INTERSTICIOS
Revista Sociológica de Pensamiento Crítico
ISSN 1887 – 3898

Vol. 8 (2) 2014

POLÍTICAS PÚBLICAS EN DISCAPACIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS: MODELO DE ANÁLISIS-DISEÑO

Public Policies on Disability from Human Rights Perspective: Analysis-Design Model

María de los Ángeles Ferrer
mariaferrera@gmail.com
Adán Oberto
aoberto20@gmail.com
Universidad del Zulia (Venezuela)

Resumen:

Se presenta un modelo de análisis de políticas públicas en materia de discapacidad que permita precisar en que medidadichas normativaspropician y garantizan la participación en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad en los entornos propiosde a Sociedad del Conocimiento.La metodología utilizada es de tipo documental, referenciando metodologías que en cuanto al análisis y diseño de políticas públicas proponenBotero(2003), Moreno Angarita(2010), Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa (2007), Subirats, Khoepfel, Larrue, &Varonne(2008).La consolidación de una Sociedad del Conocimiento que propenda la participación equitativa de todos no ha terminado de consolidar sus bases cuando a la fecha grupos sociales vulnerables como las personas de discapacidad (PcD) siguen encontrando barreras que limitan su oportuna participación y por consiguiente el disfrute de los beneficios que esta pudiera representar, para lo cual resulta necesario analizar la normatividad que al respecto se ha promulgado para evidenciar si desde sus enunciados se favorece esta realidad.

Palabras clave: Discapacidad, políticas públicas, metodología, análisis, diseño, derechos humanos.

Abstract:

A model of policy analysis is presented on disability that would make it clear to what extent these regulations encourage and ensure the equal participation of people with disabilities in their own environments to Society. The methodology used is documentary , referencing methodologies on the analysis and design of public policies proposed Botero (2003) , Moreno Angarita (2010), Knoepfel , Larrue , Varone , & Hinojosa (2007) , Subirats, Khoepfel , Larrue , &Varonne (2008). The consolidation of a knowledge society that tends equitable participation of all has not finished consolidating their

bases when the date vulnerable social groups such as people with disabilities (PWDs) continue to face barriers that limit their timely participation and therefore the enjoyment of the benefits that this could represent , for which it is necessary to analyze the regulations that have been promulgated about to show whether his statements from this reality is favored.

Keywords: Disability, public policy, methodology , analysis, design , human rights.

Introducción

Un problema latente en la actualidad, es la condición de exclusión a la que se enfrentan algunos grupos sociales dentro de la actual Sociedad del Conocimiento. Esto les imposibilita el disfrute pleno de los beneficios que esta representa, acarreando consecuencias negativas en su calidad de vida, vulnerándoseles el derecho del goce pleno y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados internacionalmente (ONU, 2006).

Ante esto resulta necesario definir normativas y lineamientos de acción claros, que propicien una participación equitativa de grupos sociales desfavorecidos en los entornos digitales de la Sociedad del Conocimiento, grupos que se encuentran en riesgo de exclusión social-digital y son vulnerables por razones de género, sexo, edad, lengua, ubicación, desocupación y discapacidad (Prado Lima, Salinas, & Pérez G., 2005).

El concepto de discapacidad ha evolucionado con el paso de los años, tratando de definirlo más como una condición entre la persona y su entorno y no como un término que califica al individuo en sí. Para el presente nos apegaremos a lo expuesto por OMS (2001), OEA (2006), ONU (2006), con aseveraciones que evidencia como la condición física del individuo no es necesariamente la que le impide desenvolverse con facilidad dentro de sus actividades cotidianas, por el contrario, son los factores ambientales y contextuales los que causandicha condición discapacitante.

Aquí radica la importancia del diseño de políticas públicas pertinentes, ya que las mismas forman parte de ese entorno externo al individuo, cuyas disposiciones traducidas en normatividad pudieran generar o atenuar dicha condición(Moreno Angarita, 2010). Del mismo modo resulta imperativo, la evaluación de las mismas con la finalidad de evidenciar si los compromisos adquiridos por los Estados en materia de discapacidad se han materializado en cambios positivos para este colectivo.

Para ello, resulta necesario el análisis de los instrumentos legales promulgados en los países en materia de discapacidad, para evidenciar si los mismos fomentan y promueven desde sus estatutos la participación en igualdad de condiciones de este grupo social dentro de los entornos propios de la Sociedad del Conocimiento, partiendo de la premisa de que la no satisfacción de este derecho pudiera tener su origen en la forma como se ha concebido la normatividad que al respecto se ha formulado en los países.

Esta investigación por tanto, pretende ser un aporte a todos los esfuerzos que en los últimos años se han realizado a nivel internacional en materia de discapacidad, con la finalidad de equiparar las condiciones a las que se enfrenta este colectivo, mejorando así su calidad de vida, posibilitando la integración plena a la vida social en la que pertenecen, con el propósito final de alcanzar el derecho pleno del desarrollo humano.

Metodología utilizada

El estudio es de tipo documental, basado en investigaciones realizadas y publicadas con anterioridad, partiendo del análisis y la interpretación de la información albergada en las mismas, que sirva de insumo para la construcción del análisis teórico a realizar en la presente.

Los principales datos están constituidos por las metodologías de análisis y diseño de políticas públicas propuestas por Botero(2003), Moreno Angarita(2010), Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa (2007), Subirats, Khoepfel, Larrue, & Varonne (2008) y Ortegón Quiñones(2008), para posteriormente hacer una propuesta metodológica que permita evidenciar como estas influyen en la realidad de las PcD en lo que respecta a su participación en la Sociedad del Conocimiento. Se propone un método de análisis que permita el posterior diseño de lineamientos para políticas públicas que potencien la participación equitativa de las PcD en dichos entornos digitales.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo

Aprobada el 13 de diciembre del año 2006 en la Sede de las Naciones Unidas de la ciudad de Nueva York, marca un cambio de paradigma de las actitudes y enfoques respecto a la discapacidad. Constituye un instrumento de derechos humanos con una dimensión explicita en desarrollo social, reafirmando que todas las personas con discapacidad deben poder gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, fomentando el respeto de su dignidad inherente (ONU, 2006)

Este instrumento legal de orden internacional desde su preámbulo reconoce la igualdad de derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y en los Pactos Internacionales en Derechos Humanos, reafirmando el carácter de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como la necesidad de garantizar que las PcD los ejerzan.

Del mismo modo, reconoce a la discapacidad como el resultado de la interacción negativa entre las personas con deficiencias y las barreras del entorno que evitan su participación plena y en igualdad de condiciones en las actividades propias de la sociedad. Reconoce además, los principios y las directrices del Programa de Acción Mundial para los Impedidos y en las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las PcD como factor clave en la promoción, formulación y evaluación de normas, planes, programas destinados a la igualdad de oportunidades de este colectivo. Considera que las PcD deben tener la oportunidad de participar activamente en la formulación de políticas y programas que les afecte directamente.

Según la presente convención, cualquier discriminación a las PcD constituye la vulneración de la dignidad y el valor propio del ser humano, por lo que mira con preocupación las significativas barreras que impiden a las PcD participar en igualdad de condiciones, vulnerándoseles así sus derechos.Contempla además la importancia de la cooperación internacional en la mejora de las condiciones de este colectivo, especialmente en los países en vías de desarrollo, reafirmando las contribuciones que pudieran dar las PcD al bienestar general de las comunidades, logrando avances en el desarrollo de las sociedades en las que están insertos, erradicando por ejemplo la pobreza.

Esta convención le confiere especial importancia a la accesibilidad en todos los entornos sociales y en particular a la información y las comunicaciones, para que este colectivo pueda gozar plenamente de todos los derechos y libertades fundamentales.La presente convención en su artículo 3 promulga como principios fun-

damentales el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; laigualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer (ONU, 2006)

En su artículo 4 expresa que los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicios de los derechos humanos y libertades fundamentales, comprometiéndose en adoptar las medidas legislativas y administrativas que hagan efectivos los derechos promulgados en la presente convención, tomando para tal fin las medidas pertinentes para modificar leyes y prácticas que representen discriminación para las PcD, teniendo siempre en cuenta la protección y promoción de los derechos de las PcD al momento de promulgar políticas y programas.

En dicho apartado hace mención además de que los Estados deben velar por que las instituciones públicas y privadas actúen conforme a lo dispuesta en la Convención, evitando la discriminación por motivo de discapacidad por parte de estas y las personas que la integran.Un punto de especial mención, es la afirmación de que los Estados deben emprender y promover el uso de nuevas tecnologías, incluidas la tecnología de la información y las comunicaciones, proporcionando en estos entornos información que sea accesible para este colectivo.

Con lo anteriormente expuesto se puede precisar como desde este instrumento legal, de orden internacional, y de obligatorio cumplimiento en las fronteras de los Estados miembros, se garantizan los derechos de las PcD a una participación plena y libre en todas las actividades propias de la sociedad, incluyendo las inherentes a las Sociedad del Conocimiento a través de las nuevas tecnologías, razón por la cual la presente Convención constituye el marco legal general para definir las categorías de análisis en materia de derechos humanos de la normatividad que en materia de discapacidad se ha promulgado en el resto de los paises.

Políticas públicas: ¿Mecanismos para alcanzar el desarrollo humano?

Resultaoportuno realzar la importancia de aprovechar los beneficios que ofrece la Sociedad del Conocimiento en general y específicamente las TIC para las PcD, lo cual potenciaría su desarrollo humano y transformaría las sociedades a la que pertenecen.

El primer paso para viabilizar este desarrollo, condición establecida como dimensión explícita en instrumentos legales de derechos humanos como la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo (ONU, 2006), es la concepción de políticas públicas claras, cónsonas, que posibiliten la equiparación de oportunidades, restableciendo la equidad a través de la eliminación de barreras discriminatorias. Esto debido a que las PcD suelen verse excluidas de la vida social, económica y política, bien sea por la cultura estigmatizada a la que son sometidos o a la no contemplación de sus necesidades reales en el diseño de políticas, programas y servicios (World Bank, 2009)

La palabra “política” proviene del latín *politicus* y del griego *politikós*, que significa “de los ciudadanos” o “del Estado” y hace referencia a la actividad que ejerce el ciudadano al momento de intervenir en procesos públicos a través de su participación. Por su parte, la palabra “público” provienen del latín *publicus*, la cual pertenece a *populus*, pueblo, haciendo mención a la necesidad de hacerlo visible al pueblo, mirado desde la colectividad.

El origen de la expresión “política publica” es de data reciente; se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas europeas alrededor de los años 70 del pasado siglo XX, como traducción del término anglosajón “*public*

policy". Nace de la utilización del poder político para resolver los problemas de los ciudadanos, y hace referencia a las interacciones, en un marco institucionalizado, entre los diferentes actores, para darle solución a un problema colectivo (Subirats, Khoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). La política pública por tanto, parte del principio de la directriz propia de la política, que indica una norma dirigida a la colectividad, donde se legislan determinadas situaciones de interés público y se dan premisas del accionar tanto del Estado como de la sociedad en general.

Las políticas son públicas por ser de interés colectivo, son construidas por y para las personas, con una intención colectivista; representan iniciativas nacidas de situaciones problema, en la que el Estado o la sociedad civil evalúan posibles estrategias de solución para tratar de resolver o de atenuar la misma, con la intervención de actores, los cuales toman decisiones para la definición de normativas que orienten de manera puntal las acciones a seguir (Ávila Rendón, Gil Obando, López López, & Vélez Álvarez, 2011)

Vale la pena citar una interesante recopilación de concepciones que sobre políticas públicas hace Vieira (2011) de diferentes autores: acciones para resolver conflictos (Guerrero, 1989); respuestas del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar, 1995); iniciativas, decisiones y acciones de orden político ante situaciones problemas en la sociedad (Vargas, 1999); objetivos deseables para modificar una situación insatisfactoria detectada (Roth, 2002); actividades de gobierno que influyen en la vida de los ciudadanos (Peters, 1999)

Para que las políticas sean consideradas como públicas, deben tratarse de estrategias de acción en la cual las organizaciones públicas juegan un papel importante más no exclusivo en su concepción, en la que la acción del gobierno es expresada a través de los productos de esta acción (*outputs*), los cuales a través de su impacto generaran cambios en la sociedad (resultados - *outcomes*)

Al observar la calidad de vida de las PcD, producto de la desigualdad de condiciones a la que se tienen que enfrentar en su entorno, se puede constatar las insuficientes o desarticuladas acciones llevadas por los Estados para solventar la enorme deuda que tiene al respecto. Por tanto, resulta necesario diseñar políticas públicas cuyos planteamientos trasciendan las frontera del papel para hacer posible la materialización de transformaciones sociales tangibles en pro de la equiparación de oportunidades (Ávila Rendón, Gil Obando, López López, & Vélez Álvarez, 2011)

Revisión teórica a los modelos para el análisis-diseño de políticas públicas

Las políticas públicasconstituyen un procesointegrado por una serie de fases, pasos o etapas que definen su consecución efectiva para la solución de la situación problema detectada. El mismo es planteado por la mayoría de los teóricos como un ciclo, cuya estructura no deben ser concebidas de un modo rígido, sino por el contrario, deben flexibilizarse y adaptarse a la naturaleza del problema en cuestión.

Muchos autores proponen este proceso partiendo del análisis y otros del diseño. El análisis entendido como la diferenciación y separación de los elementos integrantes de un todo, para llegar a conocer a profundidad sus principios fundamentales; y el diseño como ese proceso de creación o concepción para su posterior materialización.

En el caso particular de las políticas públicas, el análisis puede ser entendido como ese método que permitirá examinar la realidad que las mismas estan dibujando en la sociedad; tal como lo apunta Contreras Ortega (2010), resulta necesario contemplar herramientas metodológicas que permitan medir los resultados de los compromisos adquiridos por los Estados en relación a problemas detectados en un determinado contexto social. No basta con la promulgación de leyes o disposiciones que a nivel conceptual pudieran ser positivas y

beneficiosas, sino que resulta necesario llegar más allá de la simple formulación, para conocer el estado real de las decisiones y acciones tomadas al respecto, y el alcance de los cambios producidos en el sector social objeto de intervención.

Por su parte el diseño de estas comprende la concepción del plan o lineamientos que permitirá el tránsito de una situación problema real hasta una situación ideal, mejorando así la calidad de vida de los ciudadanos, con incidencia directa en el desarrollo individual y colectivo de las naciones.

Al respecto, Botero(2003) expone un modelo de análisis, seguimiento y evaluación de políticas públicas diseñado y puesto en marcha por la Defensoría del Pueblo de Colombia, a través del Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ProSeDHer). Esto con la finalidad de garantizar que dichas políticas tengan un impacto positivo en la realización progresiva de los Derechos Humanos.

Este modelo parte de la concepción del individuo como fin del desarrollo, como ese proceso de expansión de las libertades reales que pueden gozar los individuos; la preocupación se centra en el individuo, lo que realmente importa es su bienestar, por lo tanto la efectividad de la política se mide por las incidencias que la misma tiene sobre el cumplimiento de los derechos humanos y el desarrollo integral de este. Por lo tanto, la política pública debe ser concebida de manera integral, donde se pueda abordar el sujeto en sus diferentes dimensiones, desde una visión compleja del problema, lo cual implica la reorganización del Estado y la sociedad civil, en materia de diseño, implementación y seguimiento de políticas bajo el enfoque de los principios éticos y morales de los Derechos Humanos.

Esta metodología esta constituida por tres etapas, que se retroalimentan y se articulan entre sí, a mencionar: la primera referida a la identificación de la problemática a partir del análisis de los derechos y los sujetos; seguidamente se construyenlos indicadores que permitan evaluar el impacto de las políticas públicas en la realización de los Derechos Humanos, y por último la interlocución con los distintos sectores del Estado en cumplimiento de su misión de formar, promover, defender y proteger los Derechos Humanos.

En este mismo orden de ideas, vale la pena citar el modelo propuesto por Moreno Angarita (2010), concebido como un sistema de relaciones entre los diferentes elementos que lo integran, partiendo de un método recursivo, en espiral, que permite de manera flexible la reacomodación permanente de los elementos que lo integran, a mencionar:

La identificación del objeto de estudio, específicamente la normatividad para la población con discapacidad (leyes, decretos, acuerdos y resoluciones, de índole nacional e internacional). La exploración de la normatividad, a través de los principios constitucionales, éticos y administrativos; como resultado de la exploración previa, se evidencias fallas en la normatividad, resumidas en deterioros en los principios constitucionales de vida, igualdad y libertad; fallas que la autora asocia con la vulneración de derechos, sugiriendo un “estado de cosas inconstitucional”.Lasfallas identificadas en la normatividad se interpretan y problematizan con base en los planteamientos de tres representantes del campo de la teoría de la justicia: Rawls, Sen, Nussbaum.

Seguidamente se hace una propuesta de resolución de la fallas detectadas a través de la formulación de un sistema de hipótesis expresadas como el incumplimiento en la normatividad, a través de proposiciones:la normatividad no garantiza una vida digna y la forma condicional: si la normatividad garantizara una vida digna, entonces, se expresaría de la siguiente forma.Moreno Angarita (2010) propone que para lograr la justicia social del cumplimiento de los Derechos humanos de las PcD, se parte de lo expuesto por instrumentos que regulan esta materia en el orden internacional como la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud de la OMS (2007) y la Convención de las Naciones unidas sobre los Derechos de las personas con Discapacidad (2006). Finalmente, como resultado de las etapas previas, se redacta una nueva normatividad que garantice la vida digna para las personas con capacidades diferentes.

Los modelos expuestos por Botero (2003) y Moreno Angarita (2010) representa un importante fundamento teórico para el análisis de políticas públicas en materia de discapacidad, partiendo de la premisa del cumplimiento o no de los derechos humanos fundamentales expresado en documentos internacionales con caracter de obligatoriedad, los cuales deben ser plenamente garantizados por los estados adscritos a tales convenciones.

Por su parte el modelo planteado por Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa(2007) parte del principio recomendado por la mayoría de los teóricos consultados, en ilustrar el proceso de desarrollo e implementación de una política pública a través de un ciclo. La propuesta contempla cuatro etapas generales: la inclusión del problema público en la agenda gubernamental, definiendo políticamente el problema público (intensidad, audiencia y novedad del problema), la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública, la implementación del programa político-administrativo a través de planes de acción y actos formales de instrumentación (outputs), y la evaluación de los efectos provocados-impactos y *outcomes*.

Dentro de este mismo orden de ideas, Subirats, Khoepfel, Larrue, & Varonne(2008) exponen una serie de elementos clave a considerar para constituir una política pública. Afirman que las mismas persiguen la solución de un problema público, reconocido como políticamente público. De la misma manera se deben identificar los grupos-objetivos en el origen de dicho problema público. De igual modo se hace necesario que toda política pública sea coherente**,** desde su concepción teórica, hasta la definición de decisiones y acciones que se llevaran a cabo.

Resulta necesaria además la existencia dediversas decisiones y acciones que representan las intenciones finales de dicha política pública, al igual que los programas de intervenciones, en el que tales decisiones y acciones se ubicaran. Para tal fin es preciso definir el papel clave de los actores públicos, quienes se encargarán de tomar y llevar a cabo tales decisiones y acciones. Todo el accionar debe estar revestido de una serie de actos formales que pretenden orientar el comportamiento de los grupos; finalmente el autor apunta de la necesidad de concebir todas las decisiones y acciones dentro de las políticas públicas con un carácter de obligatoriedad, para garantizar de esta manera la solución efectiva del problema público detectado.

El modelo propuesto Subirats, Khoepfel, Larrue, & Varonne(2008) para el diseño de política pública esta conformada por cinco fases, a mencionar: el surgimiento y percepción del problema (la necesidad colectiva detectada, una carencia o insatisfacción identificada); la inclusión del problema en la agenda política; la formulación y decisión del programa de la política (se definen las posibles soluciones del problema, y los medios y recursos de los cuales se disponen para tal fin), para posteriormente formular el programa de acción político-administrativo conformado por los objetivos, instrumentos y procesos que se pondrán en práctica para resolver el problema detectado. La siguiente fase es la implementación de la política, que consiste en la aplicación de las soluciones seleccionadas, y por último se encuentra la fase de evaluación, la cual persigue determinar los resultados y los efectos de dicha política, medida en los cambios y el grado de resolución del problema en cuestión.

Los modelos expuestos previamente, servirán de basamento para la construcción de las etapas o fases a seguir en el modelo de análisis - diseño de política pública en materia de discapacidad desde la perspectiva de los derechos humanos propuesto en la presente investigación.

La propuesta: Modelo de análisis-diseño de política pública desde la perspectiva de los derechos humanos

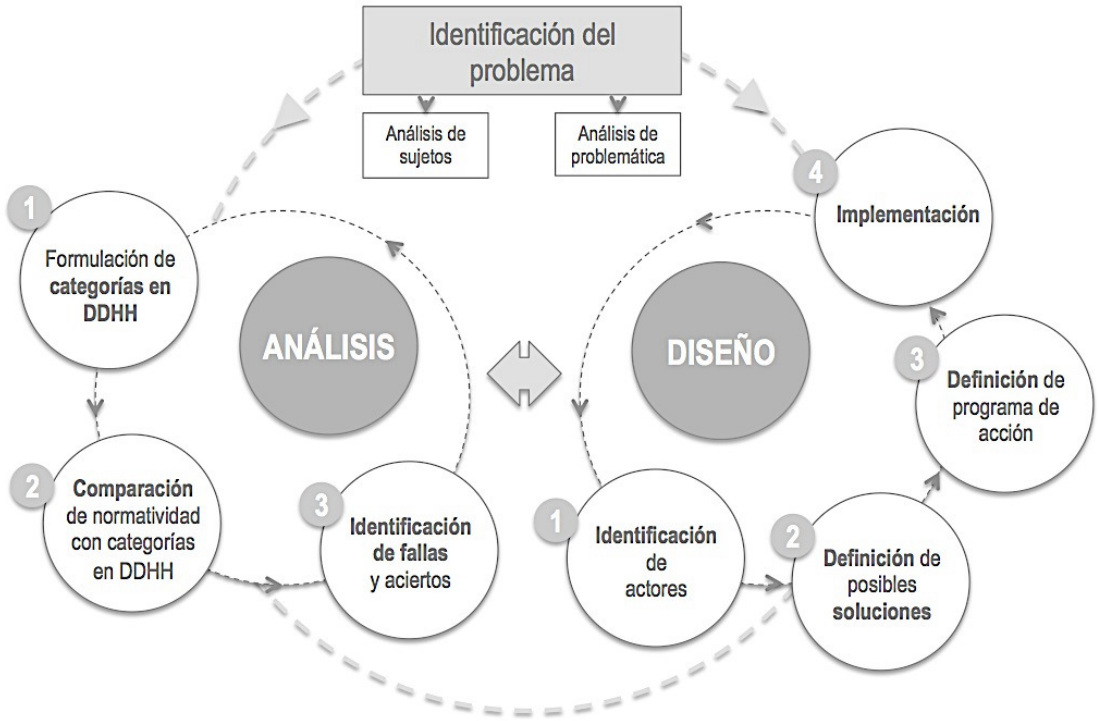
El modelo de análisis-diseño de política pública que se proponetiene su basamento en el continuo transitar entre ambos procesos, en el que dependiendo de la situación problema detectada se parte del análisis o del diseño, cuyos resultados obtenidos en ambos momentos están directamente relacionados.

Partiendo del diseño, resulta necesario tomar como referencia los resultados obtenidos del análisis de las condiciones y normativas vigentes a la fecha para con el problema en cuestión, mientras quesi se parte del análisis, se deben contemplar los instrumentos legales previamente diseñados y aplicados. Por tal motivo, se propone una estructura cíclica en el que los procesos de análisis y diseño resultan necesarios para la construcción de políticas públicas pertinentes, que den respuesta a las necesidades detectadas dentro de un determinado contexto social.

El modelopropuesto (Figura 1) tiene su accionar en la identificación del problema, a través del análisis de este y de los sujetos protagonistas u oferentes de dicha política. Una vez que se tenga conocimiento de la problemática se puede partir de lasdos fases principales, a mencionar: Análisis y diseño.

La etapa correspondiente al análisis de la política pública en materia de discapacidad, parte del principio de determinar el impacto de estas en la realización progresiva de los Derechos Humanos y el desarrollo integral del individuo con discapacidad, como centro de la propuesta (Botero, 2003).

Figura 1. Modelo de análisis - diseño de políticas publicas desde la perspectiva de los derechos humanos



Fuente: Ferrer (2014)

Durante esta etapa se formularán las categorías en Derechos Humanos tomando como referencia lo expuesto en la Convención de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad (2006). Posteriormente se establecerán relaciones sistemáticas entre los instrumentos normativos vigentes en el país objeto de estudio, partiendo de la exploración de la legislación promulgada en materia de discapacidad en el país de análisis, comprarándola con los principios contemplados en la Convención, evidenciando así las fallas y aciertos en la concepción de la normatividad asociadas a la vulneración o satisfacción del derecho de participación en igual condición dentro de las actividades propias de la Sociedad del Conocimiento.

Los resultados obtenidos en esta etapa se toman como premisa para el diseño de política pública en materia de discapacidad bajo en enfoque de derechos humanos, para dar así solución a los desaciertos detectados, y propiciar desde la normatividad la participación en igualdad de condiciones de este colectivo dentro de las actividades propias de la Sociedad del Conocimiento.

En la fase correspondiente al diseñose identifican los actores sociales claves en la solución del problema: Públicos, privados y sociedad en general; dentro del entramado público entran en juego los roles que Estado y organismos internacionales, pudieran ejercer como actores oferentes de políticas públicas; sin olvidar los importantes aportes que el sistema económico o empresarial pudiera dar en la prosecución de la propuesta y finalmente el entramado social en el que se encuentran la audiencia afectada por la problemática y el resto de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales que intervienen en el contexto problema.

Dichos actores ejercerán los roles y las relaciones necesarias para proponer posibles soluciones a la problemática expuesta, tomando como base los medios y los recursos necesarios para tal fin. Seguidamente se definirá el programa de acción que hará posible las metas trazadas, dibujado y sistematizado a través de una serie de instrumentos, procesos y programas.

Posteriormente se propondrán las actividades y estrategias, para finalmente hacerle un seguimiento y monitoreo basado en el análisis de la política pública creada, a través de una matriz de resultados en el que se midan sus efectos en términos de cumplimientos de los derechos humanos en cuanto a efectividad, eficacia, eficiencia y pertinencia; para que este análisis sea posible se puede volver a las fronteras definidas en la primera etapa de análisis del diseño metodológico propuesto, ya que el modelo se enmarca en la retroalimentación y estructura cíclica de cada una de sus fases.

Procedimiento para el análisis de políticas públicas en materia de discapacidad

Para abordar la primera etapa correspondiente al análisis se empleará la hermenéutica, la cual constituye un método interpretativo basado en el modo humano de comprender las cosas, para buscarle sentido a los hechos que lo circundan, partiendo de la dialéctica de dos perspectivas: el fenómeno tal cual es (un texto escrito, un evento, proceso) y la del investigador o intérprete, influenciado por las particularidades de su vida, cultura e historia (Martínez Miguélez, 2010)

Este método permitirá: identificar las partes del problema estudiado, comprendiendo la discapacidad como un constructo biopsicosocial; la normatividad como objeto de estudio será interpretada tal y como está planteada, explicitando como la concepción de la misma se traduce en la realidad de las PcD.

Existe un gran número de técnicas destinadas al análisis de la información textual, como por ejemplo el análisis del contenido, cuya finalidad es la de precisar la trascendencia del mismo para la comprensión de la complejidad social. Las investigaciones en las ciencias humanas y sociales siempre han recurrido a este tipo de técnica, puesto que es de gran utilidad para leer la realidad social a través de lo que manifiestan los textos (Santander, 2011). En los análisis textuales el investigador centra su atención no solo en el texto en sí, sino

en lo que esta fuera de él, lo que este representa o significa. El estudio de los recursos textuales permite tener un acercamiento a los actos sociales, partiendo de la premisa de que "las personas llevan a cabo acciones de índole política o social cuando utilizan texto o hablan" (Van Dijk, 2000 citado por (Hernández Magallón & Ramírez Martínez, 2012, p. 4)

Durante el proceso de identificación, descripción y representación del contenido se puede develar el significado o sentido del mismo, para estructurar un nuevo conocimiento basado en la interpretación. Esta técnica se convierte en una des-ocultación o re-velación de la expresión, centrando el interés en lo escondido, lo no aparente de todo mensaje (Piñuel Raigada, 2002)

Represente una técnica objetiva, sistemática, de tipo cualitativa o cuantitativa, que trabaja con materiales representativos, marcada por la exhaustividad y con posibilidades de generalización: *Objetiva* porque se vale de procedimientos de análisis que pueden ser reproducidos y corroborados por otras investigaciones; *sistemática* pues parte de pautas objetivas; *cuantitativa* al evidencia la frecuencia de aparición de fragmentos de contenido, *cualitativa* porque detecta la presencia o no de ciertas característica del contenido; *representativa* al selecciona materiales y categorías significativas para justificar el recuento; *exhaustiva* pues no obvia nada del objeto de estudio y la *generalización* es vista como la argumentación que permite el desarrollo de las conclusiones de investigación. (Porta & Silva, 2003)

Es importante mencionar que el análisis propuesto es mayormente cualitativo, dejando las inferencias cuantitativas solo para constatar la aparición y frecuencia en la que se presentan o no las categorías abordadas. El análisis de contenido cualitativo, por su orientación meramente interpretativa, que permitirá aflorar el sentido implícito de los textos analizados.

Por lo anteriormente expuesto, en la primera etapa del modelo referida al análisis de políticas públicas en materia de discapacidad, se proponen los pasos o procedimientos propios a la técnica del análisis de contenido propuesto por Andréu(2001)y Porta & Silva(2003). Primeramente se parte de la determinación del objeto de análisis**,**que no es más que la normatividad en materia de discapacidad, y su comparación con lo establecido por la Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de las PcD. Posteriormente se define el universo a estudiar, el cual está representado por las legislaciones promulgadas a nivel nacional en materia de discapacidad.

Seguidamente se realiza la *definición de las unidades de análisis*, de las cuales pueden diferenciarse las siguientes:*Unidades de muestreo*, porciones del universo observado que serán analizadas (la de orden internacional: la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo* – 2006, y las de tipo nacional o local de cada país estudiado); las *unidades de registro*, elemento analizado de forma aislada, representa la sección más pequeña del texto analizado, relacionado con una categoría; pueden ser palabras, temas, frases, párrafos, conceptos, constituidas en la presente propuesta por los temas que se desprenden de la *Convención,* que hacen referencia a la participación en igualdad de condiciones de las PcD en la Sociedad del Conocimiento; y las *unidades de contexto* constituyen la porción de la comunicación más extensa que la unidad de registro, representada en el presente por los artículos de las leyes analizadas, que esten relacionados con los títulos o unidades de registro.

Posterior a esto, se realiza en análisis de contenido cualitativo**,** a través de la *definición de sistema de código-categorías*, las cuales son las representaciones que posibilitan la mirada al objeto de análisis.Al respecto se emplearála categorización propuesta por Palacios & Bariffi(2007), en el que agrupa los derechos expuestos en la *Convención* en cinco grupos genéricos, a saber: igualdad, protección, libertad y autonomía personal, participación, y derechos sociales básicos.

El análisis de contenido de tipo cuantitativo no representa gran insumo para este tipo de estudio, pero se emplea como referencia para contabilizar las unidades de registro codificadas, a través de la presencia o ausen-

cia en el texto, y la frecuencia, número de veces que aparece una unidad de registro, partiendo de la premisa de que la importancia de dicha unidad crece proporcionalmente a la frecuencia de su aparición.

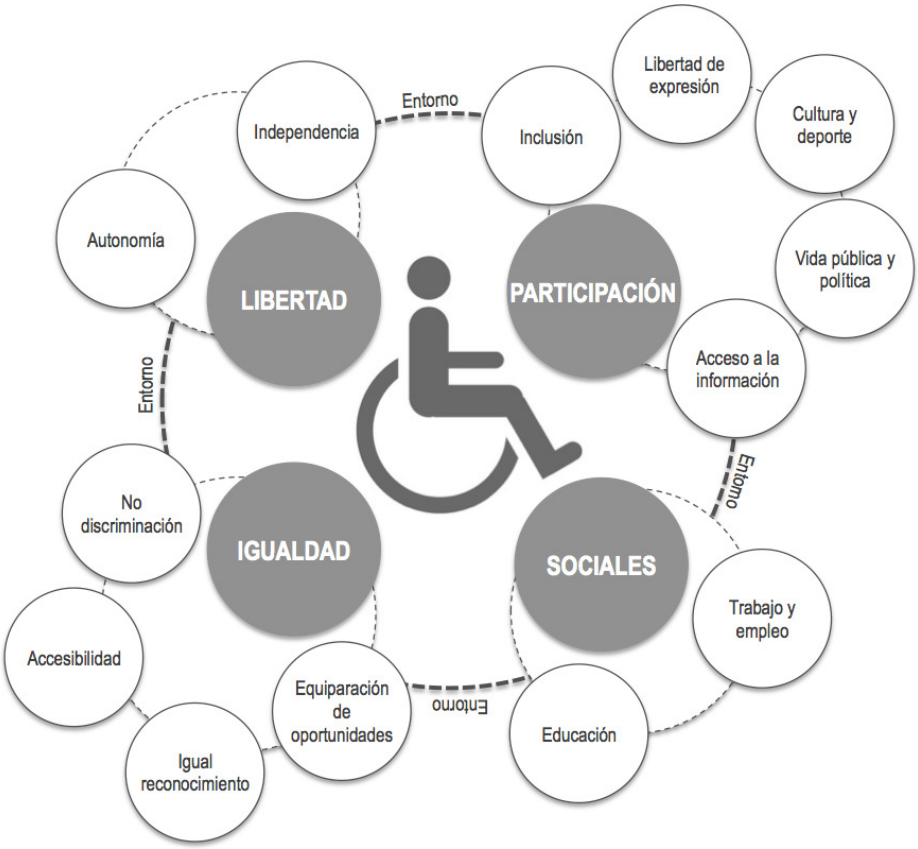
Posterior as lo expuesto previamente se realizan las construcciones interpretativas de la realidad textual analizadaen relación al sistema de categorías propuesto para su estudio, redactando finalmente las conclusiones, partiendo de los resultados obtenidos y la contrastación de los mismos con las referencias teóricas.

Sistema de categorías para el análisis de políticas públicas en materia de discapacidad desde la perspectiva de los derechos humanos

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006), confiere de obligatorio cumplimiento por los Estados Partes todos los tratados de derechos humanos promulgados hasta la fecha. Este instrumento legal de corte internacional representa un excelente referente para el análisis de las normativas de cada uno de los Estados Partes en materia de discapacidad desde la perspectiva de los derechos humanos. Constituye un instrumento de un total de 50 artículos, en el que se expresan a detalle los derechos de las PcD, el compromiso que adquieren los Estados Partes para con la realización de tales derechos y los principios generales bajo los cuales esta se aplica.

Tomando como referencia la taxonomía que sobre la misma realiza Palacios &Bariffi (2007), es posible agrupar los derechos expuestos en este instrumento legal en los siguientes cuatro grandes grupos, a mencionar: igualdad, libertad, participación y derecho sociales básicos (Figura 2).

Figura 2. Sistema de categorías y subcategorías para la descripción y análisis de las muestras objeto de estudio



Fuente: Ferrer (2014)

La igualdad se fundamenta en el que todas las personas son iguales, mas allá de cualquier diferencia física, mental, intelectual o sensorial; representa un criterio inclusivo en respeto a las diferencias humanas. En la igualdad entra en juego la equiparación de oportunidades en reconocimiento y respeto a la diferencia, a través de condiciones accesibles que permitan la eliminación de discriminaciones injustas, logrando con esto un reconocimiento igualitario de las PcD como sujeto de derechos, como el resto de los individuos (Seoane, 2004).

La libertad constituye el principio en el que toda persona ha de poder elegir aquello que quiere ser o hacer, haciéndose cargo de su vida de una manera autónoma, pensando y actuando por si misma: independencia. Por su parte la participación de las PcD implica su inclusión, recuperando su voz como igual a través de la libertad de expresión, recobrando su visibilidad para lograr la participación en la vida pública, política, cultural y recreativa de la sociedad en la que pertenecen, y con el derecho de acceso en igualdad de condiciones a la información que en su entorno se genere. Finalmente dentro de los derechos sociales básicos, entran aquellos de corte social, como lo es el caso de la educación y el ejercicio laboral.

Lo anteriormente expuesto constituye el sistema de categorías y subcategorías bajo las cuales se describirán los derechos contemplados en la Convención, específicamente los referidos a su participación, en igualdad de condiciones, en la Sociedad del Conocimiento, bajo los cuales se analizará la normativa venezolana en materia de discapacidad, para precisar así el cumplimiento o no de los derechos consagrados para con este grupo social.

Consideraciones Finales

La consolidación de una Sociedad del Conocimiento que propenda la participación equitativa de un amplio número de personas, no ha terminado de consolidar sus bases cuando a la fecha grupos sociales vulnerables como las PcD siguen encontrando barreras que limitan su oportuna participación y por consiguiente el disfrute de los beneficios que esta pudiera representar, siendo el más importante de estos el desarrollo humano, mandato clave dentro de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Para el análisis de toda política pública en materia de discapacidad y la constatación del grado de cumplimiento que esta representa para con los derechos humanos de este colectivo, resulta necesario partir de la revisión y análisis de lo expuesto en el instrumento legal de corte internacionalcomo la Convención, por ser el de mayor pertinencia en cuanto a discapacidad y derechos humanos y por contemplar lo previamente consagrado por otros instrumentos legales en esta materia.

En el mismo orden de ideas, las categorías de análisis constituidas por cuatro grandes grupos: igualdad, libertad, participación y derechos sociales, permiten precisar el nivel de compromiso expuesto en la legislación objeto de estudio para el cumplimento de los derechos de las PcD.Del mismo modo se sugiere la utilización del sistema de subcategorías o derechos que de la misma se desprenden, propuestos en la presente investigación, esto con el propósito de tener un mejor acercamiento a la realidad que dibuja la normatividad analizada en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos para la población con discapacidad, y en particular los relacionados con la participación en la Sociedad del Conocimiento.

El modelo de análisis-diseño de política pública propuesto constituye un constructo flexible y cíclico, que permita transitar entre ambos procesos para la concreción de una propuesta cónsona a la realidad de la problemática en cuestión, que posibilite partir del proceso de análisis de lo ya promulgado, para mejorar los aspec-

tos negativos detectados, o por el contrario, iniciar la propuesta con el diseño, para posteriormente analizar los resultados y hacer los ajustes y correctivos necesarios para tal fin.

Bibliografía:

Andréu, J. (2001). Recuperado el 7 de junio de 2013, de Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada: http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf

Ávila Rendón, C., Gil Obando, L., López López, A., & Vélez Álvarez, C. (2011). *Políticas Públicas y Discapacidad: Participación y ejercicio de derechos.* (1. (.-4.-8. Investigaciones Andina, Ed.) Recuperado el 14 de 06 de 2012, de http://biblioteca2.funandi.edu.co/124/1/7._Politicas_publicas_y_discapacidad_.....pdf

Botero, J. (2003). Elementos para construir un modelo de análisis en políticas públicas y derechos humanos: una primera aproximación desde la defensoría del pueblo de Colombia. *Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano* (5-6), 169-182.

Contreras Ortega, M. (2010). *Seguimiento y medición de compromisos de Estado en políticas públicas en discapacidad. Modelo conceptual y metodológico.* Recuperado el 11 de enero de 2013, de riicotec: http://www.riicotec.org/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/seguimiento_y_mediciondefiniti.pdf

Española, R. A. (2001). *Diccionaio de la Lengua Española.* Recuperado el 10 de julio de 2013, de http://www.rae.es/rae.html

Ferrer, M. (2014). Políticas públicas para la participación de las personas con discapacidad en la Sociedad del Conocimiento. Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Mención Gerencia. Universidad Rafael Belloso Chacín. Maracaibo.

Flores Alonso, M. d., & Barrera Chavira, E. (2003). *Definiciones: Desarrollo Social, Políticas Públicas.* Recuperado el 7 de febrero de 2013, de Cámara de Diputados: Centro de Estudios socielas y de Opinión Pública: http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no3/7.pdf

Hernández Magallón, A., & Ramírez Martínez, G. (2012). El análisis del discurso: una herramienta para el estudio de las políticas públicas. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la FCPyS, UNAM* (12), 1-15.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo: Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política* (3), 6-29.

Martínez Miguélez, M. (2010). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa* (2a edición ed.). México: trillas.

Moreno Angarita, M. (2010). *Infancia, políticas y discapacidad.* Recuperado el 7 de enero de 2013, de bdigital.unal: http://www.bdigital.unal.edu.co/3597/4/Libro_Infancia_Politicas_Discapacidad.pdf

Naciones Unidas. (2012). *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* Recuperado el 10 de julio de 2013, de http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml

Naciones Unidas. (s/f). *Los derechos y la dignidad de las personas con discapcidad.* Obtenido de Naciones Unidas. ENABLE: http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=547

OACDH. (2012). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.* Recuperado el 10 de julio de 2013, de http://www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm

OEA. (2006). *Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.* Recuperado el 28 de abril de 2007, de http://www.oas.org/dil/esp/discriminacion_convencion_interamericana.htm

OMS. (2001). *CIF. Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaria General de Asuntos Sociales. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

ONU. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo.* Nueva York: ONU.

Ortegón Quiñones, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública.* Bogotá: Organización del Convenio Andres Bello. Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Palacios, A., & Bariffi, F. (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Madrid: Telefónica, CERMI, Ediciones Cinca.

Piñuel Raigada, J. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingu¨ïstica* , 1-42.

Porta, L., & Silva, M. (2003). *La investigación cualitativa: El Análisis de Contenido en la investigación educativa.* Recuperado el 6 de junio de 2013, de http://www.uccor.edu.ar/paginas/REDUC/porta.pdf

Prado Lima, M., Salinas, J., & Pérez G., A. (2005). *Inclusión Social Digital. Una aproximación a su clasificación.* Recuperado el 10 de mayo de 2008, de http://66.102.1.104/scholar?hl=es&lr=&q=cache:CiNjLjPMLM0J:edutec.urv.net/CDedutec/cast/comun-pdf/89-pr

Santander, P. (2011). *Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso.* Recuperado el 23 de junio de 2013, de Cinta moebio 41: www.moebio.uchile.cl/41/santander.html

Subirats, J., Khoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de Políticas Públicas.* Barcelona, España: Book Print Digital.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos* , 149-187.

Vieira, J. (2011). *El Estudio de las Políticas Públicas. Teoría(s) de las políticas públicas.* Recuperado el 1 de febrero de 2013, de http://politicas-y-publicas.blogspot.com

World Bank. (2009). *Discapapacidad y desarrollo inclusivo en américa Latina y el Caribe.* Obtenido de Disability & Development: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTDIS