraste se hizo a través de unos criterios, que son eficiencia, eficacia y pertinencia. Éstos se eligieron como criterios porque son los más predominantes, debido a que en los últimos años la gestión pública se ha enfatizado en los resultados e impactos de los programas y políticas para evaluar el grado en que se cumplen los objetivos del gobierno (Feinstein et al., 2016). Entiéndase cada uno de los criterios bajo las siguientes definiciones, el criterio de eficiencia analiza las relaciones entre los recursos invertidos y los efectos de la política, a través del análisis costo-beneficio que monetiza los costos y los efectos de un instrumento de acción, y el análisis costo-utilidad que compara diferentes intervenciones para alcanzar un efecto determinado (García & Chaparro, 2008, p. 84); el criterio de eficacia alude al cumplimiento de las metas (en la cantidad y

tiempo convenidas); y el criterio de pertinencia evalúa la adecuación de la respuesta pública a las características del problema que le da origen (Bertranou, 2019, p. 163).

La única política pública vigente que interviene en el mercado laboral es la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social para el período 2013-2022 desarrollada en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” del período 2010-2013 ejecutada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), específicamente por la Dirección de Desarrollo Social. El documento de la política se encontró en la página de la Dirección de Sanidad Militar, expuesta en el documento CONPES 166, expedida por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. En la revisión de la política se resumió esta información reduciéndose a sus componentes que se consideraron más relevantes: antecedentes, marco conceptual, diagnóstico, objetivos, plan de acción, financiamiento y recomendaciones. Se indagó también en las condiciones de vida de las personas con discapacidad visual en el municipio de Bucaramanga con la revisión de la base de datos del Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD), cuya última actualización fue en Julio de 2020. Esta base de datos del RLCPD la maneja el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO). El SISPRO tiene el acceso público a esta información en un servidor del programa Excel. Finalmente, esta información recolectada se sometió a la técnica de contraste, para cada componente de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social respecto a las condiciones de vida de la población con discapacidad y a la teoría de las políticas públicas, para analizar la brecha de la teoría y la práctica. A continuación se observa la tabla ilustrativa del análisis.

Tabla 2. *Análisis de componentes de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social*

Componentes de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social	Criterios	Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social
Antecedentes	Eficiencia	Cuenta con normas que poseen incentivos
	Eficacia	Tiene mecanismos que permiten la participación
	Pertinencia	La participación del Estado es pertinente por mandato Constitucional
Marco Conceptual	Eficiencia	
	Eficacia	La teoría causal no es consistente, por tanto, ineficaz
	Pertinencia	No hay pertinencia del modelo causal y las causalidades reales
Diagnóstico	Eficiencia	No hay un estudio descentralizado de identificación de necesidades
	Eficacia	Los actores no tienen un sistema de información suficiente para tomar decisiones
	Pertinencia	El diagnóstico no contiene componentes de análisis territorial
Objetivos	Eficiencia	No hay compromiso en el cumplimiento de los objetivos
	Eficacia	No hay cumplimiento de los objetivos en el menor tiempo posible
	Pertinencia	Los objetivos son pertinentes con el diagnóstico
Plan de acción	Eficiencia	No hubo conocimiento de la evolución temporal de las actividades implementadas
	Eficacia	Hay coherencia entre los instrumentos que ejecutan las acciones
	Pertinencia	Se adapta a la distribución temporal y no a la distribución socioespacial del problema
Financiamiento	Eficiencia	No hay planificación de metas ni la identificación de actividades prioritarias
	Eficacia	
	Pertinencia	
Recomendaciones	Eficiencia	No hubo articulación entre las entidades ejecutoras
	Eficacia	No hubo articulación entre los ejecutores de las acciones
	Pertinencia	Hubo coherencia interna entre las acciones, actores y factores

4.1 Análisis de los Antecedentes

En el componente de antecedentes de la política pública bajo el criterio de eficiencia se consideraron eficientes porque cuentan con incentivos de conducta para los agentes. Se resalta que las normas y las reglas formales son fundamentales para la estructura de la política pública, ya que permiten que los agentes se adhieran al espíritu de la política y cooperen (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 40). En el marco normativo que cubre a la política pública de discapacidad como ejemplo está el Decreto 392 de 2018 donde se dictan beneficios que se otorgan por la contratación de personas con discapacidad, sin embargo, los incentivos del marco normativo no han incitado a cooperar a todas las entidades responsables de la temática. Lo anterior se evidencia porque en el informe de resultados de la acción especial de Control Fiscal a la política pública de discapacidad (LEYES 1618 de 2013 – 1145 de 2011) de la Contraloría General de la República y el informe sobre seguimiento a la garantía de los derechos de los jóvenes con discapacidad de la Procuraduría delegada para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia de los años 2014 y 2016, hubo entidades que no reportaron actividades entorno a la discapacidad como la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y el Ministerio de Minas y Energía, hubo otros casos de entidades que cumplieron las actividades encomendadas en la política pero no a la par con lo estipulado.

En el criterio de eficacia, la normativa vigente en la que se ampara la política se cataloga eficaz porque contiene mecanismos eficaces y justos que permiten la participación activa de la población dentro de la política (Sepulveda, 2014, p. 32), entre los antecedentes mencionados en el documento CONPES 166 cabe destacar la Ley 1145 de 1997 por la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad (SND), con el Consejo Nacional de Discapacidad (CND) y sus

respectivos Comités, la ley se impulsó con la finalidad de aumentar la cobertura y organizar la oferta de programas y servicios, promover la participación de la población fortaleciendo su organización (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 11). En cuanto al criterio de pertinencia se considera que el marco legal hace al Estado el actor más pertinente para intervenir en la solución del problema, para proveer y regular los bienes y servicios, ya que existe un mandato Constitucional que debe cumplir y actuar regido a el mismo (Secretaría de Planificación y Programación, 2017, p. 30). En la Constitución Política de 1991 se señala la obligatoriedad del Estado en la formación e inclusión laboral de las personas con discapacidad en el artículo 54, y a su vez garantizar la educación de la población en el artículo 68 (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 10).

4.2 Análisis del Marco Conceptual

Debido a la falta de fuentes de información en la formulación de las políticas, no se encontró en la teoría el ideal del marco conceptual bajo el criterio de eficiencia, pero sí en el criterio de eficacia y en el criterio de pertinencia. El marco conceptual es ineficaz debido a que hay inconsistencia en la teoría causal, ésta se debe a que el enfoque de la política es de derechos, donde se enfatiza el acceso a bienes y servicios con criterios de pertinencia, calidad y disponibilidad; procesos de elección colectiva, la garantía plena de los derechos de los ciudadanos y la eliminación de prácticas que conlleven a la marginación y segregación de cualquier tipo (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 16), pero en los datos del RLCPD al 2020 se reportan 1.597 de 5.819 personas con dificultad para ver que no saben leer ni escribir (SISPRO, 2020), aunque este indicador fue percibido en el diagnóstico de la política no se tomaron acciones para su mejoría, es decir, no se intervino. Por tanto, la teoría causal fallo porque su implementación se basó en

supuestos falsos que, al no coincidir con la realidad, impidieron que la teoría del cambio se ejecutara de acuerdo al plan. El marco conceptual no se muestra coherente porque los valores que se buscan atender no se reflejan en la implementación, este problema en las políticas públicas es un problema de diseño (Cejudo & Michel, 2016).

La política presenta carencias de información en su formulación, por tanto, se encuentran puntos donde no hay pertinencia entre el modelo causal implícito en la política con las casualidades de la problemática. Debido a que las hipótesis causales de la política están basadas en conocimientos precarios o poco aprobados (Jaime et al., 2013, p. 110). Evidencia de esto es la participación social y política de las personas con discapacidad, un factor que se enfatizó dentro de los enfoques de la política en el marco conceptual, que en la actualidad presenta bajas cifras en los indicadores que lo representan, debido a la ausencia de información sobre esta variable no se expusieron datos de este factor en el diagnóstico. Al revisar los datos del RLCPD se observa que 4.421 personas con discapacidad no participan en actividades ciudadanas, 3.430 no participan en actividades de la comunidad, 4.689 no participan en actividades culturales, 4.855 no son parte de una organización y 4.713 personas no participan en actividades productivas, todas estas cifras de 5.819 personas con discapacidad visual que se reportan en el municipio de Bucaramanga en el 2020 (SISPRO, 2020) .

La misma situación que se suscita con los indicadores de participación ocurre con los indicadores de barreras, éstas no fueron abarcadas puntualmente en el diagnóstico de la política, por tanto, no hubo información suficiente para desarrollar un modelo causal sustentable y consistente con la problemática. Debido a esto los indicadores de barreras tienen altas cifras significativas, como el indicador si encuentra barreras en las calles donde 3.097 personas afirmaron que sí, el indicador si encuentra barreras en los andenes 2.188 personas afirmaron que sí y el

indicador si encuentra barreras en el transporte público 2.289 personas afirmaron también que sí (SISPRO, 2020). Sin embargo, aunque no fueron abarcadas las barreras en el diagnóstico si sectores en los que se mostraron limitaciones para la población, éstos se nombraron de nuevo dentro del plan de acción para ejecutar acciones, específicamente se asignaron acciones a las entidades competentes para adecuar las calles y el transporte público. No obstante, las cifras sustentan una intervención para la mejora de la situación de la población en estos contextos.

4.3 Análisis del Diagnóstico

El diagnóstico de la política no se denomina eficiente porque no contiene un estudio descentralizado de las necesidades en diferentes territorios a nivel nacional, sino una descripción de indicadores generales del acumulado nacional, y la contextualización y comparativa con otros países subdesarrollados, latinoamericanos o con indicadores a nivel mundial. Las políticas públicas que se ajustan más a las necesidades de una localidad aumentan la eficiencia y eficacia de los programas implementados. La descentralización obtiene ventajas como la redistribución del poder político de los centrales a los subnacionales aumentando la participación en la identificación de prioridades, la gestión de recursos y la toma de decisiones, a su vez la descentralización a nivel municipal facilita la identificación de necesidades de grupos sociales y se fortalecen los lazos entre vecinos y funcionarios (Arroyo & Schejtman, 2012, p. 20). En el criterio de eficacia se cataloga el diagnóstico como ineficaz porque los procesos de política son eficaces cuando los actores cuentan con sistemas de información de gestión a nivel sectorial que contribuyen a un análisis más profundo de las políticas implementadas y la toma de decisiones de política pública (Lafuente et al., 2012, pp. 8–9). En este caso el diagnóstico se construye principalmente de dos fuentes de información que son: el Censo del DANE de 2005 y la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de

2012 realizada por el DANE, la primera fuente puede presentar rezagos porque la información se obtuvo 7 años antes de la formulación de la política. Así que los actores formuladores de la política disponían de fuentes de información con necesidad de actualización y de mayor sustento, por ello dentro de las acciones recomendadas al DANE estuvo el ampliar la información censal para identificar las personas con discapacidad y de las acciones recomendadas al Ministerio de Salud y Protección Social estuvo ampliar la cobertura y promover la actualización del RLCPD (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

En cuanto al criterio de pertinencia, se denomina no pertinente el diagnóstico porque no tiene componentes de enfoque territorial, debido a que los problemas públicos ocurren en un territorio específico con características propias de diversa índole definidas por su geografía, por su contexto político, económico y social. Incluir estos componentes al análisis logra intervenciones más pertinentes y efectivas que impacten positivamente a los territorios en su conjunto y poblaciones, acorde a sus necesidades. Algunos componentes importantes que se pueden tomar en cuenta en la formulación de una política pública son: componente de jurisdicción, componente de segregación socio espacial, componente ciudad urbana y ciudad rural, componente ciudad-región y componente ciudad-región global (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017). Dentro del diagnóstico en ningún momento se caracteriza a la población bajo alguno de los componentes mencionados, por tanto, no se le atribuye pertinencia.

4.4 Análisis de los Objetivos

Los objetivos de la política no cumplen con el criterio de eficiencia y eficacia porque no cuentan con un personal comprometido con los mismos y su cumplimiento no se da en el menor tiempo posible (Bentez & Chapado, 2008, p. 41). Como evidencia de esto se resalta el

pronunciamiento de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersona en el informe de seguimiento de la política de discapacidad de la procuraduría mencionaba que hay una falencia en la continuidad de las políticas públicas de discapacidad debido a que éstas pertenecen a las administraciones de turno y no son el futuro de una política pública hilvanada, la falta de apropiación que tienen las entidades territoriales frente al tema y la falta de articulación de los diferentes sectores, debido a que el tema de la discapacidad aún se sigue relacionando con de salud, pese a que el espíritu del legislador fue la intersectorialidad (Castañeda, 2016, pp. 52–53). En cuanto a la pertinencia de los objetivos, éstos deben plantearse acorde a las mediciones o problemáticas evidenciadas en el diagnóstico, tomadas en cuenta y que deben tener importancia en las decisiones que se tomen (Ortegón Quiñones, 2008, p. 247). El diagnóstico de la política es pertinente, porque en el mismo se percibió la necesidad de intervención del Estado en la educación, la salud y la educación para poder garantizar la mejora de la calidad de vida de la población con discapacidad, por tanto el objetivo general es garantizar el goce pleno, y en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, a través del fortalecimiento de la implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

4.5 Análisis del Plan de acción

En el plan de acción bajo el criterio de eficiencia se observa que no hubo conocimiento de la evolución temporal de las actividades de implementación, lo cual se considera importante para garantizar la utilización eficiente de los recursos administrativos. Aunque en ciertas ocasiones, las medidas seleccionadas y los recursos asignados contribuyen unos más que otros a resolver el problema público dada la disponibilidad de los grupos-objetivo a cambiar su conducta (Subirats et

al., 2008, p. 190). El Departamento Nacional de Planeación tiene la competencia de darle seguimiento a la política de discapacidad por medio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, sin embargo solo desarrollo un Plan de Acción y Seguimiento (PAS) en el 2015, y un año antes la Contraloría General de la República había publicado el informe de resultados de la acción especial de Control Fiscal a la política pública de discapacidad (LEYES 1618 de 2013 – 1145 de 2011) y en el año 2016 la procuraduría publica otro informe donde más que describir el seguimiento específico a la política es el seguimiento a la garantía de los derechos de los jóvenes con discapacidad. Después del año 2016 no se publicaron más informes de seguimiento, aunque esta siga vigente hasta el 2022.

Respecto a la eficacia de este componente cuando la coherencia entre los instrumentos falla, la política en su conjunto pierde eficacia, y las acciones que desde cada instrumento se llevan a cabo, terminan por tener un éxito parcial, en el mejor de los casos. Puede haber un conjunto de políticas que, por separado, cumplan su propósito, pero que la falta de coherencia de instrumentos anula la posibilidad de resolver problemas públicos amplios (Cejudo & Michel, 2016). En este caso, los instrumentos son las líneas estratégicas de la política, que son: transformación de lo público; garantía jurídica; la participación de la vida política y pública; desarrollo de la capacidad; y reconocimiento a la diversidad. Estas estrategias se desarrollan de forma coherente porque hay una interrelación entre las mismas y corresponden a los objetivos específicos planteados que son: generar y promover procesos de gestión pública que sean eficientes, efectivos, articulados y transparentes, y que se traduzcan en el diseño e implementación de planes y programas orientados a las personas con discapacidad; garantizar el acceso efectivo a la justicia, al pleno reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica; promover la organización, articulación, movilización e incidencia política, en los diferentes ámbitos, incluyendo la participación en el direccionamiento

de los asuntos públicos y en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país; generar y fortalecer el desarrollo humano de las personas con discapacidad traducido en un aumento de sus capacidades, la de sus familias y cuidadores, y la equiparación de oportunidades para el desarrollo y participación; por último, generar un cambio en la conciencia de las familias, la sociedad y el Estado, frente al reconocimiento de las personas con discapacidad como parte de la diversidad humana y su dignidad inherente (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Por tanto, el plan de acción de la política se cataloga como eficaz.

Se define el plan de acción pertinente cuando se adapta a la naturaleza y a la distribución temporal y socio-espacial del problema que dicha política pretende resolver (Subirats et al., 2008, p. 220). La política en si no desarrolla un enfoque territorial, por tanto, no indaga en la distribución socio-espacial de la problemática de las personas con discapacidad, ni siquiera en la localización o distribución territorial de la población. Por otro lado, la distribución temporal es consecuente porque la ECV contextualizó el diagnóstico al estado de la problemática en la etapa de formulación de la política. Sin embargo, el plan de acción no es pertinente porque no cumple con la distribución socio-espacial.

4.6 Análisis del Financiamiento

En el componente de financiamiento no se encontraron fuentes de información suficientes para catalogar este componente bajo los tres criterios establecidos, debido a que se encuentra más información de estos criterios en la etapa de evaluación de la política que en la etapa de formulación o diseño. En el criterio de eficiencia se considera eficiente el financiamiento cuando en la implementación se establecen prioridades, esto facilita la identificación de las actividades prioritarias para lograr los objetivos y evitar desviaciones o el desaprovechamiento de los recursos.

A su vez, permite la asignación de responsables y responsabilidades además de la realización de cronogramas que incluyan metas de largo, mediano y corto plazo y el establecimiento de metas intermedias (Arroyo & Schejtman, 2012, p. 38). El financiamiento de la política no cuenta con la identificación de actividades prioritarias ni establece metas de corto, mediano y largo plazo; solo asigna responsables de los recursos y las responsabilidades sobre los mismos. Los recursos se asignaron en los años de vigencia de la política a las entidades que se les recomendaron acciones para ejecutar, sin embargo, hay entidades que se les asignaron acciones y no recursos como: la Dirección del Programa Presidencial para la Acción Integral de Minas Antipersonal; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Transporte; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. También hubo otro caso donde una entidad obtuvo recursos y no acciones como el Ministerio de Minas y Energía (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Acorde a los argumentos expuestos no puede denominarse pertinente el financiamiento.

4.7 Análisis de las Recomendaciones

El componente de recomendaciones en el criterio de eficiencia requiere estabilidad y reciprocidad en las relaciones de cooperación que se tengan que dar, tanto al interior del gobierno como fuera del mismo con el resto de los actores sociales (Hill & Hupe, 2009, como se citó en Torres-Melo & Santander, 2013, p. 125). Como se ha mencionado anteriormente, dentro de la política hubo una falta de articulación entre las entidades ejecutoras, así que no pudieron llevarse plenamente relaciones de cooperación, por eso las recomendaciones no son eficientes. En el criterio de eficacia es relevante la articulación entre el liderazgo del proceso, el nivel de autoridad

y los ejecutores de la política. Cuando esta articulación no puede dar por razones de distancia social, espacial o jerárquica, las probabilidades de distorsión en la implementación son elevadas (Jaime et al., 2013, p. 111). Dentro de los actores de la política se percibe liderazgo por parte del Ministerio de Salud y Protección Social porque esta temática ha sido de su experticia desde años atrás, por tanto, la problemática se ha considerado un tema de salud y se ha presentado una falta de apropiación de otras entidades, y problemas de articulación entre las mismas. Se evidencia esta situación porque como se mencionó anteriormente entidades como: la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y el Ministerio de Minas y Energía; no reportaron actividades en torno a la discapacidad en los informes de seguimiento de los años 2014, 2015 y 2016, aunque son actores ejecutores de la política.

El criterio de pertinencia para el componente de recomendaciones se desarrolla bajo el enfoque constructivista que destaca momentos metodológicos donde se desarrolla negociación en las políticas públicas, donde prevalece la construcción de equipos de trabajo, la interacción constructiva y la reflexión colectiva con los actores involucrados en la política. (Salazar et al., 2001, como se citó en Ortégón Quiñones, 2008, p. 48). Se resalta principalmente que la negociación de la coherencia interna de la política tanto en las acciones, actores y factores hará que las siguientes negociaciones siguientes sean pertinentes (Ortégón Quiñones, 2008, p. 48). En el componente de recomendaciones las acciones asignadas son acorde a las funciones de cada una de las entidades o actores de la política, a su vez las acciones recomendadas se derivan de las líneas estratégicas establecidas, por tanto se denomina que hay pertinencia en este componente.

5. Experiencias de programas laborales en países de América Latina

Los programas laborales para las personas con discapacidad que se tomaron en cuenta son aquellos que se desarrollaron en un contexto similar al que se presenta en Colombia, en especial en el municipio de Bucaramanga, donde no hay mayor trayectoria en la aplicación de políticas de mercado laboral y las personas con discapacidad se muestran vulnerables ante un contexto con barreras para desempeñarse dentro de la sociedad. Por tanto, los programas son de Argentina, Chile, Brasil y México. A su vez, estas experiencias fueron elegidas porque se denominan exitosas, debido a que han sido reconocidas en concursos de programas sociales, como el Programa de Buenas Practicas generado a partir de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT II) y el Programa de Servicios Sociales del Ministerio del Trabajo y Previsión Social del Gobierno de Chile, y sus escalas de cobertura son amplías y son parte de Planes Nacionales del país por poseer una estructura organizada y una coherencia frente a las necesidades de la población con discapacidad en su territorio, como el Programa de Accesibilidad del SENAC, que a partir del 2011 fue parte del Plan de Acción Nacional de Brasil, y el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad que fue parte del Plan Nacional de Desarrollo de México. La información acerca de los programas fue extraída por las páginas oficiales de los actores ejecutores de los mismos, fundaciones y entidades del Estado.

5.1 Programa de inserción laboral para las personas ciegas en Argentina

En Argentina las personas con discapacidad visual tenían la necesidad de desempeñar una actividad laboral pero no estaban las condiciones dadas para que entraran al mercado, aunque en el pasado el Gobierno había implementado políticas de educación éstas no fueron articuladas con

políticas laborales, por tanto, las personas no habían adquirido educación para el trabajo y no había progreso en esta área. En cuanto a la educación inclusiva no había un equipo de especialistas que pudieran enseñar sus oficios y competencias bajo una pedagogía para personas con discapacidad visual. Otra dificultad que se encontraba es que las personas con discapacidad visual querían empezar a trabajar con premura sin tener interés en los procesos de formación. Respondiendo a esta necesidad acorde a las problemáticas del panorama se realizó el Programa de Inserción Laboral de la Población con Discapacidades Visuales en el periodo 2001-2005, llevado a cabo por la Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Ambliopes (FAICA) y la Fundación ONCE para América Latina (FOAL). El programa fue una experiencia seleccionada y con reconocimiento en el concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubái y apoyado por la ONU-Hábitat en 2006. En sus comienzos el programa fue financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en un 70%, la FOAL dio el 12% y el Ministerio de Trabajo de Argentina aportó 8% de la financiación (ONU Hábitat, 2006).

La prioridad del programa era crear una sólida base institucional para dar respuesta al problema de la inserción laboral de las personas con discapacidad visual, y como objetivo principal insertar laboralmente y ofrecer formación a esta población con el fin de dotarles de mayor capacidad para la posterior búsqueda de empleo. Los objetivos específicos que se plantearon fueron los siguientes: favorecer la inserción laboral de las personas ciegas; fortalecer a las instituciones de ciegos que abordan la temática de la empleabilidad del colectivo; comunicar y difundir la importancia de estas inserciones laborales en el mercado; desarrollar una capacidad estructural que permita sostener en el tiempo las acciones del programa; e involucrar al Estado como actor primordial y responsable de la tarea encomendada. Los ejes estratégicos que correspondieron a estos objetivos fueron la línea de fortalecimiento institucional que se orientó a

apoyar las organizaciones de personas con discapacidad; el programa de formación y mediación laboral que formó a los aspirantes, contactó con las empresas y abrió oportunidades laborales para lograr la inserción en el mercado laboral; y el apoyo al trabajo independiente y el seguimiento de microproyectos de pequeños comercios (ONU Hábitat, 2006).

En la puesta en marcha del programa se siguieron una serie de pasos, primeramente se formó el Comité de Dirección integrado por representantes de cada una de las instituciones que lo financiaron, al mismo tiempo se creó una Unidad Coordinadora compuesta por un coordinador ejecutivo, dos terapeutas ocupacionales, personal administrativo, un equipo móvil de formadores y un psicólogo laboral. El Comité se reunía cada mes para analizar y decidir el rumbo del programa, y la Unidad Coordinadora ejecutaba las líneas generales definidas por el Comité. Seguidamente de la creación de estos entes, se construyó una base de datos de beneficiarios, la información fue facilitada por las instituciones locales y otros medios. Por consiguiente, se procedió a la búsqueda de puestos de trabajo y ámbitos laborales a los que pudieran acceder personas con discapacidad visual, así se definieron los puestos de trabajo potenciales que eran la comprobación de perfumes, el revelado de radiografías, y la cata de aceites y vinos. De este modo, se realizaron las primeras inserciones en las empresas del mercado de perfumes, y de la fabricación de vinos y aceites. No obstante, en el estudio de la demanda se percibió que algunas personas tenían iniciativas y conocían de actividades productivas para desarrollarse con financiamiento en el mercado, así se implementó la promoción de microproyectos (ONU Hábitat, 2006).

Desde otro segmento de la población objetivo surgió la necesidad de adaptar los puestos de trabajo ocupados para mejorar su rendimiento, por tanto, se brindó asesoramiento y financiación para que las empresas adaptaran los puestos de trabajo con nuevas tecnologías y formación en el buen uso del tiempo o rediseñaran los métodos de trabajo. En este proceso de inserción al empleo

con el paso del tiempo se hizo notable que algunas personas con discapacidad tenían mayor formación académica que la requerida para el puesto que habían obtenido, por tanto se planteó el objetivo de conseguir puestos de trabajo relacionados con la profesión o formación académica de las personas. El programa después del proceso de inserción se enfrentó al desafío de mantener los puestos de trabajo que se lograron, las empresas sentían incertidumbre de lo que pasaría después de que finalizara el proceso de tutela del programa sobre la persona con discapacidad visual y no se tuviera el apoyo de un profesional de acompañamiento, para ello, se diseñaron cursos de formación para los cargos medios de las empresas con el fin de que se generara otro proceso de acompañamiento. La formación e inserción laboral se hizo en los siguientes puestos laborales telemarketing, auxiliar técnico radiólogo, auxiliar técnico kinésico, biblioteconomía, cata de vinos, cata de aceites de oliva, elaboración artesanal de dulces y alfajores, estenotipia, hilado artesanal de lanas, gestión de pequeños comercios, práctica coral, evaluación sensorial y consultoría de belleza. También se hizo la instalación y supervisión de kioscos en varias zonas al interior del país para el desarrollo de microproyectos, proceso que se denominó proyecto cadena Q (ONU Hábitat, 2006).

Cabe resaltar que el programa clasificó a la población con discapacidad visual bajo la definición de perfiles específicos para beneficiarios capaces de ser vinculados al trabajo. Después de la construcción de los perfiles se establecieron los requisitos básicos para ser parte del programa, los beneficiarios debían tener una edad entre los 18 a 40 años, exceptuando a aquellos que tenían experiencia laboral en los últimos dos años se les permitía participar hasta los 45 años; la educación primaria completa; y un proceso de rehabilitación funcional concluido, con valoración de haber adquirido autonomía y movilidad independiente. La revisión del curso de formación laboral en el manual del proyecto y la situación de la población con discapacidad visual en Argentina hizo ver

la notable necesidad de realizar estos cursos de formación. Para cada uno de los cursos de formación que se ofertaban se fijaron condiciones de ingreso específicas que debían cumplir los participantes, éstas obedecían a la particularidad de cada uno de ellos y la necesidad de que entraran en el mercado. La definición del perfil de los beneficiarios segmentó a la población objetivo para que el programa pudiera llevar adelante sus metas, aunque esto hizo que se diera prioridad a una parte de la población que cumplía los requisitos necesarios para esa etapa, excluyó a otra parte que no se adaptaba a éstos. Sin embargo, para una segunda etapa de procesos de formación se pensó en orientarse a aquellos que no cumplieron desde un comienzo los requisitos del programa (ONU Hábitat, 2006).

A la hora de estructurar las unidades de capacitación que impartirían los cursos de formación se estudió el Manual de Capacitación de Dirigentes Asociativos de FOAL, a partir de esa información surgió la necesidad de dictar cursos de líderes, en ellos se hizo modificación al esquema enseñanza-aprendizaje para tener mayor cobertura y participación, se realizaron bajo la modalidad semipresencial, enseñanza por módulos, incorporación de temas sobre la realidad de las organizaciones de personas con discapacidad visual, y se actualizó y adapto la didáctica y los contenidos. Los cursos para formadores realizados en España sirvieron como ejemplo para replicar este tipo de oferta, la FOAL apoyo este proceso con el objetivo de reproducir la misma experiencia en Argentina, pero adaptada a la realidad del país. En el caso de los cursos de formación a los beneficiarios, se aplicó la estrategia de establecer distintas sedes considerando los lugares donde no hay equipos aptos y una baja posibilidad de que la población pueda obtener formación profesional. Para poner en marcha algunos cursos se realizaron convenios con universidades y en otros casos se establecieron relaciones con empresas para obtener apoyo del personal técnico de las mismas, con esto se obtuvo una interesante interacción de las personas con discapacidad visual

y los actores del contexto sin discapacidad. Los procesos de formación que se desarrollaron con las empresas repercutieron en procesos de inserción y hubo compromiso del personal de la empresa con los mismos (ONU Hábitat, 2006).

La realización de los cursos contribuyó a la formación de una red de relaciones positivas de conocimiento de realidades diferentes y entendimiento hacia los otros, que mejoró los recursos laborales y sociales de los beneficiarios y la comunidad en general. Además de los cursos mencionados también se ofertaron cursos de fortalecimiento institucional, que se orientaban a fortalecer las competencias de gestores de organizaciones de personas con discapacidad visual, miembros de entidades no gubernamentales de carácter social y de funcionarios de áreas gubernamentales relacionadas a lo social. Los cursos fueron rediseñados bajo la modalidad semipresencial, lo cual aumentó su participación y cobertura al interior del país. La última modificación en el diseño de estos cursos fue la limitación al público al que estaban dirigidos, se orientaron finalmente solo a dirigentes o importantes líderes de organizaciones. Cabe resaltar un elemento determinante en el éxito de los cursos, las evaluaciones continuas que se realizaban en cada uno de éstos, donde se examinaba el grado de satisfacción de los beneficiarios y el cumplimiento de las tareas por parte de los docentes (ONU Hábitat, 2006).

Las relaciones interinstitucionales con diversas entidades públicas y privadas para concertar acuerdos de inserción laboral forjaron un proceso de fortalecimiento institucional del programa. En todas las zonas donde tuvo cobertura el programa se quisieron establecer relaciones con el Estado, las empresas, las instituciones locales de personas con discapacidad visual, así como gremios, sindicatos y entre otras organizaciones sociales. Se intentó generar una atmósfera que favoreciera la formación de organizaciones para personas con discapacidad visual, así el programa actuó como una instancia de cooperación que dio paso a la conformación de una red; de este modo

se pudo ver en Buenos Aires, Córdoba, San Juan y Jujuy, donde hubo cooperación de organizaciones con la FAICA por medio de los cursos de formación y el apoyo al proyecto Cadena Q. Otro factor importante en el desarrollo del programa fue el componente de comunicación y difusión que tuvo el objetivo de sensibilizar a la población en general y a los empleadores sobre las potencialidades laborales de las personas con discapacidad visual, a través de éste se difundieron las actividades que el programa llevaría a cabo con la población objetivo y la población en general. Se trabajó principalmente en mejorar la percepción negativa sobre la población, los estigmas y en construir una imagen positiva para que las personas puedan ser valoradas por sí mismas y por la sociedad, de este modo puedan desarrollarse y desempeñarse en el mundo laboral y social (ONU Hábitat, 2006).

Dentro del programa se dictaron 148 cursos que capacitaron a 1.241 beneficiarios. Hubo 300 inserciones aproximadamente efectivas y realizadas, lo cual modificó el mercado argentino aportando elementos para mayor inclusión. Las inserciones se distribuyeron en más de 30 empresas de sectores y tamaños diversos, además de los puestos logrados en la esfera gubernamental y por vía de microempresas y kioscos solidarios. Se mejoró la calidad de vida de muchos beneficiarios al proporcionarles herramientas para su inclusión e incluso un empleo bajo un contexto socioeconómico desfavorable; obtuvieron beneficios como: la percepción de nuevas fuentes de trabajo y concientizar la importancia del empleo en el desarrollo personal y del grupo poblacional. Estos cambios mencionados recibieron modificaciones importantes en la vida personal y familiar de cada beneficiario. Gracias al programa se formaron unidades de capacitación en varios territorios al interior del país, que no existían antes de la implementación del proyecto. Se contribuyó al fortalecimiento del estudio de las condiciones y la problemática que rodea a la persona con discapacidad a través de la construcción de alianzas estratégicas entre los actores

públicos y privados con un fin común. En el sector empresarial se mejoró la percepción de valoración de las capacidades y competencias de las personas con discapacidad visual; a su vez en este ámbito se construyó una metodología de abordaje, con la cual se lograron inserciones sostenidas en el tiempo, que destacan la calidad laboral y la eficiencia de estos trabajadores. Esta metodología de trabajo más allá de poseer componentes propios del contexto y características de actores involucrados es un aporte a la hora de aplicar nuevas experiencias de capacitación y empleo dirigidas a las personas con discapacidad, en especial con discapacidad visual (Iglesias & Chavez, 2005).

5.2 Capacitación e Integración Laboral de la Población con Discapacidad Visual de la Región Metropolitana en Chile

En Chile se llevó a cabo el proyecto de Capacitación e Integración Laboral de la Población con Discapacidad Visual de la Región Metropolitana, debido a que era un colectivo que presentaba una posición vulnerable que históricamente habían estado socialmente marginados y con falta de oportunidades (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2018, p. 3). Como objetivo general se buscó insertar en puestos de trabajo a personas que no habían tenido oportunidad laboral o que estaban desempleadas, para esto se creyó necesario pasar por una serie de etapas, la capacitación por medio de dictación de cursos; intermediación o búsqueda de oportunidades de empleos formales; y la inclusión laboral o colocación en puestos de trabajos formales. Como objetivos específicos estuvo el dictar cursos específicos para la capacitación y el desarrollo de competencias laborales de las personas con discapacidad visual, en los siguientes oficios: formación de ejecutivos para el Servicio de Atención a Clientes, formación de ejecutivos para la gestión de Cobranza Telefónica y Negociación, y formación de operadores en Informática

adaptada para personas con discapacidad visual. El proyecto fue presentado en Mayo de 2015, pero fue ejecutado hasta Mayo de 2017, adjudicado en el marco del 1° Concurso del Programa Servicios Sociales de la Subsecretaría del Trabajo en la convocatoria 2017, su ejecución se realizó de la mano de la Fundación Luz con apoyo del Proyecto Ágora Chile, y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, el principal impulsor de este proyecto es la fundación FOAL, que por medio de su asesoría técnica logró perfilar un modelo de inclusión laboral, ésta organización influyó en la construcción de este proyecto a través de Ágora Chile, que es una extensión de la misma (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2015, p. 4). La estructura del proyecto se basó en ocho pilares fundamentales, 1) Difusión y convocatoria; 2) Selección de beneficiarios; 3) Capacitación de los beneficiarios; 4) Práctica laboral; 5) Intermediación e Inserción Laboral; 6) Acompañamiento del beneficiario; 7) Seguimiento ex – post (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2018, p. 3).

El proyecto estaba dirigido a mujeres y hombres con discapacidad visual que se encontraran en un rango de edades entre los 18 a 60 años, con un grado de formación de la primaria básica completa, baja calificación laboral y con desplazamiento autónomo por medio de bastón o perro guía. Otros requisitos que debían cumplir los postulantes era tener la Credencial del Registro Nacional de Discapacidad o Certificado de Discapacidad emitido por una institución o médico competente en el área Discapacidad, y el certificado que emite la OMIL o Bolsa Nacional de Empleo que acredita la cesantía de la persona (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2018, p. 3). Se había proyectado la convocatoria a la participación de 120 personas, y de las cuales quedarían algunas en una lista de espera como posibles beneficiarios que podrían ingresar al proyecto si se producían deserciones o abandono del mismo. En la práctica hubo inscripción de sólo 100 personas, y al final 70 personas con discapacidad visual fueron

seleccionadas para formar parte del proceso (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2015, pp. 6–7). Para ese segmento poblacional se planteó una meta de colocación laboral del 65% de los beneficiarios, es decir, se esperaba que al menos 45 personas pudieran conseguir empleo formal. Por cada beneficiario en el proyecto se pagó una póliza de seguro con cobertura de accidentes personales, que tuvo vigencia hasta la terminación del mismo, también se dio a los beneficiarios un aporte correspondiente al transporte y colación como incentivo para que no abandonasen el proceso. A su vez, se consideró que pudieran participar beneficiarias con hijos menores de edad que necesiten de cuidado infantil, por tanto, se planteó en tal caso contratar servicios de jardín o técnicos parvularios (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2015, p. 9).

En la primera etapa de difusión y convocatoria se informó acerca de las iniciativas del proyecto, y se sensibilizó a la población en general y a los socios de la iniciativa, en su mayoría empresarios, acerca del desafío de la inclusión laboral para personas con discapacidad visual en Chile, tanto en el sector privado como el público. De este modo, se quiso lograr un alto grado de convicción en el mundo empresarial acerca de las habilidades, destrezas y capacidad laboral del colectivo. También, se difundieron los objetivos del proyecto, se habló de la relevancia de financiar este programa social, se les solicitó a los mismos empresarios oportunidades laborales para los beneficiarios del proyecto y se realizó la convocatoria a la participación de la población objetivo. Para el desarrollo de la convocatoria se realizaron visitas personales a centros de rehabilitación, también se enviaron comunicados vía electrónica a las Oficinas Municipales de Intermediación laboral (OMIL) y a otras oficinas que trabajaban con esta población, como apoyo didáctico se realizaron folletos con los requisitos que debían cumplir los postulantes a participar dentro del proyecto. Otros métodos que se usaron para aumentar la convocatoria fueron la realización de

charlas y jornadas en escuelas de ciegos, asociaciones, corporaciones y fundaciones; y la citación a grupos de personas con discapacidad visual en las dependencias de Ágora Chile, con el propósito de explicar el sentido y alcance del proyecto. Para captar a empresas que pudieran generar oportunidades de empleo se realizaron notas de prensa en el Diario El Mercurio y en noticiarios de televisión, a su vez se hicieron actividades con instituciones y empresas, entre esas un evento de difusión del proyecto y 3 participaciones en ferias laborales buscando alianzas estratégicas con las empresas, como materiales de apoyo para estos eventos se hicieron pendones y folletos (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2018).

En la segunda etapa de selección de los beneficiarios se eligieron 70 personas con discapacidad visual para que fueran participantes de los procesos formativos, de intermediación e inserción laboral, entre éstas hubo 29 mujeres y 41 hombres. La selección se hizo por medio de entrevistas personales y grupales, informes sociales e informes psicolaborales, estos métodos reflejaban el nivel educacional, los intereses, las habilidades y destrezas, la experiencia laboral y el grado de rehabilitación funcional de cada postulante. Cuando se hizo la selección de los beneficiarios se le comunicó a cada uno por vía telefónica y en la medida que se liberaban cupos en el proyecto se contactaba a las personas que estaban en lista de espera. En la tercera etapa de capacitación se contemplaron 3 cursos de 210 horas cronológicas cada uno, con una cobertura de 23 a 24 participantes por curso, en el curso de formación de ejecutivos para el servicio de atención a clientes se tuvo la participación de 23 personas, en el curso de formación de ejecutivos para la gestión de cobranza telefónica y negociación también se tuvo la participación de 23 personas, y por último en el curso de formación de operadores en informática adaptada para personas con discapacidad visual utilizando el software lector de pantalla JAWS y magnificador de pantalla MAGIC hubo participación de 24 personas. La estructura curricular de cada curso constó de 3

módulos, el módulo 1 de formación pre-laboral y competencias de empleabilidad constaba de 30 horas, el módulo 2 de formación en cada oficio constaba de 140 horas, y el módulo 3 de fundamentos y aplicabilidad de la legislación laboral vigente constaba también de 40 horas (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2018, pp. 13–14).

La cuarta etapa del proceso consistió en la práctica laboral o taller práctico que ejercitó el conjunto de las principales habilidades, estrategias, técnicas y herramientas prácticas de gestión desarrolladas en la fase de capacitación en el oficio. Esta etapa constó de 60 horas y fue decisiva en el proceso porque representó el 40% de la ponderación de la nota final para aprobar los cursos de formación. Uno de los criterios más relevantes en la evaluación del taller fue la aptitud que el beneficiario logró en la simulación y en un ambiente laboral. En el curso de formación de ejecutivos para el servicio de atención a clientes se abordaron los siguientes contenidos: buenas prácticas en el servicio de atención a clientes; taller de comunicación efectiva y conducta personal en un Call Center mediante ejercicios de simulación y role playing; y visita guiada a la empresa Cobranzas ORSAN S.A. con la finalidad de poner en práctica los conocimientos aprendidos en clases. En el curso de ejecutivos para la gestión de cobranza telefónica y negociación el contenido programático fue similar al curso anterior constó de las siguientes temáticas: buenas prácticas en la gestión de cobranza telefónica; taller de comunicación efectiva y conducta personal en un Call Center mediante ejercicios de simulación y role playing; y la visita guiada a la empresa Cobranzas ORSAN S.A. para que los beneficiarios pudieran poner en práctica lo aprendido. En el último curso de formación de operadores en informática adaptada para personas con discapacidad visual utilizando el software lector de pantalla JAWS y magnificador de pantalla MAGIC el contenido programático de esta etapa consistió solo en la visita guiada a la empresa Cobranzas ORSAN S.

A. para que por medio de una metodología pusieran en práctica las temáticas vistas (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2018, pp. 16–17).

En la etapa de intermediación laboral al igual que en la primera etapa se realizaron visitas a las empresas buscando posibilidad de puestos de empleo, encuentros de difusión del proyecto y participación de ferias laborales donde las empresas ofertaban trabajo. El proyecto visitó 41 empresas y logró insertar 43 beneficiarios, es decir, el 61,4% de los 70 beneficiarios de los programas de formación, dentro de este proceso se adoptó un modelo de intermediación laboral donde se aplicaba la siguiente metodología para cada oportunidad laboral: análisis y evaluación de las características particulares y específicas de la persona que va a realizar el trabajo; estudio y valoración de las tareas a realizar en el puesto de trabajo, su entorno y las condiciones para desempeñarlo; y consideración de factores externos al trabajo, como las barreras arquitectónicas, ayudas técnicas y tecnológicas, entre otros, con el fin de acompañar el proceso y apoyar al trabajador (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2018, pp. 18–19). La etapa de acompañamiento se orientó a todos los beneficiarios del programa, tanto a los que ya tenían un puesto de trabajo como a los que seguían en esa búsqueda, se mantuvo comunicación constante con éstos últimos para que no desertaran del proceso. Se aplicó una metodología para el acompañamiento y seguimiento de los beneficiarios insertados en un puesto de trabajo con el fin de poder mantenerlo, ésta comprende de tres etapas: 1. La realización de un seguimiento minucioso donde se estreche la comunicación con los supervisores y jefes solicitando que den a conocer el rendimiento, relacionamiento y conducta del empleado en su puesto de trabajo y entorno laboral, y a su vez visitas a la empresa; 2. Establecer una comunicación estrecha con el trabajador donde se pueda motivarlo para lograr el mejoramiento de su empleabilidad y se convierta en un trabajador especializado con altos niveles de productividad; y 3. Conseguir un ascenso del trabajador, para

ello se debe mantener al tanto del desarrollo, desempeño y crecimiento del mismo. Además, se debe incentivar tanto a la empresa como al trabajador para que continúe en un proceso de formación especializado como la realización de cursos de capacitación, actualizaciones, etc. (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2018, pp. 22–23).

El seguimiento después de la inserción laboral fue por un periodo de 6 meses y consistió en visitas técnicas al puesto de trabajo y constante comunicación vía correo electrónico o teléfono. Este seguimiento se realizó para todos los beneficiarios integrados al mundo laboral, sin embargo esta metodología podía variar sus métodos acorde a las necesidades del trabajador, es decir, si el trabajador lograba una rápida integración en el entorno laboral, cumplía con sus responsabilidades del puesto y tenía un alto nivel de rendimiento, el seguimiento fácilmente podía llevarse a cabo por e-mail o comunicación telefónica, en cambio si el trabajador no conseguía una rápida adaptación al puesto de trabajo se hacía necesario visitarle con mayor frecuencia, conocer las dificultades que está teniendo, conversar con el supervisor o jefe directo, solicitar retroalimentación entorno a las equivocaciones o falencias del trabajador y generar apoyo desde el programa para mantener la empleabilidad de la persona (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2015, p. 24). Aún después de terminar el proceso de formación e inserción laboral, dentro de las empresas colaboradoras el programa prestó apoyo técnico informático mediante la instalación y programación de los softwares lectores y ampliadores de pantalla que utilizan las personas con discapacidad visual (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2018, pp. 24–25).

En la ejecución del programa se definió que la estrategia más efectiva para la contratación de la población era eliminar las barreras actitudinales generadas por la falta de información y prejuicios existentes entre los empleadores; estos últimos impedían que se les valorara, evaluara y

contratara a las personas con discapacidad visual por las habilidades que podían aportar a la organización, por tanto, el programa propicio un escenario donde los empleadores no vieran la discapacidad, sino las competencias, formación, habilidades y conocimientos de la persona, para que fueran contratadas (Diario Sustentable, 2020). Con lo anteriormente descrito, el programa logró transformar la percepción de los empresarios donde se lograron procesos de inserción. Por otra parte, fomento la participación de personas con discapacidad visual en el mercado laboral y posibilitó fuentes de ingreso para las mismas. Actualmente, los egresados del proyecto trabajan en sectores de banca, empresas de servicios, salud y estética, estudios de abogados y otras entidades, tanto del sector privado como el público (El Desconcierto, 2019). Al 2018 se reportaban 42 egresados trabajando vinculados al empleo formal (Fundación LUZ, 2018). El programa descrito fue aplicado consecutivamente en años pasados, desde el 2001, de una forma más rudimentaria con la dirección del Proyecto Ágora obteniendo experiencias destacadas en los medios de comunicación y un total de 2.400 personas con discapacidad visual insertadas en el empleo. Luego, en el 2015 se estructura el programa y se presenta como proyecto del Programa de Servicios Sociales del Gobierno de Chile con la dirección a cargo de la fundación LUZ (Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Fundación LUZ, 2018, p. 7).

5.3 Programa SENAC de Accesibilidad en Brasil

En Brasil se realizó el Programa SENAC de Accesibilidad (PSA) en el periodo 2002-2013, el SENAC es el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, una institución que ha llevado a cabo varios procesos de formación con personas desfavorecidas. Con el censo del 2002 se evidenció la situación de la discapacidad en el país donde el 14,5% de los brasileros tenían discapacidad, es decir, 24,5 millones de personas (Organización Internacional del Trabajo, n.d.),

la mayoría de ellos tenían potencial para ingresar al mercado laboral pero no podían por la existencia de barreras, como la desacreditación de sus capacidades, las barreras arquitectónicas, el poco conocimiento del marco legal que los ampara y la cualificación profesional, para disminuirlas ese mismo año se creó el programa PSA, que en un comienzo se llamó Deficiencia y Competencia. El programa fue bastante amplio no solo abarcó el desarrollo de cursos de capacitación profesional, sino también otras acciones que tuvieran impactos positivos en la relación de esta población con la institución y la sociedad. En el 2011, el programa se destacó y aumentó sus dimensiones de tamaño, al mismo tiempo, en ese año se elaboró el Plan de Acción Nacional que consolidó la accesibilidad como el principio rector de las acciones ejecutadas por el SENAC a servicio de las personas con discapacidad. Para la ejecución de las metas del plan se establecieron pautas para que las acciones cubrieran con eficacia el mayor número de personas (SENAC, 2011, p. 58).

El PSA tenía como objetivos generales el ampliar el acceso y la inclusión de las personas con discapacidad a las acciones educativas del SENAC, y apoyar la inserción de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Para lograr estos cometidos se plantearon los siguientes objetivos específicos: expandir las experiencias positivas con parámetros de actuación; y sensibilizar a los actores del ámbito de la educación y la actividad económica sobre la importancia de esta participación laboral. La población objetivo del programa fueron todas las personas con discapacidad, pero en su mayoría los beneficiarios fueron personas con discapacidad visual y discapacidad auditiva (Organización Internacional del Trabajo, n.d.). En el Brasil hubo varias iniciativas para sensibilizar, movilizar y preparar a los profesores, equipos pedagógicos e instalaciones administrativas para la atención de personas con discapacidad. A su vez, hubo muchos profesionales que participaban de seminarios y mesas redondas sobre la temática para generar soluciones que empoderarán al estudiante con discapacidad. En el 2011 se hicieron

transcripciones de obras literarias a braille y se crearon bibliotecas de audio con colecciones de libros parlantes, en el SENAC para mejorar su servicio adaptó sus unidades con rampas, pisos táctiles, ascensores especiales, espacios señalizados, baños para usuarios en sillas de ruedas, bebederos, teléfonos públicos instalados a una altura accesible, espacios reservados en el estacionamiento, marcas ópticas y advertencias sonoras en lugares concurridos (SENAC, 2011, p. 59).

El SENAC ofreció varios cursos de formación en diferentes horarios, muchos pudieron realizarse por medio de convenios y alianzas con agencias, esto se orientó a la mejora de la vida de las personas con discapacidad y la integración de este público en la sociedad, aportando su independencia económica, social y cultural. Posteriormente, la institución ofreció consultoría a las empresas para convocar a la calificación y contratación de las personas con discapacidad. Al 2011 en el programa se hicieron 500 inscripciones en cursos de formación y 1.200 asistencias en conferencias de consciencia y orientación. Por Estados al interior del país se prestaron diferentes cursos de formación, en Alagoas y Ceará personas con discapacidad y profesionales se beneficiaron del curso de masaje, que abarcaba masajes reductores, modeladores, drenaje sueco y linfático; en Espírito Santo a los pacientes hospitalizados en el State Hospital for Clinical Care se ofrecieron cursos de mecanografía e introducción a la fotografía digital, las clases se llevaron a cabo en el hospital; en Vitória, se calificó a estudiantes con discapacidad en cursos de introducción a la computación, montaje y mantenimiento de computadoras, y técnico en informática básica y estética; en Maranhão, desempleados se beneficiaron con educación profesional e ingresaron en el servicio de encaminamiento de egresados para entrar al mercado laboral; en Pará se formó en cursos de inglés de negocios, donde se logró comprensión básica, oralidad y escritura en el idioma (SENAC, 2011, pp. 59–60).

En otros Estados de Brasil como en Paraíba se impartieron varios cursos de formación, diseño web, montaje y micro mantenimiento, asistente administrativo, manicura y pedicura, operador de computadora, marketing y ventas, también se ofertó orientación profesional y conferencias con temática laboral; en Rio de Janeiro, se desarrolló el proyecto Sem Limite para la inserción socio-profesional de personas con discapacidad, dentro del proyecto se dictaron los siguientes cursos: rutinas de oficina, stock y almacenamiento, telemarketing computarizado, informática básica, operador de ascensor, técnicas básicas de maquillaje, técnicas básicas de camarero, arreglos florales, jardinería y manualidades con materiales reciclables, además, otras personas con discapacidad fueron capacitados para trabajar en el Sector Comercio de Bienes, Servicios y Turismo; en Rio Grande do Sul, se certificaron estudiantes con discapacidad intelectual en el curso de aprendizaje empresarial en servicios administrativos; en Rondônia se ofreció el curso de mecanografía e informática básica, con el uso de un software con capacidades de audio, además de monitores de pc adaptados para personas con discapacidad visual, Una Actitud Inclusive fue un proyecto realizado en el VI Circuito de las tecnologías de la información donde se atendieron estudiantes con discapacidad auditiva, la idea era fomentar la comunicación con los sordos a través de diversas actividades que discutieron conceptos, valores y situaciones problemáticas, favoreciendo las políticas de inclusión social y humanización; por último, en Sergipe, el proyecto del Síndrome de Ciudadanía atendió a personas con síndrome de down y discapacidad intelectual, a su vez, ofertó el curso comercial de técnicas de empaque (SENAC, 2011, pp. 60–61).

Dentro del programa se ofertaron cursos, actividades y conferencias de sensibilización en los diferentes Estados del país, en Amapá educadores y estudiantes tomaron el curso de metodología de educación especial para problemas de audición; en Bahía, el SENAC celebró en

la Feira de Santana la Semana Nacional de las personas con discapacidad intelectual y múltiple, dentro de la celebración realizó un taller de reflexión y debate acerca de la indiferencia social que viven estas personas, y una conferencia de la importancia de la accesibilidad como diferencial del destino turístico; en el Distrito Federal, se ofertó el curso de entrenamiento en lenguaje de señas brasileiro (Libras) para atender a estudiantes con discapacidad auditiva, también se instaló el software DOSVOX para el acceso auditivo a la biblioteca; en Espírito Santo para conocer las particularidades de las personas con discapacidad en su desarrollo dentro del entorno, se realizó la conferencia Seamos realistas la (in)visibilidad de la persona con discapacidad, también se realizó un curso de Libras para empleados, con el fin de apoyar el proceso educativo de los estudiantes con discapacidad auditiva y la impartición de otros cursos posteriores, cursos de introducción a las TIC, montaje y mantenimiento de informática, informática básica y técnica, y estética; en Pará se realizó un curso básico de Libras a educadores y personal de servicio al cliente, ese servicio hizo posible la interacción y comunicación entre personas sordas y oyentes (SENAC, 2011, pp. 61–62).

En otros Estados también hubo proyectos de sensibilización, en Rio Grande do Norte se realizaron cursos de uso de tecnologías destinadas a facilitar y agilizar el proceso de enseñanza-aprendizaje con las personas con discapacidad; en el Rio Grande do Sul hubo entrenamiento de los profesores de todo el Estado, fortalecieron los conocimientos sobre las discapacidades y trastornos, nutrieron la pedagogía y desmitificaron juicios acerca de la discapacidad; en Santa Catarina se realizó un proyecto piloto de formación en Libras para los empleados, con el objetivo de mejorar la atención a las personas con discapacidad auditiva, a su vez el SENAC adaptó sus unidades para la accesibilidad de usuarios en silla de ruedas y las universidades se equiparon con diccionarios en Libras; en São Paulo se desarrolló el programa de Desarrollo Educativo dirigido a la formación de profesores, donde varios empleados convivieron con estudiantes y compañeros de

trabajo con discapacidad, por otro lado, dentro del Centro Braille y la Biblioteca universitaria en el campus de Santo Amaro se dictaron clases de informática de forma individualizada, un taller de refuerzo de braille para personas con discapacidad visual y para personas sin discapacidad, un curso de talleres de braille y sensibilización; por último en Sergipe, se desarrolló el seminario de inclusión de personas con discapacidad en el trabajo, el evento ofreció mano de obra a las empresas privadas y entidades públicas, y permitió la socialización y participación de las familias en cuestiones de educación, derechos y preparación profesional de las personas con discapacidad (SENAC, 2011, pp. 62–63).

Los factores clave que se resaltaron dentro del programa fue la capacitación de los docentes para la atención adecuada de personas con discapacidad; la eliminación de barreras arquitectónicas que dificultaban, o impedían el acceso de las personas con discapacidad a las unidades del SENAC; la elaboración de una propuesta pedagógica para los cursos de educación profesional; y la adquisición de equipamientos, accesorios y materiales didácticos que posibilitaron la atención adecuada de esta población. Los resultados de esta eficiente gestión fue que al 2011 casi 1.000 personas con discapacidad participaron de los cursos dictados bajo el desarrollo de varios proyectos en los Estados de Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia y Sergipe. Los cursos de formación que se dictaron fueron en las áreas de comercio de bienes, servicios y turismo; servicios administrativos; prácticas comerciales, ciudadanía, medio ambiente y calidad de vida; relaciones interpersonales; trabajo de calidad; y técnicas de embalaje. Muchos de los participantes fueron candidatos para entrar al mercado laboral. Además de los cursos de formación también se desarrollaron los programas de sensibilización en los Estados de Amapá, Bahía, Distrito Federal, Espírito Santo, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sao Paulo y Sergipe. Hubo la participación de más

de 1.200 personas en las actividades desarrolladas dentro de los programas (Organización Internacional del Trabajo, n.d.).

El Programa SENAC en el momento cuenta con beneficiarios que desempeñan diversas funciones a nivel laboral, tanto operativas como administrativas y técnicas, gracias al servicio de preparación profesional (Senac, n.d.). El programa de inclusión del SENAC recibió en diciembre del 2016, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York, el premio Reconocimiento Global de Buenas Prácticas para Trabajadores con Discapacidad (Senac, 2017). Este proceso de inclusión que se ha llevado a cabo ha dejado frutos, al 2018 se reportaron 9.500 profesionales laborando dentro de la institución, de los cuales 490 tenían diferentes tipos de discapacidad y habían sido formados por el Programa de Accesibilidad (Exame, 2018). Para lograr ese grado de inclusión en el entorno laboral desde el 2017 se promovieron reuniones de fortalecimiento de las relaciones de trabajo entre equipos para los trabajadores con discapacidad del SENAC, donde se buscó incentivar el desarrollo de los empleados por parte de los líderes. Esta actividad promovió el ascenso del 34% de los empleados con discapacidad (Senac, 2017). Consecutivamente en el 2018, el 80% de las unidades de capacitación o centros del SENAC estaban realizando y planificando actividades para difundir una cultura inclusiva dirigida a empleados, estudiantes y comunidad. La labor que ha impartido la institución estos años ha mejorado el panorama de Brasil en cuanto a la inclusión laboral de personas con discapacidad, que cada día va en aumento no sólo por la normativa vigente, también por la mejora en la cualificación de la población (Exame, 2018). Actualmente el programa sigue trabajando en la educación inclusiva y la inclusión laboral.

5.4 Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad en México

En México se desarrolló el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad en el periodo 2014-2018, debido a que en el mercado laboral se percibieron formas de discriminación que se traducían en obstáculos para el acceso, permanencia y desarrollo de la población. Esta discriminación negaba el ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades, excluía y ponía en desventaja a la población para desarrollar de forma plena su vida, lo cual la colocaba en una posición vulnerable (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014, p. 17). Se hizo evidente en los indicadores del 2010 esta situación, en materia de educación las personas con discapacidad de 15 años o más tenían solo 4.7 años de escolaridad, mientras que el promedio a nivel nacional presentaba 8.6 años (INEGI, 2010, como se citó en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014, p. 18). Era notable también la discriminación por género, las mujeres con discapacidad eran vulnerables a sufrir doble discriminación por ser mujeres y por tener discapacidad. La participación económica de las personas con discapacidad era del 30% y el promedio nacional correspondía al 50%, de ese primer porcentaje el 18,3% eran mujeres con discapacidad, mientras que el 42,3% correspondía a hombres con discapacidad (INEGI, 2010, como se citó en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014, p. 18). Se mostró necesaria la vinculación con el sector educativo para que permitiera a las personas con discapacidad potenciar su acceso y permanencia en la educación y en la capacitación para el trabajo conforme a los requerimientos del mercado laboral, y la actuación del Estado como generador de oportunidades y condiciones de acceso, promoción, movilidad y estabilidad laboral para concretar el trabajo decente (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014, p. 18).

El Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad (PNTEPD) contó con estrategias integrales y multisectoriales, que plantearon brindar a las personas con

discapacidad que buscaban empleo los elementos necesarios para su capacitación, rehabilitación, profesionalización e incorporación en el mercado laboral en igualdad de condiciones; a su vez, propusieron fortalecer la cultura de inclusión y no discriminación entre los sectores productivos, para que de esta forma el gobierno mexicano pudiera cumplir las obligaciones que había adquirido en convenios y tratados internacionales, y el seguimiento de las acciones encomendadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) por la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Las entidades que intervinieron en el desarrollo del programa fueron la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014, pp. 21–22).

El PNTEPD se integró por cinco objetivos: 1. Lograr la conciliación entre la normatividad, políticas públicas y programas institucionales, para garantizar el trabajo digno de las personas con discapacidad; aunque en México existían avances en materia de inclusión laboral, aún habían ordenamientos, programas y políticas que no cubrían cabalmente las necesidades laborales, así que se requería articulación de los diversos programas y políticas públicas de los tres niveles de gobierno. 2. Fortalecer la inclusión laboral de personas con discapacidad, basada en habilidades y competencias laborales; el proceso de inclusión laboral como fin último tiene la incorporación

en el mercado laboral, y contempla no sólo el puesto de trabajo sino también las características particulares de la persona para garantizar su permanencia en el empleo. 3. Favorecer condiciones que permitan el acceso de las personas con discapacidad a la formación, capacitación y adiestramiento para el trabajo; se hacía necesario que las personas con discapacidad contarán con conocimientos y habilidades suficientes para facilitar e incrementar sus oportunidades de obtener un empleo formal y decente. 4. Garantizar un entorno laboral favorable, con opciones de acceso, desarrollo y permanencia sin discriminación hacia las personas con discapacidad; el Estado tiene como obligación garantizar el empleo digno y decente, lo cual requiere un trabajo directo con los empleadores, para dotarlos de las herramientas necesarias para crear un ambiente laboral libre de discriminación y barreras físicas, que además impulse el pleno desarrollo de los trabajadores. 5. Facilitar la cooperación con organismos internacionales en la investigación y el acceso a conocimientos científicos y técnicos de la discapacidad; la colaboración y coordinación con organismos internacionales permite adquirir mayores conocimientos y herramientas, asimismo genera personal especializado en varias áreas de inclusión laboral (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014, p. 26).

En cada uno de los objetivos se propusieron estrategias con sus respectivas acciones para poder cumplirlos. En el primer objetivo que era lograr la conciliación entre la normatividad, políticas públicas y programas institucionales, para garantizar el trabajo digno de las personas con discapacidad, se trazó la estrategia de contar con mecanismos efectivos para el diagnóstico, seguimiento y evaluación de políticas, programas y normatividad en la materia, la estrategia se componía de las siguientes acciones: elaborar un diagnóstico sobre las condiciones de las personas con discapacidad en el mercado laboral y promover su cuantificación; establecer mesas de trabajo para concretar acciones a favor de la inclusión; integrar un Comité Coordinador para el

seguimiento y evaluación de las políticas y programas en la materia; integrar, mediante la coordinación interinstitucional, un informe estadístico sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad en México; promover la replicación de la figura del Comité Coordinador en las entidades para el seguimiento y evaluación de políticas y programas; promover el diseño e implementación de una Norma Oficial Mexicana para la inclusión laboral de las personas con discapacidad; e impulsar las reformas legislativas necesarias para garantizar la inclusión laboral y el respeto de los derechos de la población (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014, p. 31).

En el segundo objetivo que era fortalecer la inclusión laboral de personas con discapacidad, basada en habilidades y competencias laborales, se planteó la estrategia de diseñar un modelo nacional de inclusión laboral, basado en los principios de igualdad, equidad, habilidades y competencias laborales. Para llevar a cabo esta estrategia se realizaron las siguientes acciones: identificar las principales barreras que enfrentan las personas con discapacidad en el mercado laboral, para proponer alternativas de solución; identificar las entidades federativas con mayor rezago en la materia, para diseñar acciones focalizadas que fomenten la inclusión laboral; impulsar la creación de agencias de inclusión laboral, que cubran las necesidades de la población y seguimiento al proceso; promover el trabajo decente y el desarrollo de competencias laborales; fortalecer la Red Nacional de Vinculación laboral, para facilitar la inclusión laboral a través de la estrategia Abriendo Espacios; acercar la oferta de servicios, programas y apoyos de los sectores público y privado a las personas con discapacidad; e incrementar el número de empresas incluyentes que ofrezcan trabajo digno a la población. El tercer objetivo que era favorecer condiciones que permitan el acceso de las personas con discapacidad a la formación, capacitación y adiestramiento para el trabajo, propuso la estrategia de promover que las instituciones educativas generen mecanismos que apoyen y faciliten el ingreso, permanencia y egreso de las personas con

discapacidad; ésta se ejecutó por medio de las siguientes acciones: promover la implementación de políticas públicas para la formación y capacitación para el trabajo de las personas con discapacidad en el sector educativo; y celebrar convenios de colaboración con instituciones educativas para impulsar la inclusión integral (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014, pp. 31–32).

En el cuarto objetivo que era garantizar un entorno laboral favorable, con opciones de acceso, desarrollo y permanencia sin discriminación hacia las personas con discapacidad, se planteó la estrategia de contar con personal especializado, profesional y sensibilizado en la inclusión laboral de personas con discapacidad, en los sectores público y privado; para su cumplimiento se efectuaron las siguientes acciones: efectuar un estudio sobre las principales limitaciones de los empleadores, en la aplicación de políticas de igualdad e inclusión laboral; integrar un banco de datos sobre las mejores prácticas laborales implementadas por los centro de trabajo incluyentes; efectuar un diagnóstico en materia de ergonomía y accesibilidad en los centros de trabajo incluyentes; diseñar una estrategia de capacitación para los sectores productivos, sobre acciones y políticas de inclusión laboral; y elaborar un programa de sensibilización dirigido a las entidades que presentan mayor discriminación hacia las personas con discapacidad. En el quinto objetivo del programa que era facilitar la cooperación con organismos internacionales para la investigación y el acceso a conocimientos científicos y técnicos de la discapacidad, se postuló la estrategia de impulsar acciones en coordinación con organismos internacionales, que propicien una cultura incluyente y no discriminatoria, asimismo las respectivas acciones para cumplirla fueron: celebrar convenios de coordinación y colaboración con organismos internacionales, para fortalecer los mecanismos de inclusión laboral en México; y promover la participación en foros

internacionales sobre la inclusión laboral y la no discriminación (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014, pp. 32–33).

Para medir el grado de logro de los objetivos se propusieron indicadores, en el caso del primer objetivo el indicador para el mismo fue el porcentaje de centros de trabajo registrados para obtener el Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo” por incluir a personas con discapacidad en un trabajo digno, la periodicidad de este indicador fue anual y su fuente fue el Registro electrónico de la convocatoria del Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”. Para el segundo objetivo el indicador fue el porcentaje de mujeres y hombres con discapacidad colocados por la estrategia Abriendo Espacios, la periodicidad fue anual y la información se extrajo del Sistema para el Control y Seguimiento de la Red Nacional de Vinculación Laboral (SCSRNVL). En el tercer objetivo el indicador fue el porcentaje de población atendida a través de la Red Nacional de Vinculación Laboral que recibe servicios de formación, capacitación y adiestramiento para el trabajo, la periodicidad fue anual y su fuente fue el SCSRNVL. En el cuarto objetivo el indicador fue el porcentaje de empleadores sensibilizados en la creación de entornos laborales favorables para las personas con discapacidad, su periodicidad fue anual y la fuente de información fueron los archivos administrativos de la Dirección General para la Igualdad Laboral. En el quinto y último objetivo se propuso el indicador de convenios en el marco de coordinación y colaboración, celebrados con organismos internacionales para investigación y acceso a conocimientos científicos y técnicos de la discapacidad, la periodicidad fue anual y la fuente de información fueron los archivos administrativos de la Dirección General para la Igualdad Laboral (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2014).

En el marco de ejecución del programa se instalaron mesas de trabajo, la cuales se reunieron en 30 ocasiones entre el 2014 y junio de 2018, en estas reuniones se desarrolló la

elaboración de un catálogo de programas y servicios para personas con discapacidad, actividades de sensibilización sobre sus derechos por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) dirigidas al personal de los gobiernos de los estados de Guerrero y Tamaulipas, y la cuantificación de las personas con discapacidad en la Administración Pública Federal. Entre julio de 2016 y junio de 2018, se reportó que 5.176 servidores públicos con discapacidad trabajaban en el sector público, de los cuales 2.566 tenían discapacidad sensorial, 2.255 tenían discapacidad física, 297 con discapacidad mental, y 58 con discapacidad intelectual. A su vez, con el desarrollo de este programa impulsó la divulgación de la Norma 034 de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social sobre las Condiciones de seguridad para el acceso y desarrollo de actividades de trabajadores con discapacidad en los centros de trabajo, en esta se establece una serie de obligaciones para los empleadores que contraten personas con discapacidad, como realizar un análisis de compatibilidad del puesto de trabajo con la discapacidad del trabajador, adaptar los centros de trabajo con más de 50 trabajadores con instalaciones que permitan la accesibilidad de trabajadores con discapacidad y realizar las adaptaciones necesarias a las instalaciones, procesos y puestos de trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 2021). En la actualidad el programa no tiene vigencia, pero se dio su continuidad con un nuevo diagnóstico y formulación bajo el mismo nombre, esta vez aplicado para el período 2020-2024.

6. Resultados

Para poder estructurar los lineamientos del modelo del programa de inclusión laboral del municipio de Bucaramanga se necesitó abordar metodologías de formulación de programas, para tener una instrucción del paso a paso en este proceso. Se consultó la Guía Técnica para Elaborar Programas de Trabajo del Gobierno de Jalisco en México, en este documento se describe que las

organizaciones coordinan sus esfuerzos para poder enfrentar una adversidad, deben coordinar para definir los resultados que se pretenden alcanzar, así como la problemática a la que se deben enfrentar y además establecer las acciones que permitirán la obtención de los resultados con el mínimo desgaste de recursos. Este proceso es denominado planeación. La planeación consiste en hacer un análisis del trabajo a realizar en un tiempo determinado y organizar los recursos, a su vez dirigir las acciones para lograr un determinado fin. Los resultados obtenidos en el ejercicio de planeación plasmados por escrito en un documento reciben el nombre de plan (Departamento de Organización y Métodos, 2011, p. 4).

Todos los planes contienen información general sobre los resultados que se desean alcanzar y las acciones que se emprenderán para lograrlo, sin embargo, no describen la forma, ni los recursos que se requieren para la obtención de dichos resultados. Por tanto, posterior a la planeación se requiere un proceso donde se definen las acciones generales que se deben realizar, las áreas responsables de realizarlas, a través de un cronograma general que permita la evaluación de los avances en el logro de los resultados. Este proceso escrito se le denomina programa. Una vez que se elabora el programa, se deben describir las acciones detalladas que de manera coordinada y complementaria que permitirán la realización de las acciones generales, además de definir el objetivo que se pretende alcanzar con éstas, los responsables de la ejecución de cada una de ella y los periodos que comprenderán. Ésta información descrita conforma los proyectos. Estos proyectos se desglosan describiendo las principales actividades que se deben realizar para que el proyecto cumpla con las metas que se pretenden alcanzar. Los proyectos de un programa no son más que paquetes de esfuerzos que responden a las necesidades presentes, con el propósito de capitalizar una oportunidad y de encauzar nuestros esfuerzos a un bien común (Departamento de Organización y Métodos, 2011, p. 4).

Otra fuente de información fue la Guía Metodológica para la Formulación de Programas del Gobierno de Chile, donde se describe que la estructura de un programa corresponde a el diagnóstico, los objetivos, la estrategia de intervención, los indicadores, el presupuesto del programa, la ficha IDI y antecedentes del programa. La estrategia de intervención hace referencia a la definición de la forma en que se implementará el programa, estableciendo la manera en que se busca solucionar el problema o necesidad identificada en el diagnóstico. Para esto es necesario identificar los componentes y actividades que permitirán el logro de los objetivos, y resolver así, el problema o necesidad planteada. Por tanto, los componentes de un programa hacen parte de esta estrategia, y corresponden a los bienes y/o servicios necesarios y suficientes para que el programa cumpla su propósito. Éstos están dirigidos al beneficiario final, o en algunos casos a beneficiarios intermedios. Se espera que a través de los componentes se aborde las principales causas del problema y el programa logre su propósito. Un factor para tener en cuenta es que no se consideran componentes aquellas acciones relacionadas con la gestión de las acciones del programa, como: estudios o contrataciones de personal (Subsecretaría de Evaluación Social & Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Los componentes se construyen a partir de una estructura de elementos que son: el nombre, que corresponde al enunciado donde se redacta el bien, servicio o producto que se entrega como resultado de las actividades planificadas; fecha de inicio, indica el mes o año en que se inicia la ejecución del componente; tipo de beneficio, en esta sección se identifica el tipo de bien o servicio que se entrega; descripción del componente, se describe en qué consiste el bien o servicio provisto, identificando la modalidad de producción o forma en que se provee y señala quiénes intervienen en su producción, también a quienes se dirige; criterios de selección específicos, en casos donde la población atendida o beneficiaria del componente es distinta a la población objetivo del

programa se debe especificar los criterios de aplicación al componente; la unidad de producción, define la unidad de medida en que el componente está expresado, cabe resaltar que esta unidad siempre debe estar expresada como una acción medible; la producción, en este segmento se cuantifica los beneficios que el componente espera entregar en el primer año; presupuesto a ejecutar, señala los recursos que el componente espera ejecutar anualmente, los que deben corresponder a la suma de los presupuestos a ejecutar por actividad (Subsecretaría de Evaluación Social & Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pp. 12–13)

Los componentes se constituyen también por actividades que describen las tareas que se deben desarrollar para generar los componentes del programa. Una actividad no es igual a un componente, aunque sea necesaria para la entrega de éste y para el éxito del programa. Las actividades se estructuran a partir de determinados elementos que son: el nombre, que corresponde al enunciado donde se describe la tarea a realizar; y el presupuesto, donde se describen los recursos que se destinarán para la ejecución de ésta. En cuanto a la estrategia de intervención del programa una vez que ya se han planteado los componentes y actividades se debe describir de qué manera se combinan los componentes para alcanzar el propósito del programa indicando la manera en que se desarrolla la intervención, contestando a las preguntas qué hace, cómo lo hace, con quién lo hace y quiénes ejecutarán el programa. Cabe resaltar que es importante mencionar los siguientes aspectos: tiempo de intervención que es el tiempo en que los beneficiarios recibirán los beneficios del programa o participaran del mismo; criterios de egreso, se definen cuáles son las condiciones objetivas que permiten comprobar que los beneficiarios recibieron aquellos bienes y servicios dados en el programa; y los sistemas de registro, se debe especificar si el servicio o bien cuenta con sistemas de información que permitan registrar a los beneficiarios del programa, dado el caso

de que existan estos sistemas se debe describir cómo se identificarán y a través de qué sistema (Subsecretaría de Evaluación Social & Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

En los componentes es importante identificar las articulaciones y complementariedades de otras entidades diferentes a las responsables del programa, hay varios casos en lo que se puede presentar esta situación y se debe especificar en los componentes, se presentan algunos casos a continuación. La ejecución por otras entidades, se identifica a las instituciones colaboradoras en el programa distintas a los responsables, se debe especificar el nombre o tipo de institución, el rol de la misma y el mecanismo de selección como ejecutora. Las articulaciones con otras instituciones son las relaciones que se deben establecer entre el programa y otras entidades, tanto privadas como públicas, para llevar a cabo la estrategia del programa; se debe especificar el nombre o tipo de institución y describir el tipo de articulación con el programa. La complementariedad se da cuando un programa es complementario de otro programa al apuntar el mismo fin de la política pública. La identificación de los principales programas complementarios muestra conocimiento y comprensión del problema que origina una política superior. La complementariedad se presenta de dos tipos: complementariedad a nivel interno donde se identifica otros programas o intervenciones con los que se complementará la misma institución responsable del programa, se debe especificar el programa o la intervención con la que se complementa y de qué manera lo hará; y la complementariedad a nivel externo identifica a otros programas o intervenciones que se complementarán de una institución a la responsable del programa, en este caso también se debe especificar el programa o intervención y en qué consiste (Subsecretaría de Evaluación Social & Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Los Estados tienen la obligación de satisfacer el nivel mínimo esencial de cada derecho, así como demostrar en que se está utilizando todos los recursos disponibles. Resulta beneficioso

enfaticar en los programas un enfoque de derechos porque el diseño de programas con un enfoque en los derechos humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano. Si los programas incorporan algún enfoque específico en su diseño, esto se verá reflejado en el diagnóstico del problema o necesidad, así como en la estrategia de intervención, donde los componentes son diferenciados según el género de la persona o priorización en el acceso. Existen distintos tipos de enfoques: de género, de pueblos indígenas, territorial, de discapacidad y otros enfoques. Éste último si corresponde a otra clase a los mencionados, se debe explicar cómo se efectúa la incorporación del enfoque en el diseño y la implementación del programa (Subsecretaría de Evaluación Social & Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pp. 19–20).

Debido a que los lineamientos que se van a estructurar solo son para un modelo de programa de inclusión laboral para personas con discapacidad visual no se cuentan con recursos, ni con articulaciones y complementariedades para su ejecución. Es un modelo básico donde no se especificarán estrictamente los tiempos, ni se cuantificaran los beneficios que se plantean entregar, tampoco se definirán presupuestos ni por actividades ni por componentes. Por tanto, la estructura que se utilizara para construir estos lineamientos o componentes constará de un cuadro donde se especificará el nombre del componente; la justificación de plantear el mismo respecto a la necesidad encontrada; los objetivos que se proponen alcanzar; las potencialidades, que son los impactos positivos de lograr los objetivos planteados; las directrices, son las bases que fundamentan los componentes; y por último, las entidades responsables de llevar a cabo el componente.

Se quiere también enfatizar que acorde a las falencias y debilidades encontradas en la política pública de discapacidad, el programa incluirá factores que fueron intervenidos pero que en los indicadores actuales no tuvieron un cambio o que aún se hace necesaria una intervención en

ellos, por la falta de información en el momento de formulación y en la construcción del modelo causal, como la baja tasa de participación social y política, y las barreras, ya que estas variables se consideran importantes en el acceso a un empleo de carácter formal. A diferencia de la política, el programa se realizará de forma descentralizada enfocándose sólo en las necesidades de la población con discapacidad del municipio de Bucaramanga, bajo un enfoque territorial entendiendo que hay una distribución poblacional en el área urbana y rural con diferentes necesidades. Para evitar una situación que se suscitó en la ejecución de la política que fue la falta de compromiso de las entidades responsables se planteará una Red de Cooperación, que trabaje de forma conjunta y que logre apropiarse a los actores de la temática, para lograr con apoyo el cumplimiento de los objetivos de los lineamientos en tiempos adecuados a las tareas a realizar.

A través de la Red se obtendría un reporte periódico de los avances en el cumplimiento de los objetivos, por tanto, no se desconocería la evolución temporal de la intervención del programa como en la política de discapacidad. El programa al tener enfoque territorial y tomar en cuenta la distribución en el área urbana y rural obedecerá a una distribución socio espacial, y una distribución temporal, ésta última no se llevará a cabo a grosso modo, ya que no se establecerán de forma estricta tiempos para la ejecución del programa, pero se plantea que el modelo del programa podría ejecutarse a partir del siguiente periodo gubernamental en el Municipio de Bucaramanga que sería 2023-2027. No se mencionarán mejorías en el programa respecto a las falencias encontradas en el financiamiento de la política, debido a que como se había mencionado anteriormente no se dispone de recursos. Por último, por medio de la Red se esperaría resolver los problemas de articulación entre las entidades ejecutoras y establecer de mejor forma los niveles de autoridad y liderazgo.

El modelo de programa de inclusión laboral para personas con discapacidad visual va dirigido a las personas en edades entre 18 años a 57 años en mujeres y 62 años en hombres, estos límites del rango de edades son acordes a la mayoría de edad y a las edades para pensionarse para las mujeres y los hombres. Es conveniente que la población participe del programa posea movilidad independiente, proceso de rehabilitación completo y formación académica de básica primaria. Se plantea que la intervención del programa pueda darse en el próximo período gubernamental del municipio en el 2024-2027. El propósito del programa es que las personas accedan a un empleo de carácter formal que le pueda garantizar las condiciones necesarias para su desarrollo y desempeño en el mismo. Este proceso se ve conformado por las siguientes fases que son: capacitación, práctica laboral, intermediación y acompañamiento. En caso de haber personas con discapacidad visual con grado de formación suficiente para desempeñar una actividad productiva, se plantea que sean parte de otro proceso en el cual se realicen las siguientes fases: intermediación laboral, inclusión laboral y acompañamiento. El programa se estructura por medio de lineamientos o componentes que se mencionan a continuación.

6.1 Primer lineamiento: la Red de Cooperación

El primer lineamiento propone estructurar una Red de Cooperación entre las entidades a fines a las temáticas de discapacidad y trabajo para propiciar un contexto consciente y amigable hacia la inclusión laboral de personas con discapacidad visual, donde se pueda generar aceptación y actitudes positivas en los actores involucrados, así como la coordinación de actividades que faciliten la inclusión laboral. Este lineamiento está basado en la experiencia del Programa de Inserción Laboral para las personas ciegas de FAICA, donde se construyó una red de organizaciones para consolidar y llevar a cabo actividades que tuvieran como fin la integración de

las personas con discapacidad visual en el mercado laboral, está contribuyendo a sentar unas bases sólidas del programa con el propósito que al finalizar la intervención las organizaciones involucradas fueran capaces auto gestionarse y generar espacios necesarios para seguir ejecutando políticas que resolvieran las demandas de empleo y formación (ONU Hábitat, 2006).

También se fundamenta en el Objetivo n° 17 Alianzas para lograr los objetivos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), éste se centra en que para que se cumpla un programa de desarrollo como el que propuso la organización, es necesario establecer asociaciones inclusivas basadas principios y valores, así como sobre una visión y unos objetivos compartidos (Organización de las Naciones Unidas, n.d.-b). Como instituciones responsables del lineamiento están: el Ministerio de Salud y Protección Social, que tiene años de experiencia en la temática; el Ministerio del Trabajo, que tiene la competencia y las herramientas necesarias para encaminar a la población en la actividad productiva; la Red Santandereana de Discapacidad que en su estructura está compuesta en su mayoría por organizaciones sociales y entidades sin ánimo de lucro; el SENA, que como entidad educativa puede suministrar servicios de educación para el trabajo; y la Universidades a fines con la temática de discapacidad pueden contribuir en investigación acerca de la inclusión laboral, en apoyo a este proceso y en realizar campañas o eventos de concientización.

Tabla 3. Primer Lineamiento: Red de Cooperación

Lineamiento	Estructurar una Red de Cooperación donde se articulen empresas, universidades, organizaciones sociales e instituciones del Estado
Justificación	Se propuso la creación de una Red de Cooperación porque en la política de discapacidad se presentaron prorrogas en el proceso de cumplimiento de las acciones por parte de las entidades, debido a la falta de apropiación de la temática y el poco compromiso con la política
Objetivos	• Estructurar la Red por roles y competencias de las entidades • Concientizar a las entidades ejecutoras y a las familias de las capacidades y potencialidades de las personas con discapacidad visual • Realizar eventos públicos para sensibilizar e informar a la población en general de la problemática de las personas con discapacidad visual • Fortalecer las estructuras institucionales de las organizaciones sociales de y para las personas con discapacidad visual • Conocer las preocupaciones a nivel de empresa de la contratación de personas con discapacidad visual • Informar de los incentivos y beneficios de la contratación de personas con discapacidad visual • Compartir conocimientos adquiridos por investigación o experiencia en materia de discapacidad e inclusión laboral
Potencialidades	• Apropiación de la temática de discapacidad visual por parte de los actores • Compromiso de las entidades ejecutoras con la inclusión laboral • Consolidación de relaciones de apoyo y conocimiento entre instituciones
Directrices	• La experiencia de la red de actores del Programa de Inserción Laboral para personas ciegas de Argentina¹ • Objetivo n° 17 Alianzas para lograr objetivos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU²
Instituciones responsables	Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, SENA, Universidades a fines con la temática, Servicios de Empleo, Empresas y Red Santandereana de Discapacidad.

6.2 Segundo lineamiento: Fortalecimiento a la base de datos

El segundo lineamiento es fortalecer la información de la base de datos del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), actualmente esta fuente de información es la única actualizada y que ofrece información más completa de la situación de las personas con discapacidad. Por tanto, se hace necesario el fomento al registro y actualización

¹ <http://habitat.aq.upm.es/dubai/06/bp0682.html>

² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

de datos de la población a nivel municipal. Entre los objetivos se plantean algunas modificaciones al registro, como: la introducción de categorías de diferenciación de la distribución urbana y rural, debido a que se presentan diferentes necesidades de las poblaciones que se ubican en estas dos áreas. Un trabajo de investigación titulado “Propuesta de un instrumento de caracterización socioeconómica para los programas de inclusión productiva dirigidos a la población rural en Colombia”, aporta una lista de categorías para estructurar una encuesta que será un instrumento para caracterizar a la población rural, éstas son: Tipos de acceso, donde se indaga en los tipos de acceso a crédito, la propiedad de la tierra y la asistencia técnica especializada, en base a estos temas se busca obtener información de la utilidad que los productores dan a los beneficios recibidos; Vinculación privada, se compone de preguntas acerca de las relaciones de los productores con la responsabilidad social empresarial; Actividad productiva, esta categoría busca evaluar el sector agropecuario en sus aportes productivos y sobre el territorio; Características del medio productivo, busca identificar las prácticas para mejorar las herramientas, procesos y bondades que conoce el productor acerca de la asociatividad; la categoría de Percepciones recopila las reflexiones que tienen los productores acerca de su comunidad, el rol que desempeñan en la misma, su condición de pobreza y afectación del conflicto armado; y por último, la categoría de Acompañamiento estatal, desarrolla preguntas entorno a la influencia de las acciones gubernamentales sobre los procesos sociales, económicos y políticos en el área rural (Mejía & Ramírez, 2019).

Otros objetivos planteados fueron: identificar las causas de la actividad en oficios del hogar, cuando se busca el indicador de la actividad que se ha estado realizando en los últimos 6 meses hay una alta cifra de 1.112 personas realizando oficios en el hogar , ya que es representativa sería interesante saber porque estas personas se han dedicado a esta actividad porque podría deberse alguna barrera en un contexto físico, discriminación o una actitud negativa en la

percepción de la misma persona hacia realizar una actividad productiva; mejorar la medición de los indicadores de barreras, en el caso específico del indicador de barreras en el centro de educativo se observa que personas afirmaron no tener barreras pero no estudiaban por falta de cupos o porque no había un centro educativo cercano, y estos casos ya pueden denominarse barreras por la falta de cobertura y la accesibilidad física; identificar las barreras puntuales que percibe la población con discapacidad visual, por la observación descrita anteriormente se cree importante saber a qué le denominan “barreras”; determinar las razones de la causa de no participa por discapacidad en el indicador de causas de no participación en actividades sociales, políticas y económicas, este objetivo hace alusión a que dentro del indicador de causas de no participación en las actividades que se incluyen en el registro que son culturales, religiosas, productivas, en organizaciones, en comunidad, en familia, ciudadanas, educativas y deportivas, se tiene una categoría con alta cifra de 1.509 personas que es no participar por la discapacidad, se cree conveniente ahondar en esta causa para determinar la razones por las cuales las personas no participan por su discapacidad, si tienen dificultad en la movilidad, si sienten discriminación por su condición o perciben barreras en esos espacios (SISPRO, 2020). Como último objetivo está identificar potenciales beneficiarios de programas sociales, si las personas con discapacidad visual son beneficiarios de éstos se podrían generar incentivos para la participación social, política y económica. Las instituciones responsables de este componente son: el Ministerio de Salud y Protección Social, que maneja el RLCPD; el Comité de Discapacidad Municipal, puede ubicar, convocar y promover a la población para su registro; y la Alcaldía Municipal de Bucaramanga como ente territorial puede coordinar con el Comité para la convocatoria y otros apoyos que puedan necesitarse en ese proceso.

Tabla 4. *Segundo Lineamiento: Fortalecimiento a la base de datos*

Lineamiento	Fortalecer la información de la base de datos del RLCPD
Justificación	La fuente de datos más completa y actualizada es el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, RLCPD, que es direccionado por el Ministerio de Salud y Protección Social. Por tanto, es necesario que este en constante actualización e introducción de categorías y variables que puedan ampliar la información de la situación de la población.
Objetivos	• Fomentar al registro y actualización de los datos en el RLCPD • Introducción de categorías de diferenciación de la distribución poblacional en el área urbana y rural • Identificar las características sociales y económicas diferenciales de la población que reside en área urbana y área rural • Identificar causas de la actividad en oficios del hogar • Mejorar la medición de los indicadores de barreras • Identificar las barreras puntuales percibidas por las personas con discapacidad en los diferentes contextos • Determinar las razones de la causa de no participa por discapacidad en el indicador de causas de no participación en actividades sociales, políticas y económicas • Identificar potenciales beneficiarios de programas sociales
Potencialidades	• Identificación de la población con discapacidad visual en el municipio de Bucaramanga • Amplia información de la situación de las personas con discapacidad visual en el municipio • Conocimiento de las necesidades de la población con discapacidad visual • Identificación de barreras en la inclusión laboral
Directrices	Las bases de datos más completas se acercan a la realidad de la problemática y son claves para la construcción de modelos causales para la política pública
Instituciones responsables	Ministerio de Salud y Protección Social, Comité Municipal de Discapacidad y Alcaldía Municipal de Bucaramanga

6.3 Tercer lineamiento: Acceso al empleo

El tercer lineamiento es propiciar un proceso de acceso al empleo de personas con discapacidad visual, se propuso este lineamiento por los indicadores expuestos en el RLCPD donde de 1.412 personas que se encontraban trabajando como actividad en los últimos 6 meses 1.186 estaban laborando sin contrato, esta modalidad de trabajo no garantiza unas condiciones dignas de empleo, ya que ni siquiera cubre la seguridad social. Adicional a esto, 339 personas afirmaban necesitar capacitación para el trabajo. Y dentro de los rangos de ingreso la mayoría poblacional que son 3.467 personas no tenían ingreso y la segunda cifra más alta eran 1.625 personas que ganaban menos de \$500.000 pesos colombianos (SISPRO, 2020). Al tener pocos ingresos a la población se le dificulta acceder a bienes y servicios como: educación, salud, medios de comunicación, rehabilitación, entre otros. Se sustenta la estructura del modelo de acceso al empleo con el proyecto de Capacitación e Integración Laboral de la Población con Discapacidad Visual de la Región Metropolitana de Chile y el Programa de Inserción Laboral para personas ciegas de Argentina, a su vez del documento de los Lineamientos técnicos en inclusión laboral de personas con discapacidad del Programa Pacto de productividad. El apoyo a través de la Red de Cooperación de las organizaciones afines con la inclusión laboral, fue una idea extraída de la Guía para la Promoción de Empleo Inclusivo para las Empresas, que trabajo en conjunto la Fundación Corona, la Fundación ANDI y la ACDI VOCA. Además, este lineamiento contribuye al cumplimiento del Objetivo n°8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, donde se tiene como propósito promover un crecimiento económico inclusivo y sostenido que pueda impulsar el progreso, crear empleos decentes para todos y mejorar los estándares de vida (Organización de las Naciones Unidas, n.d.-c).

Tabla 5. Tercer Lineamiento: Acceso al empleo

Lineamiento	Propiciar un proceso de acceso al empleo de personas con discapacidad visual
Justificación	Las personas con discapacidad visual del municipio de Bucaramanga presentan la necesidad de desempeñar una actividad productiva para obtener mayores ingresos y mejorar su condiciones de vida
Objetivos	• Desarrollar capacitación con programas de educación para el trabajo para aquellas personas con discapacidad visual sin formación para laborar • Desarrollar una fase de prueba o práctica laboral donde se apliquen los conocimientos aprendidos, en un puesto de trabajo • Generar un proceso intermediación laboral para buscar ofertas de empleo para la persona con discapacidad • Generar un proceso de acompañamiento cuando la persona accede al empleo, al mismo tiempo cerciorarse que se cubran todas sus necesidades para desempeñarse en el puesto de trabajo. • Resolver dudas y capacitar al equipo de trabajo y empleadores respecto al trato y adaptación de las personas con discapacidad visual • Concientización del equipo de trabajo y empleadores de las habilidades y aptitudes potenciales en el sector laboral de las personas con discapacidad visual • Garantizar las condiciones necesarias para el acceso al empleo • Desarrollar las etapas de intermediación laboral, inclusión laboral y acompañamiento para toda persona con discapacidad visual que tenga preparación para laborar y se encuentre desempleada
Potencialidades	• Personas con discapacidad visual desempeñando una actividad productiva • Mejora en la calidad de vida de la población con discapacidad visual por el aumento de los ingresos • Se adquiere experiencia y conocimiento en la inclusión laboral de personas con discapacidad visual • Se propicia a futuro mayores espacios de inclusión laboral • Contribución económica al Estado a través del recaudo fiscal • El desarrollo de un mercado laboral inclusivo

Tabla 5. *Tercer Lineamiento: Acceso al empleo*

Directrices	• Parte de la estructura descrita de este proceso de acceso al empleo procede de programas en América Latina como: el proyecto de Capacitación e Integración Laboral de la Población con Discapacidad Visual de la Región Metropolitana de Chile y el Programa de Inserción Laboral para personas ciegas de Argentina • La estructura de este modelo de acceso al empleo también se sustenta del documento de los Lineamientos técnicos en inclusión laboral de personas con discapacidad del Programa Pacto de productividad • El apoyo de las instituciones a fines con la inclusión laboral se basó en la Guía para la Promoción de Empleo Inclusivo para las Empresas • Objetivo n° 8 Trabajo decente y Crecimiento económico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU³
Instituciones responsables	Ministerio del Trabajo, SENA, Centros de Formación, Centros de Servicio de Empleo, ÁGORA y Red Santandereana de Discapacidad

6.4 Cuarto lineamiento: El acceso a la educación, la salud, los servicios públicos, los espacios públicos y la participación

El cuarto lineamiento es promover el acceso a la educación, la salud, los servicios públicos, los espacios públicos y a la participación social y política, a través de la inclusión laboral. Esta sección se sustenta en que los indicadores de acceso de las personas con discapacidad visual a la educación, salud, servicios públicos, espacios públicos y participación tienen bajas cifras. En la educación, la mayoría poblacional de 2.699 personas tenían sólo la básica primaria, también la mayoría poblacional de 2.948 personas afirmaban que no seguirían estudiando, además 1.773 personas manifestaban que la educación no respondía a sus necesidades. En la salud, 1.614

³ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

personas no recibieron atención en salud, 4.797 personas no recibieron atención por su discapacidad, 2.810 personas no asistieron a servicio de rehabilitación el factor de mayor relevancia de no asistir fue la falta de dinero y la mayoría poblacional que eran 3.562 personas pertenecían al régimen subsidiado. En los servicios públicos se manifestaba que la cobertura no abarcaba a todas las personas con discapacidad visual, 512 personas no tenían servicio de acueducto, 623 personas no tenían alcantarillado, 76 personas no tenían energía eléctrica, 884 personas no tenían gas, 386 personas no tenían servicio de recolección de basuras, 1.720 personas no tenían servicio de teléfono y 312 personas no gozaban del uso de agua potable (SISPRO, 2020).

Respecto a la movilidad, en el transporte público 2.289 personas percibían barreras, en el equipamiento y los espacios públicos 2.188 personas encontraban barreras en los andenes y 3.097 personas encontraban barreras en las calles. En la participación social y política 4.421 personas no participaban de actividades ciudadanas, 3.430 personas no participaban de actividades con la comunidad, 4.689 personas no participaban de actividades culturales, 4.343 personas no participaban de actividades deportivas, 1.720 personas no participaban de actividades de familia y amigos, 2.475 personas no participaban de actividades religiosas y 4.855 personas no eran parte de ninguna organización. Todos estos indicadores son sobre la totalidad de la población con discapacidad visual en el municipio que son 5.819 personas (SISPRO, 2020).

Este componente se fundamenta en varios objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, los cuales son: Objetivo n° 3 Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, se considera esencial garantizar este factor para la construcción de sociedades prósperas (Organización de las Naciones Unidas, n.d.-f); Objetivo n° 4 Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, la educación se denomina un factor clave permite escalar a una mejor situación económica y salir

de la pobreza (Organización de las Naciones Unidas, n.d.-d); Objetivo n° 6 Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, el acceso a agua, saneamiento e higiene es un derecho humano, no obstante alrededor del mundo miles de millones de personas no tienen acceso a estos servicios elementales (Organización de las Naciones Unidas, n.d.-a, p. 1); y por último, el Objetivo n° 10 Reducir la desigualdad en y entre los países, la idea es reducir las desigualdades y garantizar que nadie se quede atrás en el camino de cumplir las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas, n.d.-e). Las instituciones responsables son: El Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Transporte; el Ministerio del Interior; y la Red Santandereana de Discapacidad.

Tabla 6. *Cuarto Lineamiento: Acceso a la educación, la salud, los servicios públicos, los espacios públicos y la participación*

Lineamiento	Promover el acceso a la educación, la salud, servicios públicos, espacios públicos y a la participación social y política, a través de la inclusión laboral
Justificación	En el RLCPD se evidencian bajas cifras en los indicadores de acceso a educación, salud, servicios públicos y participación
Objetivos	• Verificar si la población con discapacidad visual que ha tenido acceso a un empleo ha mejorado su calidad de vida • Garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad visual • Identificar los casos puntuales de las personas que no tienen acceso y las causas • Identificar las barreras en el acceso a educación, salud, servicios públicos, espacios públicos y participación • Proponer facilitadores frente a las barreras de acceso

Tabla 6. *Cuarto Lineamiento: Acceso a la educación, la salud, los servicios públicos, los espacios públicos y la participación*

	• Supervisar el cumplimiento a la normativa inclusiva en el equipamiento y espacio público • Supervisar el cumplimiento de la normativa inclusiva en el transporte público • Generar incentivos a la participación social y política • Adherir a programas inscritos de las entidades responsables a personas con discapacidad que sean potenciales candidatos
Potencialidades	• Las personas con discapacidad visual tendrían una cobertura total de servicios públicos • Se habrían satisfecho los derechos fundamentales de la población • Alto estándar de calidad de vida de la población con discapacidad visual en el Municipio • La construcción de una cultura inclusiva en el territorio • Avance en el desarrollo humano de la población con discapacidad visual en el Municipio • Personas con discapacidad visual que aportan a la sociedad en el desarrollo inclusivo
Directrices	Algunos Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU: • Objetivo n° 3. Salud y Bienestar⁴ • Objetivo n° 4. Educación de calidad⁵ • Objetivo n° 6. Agua limpia y saneamiento⁶ • Objetivo n° 10. Reducción de las desigualdades⁷
Instituciones responsables	El Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Transporte; el Ministerio del Interior; y la Red Santandereana de Discapacidad.

⁴https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/3_Spanish_Why_it_Matters.pdf

⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

⁶https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/6_Spanish_Why_it_Matters.pdf

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

6.5 Quinto lineamiento: Mecanismos de seguimiento y monitoreo

El quinto lineamiento es establecer mecanismos efectivos para el seguimiento y monitoreo de políticas, programas y normatividad de inclusión laboral a nivel municipal, se justifica el planteamiento de este lineamiento porque para la política pública de discapacidad hubo sólo dos informes de seguimiento que fueron: el informe de resultados de la acción especial de control fiscal a la política pública de discapacidad de la Contraloría General de la República que fue expedido en el 2014; y el informe sobre seguimiento a la garantía de los derechos de los jóvenes con discapacidad de la Procuraduría delegada para la Defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia, el cual no se centraba propiamente en hacerle seguimiento a la política sino al cumplimiento de la normativa en materia de discapacidad, el cual fue expedido en el 2016. El Departamento Nacional de Planeación es el ente encargado del seguimiento de las políticas públicas pero sólo desarrollo un anexo en el 2015 para mostrar los avances en las acciones que realizó por medio del Plan de Acción y Seguimiento (PAS). Para los años siguientes no hubo información pública de los resultados ni seguimiento al cumplimiento de la política, hasta el año actual 2021 que se ha publicado la evaluación de impacto.

Este segmento se sustenta bajo la Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, donde se establecen pautas para un seguimiento estratégico de políticas públicas. Las instituciones responsables son: El Departamento Nacional de Planeación, como ente de más experticia en el seguimiento a las políticas públicas; la Contraloría General de la Nación, ya que es la entidad encargada del seguimiento al control fiscal; las Consultorías privadas, que son las entidades interesadas de los procesos de evaluación y monitoreo; la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, como ente territorial interesado en el cumplimiento del marco normativo del

municipio; las Universidades a fines con la temática, a través de la investigación pueden contribuir al seguimiento de las políticas, programas y normas; y el Ministerio de Justicia y del Derecho, es el órgano que puede instruir a las personas con discapacidad visual de sus derechos y deberes.

Tabla 7. *Quinto Lineamiento: Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo*

Lineamiento	Establecer mecanismos efectivos para el seguimiento y monitoreo de políticas, programas y normatividad de inclusión laboral a nivel municipal
Justificación	Para la política pública de discapacidad hubo sólo dos informes de seguimiento que fueron: el informe de la Contraloría General de la República, expedido en el 2014; y el informe de la Procuraduría delegada para la Defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia, expedido en el 2016.
Objetivos	• Identificar las políticas, programas y normatividad vigentes • Comunicar a la población con discapacidad visual de las políticas, programas y normas • Formar a las personas con discapacidad visual en sus derechos y deberes • Instruir a las entidades responsables en áreas de desconocimiento acerca de la temática de discapacidad, por medio de la Red de Cooperación • Comunicar los mecanismos de control social a las personas con discapacidad visual para dar seguimiento al cumplimiento de estos instrumentos • Hacer seguimiento a la cadena de valor de las políticas públicas y programas • Establecer indicadores de seguimiento • Supervisar las intervenciones de las entidades ejecutoras de estos instrumentos • Obtener información sobre la operación y los resultados parciales de las intervenciones • Acordar reuniones e informes periódicos con las entidades ejecutoras, donde se notifique el avance en el cumplimiento • Apoyar a las entidades ejecutoras de estos instrumentos, a través de la Red de Cooperación para dar cumplimiento a las acciones o normas

Tabla 7. *Quinto Lineamiento: Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo*

Potencialidades	• Personas con discapacidad visual que reconocen ser sujetos de derecho • Programas, políticas y normativas coherentes con las necesidades de la población • Instrumentos que impactan en la sociedad logrando sus objetivos • Compromiso entre las entidades ejecutoras • Información pública de los avances de las políticas y programas • Instrumentos sólidos y bien estructurados para generar cambios en la sociedad • Mayor experticia en políticas públicas y programas de discapacidad que mejora la toma de decisiones de los funcionarios en esta temática • Ser Bucaramanga un municipio reconocido por tener gran abordaje en políticas, programas y normativas inclusivas
Directrices	Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación ⁸
Instituciones responsables	El Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la Nación, las Consultorías privadas, la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, las Universidades a fines con la temática y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

7. Conclusiones

La investigación resumió los datos obtenidos en el análisis de las debilidades y falencias encontradas en la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social y la revisión de las experiencias exitosas de programas laborales en América Latina, en cinco lineamientos con el propósito de constituir el modelo de programa de inclusión laboral para personas con discapacidad

visual del municipio de Bucaramanga, la estructura trato de ser lo más íntegra acorde a los huecos que dejó la intervención gubernamental y las necesidades de la población, por eso conjuntamente se revisó la base de datos del RLCPD. A través de esta revisión se hizo notable la necesidad de intervención en diversos ámbitos como la salud, la educación, el transporte, los servicios públicos, entre otros, para que la personas pudiera desempeñarse de la mejor manera en su puesto de trabajo. También se mostró necesario propiciar un ambiente consciente y amigable para el desarrollo personal de las personas con discapacidad visual, por tanto se propuso la Red de Cooperación. Debido a las pocas fuentes de información actualizadas sobre personas con discapacidad y la falta de algunas variables de caracterización se propuso el fortalecimiento del RLCPD. Por último, debido a que se observó que la Política de Discapacidad necesito de mayor seguimiento y monitoreo de la entidad competente para poder apropiar a las entidades de las acciones y que estas se realizarán sin contratiempos y que la población tuviera noción de los mecanismos de control social para hacerle seguimiento, se propuso establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo a todos los instrumentos de intervención gubernamental vigentes en la temática de discapacidad.

En un comienzo se planteó esta investigación porque al estudiar la discapacidad se visibilizaba una problemática de precariedad en las condiciones de vida y poca vinculación laboral, por eso nació el interés de realizar un programa que dignificara la vida de esas personas a través del trabajo, el tipo de discapacidad a la que se enfoco tiene que ver con la población que ya ha trabajado con anterioridad la investigadora. Después se consolidó la idea y se planteó el objetivo general, el diseño de un modelo de programa de inclusión laboral de personas con discapacidad visual. Principalmente fundamentado bajo la teoría de causación de Myrdal que es la base en la que se sustenta las intervenciones gubernamentales, ya que es de tipo incrementalista y describe una teoría del cambio. Respecto al marco referencial, aunque no hubo muchas investigaciones en

el pasado acerca de vinculación laboral de personas con discapacidad, se logró tomar antecedentes consolidados que aportaron y demostraron el avance investigativo en la materia. El marco teórico se basó en las teorías de inclusión laboral, la teoría de causación de Myrdal y las teorías de políticas públicas, se resalta que en las teorías de inclusión laboral se enfatizó en la diferencia entre los términos inclusión e inserción, que aunque ambos puedan asociarse con el termino laboral no corresponden al mismo significado. El marco legal tuvo una amplia explicación de la normativa y los acuerdos vigentes para su cumplimiento y en los cuales se respalda esta propuesta. En cuanto a la metodología se consideró la más apropiada para el tipo de investigación y que logró recopilar los datos necesarios para realizar el propósito de la investigación.

En la ejecución de la investigación propiamente en el análisis de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social se estableció un análisis de contraste de cada uno de los componentes respecto al ideal en la teoría, ésta ardua tarea tuvo dificultades porque hay poca información respecto a la formulación de cada uno de los componentes de la política, también que en las fuentes de información de otros países las políticas no correspondían a esta misma estructura. La revisión de experiencias exitosas de programas laborales también estuvo sujeta a inconvenientes por la falta de información y ejecución de este tipo de proyectos. Lo cual demuestra que la discapacidad toma relevancia años más tarde después de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, que rompió con paradigmas, cambio el modelo biopsicosocial donde se asociaba a la persona con discapacidad como persona enferma, resalto la protección a sus derechos y consolidó un compromiso al cumplimiento de los mismos con los países miembros. A partir de ese suceso se generaron normativas y políticas en los países para el cumplimiento de este compromiso.

Se destacan unos últimos aspectos importantes, los inconvenientes en la Política de Discapacidad evidenciaron una debilidad de las instituciones públicas y una falta de articulación. Hoy en día la Política de Discapacidad ya tuvo una evaluación de impacto realizada por una empresa privada y el informe está publicado en la página del DNP. También, ha habido otros avances investigativos en materia de discapacidad en el municipio de Bucaramanga, la investigación acerca de la inclusión social de personas con discapacidad visual realizada por el Centro de Estudios en Discapacidad Visual y Desarrollo Humano de la Facultad de Optometría de la Universidad Santo Tomás seccional Bucaramanga que trabajo de la mano con el Instituto Nacional para Ciegos (INCI), los resultados de esta investigación fueron publicados en una revista extranjera, llamada *British Journal of Visual Impairment*,. Cada vez más se está obteniendo un amplio conocimiento en la temática de discapacidad, gracias a los avances en la academia que nos ayudan en la construcción de sociedades inclusivas. Este trabajo se propone ser una contribución académica más que aporte a la inclusión laboral.

Referencias

- Aguilar, P. M., Trapero, F. G. A., & Parra, J. C. V. (2018). Inclusión laboral , paz y sostenibilidad. *Methaodos.Revista de Ciencias Sociales*, 6(2), 174–189.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v6i2.233>
- Aguilera Eguia, R. . (2004). Carta al director: ¿Revisión sistemática, revisión narrativa o metaanálisis? *Rev. Soc. Esp. Del Dolor*, 21(6), 528–529.
- Decreto 0283 de 2013, 7 (2013).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Guía para la formulacion e implementacion de politicas públicas del Distrito*.
- Ambrano, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales , superación de la pobreza e inclusión laboral* (155th ed.). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arroyo, N. F., & Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales* (1a ed.).
- Arthur, E., Reilly, O., & Fas, G. De. (2007). *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades* (1st ed.). Oficina Internacional del Trabajo.
- Bentez, W. G. J., & Chapado, C. A. R. (2008). *Gobierno y Políticas Públicas* (Escuela Su).
- Bertranou, J. (2019). El Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas. *Revista Digital de Ciencias Sociales*, VI(10), 151–188.

- Carpí, J. A. T. (1975). *Notas sobre la noción de causación circular acumulativa y su utilidad en la teoría del desarrollo * LOS PRELIMINARES DE LA NOCIÓN* La noción de causación circular y acumulativa ha sido una de las ideas más originales que Myrdal ha aportado a la teoría ec. 1936.
- Castañeda, I. M. H. (2016). *Informe sobre “Seguimiento a la Garantía de los derechos de los jóvenes con discapacidad.”*
- Castillo, G. del C., Escobar, G. P., Giraldo, S. A., & Manrique, M. P. (2015). *Inclusión laboral en personas con discapacidad visual*. Universidad Piloto de Colombia.
- Cecilia, A., & Avella, P. (2012). *Exclusión social y empleo : ¿ qué ocurre cuando hay segmentación laboral ?* 081.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1).
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001
- Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades. (2020, September 16). *Barreras para las personas con discapacidades | Las discapacidades y la salud*. Obstáculos a La Participación. <https://www.cdc.gov/ncbddd/spanish/disabilityandhealth/disability-barriers.html>
- CEPAL. (2008). *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de américa Latina y eL caribe*.
- CEPAL. (2011). *Protección social y generación de empleo : análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*.
- CEPAL. (2016). *Panorama Social*.
- Chimal, P. B. N. N. I. G.-A. L.-F. G. M. G. P. A. M. (2006). *Investigación cualitativa*.

Clemente, M. I. R. (2017). *Estudio de la inclusión laboral de las personas con discapacidad en España*. Universidad Católica de Murcia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (n.d.). *CEPAL y tema Discapacidad - Discapacidad e inclusión social - Biblioguías at Biblioteca CEPAL, Naciones Unidas*.

ReDeSoc - Red de Desarrollo Social de La CEPAL. Retrieved October 8, 2021, from <https://biblioguías.cepal.org/c.php?g=159510&p=1044305>

Ley 1145 de 2007, 10.

Ley 361 de 1997, Pub. L. No. Diario Oficial No. 42.978, 17.

Ley Estatutaria 1618 de 2013, Pub. L. No. Diario Oficial 48.717, 46.

Ley 1064 de 2006, Pub. L. No. Diario Oficial 46341, 2.

Ley 1346 de 2009, Pub. L. No. Diario Oficial 47.427, 48 (2009).

Constitución política de Colombia (2nd ed.). (1991). Legis.

DANE. (2010). *Registro para la localización y caracterización de personas con discapacidad*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). *Censo General 2005*.
<https://www.dane.gov.co/files/censos/libroCenso2005nacional.pdf>

Departamento de Organización y Métodos. (2011). *Guía Técnica para Elaborar Programas de Trabajo*.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Documento Conpes Social 166*.

Diario Sustentable. (2020, October 21). *Los rubros en los que las personas ciegas han logrado encontrar trabajo y mantenerse con éxito*. Sociedad Civil.
<https://www.diariosustentable.com/2020/10/los-rubros-en-los-que-las-personas-ciegas-han-logrado-encontrar-trabajo-y-mantenerse-con-exito/>

Ejea Mendoza, G. (2006). Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas. In *Un enfoque institucionalista*

de la educación superior en México.

El Desconcierto. (2019, May 7). *Fundación Luz celebra 95 años potenciando la inclusión laboral de personas con discapacidad visual.* Nacional. <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2019/05/07/fundacion-luz-celebra-95-anos-potenciando-la-inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad-visual.html>

Exame. (2018, November 1). *Senac se destaca pela valorização de pessoas com deficiência | Exame. Negócios, Pessoas.* <https://exame.com/negocios/senac-se-destaca-pela-valorizacao-de-pessoas-com-deficiencia/>

Feinstein, O., Lasa, J. A. L., Martin Rein y Donald Schon Majone, G., Weiss, C. H., Alkin, F. C. y M. C., Ballart, X., Vedung, E., Mayne, J., & Picciotto, R. (2016). La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos. In CAF (Ed.), *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* (Corporació). <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008>

Fontela Montes, E.; Guzmán, J. (2003, August). La teoría circular del desarrollo. Un enfoque complejo. *Estudios de Economía Aplicada*, 21, 221–242. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30121203%0ACómo>

Fundación Corona, Fundación ANDI, & ACDI VOCA. (2016). *15 INICIATIVAS EXITOSAS EN MATERIA DE INCLUSIÓN LABORAL PARA POBLACIÓN VULNERABLE* (Primera ed). PUNTO APARTE LTDA.

Fundación LUZ. (2018, March 1). *70 PERSONAS SE GRADUARON DE PROGRAMA DE CAPACITACIÓN EJECUTADO POR FUNDACIÓN LUZ* – *Fundación Luz.* Noticias. <https://fundacionluz.cl/noticias/70-personas-se-graduaron-de-programa-de-capacitacion-ejecutado-por-fundacion-luz/>

Garavito, D. M. (2014). *La inclusión de las Personas con Discapacidad en el mercado laboral*

- colombiano, una acción conjunta*. Universidad Nacional de Colombia.
- García, M. B., & Chaparro, C. A. R. (2008). *Política Pública Territorial*.
- Iglesias, R., & Chavez, Y. (2005). *Capacitación e Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad Visual*.
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas* (Universidad Nacional Arturo Jauretche (Ed.)).
http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf%22%0AReconocimiento-No
- Lafuente, M., Rojas, F., & Agosta, L. (2012). Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el gobierno. *Reforma y Democracia*, 52, 83–104.
- Lorenzo, R. de. (2004). El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión. *Revista Del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 50, 73–89.
- Mario, J., & Piva, M. (1998). *PROCESOS ACUMULATIVOS Y DESARROLLO : DE MYRDAL A PORTER*. 8, 49–58.
- Mejía, C. C., & Ramírez, M. N. (2019). Propuesta de un instrumento de caracterización socioeconómica para los programas de inclusión productiva dirigidos a la población rural en Colombia. In Fondo editorial universitario de la Universidad Nacional Experimental Sur Lago Jesús María Semprúm (Ed.), *Gestión del conocimiento perspectiva multidisciplinaria* (pp. 197–213).
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2019). *Inclusión social a través de la inclusión productiva*.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social, & Fundación LUZ. (2015). *Informe inicial “Capacitación e integración laboral de la población con discapacidad visual de la Región*

Metropolitana.”

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, & Fundación LUZ. (2018). *Informe final “Capacitación e integración laboral de la población con discapacidad visual de la Región Metropolitana.”*

Myrdal, K. G. (1964). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica, Sección Obras de Economía.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 35 (2006).

ONU Hábitat. (2006, November 24). *Programa de inserción laboral para las personas ciegas (Argentina)*. Best Practices Database. <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp0682.html>

Organización de las Naciones Unidas. (n.d.-a). *Agua limpia y Saneamiento: Por qué es importante*. Retrieved October 4, 2021, from <http://www.un.org/>

Organización de las Naciones Unidas. (n.d.-b). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Objetivo 17: Revitalizar La Alianza Mundial Para El Desarrollo Sostenible. Retrieved October 1, 2021, from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

Organización de las Naciones Unidas. (n.d.-c). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Objetivo 8: Promover El Crecimiento Económico Inclusivo y Sostenible, El Empleo y El Trabajo Decente Para Todos. Retrieved October 2, 2021, from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

Organización de las Naciones Unidas. (n.d.-d). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Objetivo 4: Garantizar Una Educación Inclusiva, Equitativa y de Calidad y Promover Oportunidades de Aprendizaje Durante Toda La Vida Para Todos. Retrieved October 4, 2021, from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

Organización de las Naciones Unidas. (n.d.-e). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Objetivo 10: Reducir La Desigualdad En y Entre Los Países. Retrieved October 4, 2021, from

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

Organización de las Naciones Unidas. (n.d.-f). *Salud y Bienestar: Por qué es importante*. Retrieved October 3, 2021, from https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/3_Spanish_Why_it_Matters.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (n.d.). *Programa Senac de Accesibilidad - PSA. Brasil*. OIT/Cinterfor. Retrieved July 6, 2021, from <https://www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-senac-accesibilidad-psa-brasil>

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Promover el empleo de las personas con discapacidad a través de redes empresariales en materia de discapacidad* (Primera ed).

Organización Internacional del Trabajo. (2018, May). Creación de programas de aprendizaje profesional y de formación en el lugar de trabajo inclusivos para las personas con discapacidad. *Orientaciones de Política*.

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)*. NORMILEX. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13101:0::NO::P13101_COMMENT_ID:3298339

Organización Mundial de la Salud. (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud: CIF* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) (Ed.)).

Ortegon Quiñones, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. In *Univercidad de Alcala* (INSTITUTO). <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc 11.Guia sobre gestion y diseno de la politica publica.pdf>

- P., E. L. (2005). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista Del Clad Reforma y Democracia*, 35, 45–62.
- Paneque, R. J. (1998). *Metodología De La Investigación Elementos Básicos Para La Investigación Clínica* (Ciencias M).
- Pérez, M. B. P. (2012). *Capital Social y Competencias Profesionales: Factores condicionantes para la inserción laboral*. <http://www.eumed.net/>
- Pionce, É. J. (2014). *Estudio actual del proceso de inserción laboral de personas con discapacidad con deficiencia visual en el Cantón Jipijapa y propuesta del programa de vinculación con la colectividad para los jóvenes de la escuela de educación especial “Ana Luz Solís.”* Universidad Politécnica Salesiana Sede Guayaquil.
- Decreto 2011 de 2017, Pub. L. No. Ministerio del Trabajo, 4.
- Decreto 2177 de 2017, Pub. L. No. Ministerio del Trabajo, 5 (2017).
- Decreto 392 de 2018, Pub. L. No. Departamento Nacional de Planeación, 3 (2018).
- Raciti, P., Vera, P. V., & Giuliano, G. A. (2016). Políticas de lucha contra la pobreza e inclusión laboral . Análisis de experiencias latinoamericanas en la evaluación de las competencias transversales. *OPERA*, 18, 105–131. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n18.07>
- Red Nacional de Información. (2019, August 1). *Cifras Unidad de Victimas*. Cifras Unidad de Victimas. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Discapacidad?vvg=1>
- Reyes, D., & Rubio, J. (2014). *Discriminación e inserción laboral de personas con discapacidad visual*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Rodríguez, F. E. (2010). *Estudio diagnóstico sobre barreras para la inclusión laboral*.
- Salazar, C. (2007). El Teletrabajo Como Aporte a la Inserción Laboral de Personas con

- Discapacidad en Chile : Una Gran Carretera Virtual por Recorrer. *Ciencia & Trabajo*, 9(May 2007), 89–98.
- Secretaría de Planificación y Programación. (2017). *Guía para Formulación de Políticas Públicas* (Editorial).
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2014). *Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad*.
- Sempertegui, M. M. (2015). *Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas . Algunas reflexiones para un debate necesario*. 405–442.
- Senac. (n.d.). *Oportunidade para todos*. PROGRAMA SENAC DE ACESSIBILIDADE. Retrieved July 26, 2021, from <https://www.rn.senac.br/programa-senac-de-acessibilidade>
- Senac. (2017, March 10). *Senac y Embraer fortalecen la colaboración invirtiendo en inclusión*. Senac. <http://patrocinados.estadao.com.br/senac/senac-e-embraer-fortalecem-clima-colaborativo-com-investimento-em-inclusao/>
- SENAC. (2011). *Relatório Programa Senac De Gratuidade E Outras Ações Sociais*.
- Sepulveda, M. (2014). De la retorica a la practica: el enfoque de derechos en la proteccion social en America Latina. *CEPAL - Serie Políticas Sociales*, 189, 75. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf
- SISPRO. (2020). *Registro de Localización y Caracterización de la Personas con Discapacidad* (Vol. 000, pp. 1–9). http://www.ecured.cu/index.php/Sistema_Gestor_de_Base_de_Datos
- Somavía, J. (2014). *EL TRABAJO DECENTE Una lucha por la dignidad humana*. Organización Internacional del Trabajo.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (MINISTERIO).
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). La implementación de las políticas

públicas. In *Análisis y gestión de políticas públicas* (pp. 179–254).

Subsecretaría de Evaluación Social, & Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Guía Metodológica para la Formulación de Programas*.
<http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/download/guia-metodologica-para-formulacion-de-programas-2017/?wpdmdl=2245>

Tomaselli, A. (2018). La educación técnica en el Ecuador El perfil de sus usuarios y sus efectos en la inclusión laboral y productiva. In *POLÍTICAS SOCIALES*.

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. In *IEMP Ediciones* (IEMP).
<http://bit.ly/34siOO5>

Valenzuela, C. J. (1974). *Gunnar Myrdal : un liberal iconoclasta*.

Verdugo, E., Yepes, M. del R., Paz, A., Sánchez, A., & Aldana, M. M. (2016). *Análisis desde la demanda laboral frente a los perfiles ocupacionales de las personas con discapacidad visual en Colombia* (Issue C).

Weller, J. (2001). *Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario*. 105.

Weller, J. (2009). *El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales*.