



MANUAL DE PLANIFICACIÓN

1. *Presentación*

El *manual de planificación*, que en esta sección se presenta, complementa los *Lineamientos de política pública para avanzar en la inclusión social de las personas con discapacidad*. Este manual está dirigido a las personas y equipos que, en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad –SND, en los niveles nacional, departamental, distrital, municipal y local, tenemos la obligación de tomar decisiones sobre los objetivos a alcanzar, planificar cómo alcanzar tales objetivos, y orientar la adecuada gestión de lo planificado en materia de atención integral a la discapacidad en la vía de lograr la plena inclusión social.

A partir de las reflexiones y de los lineamientos de política pública en discapacidad, en este manual se asume un esquema sencillo para llevar a cabo un adecuado proceso de planificación. Tal esquema consiste en una guía para dar respuesta a tres preguntas principales: *¿dónde estamos?*, *¿adónde vamos?*, y *¿cómo hacer?* En cada uno de los numerales se van desarrollando los procesos que permitirán responder adecuadamente estas preguntas.

Para facilitar la aplicación de este manual, la respuesta a cada una de las preguntas se hará en forma de *“paso a paso”*; esto significa que en primer lugar, se expondrá el contenido de cada pregunta y luego se mostrarán cuáles son los pasos que han de seguirse para dar una respuesta adecuada a cada pregunta. Al realizar cada paso se irán generando productos intermedios que además de dar sistematicidad y coherencia a la planificación, también servirán para realizar una adecuada gestión del conocimiento.

2. *¿Dónde estamos?*

El significado de esta pregunta se expresa en términos de: *¿cuál es la situación actual en materia de discapacidad e inclusión social en nuestro territorio?* Para responder a esta pregunta de manera adecuada es necesario realizar cuatro pasos a saber:

2.1. Primer paso: Establecer las diferencias territoriales

De acuerdo con las reflexiones y lineamientos de política pública en discapacidad, ha de quedar claro que no podemos responder de manera generalizada esta pregunta, pues ni la problemática de discapacidad ni los avances en inclusión son homogéneos a lo largo y ancho del territorio. Es por eso que el primer paso consiste en determinar las diferencias que existen al interior del territorio en materia de discapacidad e inclusión social. Para realizar este paso es necesario recordar la definición básica sobre *marcos de referencia*



expuesta en la sección primera. Son tres los *marcos de referencia*: el de *Protección Social Básica* -PSB, el de *Cohesión Social* -CS y el de *Equiparación para el Desarrollo* -EPD. Este proceso complementa la definición de la línea de base de la política en discapacidad.

Para establecer las diferencias territoriales tendremos que tomar el mapa de nuestro territorio y decidir cuáles *unidades territoriales* se corresponden con cada uno de los marcos de referencia.

Recomendación específica: si se está realizando este ejercicio a nivel nacional, se recomienda que las *unidades territoriales* con las cuales se trabaje sean los departamentos; si es a nivel departamental, las *unidades territoriales* pueden ser los municipios; si es a nivel municipal, las *unidades territoriales* pueden ser comunas, barrios, corregimientos o veredas; y si se realiza el ejercicio a nivel de comunidades, las *unidades territoriales* han de elegirse de acuerdo con las divisiones internas que cada comunidad establezca como válidas para su territorio como en el caso de los pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, raizales, rom, entre otros. En los distritos, las unidades territoriales corresponden a las localidades o comunas.

A continuación se presenta un cuadro que permite entender la aplicación de los marcos de referencia y da la posibilidad de asignar a cada *unidad territorial* el *marco de referencia* que le corresponde. En la primera columna están señalados cada uno de los marcos. En las tres restantes se muestran las características más dominantes de cada *marco de referencia*, a nivel de las necesidades no satisfechas, de las concepciones sobre discapacidad más recurrentes y de las expectativas que se tienen. La última columna no está diligenciada, pues allí cada equipo de planificación escribirá las *unidades territoriales* que presentan las características descritas para cada *marco de referencia*.

Caracterización de los *marcos de referencia* para decisión y gestión

Marcos de referencia	Necesidades Humanas no satisfechas	Concepciones sociales sobre la discapacidad y la inclusión social	Expectativas o requerimientos principales	Unidades Territoriales Incluidas
Protección Social Básica -PSB	Las personas con discapacidad no pueden satisfacer sus necesidades más básicas. (subsistencia, protección y afecto)	La mayoría de las personas tiende a pensar que discapacidad es un problema de las personas y, básicamente, consiste en un problema corporal.	En general, se espera que “el gobierno brinde apoyo a las personas con discapacidad”.	
Cohesión Social -CS	Las personas con discapacidad han podido satisfacer sus necesidades básicas, pero tienen dificultades para satisfacer otro tipo de necesidades (entendimiento, participación, ocio y creación) que les permitirían mayor inclusión	Se tiende a pensar que el problema no es sólo de las personas sino que involucra a las familias y a la sociedad. Se tiende a pensar que la discapacidad surge cuando no existen mecanismos o dispositivos familiares, sociales, culturales, físicos o institucionales que permitan a las personas con limitaciones integrarse con facilidad en la vida cotidiana.	Se espera que “el gobierno ocupe un papel central” pero coordinando con otros actores. No se espera “ayuda” o que “se den cosas”. Se espera que se creen y se mejoren los dispositivos que faciliten la inclusión de las personas con discapacidad. Hay disposición a la cogestión.	



<p>Equiparación para el Desarrollo EPD</p>	<p>Las necesidades básicas y la integración elemental (en actividades cotidianas de la vida, en inclusión educativa e incluso laboral) están suficientemente satisfechas, pero aún no se logra que las personas con discapacidad tengan amplia libertad para desarrollar su identidad y autonomía.</p>	<p>En general, las personas, las familias y las sociedades piensan que la diversidad humana no debe ser factor de discriminación, sino que enriquece la vida social. Se piensa que es imprescindible superar la integración educativa y laboral, para lograr una inclusión verdadera de las personas con discapacidad en todas las dimensiones de la vida.</p>	<p>Se espera que el gobierno logre ubicar el tema de discapacidad e inclusión en la agenda de desarrollo. Las personas, las familias e incluso los emprendimientos privados están dispuestos no sólo a participar sino también, a realizar cambios profundos en sus modos de producción, de consumo y de relacionamiento para enfrentar “de raíz” las problemáticas.</p>	
---	--	--	--	--

Una vez clasificadas todas las *unidades territoriales* en cada *marco de referencia*, se procede a señalarlas en un mapa del territorio. Se recomienda que para esta actividad se usen colores así: **Rojo** para señalar aquellas *unidades territoriales* cuyas características corresponden al marco de referencia de *protección social básica*, **amarillo** para mostrar las que se corresponden con *Cohesión social*, y **verde** para hacer evidentes las que corresponden con *Equiparación para el desarrollo*.

Es importante tener en cuenta que para realizar este primer paso se use la información disponible. No se recomienda realizar estudios específicos. Se requiere utilizar metodologías que permitan la mayor participación de servidores públicos y de voceros de las entidades privadas y la sociedad civil y/o redes sociales de discapacidad.

En síntesis, establecer las diferencias territoriales consiste en clasificar las unidades territoriales en el marco de referencia que les corresponde y, en realizar un mapa que muestre con claridad según los colores la clasificación realizada. Esto nos permitirá saber “en un solo golpe de vista” cuál es el reto que enfrentamos y sobre el cual orientar acciones y recursos.

2.2. Segundo paso: Valoración de los procesos *culminados* o *en marcha*

Enseguida se hace un listado y caracterización de los programas, los proyectos y las iniciativas relacionados con el tema de discapacidad e inclusión social, que **se están realizando en el territorio**, haciendo una valoración rápida de éstos. Adicionalmente, es relevante conocer las competencias sectoriales frente al tema de discapacidad en cada nivel a fin de tener elementos para la gestión compartida y la planeación de acciones. Para esto se pueden usar las siguientes matrices:

Matriz 1. Identificación de Iniciativas Locales Orientadas a la Inclusión Social de la Población con Discapacidad

	Nombre de la iniciativa	Breve descripción	Institución responsable y demás participantes	Logros y dificultades	Estado actual y próximos pasos previstos
--	-------------------------	-------------------	---	-----------------------	--



Iniciativa 1					
Iniciativa 2					
Iniciativa 3					
Iniciativa ... n					

Matriz 2. Competencias sectoriales en discapacidad en el nivel territorial.

PLANES, PROGRAMAS Y/O PROYECTOS	OBJETIVOS	ACCIONES ESPECÍFICAS	NORMATIVIDAD QUE SUSTENTA LA LÍNEA DE ACCIÓN	BENEFICIARIOS	ENTIDADES ASOCIADAS
Enumere los Planes, Programas o Proyectos que tienen incidencia directa en la población con discapacidad en su jurisdicción territorial.	Relacione los resultados esperados en la implementación de los planes, programas y/o proyectos	Detalle las actividades que se ejecutan para alcanzar el objetivo propuesto.	Reseñe la Ley, resolución o norma que sustenta el respectivo plan, programa o proyecto.	Identifique las características de la población atendida en el respectivo plan, programa y/o proyecto y cobertura del mismo en términos de Número de personas, Grupo étnico, edad, y sexo.	Señale las Instituciones y Organizaciones corresponsables en la implementación de las acciones específicas

2.3. Tercer paso: Caracterización de las instituciones y organizaciones de interés

De la misma manera, se hace una caracterización breve de las organizaciones o instituciones que, de manera directa y visible, trabajan en el tema de discapacidad en todo el territorio o en algunas de las *unidades territoriales*. Además de las competencias sectoriales es necesario caracterizar las organizaciones sociales, corporaciones, o fundaciones, entre otras, que realizan aportes en el tema de discapacidad en el territorio.

Matriz 3. Identificación de potenciales aliados estratégicos (entidades y organizaciones, incluyendo otros comités)

	Nombre de la organización o institución	Breve descripción de la organización y de su trabajo	Áreas de interés y unidades territoriales en las que trabaja	Valoración de la alianza en marcha o de la posible alianza	Persona de contacto
Organización 1					
Organización 2					
Organización 3					
Organización ... n					

2.4. Cuarto paso: Evaluación de riesgos y posibilidades de realización para cada *marco de referencia*.



Una vez realizados los pasos anteriores, contamos con la información suficiente para realizar, en primer lugar, una evaluación de *riesgos* y, en segundo término, una evaluación de las *posibilidades de realización*. Para poder realizar a cabalidad este paso, se requiere tener presentes los planteamientos expresados en los lineamientos, en particular, aquellos que se refieren al punto crucial denominado “*carencia y realización*” y al principio de “*pertinencia de la política*”.

Se inicia por la evaluación de riesgos, pues los equipos y personas que se dedican a la gestión social, están mucho más familiarizados con la gestión social de riesgos. Recordando la definición pragmática de los *riesgos señalada en los lineamientos*, se puede decir que *éstos surgen cuando a las amenazas del entorno, se suman las vulnerabilidades propias de un sistema social*.

Las *amenazas*, las *vulnerabilidades* y los *riesgos* que surgen de su sumatoria, son diferentes para cada *marco de referencia*; por eso es necesario hacer una evaluación de riesgos para cada uno de ellos. A continuación se muestran, en tres cuadros, estas diferencias. Estos cuadros servirán de referencia para realizar este último paso del *dónde estamos*.

Matriz 4. Tipos de amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el marco de referencia de Protección Social Básica -PSB. Ejemplos.

Amenazas	Vulnerabilidades	Riesgos
<ul style="list-style-type: none">• Sanitarias (enfermedades infecciosas, deficiencias nutricionales, inadecuada atención materno infantil)• Ambientales (agua no potable, déficit en saneamiento básico, contaminación)• Lesionantes (accidentes laborales, de tránsito, conflicto, minas antipersona, entre otros)• Sociales (prejuicios, temores, rechazo, discriminación)	<ul style="list-style-type: none">• Muy poca disponibilidad de información.• Baja capacidad de acción.• Poca posibilidad de acción.• Bajo acceso a servicios (prevención, atención, rehabilitación,)	<ul style="list-style-type: none">• Limitaciones (motriz, visual, auditiva, cognitiva, mental, múltiple)• Dificultades (comprensión y comunicación, movilidad, autocuidado)• Exclusiones (familiar, escolar, laboral, público - comunitaria)

Como puede verse en el anterior cuadro, los riesgos que se identifican en este primer marco de referencia, Protección Social Básica –PSB, se refieren al surgimiento de *limitaciones*, a las *dificultades* para desempeñarse en actividades básicas cotidianas -ABC de las personas que ya tienen limitaciones, y a las exclusiones afectivas y sociales que pueden sufrir las personas con discapacidad. Esto quiere decir que los riesgos para este marco de referencia tienden a ser, en primer lugar, los que amenazan la satisfacción de las necesidades más básicas (de subsistencia, de protección y de afecto) de las personas con discapacidad y, en segundo término, también los riesgos que tiene la población general de padecer algún tipo de limitación.



Matriz 5. Tipos de amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el marco de referencia de Compensación Social -CS

Amenazas	Vulnerabilidades	Riesgos
<ul style="list-style-type: none"> • Inadecuadas condiciones de vida (económica, política, cultural, socioambiental) • Pocas potencialidades económicas • Baja inserción (educativa, laboral) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ineficaz gestión institucional. • Ineficaz gestión familiar y comunitaria • Percepciones y representaciones negativas frente a la Discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusiones (escolar, laboral, familiar, público - comunitaria) • No accesibilidad (física, cultural y simbólica) • Potenciación, naturalización y arraigamiento. (sentimiento común de normalidad de la situación de exclusión de las PCD)

En el marco de la Cohesión Social -CS, los riesgos se refieren con mucha mayor fuerza al tema de exclusiones y dificultades en la accesibilidad en diferentes dimensiones. Exclusiones que tienden a hacerse más intensas y duraderas, por varios efectos: Primero, el de *potenciación*, esto significa que la coexistencia de diferentes tipos de exclusión tienden a aumentarse unos a otros. Segundo, la *naturalización*, es decir que tanto la sociedad en general como las personas con discapacidad tienden a pensar que “lo normal” es que sean excluidas. Tercero, el *arraigamiento*, lo que significa que tales prejuicios y tendencias discriminatorias están profundamente enraizadas y tienden a transmitirse cotidianamente. Es por esto que se afirma que en el *marco de referencia* de CS, los riesgos tienden a impedir la adecuada satisfacción de las necesidades humanas de *entendimiento, participación, ocio y creatividad*.

Matriz 6. Tipos de amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el marco de referencia de Equiparación para el Desarrollo - EPD

Amenazas	Vulnerabilidades	Riesgos
<ul style="list-style-type: none"> • Información asimétrica y obstáculos para la comunicación • Externalidades negativas (impacto negativo de políticas económicas o de emprendimientos particulares) • Ineficacia de políticas sociales (generalmente descontextualizadas) • Inequidad intraregional 	<ul style="list-style-type: none"> • Naturalización de inequidad. • Excesiva sectorialización de políticas (fragmentación). • Clientelismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inequidad marcada (economía puede ir bien, pero la población vulnerable tiende a estar muy afectada) • Ciclos recurrentes de vulnerabilidad (las formas de producir y consumir tienden a ser generadoras de limitantes y de situaciones de discapacidad) • Unidades territoriales estructuralmente excluidas del desarrollo.

En el marco de referencia equiparación para el desarrollo –EPD, los riesgos se refieren a las condiciones estructurales que tienden a mostrar “la otra cara del progreso”. Esto quiere decir que mientras los indicadores económicos en una región muestran altos índices de productividad, estos altos índices se alcanzan, de una parte, por la excesiva explotación (destrucción de ambiente), explotación y contaminación de los ecosistemas; y,



por otra parte, por la tendencia a precarizar las condiciones laborales, educativas y sociales de gran parte de la población. En tales casos, los riesgos son más difíciles de enfrentar, pues implica poner en cuestión los patrones de producción y consumo que benefician económicamente, pero que vuelven estructural las condiciones de vida proclives a la aparición de situaciones de discapacidad y de exclusiones de diverso tipo. Por esta razón se dice que en este marco de referencia se vulneran profundamente, las necesidades y los derechos de libertad y de identidad de las comunidades que viven en precarias condiciones de vida, en medio de una prosperidad económica que tiende a concentrarse en pocas manos.

Ahora bien, no sólo se pueden establecer riesgos relacionados con la discapacidad para cada uno de estos marcos de referencia; sino que también pueden identificarse *posibilidades de realización*. Este concepto es muy importante pues permite, a los equipos de planificación y gestión, recordar que las personas, las familias y las sociedades pueden enfocarse desde dos ángulos: el de la *carencia*, que permite establecer los riesgos (de limitación, de situaciones de discapacidad y de exclusiones); y el de la *potencialidad*, que permite identificar las posibilidades de realización humana. Es a esto a lo que, en esencia, se refiere el fomento de la calidad de vida. Para poder hacer este fomento, se requiere recordar que las personas, las familias y las comunidades no pueden ser reducidas a sus problemas (vulnerabilidades y carencias), sino que también deben ser vistas por sus capacidades y potencialidades de desarrollo.

Las *posibilidades de realización*, surgen de la sumatoria entre *oportunidades* que ofrece el entorno y las propias *capacidades* (de las personas, las familias, las comunidades). A continuación se muestran tres cuadros con las posibilidades de realización que tienden a corresponder a cada marco de referencia.

CUADRO 1. Tipos de oportunidades, capacidades y posibilidades de realización en el marco de referencia de Protección Social Básica -PSB

Oportunidades	Capacidades	Posibilidades de realización
<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a servicios (prevención de discapacidades, atención, rehabilitación) • Sanitarias y ambientales (acceso a servicios básicos) • Acciones afirmativas y de redistribución equitativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposición para ayuda (de personas, comunidades y organizaciones locales) • Sociales (acogimiento, tolerancia, respeto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas con discapacidad, así como sus familias y las comunidades pueden mejorar la satisfacción de sus necesidades básicas (subsistencia, protección y afecto)

CUADRO 2. Tipos de oportunidades, capacidades y posibilidades de realización en el marco de referencia de Cohesión Social-CS



Oportunidades	Capacidades	Posibilidades de realización
<ul style="list-style-type: none"> • Adecuadas condiciones de vida (económica, política, cultural, socioambiental) • Posibilidades de participación y cooperación • Potencialidades económicas • Adecuada inserción (educativa, laboral) 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento en red. • Descentralización subsidiaria (convergencia eficiente de recursos) y solidaria (universalidad con equidad) • Autopercepción positiva (innovación y capacidad de emprendimiento). 	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas con discapacidad, así como sus familias y las comunidades pueden fortalecer la satisfacción de sus necesidades básicas (subsistencia, protección y afecto) y empiezan a satisfacer necesidades ligadas con la realización humana (entendimiento, participación, ocio y creación), como parte del ejercicio de sus derechos.

CUADRO 3. Tipos de oportunidades, capacidades y posibilidades de realización en el marco de referencia de Equiparación para el Desarrollo - EPD

Oportunidades	Capacidades	Posibilidades de realización
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de comunicación y relacionamiento entre unidades territoriales. • Sistemas de información que promueven simetría y equidad. • Redes de integración (intra) regional accesibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión vista como oportunidad de desarrollo. • Conversaciones sociales fundamentan decisión/acción. • Primacía de sinergia. • Enfoque local de desarrollo (integración ecosistémica. y social) 	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfacción (realización) equitativa de Necesidades sin ningún tipo de discriminación. • Autonomía interdependiente (Ecosistémica y social) • Activación de asociatividad orientada a iniciativa e inventiva. • Sistemática.

Teniendo en cuenta los criterios expresados para los riesgos y para las posibilidades de realización, ahora se puede realizar la evaluación de estos riesgos y posibilidades de realización para cada grupo de unidades territoriales.

Cuando se establecieron las diferencias territoriales (primer paso), se clasificaron las *unidades territoriales* en tres categorías: aquellas que parecían corresponder al *marco de referencia* de PSB, las que tendían a ser más armónicas con el *marco de referencia* de CS, y las que podían ser ubicadas en la tendencia del *marco de referencia* de EPD.

A las unidades territoriales que han sido clasificadas y que en el mapa del territorio aparecen como coloreadas en rojo, amarillo y verde, les aplicamos en conjunto (no una por una sino considerándolas todas en general) la siguiente matriz:

Matriz 7. Evaluación de riesgos y posibilidades de realización.

Marcos de Referencia evaluados	Riesgos	Posibilidades de realización



Protección Social Básica		
Cohesión Social		
Equiparación para el Desarrollo		

Es importante notar varios elementos de esta matriz, para diligenciarla de manera adecuada:

Primero, aunque todas las unidades territoriales analizadas, han sido clasificadas como de PSB, CS o EPD, esto no quiere decir que en cada territorio no existan riesgos o posibilidades de realización que corresponden a los otros dos marcos de referencia. Por eso se evalúan riesgos y posibilidades de realización para los tres marcos de referencia.

Segundo, se prevé que los riesgos y las posibilidades de realización en estas unidades territoriales corresponderán, principalmente, a cada marco de referencia. Por esta razón se ubica en primer lugar este marco de referencia principal y, los dos restantes se ubican en orden de mayor probabilidad de ocurrencia.

Tercero, los riesgos y posibilidades de realización detectados han de corresponderse con la tipología expresada en los cuadros, así: para establecer riesgos y posibilidades de realización relacionados con la PSB, han de tenerse en cuenta los criterios vertidos en las matrices 2 y 4; de igual manera para los demás.

En síntesis, se puede decir que para responder a la pregunta **¿cuál es la situación actual en materia de discapacidad e inclusión social en nuestro territorio?** (que de manera breve ha sido llamada: **¿dónde estamos?**) se han de realizar cuatro pasos:

El primero permite clasificar las unidades territoriales en tres tipos según exhiban características correspondientes con alguno de los tres marcos de referencia establecidos (PSB, CS y EPD). Para realizar adecuadamente este paso, es necesario usar los criterios expresados en el cuadro 1. El resultado de este paso será el listado de las unidades territoriales dividido en tres categorías (PSB, CS y EPD) y el mapa del territorio coloreado (en rojo las unidades territoriales clasificadas como PSB, en amarillo las de CS y en verde las de EPD)

El segundo paso permite establecer y evaluar las iniciativas, proyectos y programas que se están realizando o que se han realizado en el tema de discapacidad e inclusión social. Además de caracterizar las competencias sectoriales, los resultados de este trabajo se



muestran diligenciando las matrices 1. y 2. También pueden numerarse tales iniciativas y ubicarse estos números en cada una de las unidades territoriales donde se han realizado o se están realizando.

El tercer paso consiste en identificar y caracterizar las organizaciones o instituciones que trabajan directamente en el tema. El resultado de este paso se consigna en la Matriz 3.

El cuarto paso se realiza teniendo en cuenta la información de los pasos previos y cualquier otra información que el equipo considere necesaria y relevante. Consiste en realizar la *evaluación de riesgos y posibilidades de realización*, para consolidar la información e incluso para ir definiendo el alcance y determinación del estado actual de la discapacidad e inclusión social en el territorio que se está gestionando.

Matriz 8. Consolidado de la Identificación Situacional por Unidad Territorial (departamento, región, corregimiento, vereda, distrito, municipio, localidad, entre otras)

Unidad territorial	Amenazas	Vulnerabilidades	Riesgos	Oportunidades	Capacidades	Posibilidades de Realización
PSB						
CS						
EPD						

3. ¿Adónde vamos?

Esta pregunta, también, está formulada en corto para que sea fácil recordarla, pero en su expresión amplia corresponde a: *¿cuáles son los objetivos de mediano plazo en materia de discapacidad e inclusión social?* Para responder a esta pregunta de manera adecuada es necesario realizar dos pasos que enunciamos siguiendo la secuencia que traemos:

3.1. Quinto paso: Formulación del objetivo general y de sus indicadores de cumplimiento

De acuerdo con los lineamientos, son tres las grandes áreas de decisión y acción política: La primera se refiere a la **prevención** ya sea de limitaciones, de situaciones de discapacidad o de exclusión. La segunda agrupa todas las acciones orientadas a la **habilitación** y a la **rehabilitación** y la tercera engloba todas las iniciativas orientadas al **fomento de la realización humana** y la inclusión.

La evaluación de riesgos y posibilidades realizada en el paso previo permite establecer cuál es el panorama general que, en materia de discapacidad e inclusión, predomina en el territorio. Es necesario estudiar este panorama general que se evidencia en las matrices diligenciadas y en el mapa elaborado en los pasos previos para, con base en tal reflexión,



identificar cuál es el orden de prioridades en estas tres áreas de la política (prevención, fomento y habilitación/rehabilitación) y formular el objetivo general expresando este orden de prioridades.

Así, **por ejemplo**, si al estudiar las matrices y el mapa se encuentra que, casi el 70% del territorio corresponde al marco de referencia de PSB, el 25% se caracteriza por condiciones de vida relacionadas con el marco de referencia CS y que, aproximadamente, el 5% del territorio parece corresponderse con las características establecidas para el marco de referencia de EPD, se puede concluir que en el territorio ha de enfatizarse en acciones de prevención para disminuir limitaciones y situaciones de discapacidad. Es necesario profundizar en esta impresión, estudiando con detenimiento las tres matrices en las que se sintetiza la evaluación de riesgo y posibilidades de realización (diligenciadas en el cuarto paso).

Siguiendo con este ejemplo, entonces el objetivo general de mediano plazo (3 años)¹, se podría formular así: *En el territorio se prioriza alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas con discapacidad en las unidades territoriales más vulnerables, a través de medidas para prevenir la ocurrencia de limitaciones, de situaciones de discapacidad y de las situaciones de discriminación; complementariamente se impulsarán acciones de habilitación y rehabilitación para ayudar en la superación de limitaciones, discapacidades, discriminaciones y exclusiones ya instauradas; también se procurará fomentar el máximo grado posible en la calidad de vida y en la realización humana de las personas con discapacidad.*

Una vez establecido el objetivo general, es imprescindible explicitar los indicadores de eficacia (es decir de impacto verificable). Tales indicadores se agrupan en tres categorías: los de prevención, los de habilitación/rehabilitación y los de fomento que se explican a continuación. Los porcentajes o tasas específicas de avance han de establecerse con base en la información y recursos disponibles. Para definir los indicadores, se deben tomar como referencia los indicadores de base sugeridos en los lineamientos de acuerdo con las áreas de acción, sin querer decir que sean los únicos.

3.2. Sexto paso: Formulación de objetivos específicos y sus indicadores de cumplimiento.

Una vez establecido el objetivo general y sus indicadores, es necesario definir objetivos que respondan de manera específica a los requerimientos de las unidades territoriales, de acuerdo con la evaluación de riesgos y posibilidades de realización (cuarto paso). Para lograr esto, es necesario estudiar en detalle y a profundidad, cada una de las matrices

¹ Tratándose de políticas que requieren continuidad, estos tres años en lo posible, deben trascender los cortes por periodos de gobierno, La gestión de los referentes de discapacidad y autoridades corresponsables, debe propender porque cada vez, el tema de discapacidad quede mejor reflejado en acciones y recursos dentro de los planes de desarrollo territorial



diligenciadas. Para cada agrupación territorial se establecen objetivos de prevención, de de habilitación/rehabilitación y de fomento.

A continuación se expone un ejemplo de cómo pueden ser formulados tales objetivos específicos. Al momento de formularlos, han de establecerse, en forma clara, las unidades territoriales en las cuales se cumplirán estos objetivos y las metas que en un período determinado de tiempo se pretenden alcanzar.

Algunos ejemplos para la formulación de los objetivos de prevención son:

- Disminuir mortalidad materna, neonatal e infantil.
- Disminuir accidentabilidad.
- Mejorar las condiciones ambientales, haciendo particular énfasis en la disminución de tóxicos y contaminantes.
- Disminuir la prevalencia de alteraciones y limitaciones (visuales, motrices, auditivas, mentales y cognitivas)
- Promover acciones encaminadas a evitar toda forma de discriminación frente a las personas con discapacidad.
- Aumentar la cobertura de servicios básicos.
- Aumentar la atención integral de salud a personas con discapacidad

Algunos ejemplos para la formulación de los objetivos de habilitación/rehabilitación son:

- Ampliar la cobertura del Registro para la Localización y Caracterización de personas con discapacidad.
- Mejorar los servicios de habilitación/rehabilitación existentes.
- Aumentar la participación comunitaria en los servicios de habilitación/rehabilitación.
- Mejorar los sistemas de información sobre la evaluación de oferta/demanda.
- Mejorar el acceso y la permanencia en los servicios de habilitación/rehabilitación.

Algunos ejemplos para formular los objetivos de fomento son:

- Aumentar la esperanza de vida.
- Mejorar la coordinación intersectorial.
- Ampliar y mejorar los procesos de participación comunitaria.
- Mejorar los índices de calidad de vida (Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, Índice de Desarrollo Humano IDH) en las unidades territoriales.
- Disminuir el índice de NBI y aumentar el de IDH en personas con discapacidad.
- Establecer sistemas de monitoreo sobre la realización de los derechos de las personas con discapacidad.
- Fomentar modos de producción y consumo, así como estilos de vida saludable.



- Promover la inclusión familiar, educativa, laboral y cultural de las personas con discapacidad.
- Ampliar las oportunidades de participación social, cultural, deportiva y política de personas con discapacidad.

Una vez definidos todos los objetivos específicos para cada grupo de unidades territoriales se puede diligenciar una matriz síntesis como la que se presenta a continuación:

Matriz 9. Síntesis de objetivos específicos

	Objetivos de prevención	Objetivos de habilitación/rehabilitación	Objetivos de Fomento
Unidades territoriales en PSB			
Unidades territoriales en CS			
Unidades territoriales en EDL			

Para cada uno de los objetivos específicos definidos han de establecerse indicadores que permitan hacer seguimiento y evaluación de su cumplimiento y establecer la respectiva línea de base sobre la cual se realizará la medición del indicador y el seguimiento a los resultados y el impacto generado por las acciones con las cuales se materializarán dichos objetivos.

En síntesis, se puede decir que para responder a la pregunta **¿cuáles son los objetivos de mediano plazo en materia de discapacidad e inclusión social?** (que de manera breve ha sido llamada: *¿adónde vamos?*) se han de realizar dos pasos, que en nuestra secuencia corresponden a los pasos quinto y sexto. En el quinto paso, se establece el objetivo general, priorizando cuál de las tres áreas de política (prevención, habilitación/rehabilitación y fomento) es el eje del objetivo y cómo lo complementan las otras dos áreas. En el sexto paso, se definen los objetivos específicos –en prevención, en habilitación/rehabilitación y en fomento – para las agrupaciones de unidades territoriales (realizada en el primer paso). Para el objetivo general y para los objetivos específicos han de definirse indicadores de cumplimiento, previo establecimiento de la línea de base.

4. ¿Cómo hacer?



Al igual que las dos preguntas previas, esta pregunta está expresada en forma sintética, para que sea fácil recordarla, pero en su forma amplia se expresa así: **¿cuáles son las estrategias de planificación y las líneas de acción que permiten avanzar desde la situación actual hasta la consecución de los objetivos?** Para responder a esta pregunta de manera adecuada es necesario realizar cuatro pasos, igualmente consecutivos que se enuncian a continuación:

4.1. Séptimo paso: Definición de las fases de planificación.

Dado que el periodo de planificación es de mediano plazo (3 años), en primer lugar, es conveniente concretar los objetivos específicos en metas que permitan ir dando seguimiento a su cumplimiento gradual. Para esto se recomienda dividir el periodo (u horizonte) de planificación en tres fases anuales. Tanto para el objetivo general como para los objetivos específicos, se recomienda explicitar tales fases y metas en matrices. A continuación se presentan algunos modelos que pueden servir de referencia.

Matriz 10. Metas e indicadores por fases del objetivo general

	Primera fase	Segunda fase	Tercera fase
Meta			
Indicadores			

Matriz 11. Metas e indicadores por fases de los objetivos específicos

		Primera fase	Segunda fase	Tercera fase
Unidades territoriales en PSB	Metas			
	Indicadores			
Unidades territoriales en CS	Metas			
	Indicadores			
Unidades territoriales en EDL	Metas			
	Indicadores			



--	--	--	--	--

Este sencillo ejercicio permite que la complejidad del reto de planificación definido se distribuya a lo largo del tiempo. Esto permite concentrarse en alcanzar metas realizables, sin perder de vista el horizonte de planificación mayor. También permite explicar a las organizaciones, instituciones y personas interesadas cuál es el camino que se piensa recorrer.

Los siguientes pasos del ejercicio de planificación han de ser realizados sólo para el primer año de trabajo.

4.2. Octavo paso: Elaboración de la planificación para el primer año.

Como ya ha sido dicho en los lineamientos expuestos en la primera sección, la matriz de planificación² surge al poner en relación los requerimientos de cada agrupación de unidades territoriales (PSB, CS y EPD) con los tipos de gestión recomendados³.

Tradicionalmente, en el tema de discapacidad, se ha pensado que la única posibilidad de gestionar es realizar inversiones para dotar de bienes y servicios básicos y especializados a las personas con discapacidad. Parte de esta inversión tiende a ir directamente a las personas y, la otra parte, se destina a realizar inversión física, tecnológica y educativo-comunicacional para facilitar la accesibilidad de las personas. A este tipo de gestión se le puede denominar *Inversión básica*. Sin duda, es muy importante mantenerla pero si se reduce toda la gestión en el tema de discapacidad a este tipo de gestión, surgen dos problemas: El primero, es la imposibilidad de cubrir vía inversión pública la inmensa y creciente demanda. El segundo, y tal vez, más importante es que se pierde la oportunidad de integrar el tema de discapacidad en las agendas de la política social y el desarrollo territorial con participación de la población (esto es lo que comúnmente denominamos transversalizar la discapacidad), Esto en el marco de la dignidad humana y de los derechos de la población.

Existen otras dos formas de gestión que pueden complementar a la *inversión básica*, al mismo tiempo que ayudan a solucionar los dos problemas mencionados. La primera de ellas ha sido denominada *intermediación transparente* y consiste en propiciar el encuentro entre quienes requieren apoyo y aquellos, que al beneficiarse con incentivos (por ejemplo empresas), están dispuestos a aportar esfuerzo, tiempo y recursos para generar oportunidades. La segunda ha sido llamada *generación de emprendimientos*, plantea un reto mayor a las dos formas de gestión previas y, consiste en lograr ver oportunidades de emprendimiento donde otros sólo ven problemas de discapacidad y de exclusión. Tales emprendimientos que generan rentabilidad social y económica son una vía más sostenible y dignificante.

² Ver, en la primera sección, el numeral 6 de la parte C.

³ Ver tipos de gestión en el documento de Lineamientos



Entonces una vez que se tienen las metas a conseguir en el año de trabajo, es necesario establecer cuáles acciones de cada tipo de gestión (inversión básica, intermediación transparente y generación de emprendimientos) pueden realizarse de manera coordinada para alcanzar estas metas. Para identificar cuáles tipos de acciones en *intermediación transparente* y en *generación de emprendimientos* son adecuadas, es necesario estudiar con detenimiento las matrices en las cuáles se han identificado las *oportunidades*, las *capacidades* y las *posibilidades de realización* (matrices tercera, cuarta y quinta) para cada *marco de referencia*. También es importante considerar la valoración de las iniciativas en marcha y de las competencias sectoriales (matrices 1 y 2) y la caracterización de alianzas (matriz 3).

Antes de realizar las matrices de planificación anuales para cada agrupamiento de unidades territoriales, es importante ejemplificar los tipos de gestión que se han nombrado, principalmente los de *intermediación transparente* y de *generación de emprendimientos*.

La *inversión básica* es un tipo de gestión que se caracteriza, como ya ha sido dicho, por inversión directa en bienes y servicios. Hay dos vías para realizarla. La primera consiste en desarrollar procesos de asistencia y promoción social. Otro ejemplo de esto es, por ejemplo la entrega de ayudas técnicas a personas con limitaciones de movilidad con limitación auditiva o de otra índole, como medio para su proceso de rehabilitación y de inclusión social. De este tipo hay muchos ejemplos. Así mismo, el desarrollo de estrategias de fortalecimiento familiar en torno a la discapacidad, que permiten resignificar tal situación y generar acciones de intervención desde la autogestión. La segunda vía se realiza a través de hacer obras de infraestructura, de dotación tecnológica o de comunicación social que faciliten la accesibilidad, la integración y la inclusión social de personas con discapacidad. Por ejemplo, se pueden adaptar los semáforos de una ciudad con un sistema sonoro que alerte a las personas no-videntes y les permita transitar con mayor seguridad en la ciudad. Otro ejemplo, es la inversión para que noticias y otros programas de televisión sean simultáneamente en lengua de señas, de tal manera que las personas con limitación auditiva tengan mayor acceso a la información.

La *intermediación transparente*, es una modalidad de gestión, en la cual el actor público (representación del Estado a cualquier nivel) establece cuáles requerimientos de diversos sectores de la población o de unidades territoriales, pueden realizarse a través del aporte de la iniciativa privada o las otras entidades o sectores del Estado. Al mismo tiempo, establece cuáles serían los beneficios que obtendría tal iniciativa privada por realizar ese tipo de aporte⁴. Una vez realizadas estas dos tareas, presenta su propuesta a la iniciativa privada y realiza una intermediación entre la población y la iniciativa privada para que el aporte se concrete. Se llama transparente, porque el papel que juega el actor público es el de entregar de manera clara la información que permite una interacción en la que todas las partes ganan. Un ejemplo común de esto, es la inclusión laboral de personas con

⁴ Sin que esto signifique desvirtualizar la corresponsabilidad.



discapacidad gracias a incentivos tipo rebaja tributaria. Gana el sector privado, ganan las personas con discapacidad, gana el actor público en experiencia y en reconocimiento de su eficacia y, sobre todo, gana la sociedad local, pues el testimonio concreto de este tipo de gestión, tiende a transformar prejuicios, temores y rechazos y fortalece el encadenamiento productivo y el desarrollo local.

Es importante destacar que este tipo de gestión es imprescindible dentro de la coordinación de acciones intersectoriales, ya que las iniciativas emprendidas por varios sectores estatales, no solamente con la empresa privada, debe generar un gana-gana. Aquí es donde verdaderamente se logra conjugar las competencias evitando vacíos en el accionar y duplicidad de las acciones.

La *generación de emprendimientos* es un paso más avanzado en el tipo de gestión. Este permite dar un vuelco total en la tradicional forma de ver los problemas de discapacidad. Un ejemplo de esto, puede ser el tema de las dificultades para la accesibilidad al transporte urbano o intermunicipal de las personas con discapacidad. Es un problema, es cierto, un gran problema; pero también es una oportunidad. Una oportunidad de emprender una iniciativa privada o público-privada, para instaurar una oferta de transporte completamente accesible y con alto grado de respeto a la diversidad humana. El emprendimiento tiene la gran ventaja de generar variados beneficios, no sólo el de mejorar la accesibilidad al transporte (en este caso), sino también el de generar mano de obra, impulsar encadenamiento de emprendimientos, transformar los prejuicios, recuperar la confianza, motivar la creatividad, entre muchos otros.

Otro ejemplo de *generación de emprendimientos*, puede surgir si, por ejemplo, en un territorio dado se constata una estrecha relación entre el uso y el abuso de plaguicidas y la aparición de alteraciones o limitaciones congénitas, muy difíciles de enfrentar. Esto puede dar lugar al diseño e implementación de emprendimientos de pequeña y mediana escala, encadenados entre sí, orientados a producir comida sana sin el uso de plaguicidas ni de fertilizantes artificiales. Si tal iniciativa tiene éxito, además de las ventajas enumeradas para el anterior ejemplo, puede generar un cambio importante en los modos de producción y consumo del territorio que, incluso, puede llegar a transformar el perfil epidemiológico en el mismo.

Una vez definidos los tipos de acción para cada grupo de unidades territoriales, se diligencian las matrices de planificación anual para cada uno de los grupos de unidades territoriales. A continuación se exponen unas matrices que pueden ser tomadas como referencia.

Matriz 12. Planificación Anual Unidades Territoriales caracterizadas como Protección Social Básica -PSB

	Metas a alcanzar en PSB	Metas a alcanzar en CS	Metas a alcanzar en EPD



Tipos de gestión			
Inversión Básica			
Intermediación transparente			
Generación de emprendimientos			

Matriz 13. Planificación anual Unidades territoriales caracterizadas como Cohesión Social - CS

	Metas a alcanzar en PSB	Metas a alcanzar en CS	Metas a alcanzar en EPD
Tipos de gestión			
Inversión Básica			
Intermediación transparente			
Generación de emprendimientos			

Matriz 14. de planificación anual Unidades territoriales caracterizadas como Equiparación para El Desarrollo EPD

	Metas a alcanzar en PSB	Metas a alcanzar en CS	Metas a alcanzar en EPD
Tipos de gestión			
Inversión básica			
Intermediación transparente			
Generación de emprendimientos			

4.3. Noveno paso: Definición del sistema de monitoreo y seguimiento



Es muy importante establecer un sistema que permita ir dando seguimiento permanente a los avances y a las dificultades para tomar las decisiones de ajuste o reorientación que se requieran. Este sistema también tiene que permitir establecer las lecciones aprendidas para ayudar a compartir los factores de éxito y mejorar la gestión (gestión de conocimiento). Los cortes pueden ser trimestrales, semestrales o anuales, según se considere pertinente de acuerdo con los medios informáticos, disponibilidad de los equipos de trabajo, consistencia con periodos de gobierno y otros factores pertinentes.

4.4. Décimo paso: Trazado de los lineamientos y orientaciones para la adecuada gestión.

Con el anterior paso, la planificación ya queda trazada, pero es necesario establecer un procedimiento para sensibilizar a los equipos encargados de la gestión, de tal manera que comprendan el sentido de la planificación y realicen la gestión en claro *alineamiento estratégico* con la planificación. Para esto se recomienda amplia participación en los procesos de planificación y, también, la elaboración de lineamientos y orientaciones a los equipos.

Al final del primer año de trabajo y de acuerdo con la evaluación y seguimiento realizado, se harán los ajustes de planificación necesarios y se procederá a realizar el octavo, noveno y décimo pasos para ese año específico.

5. Salida: Lista de chequeo

Una vez culminado el proceso de planificación es necesario comprobar que los elementos fundamentales de la planificación no han sido dejados de lado. A continuación se muestra una matriz que puede servir de referencia.

Matriz de salida 15. LISTA DE CHEQUEO

Items	Sí/No	Argumentos
Hay concordancia con la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.		
Hay concordancia con las orientaciones del Sistema Nacional de Discapacidad		
Hay concordancia con el marco jurídico vigente		
La planificación es adecuada al contexto territorial		
Los procesos participativos han sido suficientes para realizar la planificación		



Los lineamientos (expuestos en la primera sección) han sido suficientemente considerados		
La información usada para fundamentar esta planificación es confiable y suficiente		
Produce un impacto social positivo, medible y prolongado en el tiempo.		
Su impacto se sustenta en un marco legislativo acorde con las políticas de inclusión social y derechos.		
Permite la participación en la identificación de necesidades y soluciones de las propias personas afectadas.		
Promueve habilidades y capacidades de los participantes.		
Da lugar a la creación y el fortalecimiento de vínculos comunitarios.		
Favorece la participación de voluntarios en las acciones y proyectos		
Tiene en cuenta la perspectiva de género, pertenencia étnica y ciclo vital.		
Reduce los factores de vulnerabilidad derivados de la situación de género.		
Da lugar al cuestionamiento de enfoques tradicionales de intervención frente a la exclusión social y las salidas posibles.		
Promueve la independencia de criterios y orientación del proyecto con respecto a las fuentes de financiación		
Estimula la Innovación y optimización en el aprovechamiento de los recursos.		
Hace primar los objetivos cualitativos sobre los cuantitativos.		
Plantea un enfoque hacia la transversalización de la interdisciplinariedad.		
Diseña respuestas específicas para necesidades particulares.		



Se promueve el aprovechamiento eficazmente de los recursos existentes.		
Evalúa el impacto de su intervención sobre los beneficiarios a mediano y largo plazo.		
Dispone de mecanismos que aseguran la estabilidad de proyectos en marcha así como su financiación.		
La acción, iniciativa o proyecto o algunos de sus elementos, sirven como modelo para otras organizaciones		
Promueve el compromiso y la participación activa del máximo de agentes (sector público, privado, sociedad civil, entre otros.)		
Lleva a cabo una gestión clara y transparente de los recursos en general.		