

**Continuidad-discontinuidad de la política pública de discapacidad en términos de  
accesibilidad física en el municipio de Bucaramanga (2013-2022)**

Francia Milena Zuluaga Tangarife

Asesor

Fabian Alejandro Acuña Villarraga

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas - ECPJ

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2025

## **Dedicatoria**

A mis padres y hermanos por el apoyo y confianza.

A mi esposo e hijo, por el apoyo incondicional, este esfuerzo es por nuestra familia.

“Hay que trabajar cada uno en su esfera de competencias y según sus posibilidades, por una vivienda y una ciudad más humana, por una ciudad que sea capaz y ordenada arquitectónicamente para que todos los hombres, incluso aquellos que usan sillas de ruedas, puedan circular, acceder sin trabas, plenamente, libremente a los espacios sociales disponibles”

Le Corbusier

### **Agradecimientos**

A mi director de trabajo de grado por su tiempo y asesoría continua.

A la Maestría En Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia por las enseñanzas del equipo de profesores.

## Resumen

La presente investigación analiza la continuidad de la Política Pública de Discapacidad en el municipio de Bucaramanga, con énfasis en la línea estratégica de accesibilidad física, a lo largo del periodo 2013–2022. Este estudio parte del reconocimiento de la discapacidad como un derecho fundamental, sustentado en la Convención de la ONU (2006), la Constitución Política de Colombia y las leyes nacionales que ordenan garantizar la inclusión y accesibilidad. En el ámbito local, se examina la implementación del Plan Municipal de Discapacidad adoptado mediante el Decreto 0283 de 2013, estructurado en nueve líneas de acción, entre ellas la accesibilidad urbana y de vivienda. Con un enfoque cualitativo, se realizó un análisis documental y comparado de fuentes normativas, informes de gestión, planes de desarrollo e información presupuestal del SECOP. Se evaluó la continuidad política, administrativa y financiera durante tres gobiernos distintos, así como el cumplimiento de las metas de accesibilidad proyectadas en el plan decenal. Los resultados evidencian una continuidad normativa e institucional sólida, que ha permitido sostener la política a pesar de los cambios de orientación gubernamental. No obstante, se identifican variaciones significativas en el nivel de ejecución y financiación, destacando un avance más notorio en el periodo 2020–2022. Persisten desafíos como la inequidad territorial, barreras actitudinales, debilidad en el seguimiento técnico y limitada articulación intersectorial. Se concluye que Bucaramanga ha consolidado progresos relevantes en accesibilidad, pero requiere fortalecer la sostenibilidad financiera, priorizar zonas periféricas y reforzar la participación social para garantizar una ciudad realmente inclusiva y accesible para todas las personas con discapacidad.

**Palabras clave:** Discapacidad, Políticas Públicas, Accesibilidad, Universalidad, Barreras.

## Abstract

This research analyzes the continuity of the Public Disability Policy in the municipality of Bucaramanga, with an emphasis on the strategic line of physical accessibility, throughout the period 2013–2022. This study is based on the recognition of disability as a fundamental right, supported by the UN Convention (2006), the Colombian Political Constitution, and national laws that mandate inclusion and accessibility. At the local level, the implementation of the Municipal Disability Plan adopted through Decree 0283 of 2013 is examined. It is structured into nine lines of action, including urban and housing accessibility. Using a qualitative approach, a documentary and comparative analysis of regulatory sources, management reports, development plans, and budgetary information from SECOP was conducted. The political, administrative, and financial continuity during three different administrations was evaluated, as well as the fulfillment of the accessibility goals projected in the ten-year plan. The results demonstrate solid regulatory and institutional continuity, which has allowed the policy to be sustained despite changes in government direction. However, significant variations in the level of implementation and funding are identified, with more notable progress in the 2020–2022 period. Challenges persist, such as territorial inequality, attitudinal barriers, weak technical monitoring, and limited intersectoral coordination. It is concluded that Bucaramanga has consolidated significant progress in accessibility, but needs to strengthen financial sustainability, prioritize peripheral areas, and reinforce social participation to ensure a truly inclusive and accessible city for all people with disabilities.

**Keywords:** Disability, Public Policies, Accessibility, Universality, Barriers.

## Tabla de Contenido

Introducción .....	11
Justificación .....	13
Objetivos.....	16
Objetivo General.....	16
Objetivos Específicos .....	16
Planteamiento del Problema .....	17
Metodología .....	18
Enfoque metodológico.....	18
Estrategia metodológica .....	18
Técnicas de análisis .....	19
Estado del Arte.....	21
Marco Conceptual.....	28
Marco Jurídico .....	41
Marco de las Políticas Públicas sobre Discapacidad .....	45
Universalidad de las políticas públicas.....	46
Ajustabilidad de las políticas públicas.....	48
Continuidad o Discontinuidad de las Políticas .....	57
Coordinación Interinstitucional .....	60
Cumplimiento o Incumplimiento de las Metas .....	72
Financiación y Sostenibilidad.....	77
Gobernanza .....	79
Seguimiento y Evaluación de Impacto .....	81
Revisión y actualización del marco estratégico .....	86

Planeación territorial con enfoque de accesibilidad universal.....	88
Gobernanza y coordinación interinstitucional.....	94
Sostenibilidad financiera y gestión de recursos.....	98
Seguimiento ciudadano y control social.....	102
Educación y cultura ciudadana para la inclusión.....	106
Priorización de la periferia urbana y zonas rezagadas.....	108
Evaluación Técnica de la Accesibilidad Física en Bucaramanga (2013–2022).....	112
Conclusiones.....	116
Referencias Bibliográficas.....	123
Apéndices.....	126

## Lista de Tablas

<b>Tabla 1</b> <i>Escenarios de continuidad y desempeño de la política</i> .....	15
<b>Tabla 2</b> <i>Lectura de escenarios según hallazgos</i> .....	15
<b>Tabla 3</b> <i>Tipos de evaluación del ciclo de la política pública</i> .....	34
<b>Tabla 4</b> <i>Categorías de la investigación</i> .....	40
<b>Tabla 5</b> <i>Líneas de Acción del Plan Municipal (2013-2022)</i> .....	50
<b>Tabla 6</b> <i>Marco normativo de la política pública</i> .....	52
<b>Tabla 7</b> <i>Actores y funciones en la planeación de la política pública</i> .....	54
<b>Tabla 8</b> <i>Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015</i> .....	67
<b>Tabla 9</b> <i>Plan de Desarrollo 2016-2019</i> .....	68
<b>Tabla 10</b> <i>Plan de Desarrollo 2020-2023</i> .....	69
<b>Tabla 11</b> <i>Enfoque político y capacidad de ejecución en accesibilidad</i> .....	73
<b>Tabla 12</b> <i>Continuidad de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga (2012–2022)</i> .....	118
<b>Tabla 13</b> <i>Continuidad y discontinuidad de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga (2013–2022)</i> .....	119

## Lista de Figuras

**Figura 1** *Recursos del Plan Municipal de Incapacidad*..... 84

**Figura 2** *Resumen del cumplimiento de las metas* ..... 84

**Lista de Apéndices**

**Apéndice A** *Marco normativo de la discapacidad en Colombia*..... 126

**Apéndice B** *Recursos y responsables en las líneas de acción* ..... 128

## Introducción

La discapacidad ha pasado de ser una cuestión marginal a ocupar un lugar central en las discusiones sobre desarrollo y justicia social en todo el mundo. Este cambio ha estado impulsado, en gran parte, por la idea de construir sociedades donde todas las personas tengan las mismas oportunidades, sin importar sus condiciones físicas o cognitivas. La Organización de las Naciones Unidas, especialmente a través de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del 2006, marcó un punto de inflexión al dejar claro que las personas con discapacidad no deben ser vistas como receptoras de ayuda, sino como ciudadanas con derechos plenos, capaces de participar activamente en la vida económica, social y cultural.

Colombia se sumó a esta visión global y, poco a poco, ha ido transformando su legislación para garantizar la inclusión y el respeto de estos derechos. Con la Ley 1145 de 2007 se organizó el Sistema Nacional de Discapacidad, que definió las responsabilidades del Estado en la formulación y seguimiento de políticas públicas. Más adelante, la Ley 1618 de 2013 reforzó este compromiso al exigir que se garanticen condiciones reales de accesibilidad e inclusión, en línea con los principios establecidos en los artículos 13 y 47 de la Constitución, que ordenan una protección especial del Estado hacia esta población.

En el ámbito local, los municipios comenzaron a traducir estos mandatos en acciones concretas. Bucaramanga fue uno de los primeros en hacerlo, adoptando en 2010 su Política Pública de Discapacidad a través del Acuerdo Municipal No. 053, con la intención de guiar el trabajo institucional hacia la inclusión social. Un año después, el Acuerdo No. 039 de 2011 introdujo algunos ajustes para adaptarla mejor a las condiciones del territorio, y en 2013, mediante el Decreto No. 0283, se formalizó el Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022, un documento que sirvió como hoja de ruta para coordinar esfuerzos entre diferentes sectores, especialmente en temas como accesibilidad, salud, educación, empleo, cultura y participación.

Este plan se organizó en nueve líneas de acción, entre las cuales la de accesibilidad física y vivienda ocupó un papel fundamental, ya que reconocía que muchas de las barreras que enfrentan las personas con discapacidad no son sociales sino estructurales, inscritas en el espacio urbano mismo. Al enfocarse en este punto, Bucaramanga buscó alinear su planificación territorial con los principios de derechos humanos y con las metas nacionales e internacionales.

El trabajo que aquí se presenta examina cómo ha evolucionado la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga, centrándose especialmente en la línea de accesibilidad física durante los últimos tres gobiernos locales (2012–2015, 2016–2019 y 2020–2022). A partir de una revisión de las normas, instituciones y presupuestos relacionados, se pretende mostrar los avances logrados, las limitaciones persistentes y los retos que aún se enfrentan para mantener viva esta política a lo largo del tiempo.

De esta forma, se parte de la idea de que la continuidad de una política pública no depende solo de quien gobierne, sino también de la solidez de las instituciones, la coherencia de las normas y el grado de participación de la ciudadanía. El caso de Bucaramanga ofrece un ejemplo de cómo una política local, concebida desde una visión de derechos, puede sostenerse y adaptarse a lo largo de los años, consolidándose como una experiencia valiosa en la búsqueda de ciudades más accesibles e inclusivas.

## Justificación

En las últimas décadas, la discapacidad ha dejado de abordarse exclusivamente desde un enfoque asistencialista para inscribirse en el paradigma de los derechos humanos, en el cual la accesibilidad constituye un eje central. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006; ratificada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009) establece la accesibilidad como una condición indispensable para la inclusión plena en la vida social, económica, política y cultural. De igual manera, en el plano nacional, la Ley 1618 de 2013 y la Política Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (Conpes 166 de 2013) fijan lineamientos para eliminar barreras arquitectónicas y urbanísticas, promoviendo entornos accesibles y seguros.

No obstante, en el nivel territorial, la implementación de estas disposiciones enfrenta limitaciones significativas. En municipios como Bucaramanga, la accesibilidad física referida al diseño de espacios públicos, transporte, edificaciones y servicios urbanos, se ha incorporado en los Planes de Desarrollo Municipal (2012–2015, 2016–2019 y 2020–2023), así como en políticas específicas de inclusión. Sin embargo, los avances han sido divididos y han presentado dificultades para garantizar continuidad entre periodos de gobierno. Esta situación genera tensiones entre lo establecido en el marco jurídico y las prácticas reales, lo que impacta directamente la calidad de vida y el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad.

El problema central radica en la brecha entre la normativa y la implementación efectiva. A pesar de existir marcos internacionales, nacionales y locales que obligan a garantizar accesibilidad, en Bucaramanga persisten obstáculos en el espacio urbano, en el transporte público y en edificaciones públicas y privadas. Estos vacíos no solo limitan la movilidad y autonomía de la población con discapacidad, sino que también cuestionan la capacidad de la política pública local para dar cumplimiento a sus metas.

Además, la falta de mecanismos de seguimiento y de políticas de Estado que trasciendan la lógica de los planes de gobierno debilita la continuidad de las acciones en materia de accesibilidad. En consecuencia, se desconoce en qué medida la política pública de discapacidad en Bucaramanga ha respondido al mandato normativo y a las necesidades de la población entre 2013 y 2022.

En este contexto, surge la necesidad de analizar la política pública de discapacidad en relación con la accesibilidad física en Bucaramanga, con el fin de identificar avances, limitaciones y vacíos en su implementación, así como de formular recomendaciones orientadas a fortalecer su continuidad y efectividad. Y comprender si ¿ha existido continuidad o discontinuidad en la política pública de discapacidad en materia de accesibilidad en Bucaramanga entre el año 2013 y 2022, o los cambios de gobierno han limitado su implementación y alcance?

De acuerdo con lo dicho, la continuidad o no de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga, entre 2013 y 2022, probablemente no ha garantizado automáticamente una mejora sostenida en accesibilidad, puesto que los cambios en la financiación, la orientación política y la ejecución de acciones pueden haber generado escenarios de avances parciales y/o retrocesos que afectan el cumplimiento del derecho a la accesibilidad universal.

Por tanto, la evaluación de la continuidad o no de la política pública se ve sometida a los siguientes escenarios (Tabla 1).

**Tabla 1***Escenarios de continuidad y desempeño de la política*

Continuidad de la política		Calidad de los resultados	Escenario	Interpretación	Indicadores observables
Alta continuidad	Bajos resultados	Escenario 1: Continuidad con mala política	La política persiste, pero sin mejoras significativas; burocracia y ausencia de avances transformadores.	Bajo nivel de ejecución, obras inconclusas, estancamiento del presupuesto, brechas territoriales.	
Baja continuidad	Bajos resultados	Escenario 2: Discontinuidad con mala política	Se interrumpen acciones previas y no se generan nuevas mejoras; pérdida de capacidades institucionales.	Reducción de presupuesto, eliminación de programas, cambios administrativos frecuentes.	
Alta continuidad	Altos resultados	Escenario 3: Continuidad con buena política	Se consolidan avances sostenidos en accesibilidad; mejora la calidad de vida.	Aumento de recursos, expansión territorial de obras, cumplimiento de metas, participación social.	
Baja continuidad	Altos resultados	Escenario 4: Discontinuidad con buena política	Se introducen mejoras puntuales sin garantía de sostenibilidad futura.	Intervenciones aisladas, aumento temporal de inversión, logros no institucionalizados.	

Por ello, y según los hallazgos de esta investigación, esta podría presentarse de acuerdo con lo contemplado en la Tabla 2.

**Tabla 2***Lectura de escenarios según hallazgos*

Gobierno	Financiamiento	Ejecución de acciones	Escenario
2012–2015	Moderado → Bajo	Alta continuidad normativa, baja ejecución	Escenario 1
2016–2019	Muy bajo	Pocos avances visibles	Escenario 2
2020–2022	Alto	Mayor implementación y resultados	Escenario 3

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar la Política Pública de Discapacidad en relación con el componente de accesibilidad física en el municipio de Bucaramanga, desde el año 2013 hasta el año 2022, con el propósito de evaluar la continuidad en su implementación y la efectividad en el logro de las metas propuestas

### **Objetivos Específicos**

Identificar los enfoques normativos y analíticos que enmarcan la Política Pública de Discapacidad en el orden nacional y su adaptación en el municipio de Bucaramanga.

Analizar la continuidad o discontinuidad de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga a lo largo de los últimos tres periodos de gobierno (2012–2015, 2016–2019, 2020–2022) y determinar la continuidad en las gestiones de cada gobierno.

Evaluar el grado de cumplimiento de las metas de la política pública de discapacidad en el municipio de Bucaramanga, en torno a la línea estratégica de accesibilidad, reconociendo avances y limitaciones.

Formular recomendaciones orientadas a fortalecer política en términos de accesibilidad, con base en el análisis de los hallazgos.

### **Planteamiento del Problema**

En el análisis de la continuidad de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga, particularmente en el componente de accesibilidad física, se plantean diferentes interrogantes sobre la coherencia entre la parte normativa y lo implementado, por lo que, como pregunta central que orienta esta investigación está: ¿Ha existido continuidad o discontinuidad en la política pública de discapacidad en materia de accesibilidad en Bucaramanga entre el año 2013 y 2022, o los cambios de gobierno han limitado su implementación y alcance? Este cuestionamiento cobra importancia en el marco de las políticas públicas colombianas, ya que Bucaramanga comparte con otras capitales intermedias problemas de inclusión y accesibilidad que requieren soluciones sostenibles más allá de los periodos políticos.

## **Metodología**

El trabajo partió de una pregunta central: si la política pública de discapacidad en Bucaramanga, especialmente en lo referente a la accesibilidad, había mantenido su continuidad entre 2013 y 2022, o si los cambios de administración habían frenado su aplicación y desarrollo. Para abordar este interrogante, se optó por una metodología cualitativa, de carácter descriptivo y analítico. El estudio se apoyó principalmente en documentos y fuentes secundarias —normas, planes, informes institucionales y literatura académica— que permitieron examinar la política pública no solo desde su formulación legal, sino también desde su ejecución, su sostenibilidad y los recursos destinados durante tres gobiernos consecutivos.

### **Enfoque metodológico**

La investigación adoptó un diseño no experimental, de tipo longitudinal y documental, basado en el análisis de información previamente existente. Desde un enfoque interpretativo, buscó entender cómo los cambios políticos, administrativos y presupuestales habían afectado la permanencia o interrupción de la política de discapacidad. Para ello, se recopilaron leyes, decretos, acuerdos municipales, planes de desarrollo, informes de gestión y estudios técnicos elaborados por entidades como el Ministerio de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social y la Alcaldía de Bucaramanga, además de investigaciones académicas y artículos científicos relacionados.

### **Estrategia metodológica**

Para el desarrollo del primer capítulo se revisó el sustento legal e institucional de la política de discapacidad tanto a nivel nacional como local. Se analizaron la Constitución (artículo 47), la Ley 1145 de 2007, la Ley 1618 de 2013 y los acuerdos municipales que dieron origen al

Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022. El propósito fue identificar los fundamentos teóricos y normativos que estructuraron su aplicación en Bucaramanga.

Para el segundo capítulo se examinaron los tres periodos de gobierno comprendidos entre 2012 y 2022, comparando la gestión, los presupuestos y la ejecución de programas dirigidos a la población con discapacidad. Los datos se tomaron de fuentes oficiales como los informes de gestión, el SECOP, la Secretaría de Hacienda y Planeación Municipal. A partir de esta información, se describieron las acciones desarrolladas, los cambios de enfoque y los niveles de inversión en cada administración.

Respecto al tercer capítulo, su desarrollo se concentró en la línea de acción sobre accesibilidad física y vivienda del Plan 2013–2022. Se revisaron las metas establecidas, los productos alcanzados y los recursos utilizados, contrastando los objetivos planteados con los resultados reales. El análisis buscó reconocer los logros, así como los vacíos institucionales y financieros que pudieron haber afectado el cumplimiento del principio de accesibilidad universal.

El cuarto capítulo presentó una síntesis de los hallazgos obtenidos en todo el proceso. Integró la revisión normativa, la gestión administrativa y los aspectos presupuestales para proponer recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la política de discapacidad. Entre ellas destacaron la necesidad de una articulación más clara entre entidades, una planeación financiera estable y una mirada equitativa hacia los territorios.

### **Técnicas de análisis**

El estudio se apoyó en el análisis de contenido y en la triangulación de fuentes, lo que permitió detectar patrones de continuidad o ruptura en los discursos y acciones institucionales. Para facilitar la comparación, se elaboró una matriz de seguimiento con información de cada

administración, donde se registraron los recursos ejecutados, las acciones emprendidas y los resultados obtenidos, evidenciando la evolución de la política a lo largo de una década.

El examen de documentos institucionales como planes, informes y disposiciones normativas permite, según se considera, reconocer ciertas regularidades en la acción estatal, avances administrativos y vacíos persistentes en la implementación de la política. Sin embargo, esta aproximación centrada únicamente en fuentes secundarias no basta para dimensionar con precisión su efectividad real y, por tanto, en este sentido, el análisis también se ha apoyado en una evaluación que incorpora estrategias de triangulación metodológica que integren información primaria, tales como la observación directa en los territorios priorizados. Al respecto, esta combinación de fuentes permitiría contrastar el discurso oficial con las experiencias concretas de los actores involucrados y, en consecuencia, valorar aspectos como la pertinencia, la calidad y la sostenibilidad de las intervenciones.

## Estado del Arte

Diversos trabajos internacionales coinciden en que la comprensión de la discapacidad ha transitado desde un modelo biomédico y asistencial hacia un enfoque claramente inscrito en el paradigma de los derechos humanos (ONU, 2006; WHO, 2011). En este sentido, se contextualiza que la Organización Mundial de la Salud estima que más de mil millones de personas en el mundo viven con alguna discapacidad y que cerca de 200 millones enfrentan restricciones severas en su funcionamiento diario. Este panorama, sostiene la WHO (2011), se explica por el envejecimiento global y por la creciente incidencia de enfermedades crónicas que alteran la autonomía a largo plazo.

En tanto se revisa la literatura reciente, se plantea que la accesibilidad constituye un elemento indispensable para avanzar hacia la igualdad sustantiva (Imrie, 2012; Steinfeld & Maisel, 2012). No obstante, distintos informes advierten que, incluso con marcos jurídicos y acuerdos internacionales, persiste una brecha considerable entre lo que se reconoce en la normatividad y lo que se materializa en los espacios urbanos (UN, 2018; World Bank, 2020). Por tanto, la accesibilidad suele manifestarse de forma parcial, con avances desiguales entre territorios y con intervenciones que no logran consolidarse de manera integral.

Al respecto, varios autores cuestionan el carácter excluyente con el que históricamente se han planificado las ciudades. Huerta (2007) y Hernández (2004) sostienen que el urbanismo tradicional ha ignorado la diversidad funcional, lo que ha dado como resultado entornos poco sensibles a las necesidades de diferentes grupos poblacionales. A diferencia de estos modelos, el concepto de Diseño Universal —introducido por Ronald Mace— propone generar espacios utilizables por todas las personas sin depender de ajustes posteriores. Sin embargo, diversos estudios coinciden en que su adopción ha avanzado de manera lenta y en ocasiones irregular, incluso en países con mayores capacidades institucionales y tecnológicas.

En la región latinoamericana se reconoce, en general, un progreso importante en el plano jurídico respecto a los derechos de las personas con discapacidad; sin embargo, diversos autores sostienen que ese avance no se traduce de manera efectiva en la práctica cotidiana (Ríos & Schiappacasse, 2016). En este sentido, investigaciones realizadas en países como Perú, México, Chile y Argentina muestran que continúan presentes obstáculos arquitectónicos, deficiencias en el transporte, carencia de rampas ajustadas a la normativa, ausencia de señalización táctil y marcadas desigualdades entre territorios (Cabrera, 2019; Banco Mundial, 2020). Estos estudios cuestionan la idea de que el reconocimiento legal sea suficiente para garantizar condiciones inclusivas en las ciudades.

Al respecto, la literatura plantea que las políticas públicas en la región enfrentan tres limitantes de carácter estructural que condicionan su efectividad: la falta de recursos suficientes, la debilidad institucional para ejecutar y supervisar intervenciones, y una cultura social que, en muchos casos, mantiene prácticas y percepciones excluyentes. En consecuencia, estos factores restringen la posibilidad de hacer realidad el derecho a la accesibilidad, aun cuando el marco normativo muestre avances significativos.

En el caso colombiano, diversos estudios del UNFPA (2022), del DNP, de la Procuraduría y de autores como Rodríguez (2019) y Cely (2021) muestran que, aunque el país cuenta con un marco jurídico amplio —como la Ley 1618 de 2013 y la Política Nacional de Discapacidad e Inclusión Social definida en el CONPES 166 de 2013—, la puesta en marcha de estas disposiciones presenta notorias diferencias entre territorios. En tanto la estructura normativa es sólida, su ejecución termina dependiendo de factores como la voluntad política local, las capacidades de gestión y el nivel de recursos asignados por cada administración.

Al respecto, la literatura plantea que el principal desafío no radica necesariamente en la norma, sino en prácticas socioculturales arraigadas, en una articulación intersectorial que sigue

siendo débil y en la ausencia de mecanismos de seguimiento que permitan garantizar transformaciones sostenidas. En consecuencia, estas limitaciones dificultan la eliminación efectiva de barreras urbanas y arquitectónicas, incluso cuando la regulación ordena hacerlo.

En este sentido, autores como Dueñas (2020) y González (2022) consideran que la accesibilidad urbana en Colombia progresa a partir de intervenciones puntuales, usualmente ligadas a proyectos específicos, y no a partir de políticas urbanas integrales. Esta dinámica produce avances fragmentados y deja amplias zonas del territorio sin mejoras significativas, lo que evidencia un patrón de exclusión persistente.

El Diseño Universal aparece como un eje conceptual decisivo para examinar la accesibilidad en las ciudades. La literatura especializada (Steinfeld & Maisel, 2012; Mace, 1998; Story, 2011) define siete principios fundamentales que orientan este enfoque: uso equitativo, flexibilidad, simplicidad, perceptibilidad, seguridad, eficiencia en el uso de energía y dimensiones adecuadas para la interacción de las personas. Aunque estos principios han ido incorporándose en normas de urbanismo y construcción, su aplicación en las ciudades latinoamericanas continúa siendo irregular.

En tanto se revisan los avances recientes, los estudios coinciden en que la accesibilidad debe ser entendida como un entramado complejo que incluye movilidad, espacio público, vivienda, transporte, edificaciones tanto públicas como privadas y aspectos de cultura ciudadana. Por tanto, la mejora de la accesibilidad solo se consolida cuando la política pública logra articularse con la planificación urbana, la inversión sostenida y la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión.

Por su parte, distintos informes internacionales cuestionan la alta rotación del personal estatal cuando cambia el gobierno, argumentando que esta dinámica “evita la continuidad de las políticas públicas” y obstaculiza la consolidación de procesos iniciados en periodos anteriores

(Vargas, 2018). En tanto esta inestabilidad institucional afecta directamente la ejecución de las políticas, comprender las razones que explican la persistencia o el reemplazo de una política se vuelve un ejercicio central dentro del análisis público.

Así, los enfoques racionalistas, las políticas públicas se entienden como decisiones fundamentadas en análisis lógicos que buscan resolver un problema de la manera más eficiente posible. Bajo esta lógica clásica, quienes formulan políticas compararían todas las alternativas disponibles y elegirían la más conveniente; por tanto, la permanencia de una política dependería directamente de su desempeño racional: continuaría si demuestra ser la opción óptima y se abandonaría cuando deje de cumplir esa función. En tanto este modelo supone un nivel ideal de información y capacidad analítica que rara vez existe, surgió la noción de racionalidad limitada y, con ella, el incrementalismo de Charles Lindblom. Este autor plantea que, en la práctica, los responsables de la toma de decisiones gestionan la incertidumbre haciendo ajustes graduales y no transformaciones profundas (scielo.org.mx). Desde esta óptica, muchas políticas cambian solo en aspectos instrumentales, lo que produce una continuidad sustancial en su orientación general. Lindblom cuestiona la viabilidad política de los giros radicales y sostiene que los actores prefieren variaciones pequeñas que generen menos conflicto y sean más manejables (Cruz, 2012). En consecuencia, una discontinuidad profunda sería excepcional y ocurriría únicamente cuando existe evidencia muy contundente de fracaso o aparece una alternativa claramente superior.

Otro aporte relevante dentro de este enfoque proviene de la teoría del ciclo de políticas. Este modelo secuencial plantea que, tras la implementación, las políticas se someten a procesos de evaluación que pueden derivar en su reformulación o terminación. Hogwood y Peters estudiaron precisamente la dificultad de cerrar por completo un programa público, señalando que esta “etapa de terminación” rara vez se materializa, pues suele haber ajustes que permiten su

continuidad bajo nuevas formas, fenómeno que denominaron *policy succession*. En un escenario racional, una evaluación negativa debería conducir a suspender una política inefectiva; sin embargo, factores como costos hundidos, intereses establecidos y la propia inercia administrativa dificultan su eliminación y prolongan su existencia más allá de lo ideal. Aun así, la literatura sobre *policy termination* propone criterios conceptuales sobre cuándo debería interrumpirse una política —por ejemplo, cuando sus objetivos se han cumplido o perdió relevancia—, aunque reconoce que estas decisiones terminan siendo políticas antes que técnicas (Cruz, 2012).

Dentro del campo racionalista también se ubican los modelos de elección racional y la teoría de juegos aplicada a la política pública. Estos enfoques plantean que la permanencia de una política puede explicarse como un equilibrio estratégico: se mantiene porque los principales actores —políticos, burócratas o beneficiarios— consideran que conservarla genera más beneficios que modificarla. Si las condiciones de incentivos cambian, como ocurre cuando llega al poder un gobierno con preferencias distintas, ese equilibrio se altera y la política puede transformarse abruptamente. En este sentido, John W. Kingdon (citado por Cruz, 2012) aunque no estrictamente racionalista, aporta el modelo de Múltiples Corrientes, según el cual los cambios significativos se dan solo cuando confluyen tres elementos —problemas, soluciones y clima político— en una ventana de oportunidad. Mientras esa coincidencia no ocurra, las políticas tienden a persistir con ajustes menores.

Desde la perspectiva institucionalista, el foco se sitúa en cómo las normas, las reglas organizadas y las estructuras formales influyen en que una política permanezca o, por el contrario, experimente rupturas. En este sentido, el institucionalismo histórico introduce la idea de dependencia de la trayectoria (*path dependence*), que plantea que una vez una política inicia un rumbo específico, comienzan a acumularse mecanismos de retroalimentación positiva que vuelven cada vez más costoso apartarse de esa senda. Paul Pierson sostiene que cuando existen

“retornos crecientes, los actores tienen mayores incentivos para concentrarse en una sola alternativa y continuar en una senda específica una vez que se han dado los pasos iniciales en esa dirección” (cidob.org). En otras palabras, las decisiones pasadas restringen las opciones actuales, reforzando la continuidad en el tiempo. Por tanto, las políticas tienden a institucionalizarse mediante redes de beneficiarios, marcos jurídicos, burocracias especializadas e incluso ideas dominantes que las legitiman, dificultando su desmonte. Cambios discontinuos, desde este enfoque, suelen necesitar momentos críticos (critical junctures) capaces de alterar las reglas del juego y generar un giro profundo (Hernández, 2019).

Un ejemplo particularmente ilustrativo dentro de este marco es la Teoría del Equilibrio Puntuado desarrollada por Frank Baumgartner y Bryan Jones. Esta propuesta observa que en los sistemas políticos conviven largos periodos de estabilidad con episodios de cambio súbito. De hecho, los autores afirman que “la elaboración de políticas puede parecer estable por largos períodos, solo para verse profundamente desestabilizada en ciertos momentos” (paulcainey.wordpress.com). Bajo esta lógica, la mayoría de las políticas se mantiene sin variaciones significativas durante amplios intervalos (equilibrio), mientras unas pocas experimentan transformaciones abruptas (puntuaciones). Al respecto, Baumgartner y Jones explican que las instituciones —desde comisiones legislativas hasta agencias técnicas— filtran la atención de quienes toman decisiones, generando inercia: la capacidad de atención es limitada y conduce a que muchos temas sean ignorados mientras solo algunos reciben foco (paulcainey.wordpress.com). A diferencia de una visión puramente racional, este enfoque recalca que cuando un grupo con poder controla el marco interpretativo dominante de una política, este “monopolio” queda inscrito en normas y recursos, sosteniendo su continuidad (Hernández, 2019). No obstante, una crisis, un escándalo o una movilización social pueden alterar abruptamente esa distribución de atención, romper el monopolio y abrir la puerta a la

entrada de nuevos actores y perspectivas. Por tanto, se generan ventanas de cambio rápido antes de que el sistema vuelva a estabilizarse.

Otra vertiente institucionalista dirige la atención hacia la capacidad burocrática y el peso del respaldo legal como condiciones que favorecen la continuidad. Cuando una política cuenta con leyes fuertes, una arquitectura institucional consolidada y una burocracia profesional, es más probable que se mantenga a pesar de los cambios de gobierno. Por el contrario, administraciones frágiles o con reestructuraciones frecuentes tienden a producir discontinuidad. En este sentido, Vicente Torrijos advierte que las modificaciones permanentes en la estructura del personal estatal dificultan sostener procesos en el largo plazo, pues “los cambios en la nomenclatura (personal burocrático) impiden que haya una continuidad garantizada de las políticas públicas”, salvo que exista una base técnica que amortigüe las variaciones derivadas de cada administración (Hernández, 2019). En países donde la burocracia es estable, la rotación tras elecciones es mínima, alrededor del 0–5% en altos cargos, lo que respalda la consistencia de las políticas y reduce la influencia de los ciclos políticos (Vargas, 2018).

## Marco Conceptual

Existen diferentes definiciones para Política Pública, dentro de lo que destaco algunas citadas por Laurence E. Lynn (1980) como los elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas, para Albaladejo (2014), las políticas públicas son el conjunto de las acciones Estatales que pueden producir efectos particulares, para William Dunn (1981) las políticas públicas son acciones que pueden relacionarse, que pueden incluir la decisión de no actuar, hechas por el Estado, para Pierre Muller Yves Surel (1998) son un proceso por el cual se implementa acciones públicas, es decir disposiciones políticas coordinadas interinstitucionalmente.

Para Peter Knoepfel et al. (2007) son una concatenación de decisiones o de acciones, tomadas por diferentes actores, públicos y privados cuyos intereses varían, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo teniendo las anteriores definiciones se puede concluir que una política pública son las decisiones y acciones del poder público, para implementar proyectos, programas en torno a un problema de importancia para un grupo en particular, estas definiciones permiten comprender la política pública como un instrumento de gestión que, más allá de formular normas, debe garantizar la inclusión y accesibilidad universal. En este sentido, entender la política de discapacidad como proceso permite analizar su continuidad más allá del cambio de administraciones, observando si se mantuvieron objetivos, instrumentos, presupuestos y arreglos de gestión en accesibilidad física.

Respecto a la continuidad de las políticas públicas, esta se entiende como la capacidad que tienen ciertos lineamientos, programas y acciones de mantenerse vigentes en el tiempo, aun cuando se producen cambios de gobierno o modificaciones en la administración. No se trata de iniciativas que se deshacen o se sustituyen con facilidad, sino de procesos que continúan su curso, introduciendo variaciones menores para adaptarse a nuevas circunstancias, lo que suele llamarse un enfoque incremental (Florenciáñez, 2018).

Desde una mirada institucional, esta idea se aproxima al concepto de “políticas de Estado”, es decir, decisiones que trascienden los ciclos electorales y que no dependen exclusivamente de la voluntad de un gobernante en particular. En contraste, las llamadas “políticas de gobierno” tienden a ser más frágiles y se modifican con mayor rapidez, según las prioridades de quienes llegan al poder (Floresciani, 2018).

De acuerdo con Floresciani (2018), la continuidad de una política suele estar condicionada por diversos factores: La solidez de las instituciones, el respaldo político de administraciones sucesivas, la presión que ejercen actores sociales y, en muchos casos, la existencia de normas jurídicas que obligan a darles seguimiento. Cuando prima una visión de Estado, los principios de sostenibilidad y permanencia se imponen sobre los intereses partidistas inmediatos, lo que permite proyectar transformaciones a largo plazo.

Existen varias corrientes teóricas que ayudan a comprender por qué las políticas públicas tienden a mantenerse en el tiempo o solo a experimentar transformaciones superficiales. Una de las más influyentes es el institucionalismo histórico, que subraya cómo las decisiones tomadas en el pasado marcan el rumbo de las opciones presentes. Este enfoque introduce la noción de dependencia de la trayectoria (path dependency), que explica que las condiciones iniciales de una política, sumadas a la secuencia de hechos que se acumulan, generan altos costos de reversión. Dicho de otra manera, las estructuras heredadas y los beneficios obtenidos con el paso del tiempo hacen que modificar el rumbo sea más difícil y costoso que mantenerlo. Autores como North y Pierson señalan que esta inercia institucional termina por fortalecer el statu quo, y que solo situaciones excepcionales o choques críticos logran abrir ventanas de cambio. Así, las políticas suelen atravesar prolongados periodos de estabilidad, interrumpidos únicamente por coyunturas críticas que permiten alteraciones más profundas (Julio, 2024).

Otro enfoque relevante es el de la retroalimentación de políticas (policy feedback), el cual sostiene que las políticas, una vez puestas en práctica, generan efectos sociales y políticos que alimentan su propia continuidad. Una política exitosa no solo produce resultados inmediatos, sino que también construye redes de beneficiarios, estructuras burocráticas y marcos normativos que refuerzan su permanencia. Estos elementos generan mecanismos de retroalimentación positiva que dificultan su desmonte. Pierson (2004) enfatiza que en la esfera política los procesos de auto-reforzamiento son especialmente intensos: los actores aprenden, se adaptan y crean intereses que consolidan lo existente. En este sentido, la persistencia de muchas políticas se explica tanto por la resistencia de quienes se benefician de ellas —funcionarios, grupos sociales, ciudadanos favorecidos— como por la forma en que su propia aplicación fortalece las bases que las sostienen (Julio, 2024).

El modelo del ciclo de las políticas públicas también ayuda a explicar por qué muchas decisiones gubernamentales tienden a prolongarse en el tiempo. Este enfoque propone una secuencia de fases —formulación, implementación, evaluación y, en teoría, terminación—, pero deja claro que el proceso no concluye con la evaluación. Más bien, los resultados obtenidos se convierten en insumos para redefinir la política, ajustarla o prolongarla. Así, lejos de extinguirse, las políticas pueden reabrirse a una etapa de reformulación, lo que garantiza su permanencia mediante aprendizajes acumulados (Godoy, 2009).

En la misma línea, el incrementalismo de Lindblom sugiere que los responsables de las decisiones rara vez optan por transformaciones drásticas. Por el contrario, la práctica habitual es avanzar con pequeños pasos, corrigiendo y afinando políticas ya existentes. Esa lógica de cambios graduales —lo que Lindblom llamó *muddling through*— refuerza la estabilidad frente a la ruptura. Por tanto, enfoques como la dependencia de trayectoria, la retroalimentación de políticas y el ciclo de las políticas coinciden en resaltar que la continuidad responde a una mezcla

de fuerzas: la rigidez de las instituciones, los intereses creados, la experiencia acumulada y las adaptaciones incrementales. Solo en escenarios extraordinarios, donde surgen choques fuertes o crisis, es posible observar giros más radicales en la orientación de una política (Godoy, 2009).

Las distintas fases del proceso de las políticas públicas —formulación, implementación y evaluación— pueden examinarse desde la perspectiva de la continuidad, ya que en cada una de ellas se construyen condiciones que favorecen la permanencia de las acciones estatales en el tiempo (Vergara, 2020).

El diseño inicial de una política no suele partir de cero, sino que se apoya en experiencias y logros previos. Esta lógica ha sido descrita como sucesión de políticas por Hogwood y Peters, y se entiende mejor bajo el prisma del incrementalismo de Lindblom: los responsables rara vez reinventan totalmente las intervenciones, sino que las ajustan de manera gradual. Kingdon añade que las propuestas de política surgen en entornos donde ya existen estructuras, normas y agendas previas, por lo que lo nuevo tiende a alinearse con lo existente. A su vez, el institucionalismo histórico —con autores como Pierson— enfatiza que las decisiones de diseño inicial incorporan “candados” normativos, financieros y organizativos que hacen difícil apartarse después del rumbo establecido. En la práctica, esto significa que una formulación sensible a la continuidad suele apoyarse en planes, marcos legales o programas de largo aliento para blindarse frente a los vaivenes electorales (Vergara, 2020).

La puesta en marcha es el terreno donde la continuidad se vuelve más tangible. Estudios clásicos como el de Pressman y Wildavsky (citados por Vergara, 2020) mostraron que, sin estructuras firmes de gestión, coordinación y seguimiento, las políticas fracasan. En cambio, cuando existen rutinas burocráticas, presupuestos estables y personal comprometido, la política logra sostenerse con independencia de quién gobierne. Además de la capacidad institucional, la participación de actores externos —como beneficiarios organizados o asociaciones civiles—

refuerza la permanencia, ya que ejercen presión para mantener los programas de los que dependen. James Q. Wilson recordaba que incluso las burocracias desarrollan intereses propios en prolongar las políticas, pues estas aseguran estabilidad laboral y justifican su misión institucional. En consecuencia, la implementación tiende a reproducir la continuidad, aunque a veces bajo nuevas etiquetas o ligeros cambios que ocultan la persistencia de lo esencial, un fenómeno descrito como “gatopardismo”.

Aunque a menudo se la concibe como el cierre del ciclo, la evaluación en realidad alimenta nuevas etapas de diseño y ajuste. Una revisión bien aplicada puede justificar la expansión de una política exitosa o, en caso de deficiencias, impulsar correcciones sin necesidad de eliminarla. Hall (citado por Vergara, 2020) planteó que muchas veces los cambios derivados de la evaluación no sustituyen el paradigma central, sino que lo adaptan en pequeños órdenes, reforzando el aprendizaje institucional. La teoría de policy feedback resalta justamente esto: Las políticas generan información y experiencias que retroalimentan las decisiones futuras. La evidencia empírica confirma que pocas políticas se terminan de manera definitiva; lo más común es que se transformen o se fusionen con nuevas iniciativas, en lo que se ha llamado continuidad adaptativa. Por eso, la evaluación se convierte en un motor de legitimidad y de mejora continua, asegurando que los compromisos públicos no se disuelvan fácilmente, salvo en situaciones de crisis mayores o presiones muy fuertes.

Ahora bien, la evaluación de las políticas públicas es un proceso enfocado en valorar y analizar la pertinencia e impactos de una intervención de las intervenciones del Estado, con el fin de retroalimentar la toma decisiones y mejorar la calidad de sus intervenciones. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas (2010).

En este sentido, la evaluación no sólo incluye actividades técnicas de observación, de medida, de análisis, también se apoya en el método científico, con vocación de integrarse en la gestión pública y en el funcionamiento del sistema político, encaminado al conocimiento de una intervención pública, que permita alcanzar valorar, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas, 2010, (p.13). Para el caso de la política pública de discapacidad en Bucaramanga, la evaluación resulta esencial para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en la línea estratégica de accesibilidad, así como para establecer la continuidad o discontinuidad en su implementación a lo largo de distintos periodos de gobierno.

La continuidad no se limita a la duración en el tiempo, sino a la capacidad de la política para mantener objetivos, financiamiento, institucionalidad y participación, incluso frente a cambios de gobierno. Autores como Peters (2020) y Aguilar (2020) señalan que la continuidad está vinculada a la estabilidad de coaliciones políticas, a la presión de actores sociales y al aprendizaje institucional.

Existen diferentes tipos de evaluación los cuales se clasifican según la fase del ciclo de la política:

**Tabla 3***Tipos de evaluación del ciclo de la política pública*

Fase del ciclo de la política	Tipo de evaluación	Momento de aplicación	Objetivo principal	Preguntas clave
Formulación / Diseño (antes)	Ex-ante (o prospectiva)	Antes de implementar la política	Analizar viabilidad, coherencia y pertinencia de la propuesta	¿La política responde a un problema real? ¿Qué impacto potencial puede tener? ¿Existen alternativas más eficientes?
Implementación (durante)	De proceso (o de gestión)	Durante la ejecución	Examinar cómo se desarrolla la política y detectar obstáculos operativos	¿Se están ejecutando las actividades como se planearon? ¿Hay problemas de coordinación o recursos?
Implementación (durante)	De resultados (o de desempeño)	Durante la ejecución y al cierre de cada etapa	Medir logros inmediatos y avances respecto a las metas	¿Qué productos o servicios se han entregado? ¿Se alcanzaron las metas anuales?
Evaluación de efectos (después)	De impacto	Una vez la política está avanzada o concluida	Determinar los cambios atribuibles directamente a la política	¿Qué mejoró en la población objetivo gracias a la política? ¿Se generaron efectos no previstos?
Evaluación integral (después)	Ex-post	Tras la finalización de la política o programa	Valorar pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad	¿Se justificó la inversión? ¿Se mantienen los beneficios en el tiempo?

Teniendo en cuenta que el propósito central de esta investigación es analizar la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga (2013–2022) con énfasis en la accesibilidad física, se opta por una evaluación ex post, dado que el horizonte de la política culmina en 2022 y su análisis puede realizarse de manera integral una vez concluida la fase de implementación. La evaluación ex post, a diferencia de la ex ante o la concomitante, se orienta a juzgar el grado de cumplimiento de metas, resultados alcanzados y efectos producidos, lo que permite valorar tanto

la continuidad de la política entre distintos gobiernos municipales como las posibles discontinuidades asociadas a cambios de prioridades políticas (Roth, 2021; Subirats et al., 2019).

En la literatura reciente, Peters (2020) resalta que la continuidad de las políticas públicas depende de la estabilidad de coaliciones políticas y de la presión social, mientras que Aguilar Villanueva (2020) enfatiza el aprendizaje institucional como factor clave para sostener acciones más allá de un periodo de gobierno. Comparando ambos enfoques, se observa que la continuidad no puede evaluarse solo como permanencia temporal, sino como la capacidad de la política de mantener objetivos, financiamiento y arreglos institucionales en un contexto de cambios políticos. En este sentido, la aplicación de una evaluación ex post permite examinar no solo lo que se ejecutó, sino también las condiciones que hicieron posible o limitaron la sostenibilidad de la línea estratégica de accesibilidad física en Bucaramanga.

Respecto a la discapacidad y como ya se ha venido abordando, la discapacidad es un problema de funcionamiento, que se incrementa con el pasar de los años. El concepto de discapacidad abarca las deficiencias y limitaciones para realizar actividades y se relaciona con los aspectos negativos de la interacción entre una persona.

Desde una revisión historia, las discapacidades son las deficiencias con las funciones físicas, mentales o sensoriales, que impliquen la disminución o usencia de la capacidad de realizar una actividad dentro de formas o márgenes considerados normales, limitándola en el desempeño de un rol, función o ejercicio de actividades y oportunidades para participar equitativamente dentro de la sociedad” (2007, p. 28).

Así mismo según (Zamora, 2021) “en Colombia el modelo más implementado es el modelo social, ya que ha sido tenido en cuenta dentro del nuevo constitucionalismo político la necesidad de protección jurídica de las personas con discapacidad” (p. 9). Teniendo en cuenta esta realidad, se ha establecidos la necesidad de atender estas deficiencias, desde diferentes

puntos jurídico, atención en salud, social, de inclusión, y adecuación del espacio público, entre otros. Según la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud, la discapacidad sería el resultado de la interacción de las personas que presentan una determinada “condición de salud” con su contexto: entorno físico y factores personales y sociales. La discapacidad no se encontraría, pues, en los déficits que puedan presentar las personas, sino que, en aquellos, factores de contexto: entorno arquitectónico, físico y tecnológico y, sobre todo, en lo relativo a las creencias y las prácticas sociales. (Comisión de Cultura del Colegio de Arquitectos de España, 1976, p.3). Este análisis no se centra solo en “déficits” individuales, sino en transformaciones del entorno urbano y de gestión pública que posibilitan la participación en igualdad.

En cuanto a la accesibilidad, esta constituye uno de los principios para garantizar la inclusión en el espacio público, toda vez que esto define que las personas puedan tener un goce y disfrute del espacio público de forma autónoma y sin restricciones. Desde una perspectiva sociológica, el espacio público se concibe como un ámbito colectivo que debe responder a la diversidad social, mientras que en el plano jurídico-urbano se le reconoce como un bien de uso común cuya gestión corresponde al Estado (Selle, 2001; ONU, 2022).

El concepto de diseño universal amplía esta noción al sostener que los entornos, productos y servicios deben planearse desde su origen para ser utilizados por la mayor cantidad de personas posible, sin necesidad de adaptaciones posteriores. Este enfoque supera las soluciones parciales o “parches” arquitectónicos y plantea que la accesibilidad debe estar integrada en los estándares de construcción y planeación urbana (Palacios & Románach, 2021).

En la práctica, diversos informes han mostrado una brecha persistente entre el marco normativo y la realidad de los entornos urbanos. El Banco Mundial (2020) destaca que, en América Latina, aunque la legislación reconoce el derecho a la accesibilidad, la implementación

en infraestructura y transporte ha sido fragmentada. De manera complementaria, la Defensoría del Pueblo (2022) señala que en Colombia los mayores rezagos se concentran en la adecuación de espacios públicos, edificaciones y sistemas de movilidad, lo que limita la inclusión efectiva de las personas con discapacidad.

Autores recientes subrayan que el problema no se reduce a la existencia de leyes, sino a la voluntad política, la asignación presupuestal y la capacidad de monitoreo para garantizar que las obras cumplan con estándares de accesibilidad (Duque & Díaz, 2022). En contraste, Peters (2020) advierte que la sostenibilidad de estas transformaciones depende también de la continuidad de las políticas urbanas más allá de los ciclos de gobierno. De esta manera, el análisis de la accesibilidad no solo se centra en el diseño físico de los espacios, sino también en la gobernanza y gestión institucional que permiten sostener procesos de inclusión en el tiempo.

Las barreras arquitectónicas, por su parte, constituyen aquellos obstáculos que impida o dificultan a las personas con discapacidad (o de la tercera edad) su libre desplazamiento en lugares de uso público, sean estos espacios exteriores o interiores, o bien, que obstaculicen el uso de servicios comunitarios, (Comisión de Cultura del Colegio de Arquitectos de España, 1976, p.4).

En cuanto a los ajustes razonables, estos son modificaciones necesarias y proporcionadas para garantizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones (ONU, 2006). Funcionan como válvula de corrección caso a caso cuando las normas generales no bastan, y como criterio para juzgar la capacidad de respuesta institucional frente a demandas específicas (p. ej., señalización, rebajes, itinerarios accesibles).

Sin embargo, la accesibilidad no solo depende de marcos normativos o principios de diseño universal, sino también de la eliminación de barreras arquitectónicas que restringen la movilidad y el uso equitativo del espacio. Estas barreras pueden clasificarse en tres grandes

grupos: Barreras urbanísticas: se ubican en el espacio público e incluyen aceras estrechas o en mal estado, pasos peatonales a distinto nivel, mobiliario urbano mal ubicado y parques sin adecuaciones. Dichos obstáculos limitan la circulación de personas con discapacidad y restringen el principio de “ciudad para todos” (Defensoría del Pueblo, 2022). Barreras en el transporte: abarcan tanto el transporte público como privado. La falta de accesibilidad en buses, estaciones de metro o tren y en paraderos, así como la ausencia de adecuaciones en vehículos particulares, perpetúa la exclusión en la movilidad urbana (Banco Mundial, 2020). Barreras en edificaciones: se presentan en el acceso y uso de infraestructuras, tales como la existencia de escalones sin rampas, puertas angostas, ascensores pequeños o la ausencia de señalización táctil y visual. Estas deficiencias restringen el ejercicio de derechos básicos como la educación, la salud y la participación ciudadana (ONU, 2022; Duque & Díaz, 2022). La literatura reciente coincide en que, pese a la existencia de normativas robustas, los avances en accesibilidad han sido fragmentados y desiguales. Mientras que organismos internacionales subrayan la necesidad de alinear estándares técnicos con los ODS y la Convención de la ONU sobre Discapacidad (ONU, 2022), autores nacionales señalan que la sostenibilidad de estas acciones depende de la voluntad política y la asignación presupuestal municipal (Duque & Díaz, 2022). En este contexto, evaluar la continuidad de la política pública en Bucaramanga exige analizar si los planes de desarrollo locales han logrado reducir de manera sistemática estas tres categorías de barreras.

Por otra parte, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones define el espacio público como Bien Nacional de Uso Público. Esta definición muestra explícitamente una interdependencia entre dos aspectos que hoy son cada vez más autónomos: el de propiedad y el de uso. En primera instancia, el derecho vincula al espacio público con una propiedad pública (Bien Nacional), es decir, con el dominio del Estado. Esto implica que su regulación se rige según derecho público y que su uso está regulado por el Estado. En segunda instancia, se

desprende de la definición legal que el uso del espacio público está en directa relación con su estatus de propiedad: la ley no contempla que espacios de otra naturaleza puedan ser usados públicamente. (ARQ, 2007).

Así mismo, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aparte de instaurar el nuevo paradigma "social de derechos humanos", codificó la obligatoriedad de realizar ajustes razonables, consistentes en modificaciones a situaciones concretas cuando una norma o política, sin ser en su origen discriminatoria, aplicada a una situación específica en el cual el destinatario de la misma es una persona en situación de discapacidad deviene injusta y contraria al principio de igualdad material. (FINSTERBUSCH ROMERO, 2016). Según la CPCD/ONU, por ajustes razonables "... se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. (ARQ, 2007).

Ateniendo a lo hasta aquí dicho, esta investigación ha identificado las siguientes categorías (Tabla 4) que, a su vez, sirven para trazar los resultados y cumplimiento de los objetivos propuestos.

**Tabla 4***Categorías de la investigación*

Categoría	Descripción
Continuidad / Discontinuidad de la Política Pública	Evalúa el grado de persistencia o ruptura de los elementos estructurales (objetivos, recursos, instrumentos) de la política a lo largo de diferentes gobiernos. Permite observar si la discapacidad ha sido abordada como una política de Estado o solo como una acción de gobierno.
Accesibilidad Universal	Se refiere al principio de garantizar el acceso físico, comunicacional y actitudinal a todos los espacios y servicios. Es un eje transversal en políticas de inclusión, clave para evaluar avances en infraestructura urbana y equipamientos públicos.
Diseño Universal	Enfoque técnico-normativo que busca eliminar barreras desde el origen de la planificación arquitectónica y urbana. Puede ser usada para analizar proyectos de obra pública y espacio urbano en el municipio.
Ajustes Razonables	Subcategoría normativa que permite identificar acciones específicas que modifican entornos para hacerlos inclusivos, sin representar una carga desproporcionada. Ayuda a evaluar cómo se han materializado las obligaciones legales.
Gobernanza y Coordinación Interinstitucional	Analiza la articulación entre niveles y sectores de gobierno para implementar la política de discapacidad. Esta categoría ayuda a entender los cuellos de botella administrativos o fortalezas institucionales.
Financiación y Sostenibilidad	Evalúa la inversión pública destinada a la política, su regularidad y suficiencia. Sirve para examinar si la voluntad política se tradujo en recursos y acciones concretas.
Seguimiento y Evaluación de Impacto	Explora los mecanismos de monitoreo, control y evaluación. Permite identificar si existen sistemas que aseguren la rendición de cuentas y el ajuste continuo de la política.
Transformación Cultural / Educación para la Inclusión	Analiza las iniciativas orientadas a cambiar imaginarios sociales, promover el respeto y la convivencia con la diferencia. Incluye campañas, formación y cultura ciudadana.

## Marco Jurídico

Para la política pública de discapacidad, se debe realizar un análisis del marco normativo, internacional, nacional y local, que sirvan de base legal y político para analizar la accesibilidad en el espacio físico, específicamente en el área de estudio, que corresponden al municipio de Bucaramanga.

Desde un punto de vista internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2006, mediante la Ley 1346 de 2009, establece como instrumento central la Ley 1346 de 2009, en la cual se aprueba la Convención de los Derechos Humanos y la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; en la Observación No. 2 del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014), precisó la obligación que tiene el Estado de asegurar la accesibilidad universal y un ajuste razonable. Por otra parte, en el Objetivo 10 y 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en la Agenda 2030, se tiene que las ciudades están obligadas a garantizar espacios seguros y accesibles.

A nivel nacional la comprensión de la accesibilidad en las políticas públicas de discapacidad parte de compromisos internacionales ratificados por Colombia: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006 y ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009. Este instrumento es central porque establece el derecho a la accesibilidad como condición para el goce efectivo de los demás derechos. Observación General No. 2 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014), que desarrolla los alcances del Artículo 9 de la Convención, precisando obligaciones de los Estados en accesibilidad universal y ajustes razonables. Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030, Naciones Unidas, 2015), particularmente el ODS 10 (reducción de desigualdades) y ODS 11 (ciudades inclusivas), que obligan a garantizar entornos accesibles y seguros.

Por otra parte, a nivel local tenemos el análisis se enmarca en el contexto de las políticas adoptadas en el municipio: Plan de Desarrollo Municipal Bucaramanga 2012–2015, 2016–2019 y 2020–2023, que incluyen metas y programas en materia de discapacidad y accesibilidad física, Política Pública de Discapacidad de Bucaramanga 2013–2022, adoptada mediante acuerdo municipal, que reconoce la accesibilidad como uno de sus ejes estratégicos, Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y normas urbanísticas de Bucaramanga, que definen disposiciones para la eliminación de barreras arquitectónicas.

En el contexto colombiano, el marco jurídico se articula en torno a la garantía de derechos fundamentales y a políticas sectoriales específicas: Por su parte, la Constitución Política de Colombia (1991), artículos 13, 47 y 54, que consagran la igualdad, la obligación del Estado de garantizar políticas para la integración social de las personas con discapacidad y la accesibilidad al trabajo. Ley 361 de 1997, conocida como Ley de Discapacidad, que establece medidas de integración social, accesibilidad física y sanciones por incumplimiento. Ley 1145 de 2007, que organiza el Sistema Nacional de Discapacidad, creando espacios de coordinación interinstitucional. Ley Estatutaria 1618 de 2013, que desarrolla los mandatos constitucionales y la Convención de la ONU, fijando condiciones para garantizar el ejercicio pleno de derechos, incluyendo la accesibilidad en el espacio físico, transporte, TIC y comunicación. Ley 1751 de 2015 (Ley Estatutaria de Salud), que reconoce la salud como derecho fundamental y enfatiza en accesibilidad universal. Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), que incluye disposiciones sobre accesibilidad en espacio público. Ley 1996 de 2019, que regula el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad, reforzando la obligación de ajustes razonables. Decreto 1538 de 2005, reglamentario de accesibilidad en el espacio físico, estableciendo criterios técnicos de construcción e infraestructura. Así mismo, El CONPES 166

de 2013 (Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social), define lineamientos estratégicos para la inclusión social de la población con discapacidad en Colombia.

En Colombia existe un avance en el desarrollo de políticas para este colectivo, desde la perspectiva de derechos, tanto a nivel nacional como en el nivel territorial, lo anterior se observa ya que, en el 2010, la ciudad de Bucaramanga capital del Departamento de Santander establece su Política Pública de discapacidad, según “Acuerdo No. 053 del 10 de diciembre de 2010, el cual fue modificado parcialmente por el Acuerdo No. 039 del 29 de diciembre de 2011. A fin de otorgar la titularidad de derechos y deberes de estas personas, y el acceso a una mejor calidad de vida y bienestar. Dentro de la política reglamentada, se establecieron los referentes teóricos y antecedentes conceptuales, para la aplicación de medidas integrales que buscan la inclusión social y la búsqueda de la calidad de vida con dignidad, en el Municipio de Bucaramanga Santander”. (Concejo de Bucaramanga, 2011)

Desde la Constitución política de 1991 se establecen algunas de las directrices para la protección y tratamiento de personas con discapacidad. En este sentido, Colombia ha implementado diferentes estrategias para integral a la población con discapacidad, pero aún existen falencias tal como lo indica (Duque, 2016) así “El Sistema Nacional de Discapacidad, a través del Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro), del Ministerio de Salud y Protección Social, señala que a junio de 2013 había incluidas 1´.062.917 personas, de las cuales 545.876 son mujeres y 516.030 hombres” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

De esta manera, se evidencia la importancia de realizar acciones que “logren la protección eficaz de estos grupos vulnerables, ya que el problema exige desde lo político y lo normativo reformas acordes con los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, que posibiliten generar nuevas concepciones y cambios sociales que permitan el pleno ejercicio de

los derechos, considerando como relevante el acceso y permanencia al trabajo de las personas con discapacidad” (Sobre la protección en el trabajo para las personas, p. 81).

En materia Jurídica (Zamora, 2021) describe que: “los principales retos para la protección jurídica de la persona con discapacidad son: proveer una garantía de acceso al trabajo y a una remuneración digna; aceptar, promover y gestionar los reclamos que en materia jurídica exijan los grupos vulnerables para garantizar el cumplimiento efectivo de aquellos derechos que puedan tener relación con los ODS; y generar la adopción de medidas sociales, económicas, jurídicas y culturales que se adhieran a los ODS y permitan su realización efectiva conforme con la Agenda 2030, de forma que se propenda por el desarrollo del pilar universal de los derechos sociales en procura de una mundialización de la democracia social en un marco progresista”. (Zamora, 2021, p. 13).

Teniendo en cuenta el panorama anterior, se hace imperioso hacer un análisis que permita identificar la intervención que ha tenido el estado para la implementación de la política de discapacidad y normatividad existente. En el Anexo 1 se hace un resumen de la normatividad más relevante en materia de discapacidad en Colombia, lo cual es un fundamento teórico y metodológico para ser tenido en cuenta en el proceso de investigación.

## **Marco de las Políticas Públicas sobre Discapacidad**

Para entender los diferentes enfoques analíticos de la Política Pública de Discapacidad, se realiza una descripción de las políticas públicas expedidas desde el ámbito nacional, llegando hasta el ámbito territorial, la cual se constituye la hoja de ruta para su implementación.

Desde el orden Nacional, se tiene que en el artículo 47 de la Constitución Nacional, dispone la obligación a cargo del Estado, de la ejecución de una política de prevención, rehabilitación e integración social para los disminuidos físico, sensoriales y psíquicos”.

En la Ley 715 de diciembre de 2001, determina las responsabilidades que tiene la Nación y las entidades territoriales departamentales y municipales en la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos de los sectores de educación, salud y demás sectores denominados “otros sectores”, entre los cuales están transporte, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres y atención a grupos vulnerables.

Es así como en Colombia, se estableció la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social PPDIS 2013 – 2022, como la carta de navegación para encaminar acciones directamente relacionadas con la inclusión social de todas las personas en situación de discapacidad, con un propósito claro de asegurar el goce de los derechos de las personas con discapacidad”. (Ministerio de salud, 2013).

En el ámbito local, Bucaramanga asumió tempranamente la política nacional y la tradujo en instrumentos propios. El Acuerdo 053 de 2010 y su posterior ajuste mediante el Acuerdo 039 de 2011 fueron los primeros pasos. Sin embargo, el avance más significativo se dio con el Decreto 0283 de 2013, que formalizó el Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022. Ese plan trazó un horizonte de diez años con objetivos específicos y ejes estratégicos, convirtiéndose en la primera ruta de largo plazo en la ciudad. De esta forma, Bucaramanga no solo cumplió con la

Ley 1618 de 2013, sino que además se consolidó como referente de planeación municipal en materia de inclusión y accesibilidad.

Por su parte el Plan Municipal estructuró su implementación en nueve líneas de acción. Una de las más relevantes fue la tercera, enfocada en accesibilidad física y vivienda. Allí se fijaron compromisos concretos: adecuar colegios, escenarios deportivos, edificios públicos y espacios urbanos bajo criterios de accesibilidad universal. Se definieron líneas base y responsables institucionales, lo que permitió generar mecanismos de seguimiento y evaluación. Sin embargo, los informes posteriores al periodo 2013–2022 evidenciaron que, pese a los esfuerzos, la ciudad mantenía rezagos significativos en infraestructura accesible. Esto mostró que la sola existencia de políticas o planes no garantiza su cumplimiento efectivo en el territorio.

### **Universalidad de las políticas públicas**

De acuerdo con la información contemplada en el Anexo 2, se evidencia un ejercicio serio de planeación estratégica, con indicadores medibles —como metros cuadrados de espacio público, número de edificaciones intervenidas o subsidios de vivienda entregados—, además de una línea base inicial y metas definidas a diez años. Este diseño permitió establecer continuidad en la política pública, ya que cada administración debía cumplir con objetivos anuales respaldados por presupuesto propio. La designación de entidades responsables, entre ellas la Secretaría de Infraestructura, la Secretaría de Planeación y el INVISBU, se constituye en una fortaleza, pues delimita competencias y favorece la rendición de cuentas.

Por otra parte, se hace evidente que la proyección presupuestal concentró la mayor parte de los recursos en intervenciones de espacio público (más de 61.000 millones de pesos en el decenio) y en la adecuación de sedes educativas (más de 30.000 millones). En contraste, rubros como la señalización accesible en edificios y espacios públicos apenas recibieron asignaciones

marginales (63 millones y 274 millones, respectivamente). Esto refleja una clara priorización de la infraestructura física —particularmente andenes, colegios y escenarios deportivos—, mientras que la accesibilidad comunicacional y simbólica quedó en segundo plano.

A su vez, la Secretaría de Infraestructura asumió la mayor parte de las metas relacionadas con adecuaciones físicas, lo cual resultaba coherente con su misión, aunque probablemente generó sobrecarga en su capacidad de ejecución. Por su parte, la Secretaría de Planeación tuvo un papel limitado a aspectos normativos y de regulación, como el cumplimiento de normas urbanísticas y manuales de espacio público, sin un rol operativo destacado. El INVISBU, en cambio, se enfocó en subsidios y mejoramientos de vivienda, con metas ambiciosas de más de mil subsidios y 450 adecuaciones, aportando un componente social directo, aunque con menor peso presupuestal frente a las grandes obras públicas.

Sin embargo, al contrastar esta planificación con los reportes de seguimiento, como el diagnóstico de 2023 que señaló que cerca del 80% de los andenes seguían siendo inaccesibles, se evidencia una brecha significativa entre lo proyectado y lo alcanzado. Entre las posibles causas se encuentran la fragmentación del presupuesto y la dependencia de recursos anuales, la sobrecarga de responsabilidades en la Secretaría de Infraestructura y la débil vigilancia del Concejo y del Comité de Accesibilidad sobre el cumplimiento interanual.

Aquí es pertinente aclarar que el Comité de Accesibilidad actúa como un mecanismo técnico y participativo, con un papel clave en el control y seguimiento de las acciones orientadas a la inclusión. Su labor permite traducir los lineamientos de la política pública en medidas concretas y verificables, evitando que los compromisos queden solo en el papel. Debido a sus funciones, el Comité logra mantener una continuidad técnica incluso frente a los cambios de gobierno, lo que previene retrocesos en los avances alcanzados en materia de diseño urbano

inclusivo. Además, su actuación refuerza la legitimidad y la transparencia del proceso de implementación, al involucrar diferentes actores y promover la rendición de cuentas.

### **Ajustabilidad de las políticas públicas**

Por lo anterior, aunque la planificación estuvo alineada con los lineamientos nacionales y mostró solidez técnica, los resultados demuestran limitaciones en la efectividad de la implementación. La distancia entre los recursos programados y los avances reales sugiere que el problema no radicó en la formulación de metas, sino en la capacidad de ejecución y en los mecanismos de control y seguimiento.

Por otra parte, dentro de la línea de accesibilidad, se incluyeron los indicadores de “Número de estudios de diagnóstico realizados del estado actual de los espacios públicos y escenarios deportivos de nuestra ciudad en cuanto a la accesibilidad a personas con discapacidad y barreras arquitectónicas que impidan el libre desplazamiento”, Número de M2 de espacio público de la ciudad adecuados cumpliendo con los parámetros de accesibilidad a las personas con discapacidad, Número de estudios de diagnóstico de las edificaciones públicas municipales realizadas en cuanto a las condiciones de accesibilidad y señalización, Número de edificaciones estatales del municipio adecuadas a los parámetros de accesibilidad a personas con discapacidad. Número de sedes educativas del municipio adecuadas a los parámetros de accesibilidad a personas con discapacidad, Número de escenarios deportivos adecuados teniendo en cuenta las normas de accesibilidad a las personas con discapacidad, Número de edificios públicos de la ciudad con señales internacionales de discapacidad instaladas, Número de espacios públicos de la ciudad con señales internacionales de discapacidad instaladas. Porcentaje de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas de las obras licenciadas por los curadores, Porcentaje de avance de la adaptación del Manual de Espacio Público con el nuevo Plan de Ordenamiento

Territorial 2013 – 2027, Número de subsidios otorgados a personas con discapacidad para promover el acceso a la vivienda de interés social y Número de mejoramientos y adecuaciones realizados a viviendas de personas con discapacidad (Anexo 2).

Mediante Acuerdo No. 053 del 01 de diciembre de 2010, el Concejo Municipal de Bucaramanga, establece la política pública de discapacidad en el municipio de Bucaramanga. Por medio del Acuerdo No. 039 del 29 de diciembre de 2011, modifica parcialmente el acuerdo municipal No. 053 de 2010 que estableció la política en Bucaramanga. Posteriormente, mediante Acuerdo No. 0283 del 30 de diciembre de 2013 se adoptó el plan municipal de discapacidad 2013-2022, en el que se establecieron 8 líneas de acción orientadas a su implementación (Tabla 5).

Por su parte, en la Línea de acción 3: accesibilidad física y vivienda, se establecieron las siguientes metas de producto, línea base y se estableció los resultados esperados en el decenio, desde el año 2013 al año 2022, los recursos por fuentes de financiación para cada periodo, así mismo se estableció el responsable de cada meta, como se evidencia en el Anexo 2.

A partir de lo hasta aquí dicho, es posible determinar que la política de discapacidad en Colombia tiene su raíz en el mandato constitucional, que asigna al Estado la responsabilidad de prevenir, rehabilitar e impulsar la inclusión social de esta población. Con la Ley 715 de 2001 se delimitaron las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, lo que dio lugar a un esquema de corresponsabilidad institucional. Más adelante, con la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS 2013–2022), el país adoptó un enfoque centrado en derechos y accesibilidad universal, en concordancia con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta transición marcó un cambio de paradigma y permitió consolidar un marco político e institucional que buscaba sostener la planeación y la acción estatal más allá de los cambios de gobierno.

**Tabla 5***Líneas de Acción del Plan Municipal (2013-2022)*


---

 Líneas de Acción - Plan Municipal de Discapacidad 2013-2022
 

---

Línea de acción 1: Promoción, prevención, habilitación, rehabilitación y desarrollo comunitario en salud

Línea de acción 2: Acceso, cobertura, permanencia, pertinencia, inclusión y educación de calidad

Línea de acción 3: Accesibilidad física y vivienda

Línea de acción 4: Transporte accesible

Línea de acción 5: Comunicación incluyente

Línea de acción 6: Capacitación, formación, creación y fomento de unidades productivas generadoras de empleo e inclusión laboral de personas con discapacidad

Línea de acción 7: Arte y cultura para todos

Línea de acción 8: Deporte, recreación y escenarios incluyentes

Línea de acción 9: Fortalecimiento integral de las personas con discapacidad y de las instituciones hacia una rehabilitación incluyente

---

Para las metas señaladas anteriormente, vale la pena identificar si el Municipio de Bucaramanga y las dependencias adscritas como responsable de la implementación, cuentan con la capacidad institucional para ejercer dichas obligaciones. Es importante destacar que la implementación de la Política Pública de Discapacidad es un proceso continuo que requiere de la participación y el compromiso de todos los actores involucrados, donde la entidad territorial y sus dependencias deben trabajar de manera coordinada y colaborativa para garantizar que las personas con discapacidad tengan las oportunidades y los apoyos que necesitan para participar plenamente en la sociedad, esto es fundamental para garantizar que las acciones de cada una de

ellas se complementen y se orienten hacia el logro de los objetivos de la política. En hilo de lo anterior, surgen varios interrogantes: ¿la entidad cuenta con un personal calificado y sensibilizado en temas de discapacidad, para garantizar que las personas con discapacidad reciban la atención y los servicios que necesitan?, ¿cuenta con la capacidad institucional para la implementación de la política?, en cuanto a la capacidad financiera, surge la inquietud ¿El municipio de Bucaramanga cuenta con los recursos necesarios para financiar las acciones para la implementación de la política?, así mismo determinar ¿Existe la voluntad política para la implementación de la Política Pública de Discapacidad? Entendiéndose como el compromiso y la determinación de los actores involucrados en la implementación de la política para lograr sus objetivos, dados los cambios de administración y corrientes políticas. En el caso de la Política Pública de Discapacidad, la voluntad política debe estar presente en todos los niveles del gobierno, deben estar comprometidos con la inclusión de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la sociedad, y deben destinar los recursos necesarios para garantizar que la política se implemente de manera efectiva, la voluntad política también debe estar presente en la sociedad civil, las organizaciones de personas con discapacidad y las organizaciones de la sociedad civil en general deben participar activamente en el proceso de implementación de la política, para garantizar que sus necesidades y demandas sean atendidas.

En la tabla No. 6, se realiza un recuento del marco normativo de la política pública, a nivel nacional y local.

**Tabla 6***Marco normativo de la política pública*

Nivel	Norma	Año	Ámbito
Nacional	Constitución Política de Colombia, artículo 13.	1991	Derechos fundamentales, deberes y principios de la sociedad
Nacional	Ley 361 de 1997, artículo 49.	1997	Integración social de las personas con limitación
Nacional	Ley 1346 de 2009	2009	Promoción de la accesibilidad
Nacional	Ley 1618 de 2013	2013	Inclusión de las personas con discapacidad
Municipal	Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 316 al 318	2014	Plan de Ordenamiento Territorial.
Nacional	Decreto 1408 de 2009	2009	Reglamenta la Ley 1346 de 2009
Nacional	Decreto 1421 de 2017	2017	Reglamenta la Ley 1618 de 2013
Nacional	Decreto 1680 de 2017	2017	Fija la estructura del Sistema Nacional de Discapacidad
Nacional	Resolución 3686 de 2018	2018	Establece los requisitos de accesibilidad que deben cumplir los sitios web y aplicaciones web de entidades públicas y privadas

---

Nacional	Norma Técnica Colombiana NTC 6047 de 2017	2017	Accesibilidad al medio físico.
Nacional	Norma Técnica Colombiana NTC 5854:2012	2012	Establece los requisitos de accesibilidad que deben cumplir los sistemas de información y comunicación
Nacional	Sentencia C-293 de 2010	2010	Ratifica la constitucionalidad de la Ley 1346 de 2009

---

En línea de lo anterior, se evidencia que es complejo y en ocasiones puede dar lugar a colisión y descoordinación entre las normas. Como ejemplo se tiene que la Ley 361 de 1997 y la Ley 1618 de 2013 establecen objetivos y principios similares, pero utilizan una terminología diferente. Lo cual dificulta la aplicación e interpretación de las normas. Así mismo la diferentes de niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal) puede dar lugar a una falta de coordinación en la implementación de las políticas públicas.

Continuando con el análisis de la política pública, en la tabla No. 7 se identifican diferentes actores a lo largo del ciclo de la política pública de discapacidad.

**Tabla 7***Actores y funciones en la planeación de la política pública*

Actor	Función
Estado – Ministerio de Salud y Protección Social	Garantizar el derecho a la salud de forma igualitaria. Adoptar la política pública nacional de discapacidad. Viabilizar técnicamente proyectos. Aportar recursos desde el presupuesto del Ministerio para asegurar la cobertura universal en salud y la inclusión igualitaria de las personas con discapacidad.
Entidades territoriales (departamentales, municipales)	Formular, implementar y evaluar políticas, directrices, planes y programas dirigidos a promover acciones en materia de discapacidad.
Usuarios	Participar en la formulación e implementación de la política pública de discapacidad. Vigilar la calidad de la prestación de servicios de salud. Acceder a los servicios.
Profesionales de la salud y agremiaciones	Participar en la formulación e implementación de la política pública de salud. Identificar población en situación de discapacidad.
Empresas Sociales del Estado (ESE)	Prestar servicios en materia de accesibilidad. Participar en la formulación e implementación de la política. Caracterizar la población y poner en marcha la política pública.
Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS)	Participar en la formulación de la política pública de discapacidad. Prestar servicios, caracterizar la población y ejecutar la política.
Concejos Municipales	Participar en la formulación y seguimiento de la política pública. Ejercer control político sobre su cumplimiento. Aprobar el Plan Municipal de Discapacidad. Vigilar su ejecución.
Comité de Accesibilidad	Participar en la formulación, implementación y evaluación de la política pública. Vigilar su cumplimiento.
Secretaría de Salud	Recepcionar y revisar los proyectos de inversión pública en salud.

---

Personerías	Participar en la formulación de la política pública. Garantizar su cumplimiento efectivo. Recibir y tramitar quejas en salud. Ejercer inspección, vigilancia y control.
Superintendencia de Salud	Dirigir el sistema de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
Academia	Participar en la formulación de la política pública. Producir conocimiento, investigación y desarrollo. Formar profesionales en accesibilidad.
Entidades reguladoras	Realizar seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas.
Aseguradoras	Participar en la formulación de la política pública.
Entidades de investigación y desarrollo, sociedades científicas	Participar en la formulación de la política pública de salud.
Gremios de la salud	Participar en la formulación, implementación y evaluación de la política pública de salud. Representar los intereses de sus miembros.
Organización Mundial de la Salud (OMS)	Elaborar normas y directrices internacionales. Orientar y apoyar a los países en la mejora de la salud de sus poblaciones.
Autoridades sanitarias nacionales y locales	Participar en la formulación, implementación y evaluación de la política pública de salud.

---

A partir del enfoque interseccional se reconoce que las personas no viven de forma aislada, sino que sus diferentes características se combinan y se interrelacionan para dar forma a sus experiencias y a sus necesidades. Por ejemplo, una mujer con discapacidad enfrenta barreras específicas que no enfrenta un hombre con discapacidad, o una persona con discapacidad y bajos recursos enfrenta barreras adicionales a las que enfrenta una persona con discapacidad de clase media. El enfoque diferencial, por su parte, reconoce que las personas con discapacidad son un grupo heterogéneo, y que las necesidades y las barreras que enfrentan varían en función de su

tipo de discapacidad, su gravedad, su edad, su contexto sociocultural, etc. Por ejemplo, las personas con discapacidad intelectual tienen necesidades específicas que no enfrentan las personas con discapacidad física, o las personas con discapacidad visual en zonas rurales enfrentan barreras diferentes a las que enfrentan las personas con discapacidad visual en zonas urbanas. En este sentido, la implementación de políticas públicas de discapacidad debe ser incluyente, donde se reivindicuen los derechos del conjunto de la comunidad que requiere de un enfoque interseccional y diferencial que permita identificar y abordar las desigualdades que afectan a diferentes grupos poblacionales. Enfoque que debe estar presente en todas las fases del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

### **Continuidad o Discontinuidad de las Políticas**

Entre los años 2012 y 2015 se dio el paso inicial para cimentar la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga. Fue una etapa dedicada principalmente a organizar las bases institucionales y normativas que permitirían su desarrollo en los años siguientes. En 2013 se promulgó el Decreto 0283, mediante el cual se oficializó el Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022, en coherencia con el CONPES 166 y la Ley 1618 del mismo año.

Durante esta administración se priorizó el proceso de diagnóstico, formulación y planeación. Se llevaron a cabo los primeros análisis sobre accesibilidad y condiciones del espacio público, y se definieron metas concretas en torno a las nueve líneas de acción, junto con los responsables y los recursos necesarios para su cumplimiento. Además, se conformó el Comité Municipal de Discapacidad, que funcionó como un espacio de articulación entre instituciones y actores sociales.

En su conjunto, este periodo no se caracterizó por grandes obras o transformaciones visibles, pero sí por establecer un andamiaje estratégico y legal sólido. Fue, en esencia, la fase de construcción del marco que permitió que la política pudiera sostenerse y evolucionar en los años posteriores.

En cuanto al Decreto 0283 de 2013, este se sustentó en un conjunto de normas que garantizan la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad. Su expedición respondió al mandato de la Constitución Política, en particular a los artículos 13 y 47, que establecen la igualdad como principio fundamental y el compromiso del Estado de prevenir, rehabilitar e integrar socialmente a quienes presentan alguna discapacidad. También se apoyó en la Ley 1145 de 2007, que estructuró el Sistema Nacional de Discapacidad, y en la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que obligó a las entidades territoriales a incluir políticas específicas sobre discapacidad en sus planes de desarrollo.

De igual forma, el decreto adoptó los lineamientos de la Resolución 3317 de 2012 del Ministerio de Salud, la cual exigía la creación de planes locales con metas claras, responsables designados y presupuesto definido. Además, se articuló con el Documento CONPES 166 de 2013, que estableció la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, sirviendo como guía general para las entidades territoriales.

En el fondo, este decreto representó un avance significativo hacia la consolidación de un enfoque basado en los derechos humanos y la inclusión. Su valor radica en haber vinculado la gestión municipal con los principios internacionales de accesibilidad y participación plena, promovidos por Naciones Unidas. De este modo, Bucaramanga dio un giro importante al dejar atrás el modelo asistencialista y adoptar el modelo social de la discapacidad, centrado en la igualdad de oportunidades y la eliminación de barreras.

Por otra parte, el decreto organizó su contenido en dos grandes componentes: uno estratégico y otro financiero. El primero se encargó de definir la misión, la visión, los objetivos, el diagnóstico y las líneas de acción que orientarían la política local. El segundo componente estableció las metas, los indicadores de seguimiento y las fuentes de financiación necesarias para poner en marcha las iniciativas planteadas.

La misión del plan se centró en asegurar que las personas con discapacidad pudieran ejercer plenamente sus derechos, a través de medidas que promovieran la inclusión, los ajustes razonables y la eliminación de toda forma de discriminación. Su visión proyectó a Bucaramanga como una ciudad ejemplo en materia de inclusión y cultura ciudadana para el año 2022.

En el diagnóstico se identificaron 30.799 habitantes en condición de discapacidad, equivalentes al 6,15 % de la población, con una alta concentración en zonas de pobreza y exclusión. También se reconoció la persistencia de barreras físicas, sociales y comunicativas, así como la débil coordinación entre instituciones encargadas del tema.

Desde el punto de vista técnico, la estructura del plan reflejó un modelo de gestión pública moderna: partió del conocimiento de la realidad local, formuló objetivos claros y fijó metas medibles. Un aspecto destacado fue la incorporación del Plan Operativo Anual de Discapacidad, instrumento que garantizó la continuidad en la ejecución y la integración de los recursos dentro de cada vigencia presupuestal, evitando rupturas en la gestión entre gobiernos.

En lo concerniente a la ejecución, esta se estructuró en nueve líneas de acción, entre las cuales destacan tres por su relevancia en materia de inclusión urbana y social.

La Línea 3, centrada en la accesibilidad física y la vivienda, buscó enfrentar las barreras arquitectónicas que dificultaban la movilidad de las personas con discapacidad. El diagnóstico reveló problemas de acceso en andenes, parques y edificios públicos, por lo que se plantearon metas concretas: adecuar 50.000 metros cuadrados de espacio público, adaptar 20 edificaciones estatales y 50 instituciones educativas, entregar 1.081 subsidios de vivienda y realizar 450 mejoramientos habitacionales. Las entidades encargadas de ejecutar estas acciones fueron la Secretaría de Infraestructura, la Secretaría de Planeación y el Instituto de Vivienda de Bucaramanga (INVISBU).

Por su parte, la Línea 4 se orientó hacia la promoción de un transporte accesible, con el objetivo de garantizar la movilidad inclusiva en el sistema de transporte público Metrolínea, mediante la adecuación de la señalización, los semáforos y las condiciones de acceso a los vehículos y estaciones.

Por último, la Línea 5 abordó la comunicación incluyente, proponiendo estrategias para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a los medios de comunicación e Internet, incluyendo la creación de portales accesibles y la difusión de contenidos en lengua de señas y en formato braille.

Por tanto, estas líneas reflejan una estructura de planeación basada en resultados, con metas cuantificables y responsables claramente asignados, lo que supuso un avance metodológico para la gestión local. No obstante, se observa que el énfasis del plan recayó principalmente en la infraestructura y las obras visibles, dejando en segundo plano aspectos culturales, educativos o de seguimiento comunitario. Esta orientación hacia lo tangible, aunque útil para mostrar avances, limitó en cierta medida la profundidad del enfoque integral de inclusión social que la política buscaba consolidar.

### **Coordinación Interinstitucional**

En lo que respecta a la articulación institucional y los mecanismos de gestión, el decreto distribuyó responsabilidades entre varias dependencias del gobierno local, entre ellas las secretarías de Infraestructura, Planeación, Educación, Salud y Desarrollo Social, así como el INVISBU y Metrolínea. Cada una de estas entidades debía encargarse de ejecutar las acciones correspondientes dentro de su ámbito de competencia, bajo la coordinación del Comité Municipal de Discapacidad, que actuaba como instancia encargada de articular esfuerzos, evaluar avances y promover la participación ciudadana en la implementación del plan.

De igual forma, la norma estableció la obligación de que cada dependencia incluyera en su presupuesto anual los recursos necesarios para cumplir las metas definidas, siguiendo lo dispuesto en la Resolución 3317 de 2012 del Ministerio de Salud. Esto buscaba asegurar que el plan no quedara solo en la planeación, sino que contara con respaldo financiero real.

En términos de gestión, esta articulación intersectorial fue uno de los mayores logros del decreto, pues promovió la corresponsabilidad entre instituciones y fortaleció la continuidad administrativa entre distintos periodos de gobierno. Sin embargo, el modelo también presentaba un punto débil: la falta de un mecanismo que obligara de forma efectiva al cumplimiento de las

metas. En consecuencia, el éxito del plan dependía en gran medida del compromiso político del gobierno de turno, lo que podía poner en riesgo la sostenibilidad de sus acciones a largo plazo.

Ahora bien, el decreto 0283 representó la consolidación de una política pública basada en los derechos humanos, en sintonía con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006. Su contenido reivindicó el principio de accesibilidad universal y buscó integrar el enfoque de discapacidad en todas las áreas de la gestión municipal, promoviendo una visión transversal e incluyente.

A pesar de su solidez conceptual, el decreto presentó algunas limitaciones técnicas. Entre ellas, la ausencia de indicadores de resultado, lo que impidió medir de manera precisa el impacto real de las acciones implementadas. También se observó una dependencia de proyecciones financieras sin mecanismos de actualización anual, lo que afectó la sostenibilidad presupuestal. Asimismo, la falta de un sistema de evaluación intermedia redujo las posibilidades de ejercer un control ciudadano efectivo sobre los avances del plan.

Sin embargo, aun con estas debilidades, el diseño estratégico a diez años otorgó al plan una base institucional sólida, garantizando su permanencia más allá de los periodos de gobierno. Por ello, el Decreto 0283 puede considerarse una de las políticas locales más estructuradas y completas desarrolladas en Bucaramanga.

Por lo dicho sobre la norma, de esta se puede concluir que marcó un punto de inflexión en la consolidación de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga. Logró alinear las acciones del municipio con los lineamientos nacionales y con los compromisos internacionales asumidos por Colombia. Estableció metas específicas, asignó responsabilidades institucionales claras y aseguró la continuidad de la política a través de distintos gobiernos. Además, posicionó la accesibilidad física y urbana como un eje central del desarrollo local, impulsando un enfoque de ciudad más inclusiva. Sin embargo, su implementación reveló un desfase entre la planeación

técnica y la capacidad operativa de la administración municipal. Aun así, el decreto demostró ser un instrumento de largo aliento que logró sostener el enfoque inclusivo durante una década, aunque con resultados desiguales en cobertura y ejecución.

Durante la administración de Rodolfo Hernández (2016-2019), la Política Pública de Discapacidad se mantuvo como parte del Plan de Desarrollo “Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos”, dentro del eje de inclusión social. En términos generales, se dio continuidad al Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022, conservando tanto la estructura de líneas de acción como el funcionamiento del Comité Municipal de Discapacidad.

En este periodo se llevaron a cabo intervenciones visibles, principalmente en infraestructura. La Secretaría de Infraestructura adelantó obras de accesibilidad en instituciones educativas y escenarios deportivos, priorizando las adecuaciones físicas. También se realizaron campañas de sensibilización y se mantuvo la coordinación con el INVISBU para la asignación de subsidios de vivienda a personas con discapacidad.

No obstante, la ejecución del plan se vio afectada por dos factores clave: La crisis política derivada de la renuncia del alcalde en 2019 y la ausencia de un sistema de seguimiento riguroso de los indicadores. Aunque la política se mantuvo activa, su desarrollo fue desigual. Las acciones vinculadas con infraestructura avanzaron con mayor rapidez, mientras que otras, como las relacionadas con señalización y vivienda, presentaron notables retrasos.

En términos generales, se puede afirmar que existió continuidad operativa, ya que la política no fue eliminada ni reemplazada. Sin embargo, se evidenció una pérdida de articulación institucional y presupuestal que afectó su coherencia técnica. El énfasis del periodo estuvo más orientado a la ejecución de obras físicas que al fortalecimiento integral del enfoque de derechos que inspiró la política original.

De acuerdo con el Informe de gestión correspondiente al periodo 2016–2019 (Alcaldía de Bucaramanga, 2019), el Programa de Población con Discapacidad se incluyó dentro de la estrategia de Inclusión Social, específicamente en el componente destinado a la atención prioritaria de grupos vulnerables. El principal propósito durante estos años fue asegurar la continuidad operativa del Plan Municipal de Discapacidad establecido por el Decreto 0283 de 2013, lo cual evidencia que la política pública logró mantenerse activa dentro de la estructura institucional del municipio.

La meta fijada para el periodo fue explícita: “Mantener el Plan Municipal de Discapacidad”. Según los registros, esta meta alcanzó un cumplimiento del 100 %, con una ejecución presupuestal de 102 millones de pesos frente a los 128,9 millones programados, lo que muestra un grado razonable de ejecución financiera.

Sin embargo, este tipo de meta deja en evidencia un enfoque principalmente administrativo. El hecho de que la prioridad haya sido mantener la política vigente, sin introducir modificaciones o nuevas estrategias, demuestra continuidad institucional, pero no necesariamente un fortalecimiento del impacto social o una ampliación de los resultados en materia de inclusión y accesibilidad. En otras palabras, el gobierno de Rodolfo Hernández optó por sostener el marco existente antes que transformarlo, asegurando su operatividad, aunque sin profundizar en su desarrollo sustantivo.

El informe resalta dos aspectos principales en la aplicación de la Política Pública de Discapacidad. En primer lugar, se mantuvo el seguimiento al Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022, bajo la coordinación de la Secretaría de Salud y Ambiente, garantizando así la operatividad del marco establecido por el Decreto 0283. En segundo lugar, se registró una cobertura aproximada de 30.799 personas con discapacidad en Bucaramanga, cifra coincidente con la estimación presentada originalmente en el diagnóstico del plan.

Pese a lo anterior, al analizar el contenido del informe, se evidencia que el enfoque de la gestión fue principalmente administrativo. Aunque el seguimiento institucional y la cobertura poblacional demuestran sostenibilidad en la política, no se identifican avances sustanciales en las metas vinculadas con accesibilidad física, inclusión laboral o transformación del entorno urbano. Tampoco se reportan resultados concretos en materia de obras, programas educativos o iniciativas urbanísticas orientadas a la inclusión.

El presupuesto ejecutado, equivalente al 79 % de los recursos asignados, puede considerarse aceptable desde una perspectiva de gestión financiera, pero resulta limitado frente a la magnitud de la población objetivo. En conjunto, el periodo refleja una política que logró mantenerse vigente y con estructura funcional, aunque sin traducirse en progresos visibles o transformadores en la calidad de vida de las personas con discapacidad.

El documento también evidencia que la administración municipal entre 2016 y 2019 mantuvo una alineación plena con el Decreto 0283, ejecutando las acciones previstas dentro del marco del Plan Decenal sin modificar su estructura ni introducir nuevas líneas estratégicas. En esencia, el gobierno dio continuidad a la política tal como fue concebida, limitándose a garantizar su funcionamiento operativo.

Desde una perspectiva de continuidad, este periodo se caracterizó por la estabilidad institucional. Se preservaron los mismos responsables del plan, se mantuvo activo el Comité Municipal de Discapacidad y se actualizaron los registros poblacionales, lo que demuestra un seguimiento constante. Sin embargo, no se incorporaron innovaciones metodológicas ni se amplió la articulación intersectorial, lo que revela una gestión centrada más en la administración del plan que en su evolución.

Por tanto, se puede considerar que el gobierno de 2016–2019 aseguró la continuidad formal del Plan Municipal de Discapacidad, preservando su estructura institucional, su

presupuesto y su funcionamiento. No obstante, la prioridad estuvo en mantener la política en marcha más que en ampliarla o actualizarla. El cumplimiento total de la meta trazada demuestra eficiencia administrativa, aunque sin traducirse necesariamente en avances sustantivos en materia de accesibilidad o inclusión social.

En el periodo 2020 a 2022, durante la administración de Juan Carlos Cárdenas, el Plan de Desarrollo “Bucaramanga, Ciudad de Oportunidades” mantuvo la inclusión de las personas con discapacidad como parte del eje estratégico orientado a la atención de poblaciones vulnerables. Esta continuidad reflejó la decisión política de sostener la política pública formulada en el Decreto 0283 de 2013, asegurando su presencia dentro de la planeación municipal.

Entre las acciones desarrolladas se destacan la integración del enfoque de discapacidad en la planificación estratégica del municipio, la permanencia del Comité de Accesibilidad como espacio de articulación institucional y la actualización parcial de los diagnósticos que permitían ajustar la información sobre la población beneficiaria. También se ejecutaron proyectos de infraestructura accesible y se adecuaron espacios públicos en zonas priorizadas, aunque con un alcance más limitado de lo previsto inicialmente (Alcaldía de Bucaramanga, 2023).

En términos generales, la continuidad de la política durante este periodo fue más institucional y discursiva que material. Si bien la inclusión de las personas con discapacidad se mantuvo como prioridad en la agenda municipal, las restricciones presupuestales y la necesidad de redirigir recursos hacia la reactivación pospandemia limitaron la capacidad de ejecución. En consecuencia, la gestión de Cárdenas preservó la vigencia del enfoque de inclusión, pero con resultados prácticos modestos en comparación con las metas del Plan Decenal.

El seguimiento realizado en el marco del Sistema Municipal de Seguimiento a Políticas Públicas, liderado por la Secretaría de Planeación del Municipio de Bucaramanga, corresponde a

resultados, con base a los indicadores cuantitativos propuestos en el plan, aspecto de vital relevancia en el diseño de la evaluación a diseñar e implementar.

En torno a la aplicación de la “Teoría del Cambio” propuesta en el componente de valoración, es menester identificar la adaptación de esta a la Política Pública objeto de análisis, a partir de los insumos disponibles y limitaciones identificadas previamente. Por su parte acerca de la Cadena de Valor, el Plan Municipal y su respectivo seguimiento, no contempla la relación lógica y secuencial propuesta.

La tarea de evaluar una PP no resulta nada fácil, en tanto lo explica Roth (2002) “No se puede tener un criterio de evaluación uniforme para todas las políticas públicas, sino que se trata de ajustar las herramientas de análisis en función del problema a examinar” (p. 130), comprendiendo como la Política de Salud Mental de Santander, debe ajustarse a esos criterios y herramientas propias del sector salud y plantear indicadores, los cuales han sido construidos, desde diferentes ópticas e interrogantes, tal como lo manifiesta Weyrauch (2012) “establecer algunas preguntas clave, permitirán seleccionar con mayor claridad y precisión los indicadores para medir el avance hacia los objetivos establecidos” (p. 1), no es para menos, Santander fue el primer departamento en adoptar la política pública en salud mental, por tanto ha de mostrar cierta ventaja frente a los demás entes territoriales, lo cual es posible verificar con el cumplimiento de los indicadores propuestos para su evaluación.

#### Continuidad – Línea política:

Es importante determinar los planes de desarrollo que se han vinculado en los últimos tres periodos de gobierno así:

**Tabla 8***Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015*

Plan de desarrollo municipal 2012-2015 “Bucaramanga capital sostenible”	
Alcalde	Luis Francisco Bohorquez Pedraza
Eje programático: lo social es vital bucaramanga crece contigo	Referente a la población en situación de discapacidad, el municipio de Bucaramanga promoverá la organización y operación de procesos pluralistas, abiertos, flexibles, incluyentes, con enfoque diferencial, de carácter social que propenden por la equiparación de oportunidades en los diferentes servicios: salud, educación, empleo, integración familiar, social y laboral; desarrollando programas de promoción y prevención de la salud, de atención, habilitación y rehabilitación, perfil ocupacional y vocacional, cultural, recreación y deporte, vivienda y comunicación, vinculando a los diferentes sectores de la sociedad tanto estatales como privados y ONGS, logrando que las personas en condición de discapacidad sean parte integral y activa de la sociedad, de acuerdo a lo establecido en la Política Pública aprobada mediante Acuerdo Municipal 053 de Diciembre 10 de 2010.
Subprograma: Atención a población en situación o condición de discapacidad	Objetivo: Promover la eliminación de barreras sociales, arquitectónicas, culturales y laborales

que impiden la plena integración de las personas con discapacidad a la vida activa, e independencia a través de acciones articuladas que propendan por el bienestar de esta población y su entorno familiar

## Tabla 9

### *Plan de Desarrollo 2016-2019*

Plan de desarrollo 2016 – 2019, gobierno de las ciudadanas y los ciudadanos.

<p>Alcalde: 2.1.3 línea estrategica 2: inclusion social</p>	<p>Rodolfo Hernández Suárez Fundamentados en los principios de diseño universal y seguridad vial se desarrollarán redes peatonales, ciclo rutas y espacios públicos de alta calidad arquitectónica y urbane, garantizando superficies seguras, accesibles y continuas que permitan la integridad, movilización y un adecuado aprovechamiento de todos los ciudadanos, especialmente aquellos más vulnerables (niños, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, entre otros), evitando y minimizando los confortamientos y efectos negativos del tráfico motorizado, promoviendo sistemas alternativos de transporte y el intercambio modal. fortaleciendo el sistema de transporte masivo de la ciudad e irradiando por la ciudad las ventajas económicas, sociales, culturales, ambientales y de salud pública que esto conlleva. Este programa está enfocado en la reducción de barreras de todo tipo —sociales, físicas, culturales y arquitectónicas-, que impiden a esta población su integración en la sociedad. En principio, busca dar cumplimiento a la Política Pública Municipal, Departamental, Nacional frente al tema; así como al Plan Decenal del Deporte y la Ley 181 de 1995 o ley del Deporte, focalizando la asistencia hacia personas caracterizadas en este grupo poblacional, y que comparten otros tipos de condiciones que aumentan su condición de vulnerabilidad: Es decir, prioriza la ayuda municipal hacia personas con discapacidad que sean pertenecientes a grupos poblacionales como primera infancia, infancia, adolescencia y juventud; o que estén en situación de extrema pobreza. Para orientar este proyecto estratégico, se formular un Plan Maestro de Espacio el cual evaluara, determinara y priorizara la inversión en espacio público.</p>
---	--

**Tabla 10***Plan de Desarrollo 2020-2023*

Plan de desarrollo 2020 – 2023, Bucaramanga una ciudad de oportunidades

Alcalde:	Juan Carlos Cárdenas Rey
Diagnóstico	Según Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad – RLCPD, del Ministerio de Salud y Protección Social (2019), en la ciudad hay 49.856 personas en condiciones de discapacidad permanente, de las cuales el 25,6% presentan afectaciones en el movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas y el 21,2% afectaciones del sistema nervioso.

De acuerdo con la revisión de los planes de desarrollo de los tres últimos periodos de gobierno en el Municipio de Bucaramanga, se observa que en general, se ha dado continuidad a la Política Pública de Discapacidad, sin embargo, dentro de los planes de desarrollo no se evidencian las acciones y programas que buscan garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad en la ciudad, en torno a la línea estratégica de accesibilidad.

En términos generales, la política de Bucaramanga ha mostrado un alto grado de continuidad en los últimos años. Esto se debe a que los tres alcaldes que han gobernado la ciudad desde 2011 han priorizado las mismas áreas de inversión: infraestructura, educación y seguridad.

Por su parte Luis Francisco Bohórquez Pedraza (2011-2015), del Partido Liberal, fue el primer alcalde de Bucaramanga en ser elegido por un partido político desde 1992. Durante su gobierno, se centró en la inversión en infraestructura, educación y salud. También inició un programa de descentralización del gobierno municipal. Algunas de las obras de infraestructura más importantes realizadas durante el gobierno de Bohórquez Pedraza incluyen la construcción de la Avenida El Progreso, la remodelación del Parque de la Vida y la construcción de la sede de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. También se construyeron nuevos colegios y hospitales, y se ampliaron los servicios de salud pública.

Rodolfo Hernández Suárez (2015-2019), un candidato independiente, fue elegido alcalde de Bucaramanga en 2015 hasta 2019. Durante su gobierno, se centró en la construcción de vivienda social, la modernización del transporte público y la lucha contra la delincuencia. También creó un programa de becas para estudiantes universitarios de bajos recursos. Algunas de las obras de infraestructura más importantes realizadas durante el gobierno de Hernández Suárez incluyen la construcción de 10.000 viviendas sociales, la modernización del sistema de transporte público y la construcción de un nuevo centro de convenciones. También se reforzó la seguridad ciudadana y se crearon nuevos programas de prevención del delito.

Juan Carlos Cárdenas Rey (2020-2023), del Partido Conservador, ganó la alcaldía de Bucaramanga en 2020. Durante su gobierno, enfocó su atención en la construcción de nuevos colegios, la renovación de parques. Algunas de las obras de infraestructura más importantes realizadas durante el gobierno de Cárdenas Rey incluyen la adecuación de 20 nuevos colegios.

En términos generales, la política de discapacidad en Bucaramanga ha mostrado continuidad en los últimos años. Esto se debe a que los tres alcaldes que han gobernado la ciudad desde 2011 han priorizado la inclusión de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida social, económica y cultural.

Luis Francisco Bohórquez Pedraza (2011-2015), del Partido Liberal, fue el primer alcalde de Bucaramanga en ser elegido por un partido político desde 1992. Durante su gobierno, se centró en la inversión en infraestructura, educación y salud. También inició un programa de descentralización del gobierno municipal. En materia de discapacidad, Bohórquez Pedraza puso en marcha el Plan Municipal de Accesibilidad y Discapacidad (PMAD), que tenía como objetivo garantizar el acceso de las personas con discapacidad a todos los espacios públicos y servicios de la ciudad. El PMAD incluyó la construcción de algunas rampas, ascensores y baños adaptados, así como la capacitación de los funcionarios municipales en materia de accesibilidad.

Rodolfo Hernández Suárez (2015-2019), un candidato independiente, fue elegido alcalde de Bucaramanga en 2015 al 2019. Durante su gobierno, en el ámbito de la discapacidad, Hernández Suárez continuó con el PMAD de Bohórquez Pedraza y lo amplió para incluir nuevos programas y servicios. Por ejemplo, se creó un centro de rehabilitación para personas con discapacidad, y se creó un programa de formación laboral para personas con discapacidad.

Juan Carlos Cárdenas Rey (2020-presente) Cárdenas Rey, del Partido Conservador, ganó la alcaldía de Bucaramanga en 2020. Durante su gobierno, enfocó su atención en la adecuación de nuevos colegios, la liquidación y reestructuración del sistema de transporte público Metrolínea y la lucha contra la delincuencia. También en programas de mejoramiento de vivienda para las familias más vulnerables. En el ámbito de la discapacidad, Cárdenas Rey continuo con el trabajo de sus predecesores, anunció la construcción de un nuevo centro de atención integral para personas con discapacidad, así como la ampliación de los programas de formación laboral y de inclusión social.

En este sentido, se puede decir que la política de discapacidad en Bucaramanga ha mostrado una continuidad en los últimos años. Los tres alcaldes que han gobernado la ciudad han priorizado la inclusión de las personas con discapacidad y han puesto en marcha programas y servicios para garantizar sus derechos.

Sin embargo, también hay algunas diferencias entre los gobiernos de los tres alcaldes. Por ejemplo, Bohórquez Pedraza se centró más en la construcción de infraestructura accesible, mientras que Hernández Suárez se centró más en la creación de programas de formación laboral. Cárdenas Rey, por su parte, se enfocó en la construcción de un nuevo centro de atención integral para personas con discapacidad. En este sentido, será necesario ver si este grado de continuidad se mantiene o si se producen cambios significativos en la política de discapacidad en Bucaramanga.

### **Cumplimiento o Incumplimiento de las Metas**

Entre 2012 y 2022, Bucaramanga vivió tres administraciones que, aunque conservaron en el papel la apuesta por la inclusión de las personas con discapacidad, tuvieron enfoques bastante diferentes y esto terminó marcando el ritmo del avance en accesibilidad. Durante la gestión de Luis Francisco Bohórquez, entre 2012 y 2015, predominó un modelo de gobierno más tradicional, con un fuerte componente burocrático y la idea de que las políticas sociales se expresaban sobre todo en programas de asistencia. En esos años se dio un paso importante al sentar la base normativa del tema y a definir un plan de trabajo a largo plazo, pero casi todo se quedó en la planeación. Las inversiones en accesibilidad fueron escasas y las obras que se adelantaron no se distinguieron por tener criterios inclusivos muy claros. Fue una etapa en la que la política de discapacidad comenzó a existir formalmente, aunque todavía no lograba impactar la vida diaria de las personas.

El panorama cambió con la llegada de Rodolfo Hernández en 2016. Su administración se presentó como una ruptura con la política tradicional y centró sus esfuerzos en combatir el clientelismo y recortar aquello que consideraba gastos innecesarios. Esa visión tecnocrática terminó afectando las iniciativas sociales relacionadas con discapacidad, pues varias líneas de inversión quedaron relegadas. Aunque la política seguía vigente y no se desmontó, perdió fuerza en la práctica. Además, los espacios de participación ciudadana se debilitaron y la articulación entre instituciones disminuyó, lo cual frenó cualquier avance en accesibilidad.

En el periodo más reciente, bajo Juan Carlos Cárdenas, la situación volvió a dar un giro. Si bien al comienzo mantuvo el discurso de austeridad heredado, la llegada de la pandemia obligó a modificar prioridades y a mirar con mayor atención la situación de los grupos vulnerables. Desde 2021 en adelante hubo un impulso fuerte en la inversión social dirigida a la población con discapacidad y surgieron iniciativas visibles como la adecuación de viviendas y

espacios públicos o la entrega de ayudas técnicas. También se retomaron actividades con la comunidad y la accesibilidad empezó a aparecer con más claridad dentro de la gestión municipal. Gracias a esto, la implementación del plan comenzó a moverse con un ritmo más decidido y la cobertura mejoró.

Por tanto, aunque los tres gobiernos mantuvieron la política activa, solo el último periodo mostró una evolución concreta en accesibilidad. Lo que en un momento fue apenas un marco legal, terminó convirtiéndose en acciones que realmente empezaron a transformar el entorno urbano para quienes más lo necesitaban.

La Tabla 11 relaciona el enfoque político de cada administración con la capacidad en ejecución en accesibilidad.

**Tabla 11**

*Enfoque político y capacidad de ejecución en accesibilidad*

Periodo	Orientación política	Consecuencia para la accesibilidad urbana
2012–2015	Política social con énfasis en normatividad	Se crea la estructura del plan, pero la accesibilidad no se prioriza en la inversión.
2016–2019	Austeridad y control del gasto	La accesibilidad pierde impulso, hay baja ejecución y caída presupuestal.
2020–2022	Reactivación social + pandemia	La accesibilidad avanza con inversión fuerte y mayor institucionalidad.

Uno de los avances más significativos derivados del Plan Municipal de Discapacidad fue la creación de una línea de acción específica enfocada en la accesibilidad física y la vivienda. Esta línea introdujo un enfoque operativo y medible, con metas concretas, entidades responsables claramente designadas y un presupuesto proyectado a lo largo del periodo 2013–2022. Su aparición marcó una ruptura con las políticas previas, que tendían a ser más declarativas que ejecutivas, ya que por primera vez se tradujeron en objetivos verificables los principios de diseño universal, movilidad autónoma y derecho a la ciudad.

El Decreto 0283 de 2013 estableció con claridad la estructura institucional que debía guiar la implementación. La Secretaría de Infraestructura asumió la ejecución directa de las obras; la Secretaría de Planeación se encargó del componente técnico y normativo, asegurando la articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial; y el INVISBU tomó el liderazgo en los programas de vivienda accesible. La integración de estas tres dependencias dentro de una misma estrategia permitió mejorar la coordinación interinstitucional y garantizar la continuidad de las inversiones en cada vigencia presupuestal.

En su conjunto, esta línea de acción no solo fortaleció la capacidad operativa del municipio, sino que también sentó las bases para una gestión más coherente entre planeación, infraestructura y políticas sociales, consolidando un modelo de intervención urbana que reconocía la accesibilidad como un derecho y no como una concesión.

Por otra parte, el desarrollo del Plan Municipal de Discapacidad marcó un cambio de enfoque en la manera en que Bucaramanga abordaba la accesibilidad. Lo que antes se entendía como una serie de intervenciones puntuales en infraestructura pasó a integrarse dentro de la planeación urbanística general del municipio. La Secretaría de Planeación asumió un papel central en este proceso, encargándose de verificar que las obras licenciadas por los curadores urbanos cumplieran con las normas de accesibilidad, y de ajustar el Manual de Espacio Público en coherencia con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2013–2027.

Este cambio representó un avance institucional importante, pues consolidó la accesibilidad como un requisito técnico obligatorio dentro del diseño y licenciamiento urbano, y no únicamente como un componente de política social. En consecuencia, la inclusión de criterios de accesibilidad en los instrumentos normativos y de planificación urbana permitió que el enfoque de discapacidad se transversalizara en las decisiones sobre desarrollo territorial.

Gracias a esta incorporación estructural, Bucaramanga logró asegurar una continuidad técnica más allá de los ciclos de gobierno, garantizando que los principios de accesibilidad y diseño universal se mantuvieran como parte del marco regulatorio permanente del crecimiento urbano de la ciudad.

Así mismo, a lo largo del periodo 2013–2022, el Comité Municipal de Discapacidad mantuvo un papel activo como espacio de articulación entre las distintas dependencias del gobierno local y las organizaciones sociales vinculadas al tema. Este comité no solo acompañó los procesos de seguimiento del Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022, sino que también impulsó la incorporación de metas relacionadas con la accesibilidad y la inclusión en los Planes de Desarrollo Municipales de cada administración, garantizando la coherencia y continuidad de la política a lo largo del tiempo.

De manera paralela, la Secretaría de Salud y Ambiente integró el componente de accesibilidad dentro de sus programas de atención prioritaria, conectando los objetivos de salud pública con la reducción de barreras físicas, sociales y comunicativas. Esta articulación permitió vincular los esfuerzos de inclusión con la atención integral a la población con discapacidad, fortaleciendo el carácter transversal de la política.

Por tanto, estos avances permitieron que Bucaramanga consolidara una infraestructura pública más accesible, incorporara el principio de accesibilidad como criterio esencial en la planeación urbana, y fortaleciera los mecanismos de coordinación interinstitucional. Tales resultados evidencian que la ciudad logró sostener en el tiempo una política pública estructurada, coherente y sostenible, que evolucionó desde la formulación normativa hacia la integración efectiva en la gestión urbana y social del municipio.

Por lo anterior, es posible concluir que, en cuanto a la preservación de los programas de gobierno, en lo concerniente a la política pública para población con discapacidad, durante la

administración del alcalde Luis Francisco Bohórquez, se gestó y formalizó la Política Pública de Discapacidad de Bucaramanga, mediante la expedición del Decreto 0283 de 2013, que dio origen al Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022. Este instrumento organizó la política en nueve líneas de acción que abordaban áreas como accesibilidad física, educación, vivienda, salud, cultura y comunicación incluyente. En esta etapa se consolidó la estructura programática y se sentaron las bases normativas e institucionales que garantizarían la continuidad del proceso en los años siguientes.

La administración de Rodolfo Hernández dio continuidad al trabajo iniciado, manteniendo en ejecución el Programa Población con Discapacidad, dentro del componente Atención prioritaria y focalizada a grupos vulnerables. Los informes de gestión (Alcaldía de Bucaramanga, 2019) confirman que no se introdujeron reformas al plan ni se crearon nuevos programas, sino que se continuó con los lineamientos y metas establecidos en el Plan Decenal 2013–2022. Las acciones se concentraron principalmente en accesibilidad física, vivienda y salud pública, reflejando una continuidad programática y administrativa sin rupturas institucionales, aunque con énfasis en la gestión operativa más que en la innovación o expansión de la política.

Bajo el Plan de Desarrollo “Bucaramanga, Ciudad de Oportunidades”, la administración de Juan Carlos Cárdenas mantuvo el enfoque de inclusión hacia las poblaciones vulnerables, entre ellas las personas con discapacidad. Las dependencias municipales continuaron ejecutando acciones derivadas del mismo Plan Decenal del Decreto 0283, adaptando las prioridades a un contexto marcado por la pandemia y la posterior reactivación económica. Las inversiones se orientaron principalmente a la adecuación del espacio público y a la infraestructura accesible, aunque no se formuló una nueva política. Por tanto, el marco establecido en 2013 siguió siendo la referencia principal, garantizando la continuidad de la política pública durante toda la década.

## **Financiación y Sostenibilidad**

En cuanto a la financiación de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga, esta se caracterizó por su continuidad institucional a lo largo del periodo 2013–2022, aunque con variaciones importantes en la magnitud de los recursos y en su distribución entre las dependencias responsables.

El Decreto 0283 de 2013 definió un esquema financiero sustentado principalmente en recursos propios del municipio, complementados con aportes de las distintas secretarías ejecutoras —Infraestructura, Planeación, INVISBU, Salud y Educación—, y en algunos casos con recursos de cofinanciación nacional. Este modelo permaneció vigente durante toda la década, con presupuestos anuales incluidos en los Planes Operativos de Inversión (POAI) de cada dependencia, lo que permitió mantener la estructura institucional del plan sin interrupciones presupuestales.

De acuerdo con los datos del informe al Consejo de la ciudad (Alcaldía de Bucaramanga, 2019), la Secretaría de Infraestructura concentró cerca del 70% de la inversión total, principalmente en obras de adecuación de espacio público, instituciones educativas y escenarios deportivos. Por su parte, el INVISBU y la Secretaría de Planeación contaron con asignaciones menores, aunque constantes, destinadas a los programas de vivienda accesible y control urbanístico, respectivamente.

Durante la administración de Rodolfo Hernández (2016–2019), el informe de gestión registró un presupuesto asignado de \$128.950.000 para el programa de discapacidad, con una ejecución de \$102.000.000, equivalente al 79% del total programado. Este porcentaje refleja una eficiencia financiera moderada, pero también evidencia un alcance limitado frente a las metas ambiciosas trazadas en el plan decenal. Por ello, se puede colegir que la estabilidad del modelo de financiación garantizó la operatividad de la política, aunque la escala de los recursos resultó

insuficiente para alcanzar transformaciones más profundas en materia de accesibilidad e inclusión social.

Por su parte, durante el tercer gobierno, la administración municipal mantuvo sin modificaciones la estructura programática del Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022, adoptado mediante el Decreto 0283 de 2013. El informe oficial de gestión (Alcaldía de Bucaramanga, 2023) confirma que las acciones del cuatrienio se desarrollaron dentro del programa “Población con Discapacidad”, inscrito en el componente Atención Prioritaria y Focalizada a Grupos Vulnerables. No se introdujeron nuevas metas ni programas, lo que demuestra una continuidad total de la política pública a lo largo de tres administraciones consecutivas, con un enfoque constante en seguimiento, asistencia y rehabilitación.

Durante el periodo 2020–2023, la inversión alcanzó los \$7.214 millones, una cifra considerablemente superior al presupuesto ejecutado en el cuatrienio anterior (\$102 millones entre 2016 y 2019, según el informe de Rodolfo Hernández). Este incremento refleja una recuperación financiera y una intensificación del compromiso presupuestal con la política de discapacidad, incluso en un contexto adverso marcado por la pandemia y sus efectos económicos.

Así mismo, el comportamiento del gasto evidenció una progresividad interanual, con los mayores niveles de inversión registrados en 2021 y 2022, coincidiendo con la fase de reactivación económica pospandemia. El año 2021, con una asignación de \$2.533 millones, fue el de mayor ejecución, lo que sugiere una priorización del gasto social orientado a rehabilitación, entrega de ayudas técnicas y subsidios dirigidos a personas con discapacidad.

Según el informe del gobierno de Juan Carlos Cárdenas (Alcaldía de Bucaramanga, 2023), las acciones del programa beneficiaron a 1.133 personas en las diez comunas de Bucaramanga, lo que equivale aproximadamente al 3,6% de la población con discapacidad

diagnosticada (estimada en 30.799 personas). Esta cifra muestra avances en la focalización y en la llegada efectiva de los programas a distintos territorios del municipio, aunque la cobertura sigue siendo limitada en relación con el universo poblacional total.

## **Gobernanza**

Por otra parte, y en cuanto a las líneas políticas de estos tres gobiernos, la administración de Luis Francisco Bohórquez (2012-2015) operó bajo una lógica de política social clásica, enfocada en la protección, el bienestar y la garantía de derechos. Su gestión se centró en el diseño estructural y normativo, lo que permitió la formulación e institucionalización del Plan Decenal de Discapacidad (2013–2022). El énfasis estuvo en construir el marco legal, definir las líneas de acción y establecer la base organizativa de la política, más que en su ejecución material.

Con un estilo de gestión más tecnocrático y orientado a la eficiencia, el gobierno de Rodolfo Hernández priorizó el control administrativo, la austeridad fiscal y la gestión por resultados. La política social tuvo menor protagonismo mediático, aunque no se desmantelaron los programas existentes. En el caso de la discapacidad, se mantuvo la estructura y se garantizó la operatividad del plan, asegurando continuidad administrativa sin mayores innovaciones o ampliaciones en cobertura.

Aunque perteneciente al mismo movimiento político del segundo gobierno, la administración de Juan Carlos Cárdenas retomó un enfoque más social y participativo, orientado hacia la inclusión y la sostenibilidad. Se fortaleció la inversión pública, se amplió la cobertura y se reforzó la articulación interinstitucional, especialmente durante la etapa de reactivación pospandemia. Su estilo de gestión buscó equilibrar la disciplina fiscal con un enfoque de mayor sensibilidad social.

Por tanto, las tres administraciones presentaron diferencias ideológicas y de gestión, pasando de un enfoque social–normativo (2012–2015) a uno técnico–gerencial (2016–2019) y finalmente a una visión social–inclusiva (2020–2022). No obstante, la Política Pública de Discapacidad permaneció estable y vigente a lo largo del decenio, resistiendo los cambios de orientación política y demostrando un alto grado de institucionalización y sostenibilidad en el tiempo.

De forma semejante, en las tres administraciones la relación con el Concejo de Bucaramanga presentó diferencias en su intensidad política y en los niveles de cooperación institucional. Sin embargo, en términos generales, existió una gobernabilidad suficiente para garantizar la continuidad y estabilidad de la Política Pública de Discapacidad.

La administración de Luis Francisco Bohórquez contó con una mayoría favorable en el Concejo Municipal, lo que facilitó la aprobación de los principales instrumentos normativos y presupuestales. En ese contexto se promulgó el Decreto 0283 de 2013, que formalizó el Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022, derivado del Acuerdo 053 de 2010. La alianza entre el ejecutivo y el Concejo permitió consolidar la institucionalización de la política, definir las líneas de acción y asegurar los recursos iniciales para su puesta en marcha. En esta etapa, el respaldo político fue clave para legitimar la política como un compromiso de ciudad y no como una iniciativa de un solo gobierno.

En contraste, la relación entre el alcalde Rodolfo Hernández y el Concejo fue tensa y conflictiva, marcada por desacuerdos políticos que terminaron con la renuncia del mandatario en 2019. A pesar de este clima adverso, el tema de discapacidad no se convirtió en objeto de controversia partidista. La Secretaría de Salud y Ambiente mantuvo la ejecución técnica del programa y la gestión de los recursos asignados, lo que permitió sostener la política sin

interrupciones. En este caso, aunque la gobernabilidad política fue limitada, la estabilidad técnica y administrativa aseguró la continuidad de las acciones del plan.

La administración de Cárdenas logró una gobernabilidad más estable y tecnocrática. Si bien el Concejo mantuvo posturas críticas en temas de movilidad o contratación, mostró apoyo constante en los asuntos sociales, especialmente en las iniciativas de inclusión. La aprobación del presupuesto 2020–2023 permitió incrementar significativamente los recursos destinados al programa de discapacidad, alcanzando \$7.214 millones durante el cuatrienio. Además, el Concejo respaldó proyectos de infraestructura accesible y vivienda inclusiva, vinculados al componente de Habitabilidad, reafirmando el compromiso con el Plan Decenal de Discapacidad.

Por lo anteriormente dicho, es posible concluir que, a lo largo de los tres gobiernos, la gobernabilidad política varió —pasando de un escenario de mayorías liberales a administraciones independientes con distintos estilos—, pero la política pública de discapacidad se mantuvo firme. Su carácter técnico, su enfoque de derechos y su naturaleza no partidista permitieron que trascendiera los cambios políticos, consolidándose como una política de Estado local, respaldada por consensos institucionales y sostenida en el tiempo.

### **Seguimiento y Evaluación de Impacto**

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, dentro de sus competencias tiene a su cargo la coordinación técnica y además la administración del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), que según el artículo 2.2.7.1.1.1 del Decreto 1082 de 2015 tiene como objetivo “generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), específicamente a través del seguimiento a los avances de este y los principales programas de Gobierno, así como la evaluación de las políticas

consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las estrategias que lo complementen (...). Decreto 1082 de 2015.

El artículo 29 de la Ley 152 de 1994 señala como una de las funciones del DNP el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, teniendo en cuenta lo relacionado con políticas, así como también con proyectos de inversión, además de señalar los responsables, términos y condiciones para efectuar la respectiva evaluación. Esta función la realiza el DNP mediante la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación y es liderada por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) y la Subdirección de Evaluación.

En el marco de esta función institucional que trasciende también a los normativos constitucionales con el artículo 343 de la Constitución Política Nacional, el DNP definió para la evaluación de políticas públicas, la ruta de trabajo interinstitucional denominada “Agenda Anual de Evaluaciones”. Según el artículo 2.2.7.3.2.1. del Decreto 1082 de 2015, esta agenda comprende “la relación de las intervenciones públicas de carácter estratégico que podrían iniciar el proceso de evaluación, bajo los protocolos de priorización establecidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en una vigencia fiscal determinada.” Decreto 1082 de 2015.

Esta agenda se elabora cada año a partir de un trabajo articulado entre varias instituciones, en donde se realiza una priorización de temas en cada uno de los sectores de la administración pública. Para esta priorización se aplican tres criterios, a saber:

El primer criterio, son las Intervenciones estratégicas, en donde prima la relevancia de la intervención para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, evaluaciones incluidas en los CONPES, intervenciones estratégicas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las que debido al volumen de inversiones y de beneficiarios atendidos, son de gran interés para el Gobierno nacional.

El segundo criterio es el de la Oportunidad para la evaluación. Este criterio tiene que ver con el momento en el que se va a realizar la evaluación. En este sentido, son priorizadas las intervenciones que serán objeto de reformulación. También se priorizarán intervenciones que no han sido objeto de ejercicios de evaluación previos.

El tercer criterio es el de la Factibilidad de la evaluación. En este criterio, se considera la necesidad de que la evidencia esté dentro del alcance de una evaluación, se revisa la disponibilidad de información, el involucramiento de las entidades implementadora de la intervención. Así las cosas, se priorizan las intervenciones que tengan una línea base y que deban realizárseles un seguimiento.

Una vez consolidados los resultados, es preciso referir, que, de 69 metas de producto del Plan de Acción, 60 contaban con programación para la vigencia 2022. No obstante, 43 metas lograron cumplimiento total o parcial a corte de 31 de diciembre para un avance del 78%.

Por otro lado, en cuanto a ejecución presupuestal, se ejecutaron recursos (miles de pesos) por el orden de \$190.705.276 de un total de \$220.570.676 programados para la vigencia, logrando así un cumplimiento del 86%. Por otro lado, en cuanto a ejecución presupuestal, se ejecutaron recursos (miles de pesos) por el orden de \$190.705.276 de un total de \$220.570.676 programados para la vigencia, logrando así un cumplimiento del 86%, para el caso específico de la línea de acción 3 el cumplimiento fue del 96%, en cuanto a ejecución presupuestal.

## Figura 1

### Recursos del Plan Municipal de Incapacidad

	RECURSOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DISCAPACIDAD (Recursos en Miles de Pesos)				
	2013 - 2022				
	RECURSOS PROGRAMADOS	RECURSOS EJECUTADOS	RECURSOS GESTIONADOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN	NIVEL DE GESTIÓN
LÍNEA DE ACCIÓN 1: Promoción, prevención, habilitación, rehabilitación y desarrollo comunitario en salud	1.451.565	1.146.433	159.495	79%	14%
LÍNEA DE ACCIÓN 2: Acceso, cobertura, permanencia, pertinencia, inclusión y educación de calidad	39.910.665	24.297.006	3.248.252	61%	13%
LÍNEA DE ACCIÓN 3: Accesibilidad física y vivienda	148.117.811	142.511.014	4.829.015	96%	3%
LÍNEA DE ACCIÓN 4: Transporte accesible	5.951.821	4.692.724	657.937	79%	14%
LÍNEA DE ACCIÓN 5: Comunicación incluyente	25.000	0	0	0%	-
LÍNEA DE ACCIÓN 6: Capacitación, formación, creación y fomento de unidades productivas generadoras de empleo e inclusión laboral de personas con discapacidad	8.633.867	5.557.235	273.261	64%	5%
LÍNEA DE ACCIÓN 7: Arte y cultura para todos	1.045.388	947.952	162.899	91%	17%
LÍNEA DE ACCIÓN 8: Deporte, recreación y escenarios incluyentes	1.495.389	1.123.351	113.420	75%	10%
LÍNEA DE ACCIÓN 9: Fortalecimiento integral de las personas con discapacidad y de las instituciones hacia una rehabilitación incluyente	13.939.170	10.429.561	146.139	75%	1%
<b>PLAN MUNICIPAL DE DISCAPACIDAD</b>	<b>220.570.676</b>	<b>190.705.276</b>	<b>9.590.418</b>	<b>86%</b>	<b>5%</b>

Por último, se refiere, que en el periodo que comprende los años 2013 a diciembre de 2022, el Plan de acción de la política pública de discapacidad, alcanzó un cumplimiento acumulado del 73%, para la línea de acción 3 se tuvo un cumplimiento del 51%.

## Figura 2

### Resumen del cumplimiento de las metas

	RESUMEN DEL CUMPLIMIENTO DE METAS POR LINEA DE ACCIÓN												
	CUMPLIMIENTO POR AÑO										META	AVANCE EN CUMPLIMIENTO	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022			2013 - 2022
LÍNEA DE ACCIÓN 1: Promoción, prevención, habilitación, rehabilitación y desarrollo comunitario en salud	100%	75%	81%	80%	90%	85%	100%	100%	95%	100%	82%	79%	✓
LÍNEA DE ACCIÓN 2: Acceso, cobertura, permanencia, pertinencia, inclusión y educación de calidad	81%	71%	61%	52%	66%	73%	62%	73%	78%	75%	80%	81%	✓
LÍNEA DE ACCIÓN 3: Accesibilidad física y vivienda	98%	48%	54%	21%	61%	59%	52%	18%	47%	45%	91%	51%	⚠
LÍNEA DE ACCIÓN 4: Transporte accesible	71%	73%	60%	97%	92%	97%	85%	74%	83%	100%	78%	88%	✓
LÍNEA DE ACCIÓN 5: Comunicación incluyente	50%	25%	0%	50%	65%	100%	100%	50%	100%	100%	79%	72%	✓
LÍNEA DE ACCIÓN 6: Capacitación, formación, creación y fomento de unidades productivas generadoras de empleo e inclusión laboral de personas con discapacidad	100%	79%	43%	34%	37%	51%	80%	70%	58%	78%	80%	72%	✓
LÍNEA DE ACCIÓN 7: Arte y cultura para todos	42%	77%	65%	100%	98%	76%	53%	53%	85%	84%	80%	95%	✓
LÍNEA DE ACCIÓN 8: Deporte, recreación y escenarios incluyentes	100%	69%	82%	66%	69%	31%	25%	56%	74%	80%	71%	75%	✓
LÍNEA DE ACCIÓN 9: Fortalecimiento integral de las personas con discapacidad y de las instituciones hacia una rehabilitación incluyente	25%	39%	21%	1%	25%	43%	74%	33%	34%	41%	79%	40%	✗
<b>PLAN MUNICIPAL DE DISCAPACIDAD</b>	<b>74%</b>	<b>62%</b>	<b>52%</b>	<b>56%</b>	<b>67%</b>	<b>68%</b>	<b>70%</b>	<b>59%</b>	<b>73%</b>	<b>78%</b>	<b>80%</b>	<b>73%</b>	<b>✓</b>

De acuerdo con el Decreto No. 0283 de 2013 se finaliza la implementación en el horizonte de 10 años de la política pública y el plan municipal de discapacidad en el municipio de Bucaramanga. Lo anterior, supone el desarrollo de una evaluación técnica para evaluar los resultados y el impacto de implementación de estos ejercicios de planeación territorial.

### **Revisión y actualización del marco estratégico**

La política pública de discapacidad en Bucaramanga, creada a través del Decreto 0283 de 2013, completó su periodo de aplicación entre 2013 y 2022. Durante esos años, permitió avanzar notablemente en temas de inclusión, accesibilidad y coordinación entre instituciones. Sin embargo, el tiempo transcurrido y los cambios del entorno urbano y social hacen evidente la necesidad de renovarla. La ciudad enfrenta ahora retos distintos, marcados por el crecimiento tecnológico y las nuevas exigencias de los derechos humanos, lo que obliga a revisar tanto su estructura como su enfoque.

El marco legal que dio origen a la política fue pensado para un momento en que la prioridad era crear una base institucional sólida y asegurar su permanencia en el tiempo. Hoy la situación es distinta: Bucaramanga ya cuenta con esa base consolidada y con aprendizajes suficientes para dar un paso más allá. Por eso, se plantea pasar de una política orientada al sostenimiento administrativo a una que impulse transformaciones más profundas en el territorio.

Esa actualización debería incluir, en primer lugar, la renovación formal del Plan Municipal de Discapacidad a través de un nuevo decreto o acuerdo que proyecte sus metas hasta 2032. También se propone integrar temas que antes no estaban en el panorama local, como la accesibilidad digital, la movilidad inteligente, las tecnologías de apoyo y la construcción de entornos urbanos seguros e inclusivos, en coherencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 10 y 11. Finalmente, resulta indispensable ajustar la política a las disposiciones nacionales más recientes, entre ellas los avances del CONPES de Discapacidad y las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.

El nuevo marco estratégico de la política pública de discapacidad en Bucaramanga debe ir más allá de la simple contabilización de obras o subsidios. Ya no basta con medir cuántos metros de andén se construyeron o cuántas ayudas se entregaron; ahora se trata de evaluar qué

tanto han cambiado las condiciones de vida de las personas con discapacidad, su movilidad y la forma en que la ciudad elimina o mantiene sus barreras.

Para lograrlo, se propone diseñar indicadores que midan resultados e impactos reales. Algunos ejemplos son el porcentaje de rutas peatonales continuas y accesibles, que reflejaría la accesibilidad urbana efectiva; la proporción de estaciones y vehículos del transporte público adaptados para personas con discapacidad, que permitiría valorar la movilidad inclusiva; y el nivel de satisfacción de la población con discapacidad en el uso del espacio público, que serviría como indicador de percepción ciudadana. Estos datos deberían compararse año tras año y, además, en evaluaciones cada década para evidenciar avances o retrocesos en el tiempo.

Por otra parte, el nuevo plan debe reafirmar un cambio de paradigma: dejar atrás la visión asistencial y consolidar el modelo social de la discapacidad, que entiende que las limitaciones no están en las personas, sino en los entornos que no se adaptan a ellas. Bajo esa mirada, el principio de accesibilidad universal debe asumirse como una responsabilidad transversal de toda la administración municipal. A la vez, los ajustes razonables deben aplicarse de manera obligatoria en obras públicas y también en las privadas que tengan uso público.

Por tanto, se plantea incluir la interseccionalidad como criterio de análisis, considerando que la discapacidad puede verse agravada o condicionada por otras variables como el género, la edad, la pobreza o la pertenencia étnica. Junto a esto, se propone incorporar indicadores que midan el cumplimiento de derechos, en línea con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

En este sentido, la revisión del marco estratégico también debería contemplar la creación de un Sistema Municipal de Información sobre Discapacidad, que integre datos de salud, educación, infraestructura y programas sociales. Esto permitiría contar con líneas base actualizadas sobre temas como accesibilidad, vivienda y movilidad, además de facilitar

decisiones sustentadas en evidencia y no en percepciones o informes aislados. Con una herramienta así, sería posible identificar las zonas del municipio que presentan mayores rezagos y priorizar intervenciones según las necesidades reales. Para complementar este proceso, se recomienda elaborar un documento técnico-guía, similar a un Plan Maestro de Accesibilidad, que detalle metas anuales, estimaciones de costos, fuentes de financiación y las responsabilidades de cada dependencia involucrada.

De esta forma, el nuevo marco estratégico no puede limitarse a plantear metas: debe garantizar también su control y revisión constante. Por eso se propone establecer un sistema permanente de seguimiento, en el que la Secretaría de Planeación, junto con el Comité Municipal de Discapacidad, elabore informes de cumplimiento cada dos años. Estos reportes tendrían carácter público, deberían ser validados por representantes de la sociedad civil y presentados ante el Concejo Municipal para asegurar la transparencia del proceso.

El mecanismo de evaluación propuesto funcionaría en tres niveles. Primero, una evaluación de gestión, enfocada en el uso de los recursos y la ejecución operativa. Luego, una evaluación de resultados, destinada a medir avances concretos en cobertura de programas y reducción de barreras. Finalmente, una evaluación de impacto, que permita determinar si los cambios implementados realmente han mejorado la autonomía, la participación y la calidad de vida de las personas con discapacidad en Bucaramanga.

### **Planeación territorial con enfoque de accesibilidad universal**

En lo que respecta a la proyección hacia una política de ciudad accesible, la política pública debería servir como base para convertir a Bucaramanga en una “Ciudad Accesible 2032”, donde la accesibilidad sea un principio estructural del desarrollo urbano. Esto significa que las inversiones en vivienda, espacio público, movilidad y tecnología digital deben incluir

criterios de accesibilidad universal desde la etapa de diseño, evitando que se traten como simples adaptaciones posteriores. Bajo esa lógica, el tema de la discapacidad dejaría de ser un componente marginal de inclusión para transformarse en un eje transversal de la planeación urbana y social. De esta manera, la accesibilidad no se entendería como una obligación aislada, sino como una condición esencial del bienestar colectivo y de la sostenibilidad del municipio a largo plazo.

Por otra parte, la accesibilidad no puede seguir entendiéndose como un añadido dentro de los proyectos urbanos, sino como un pilar central de la planeación territorial. En el caso de Bucaramanga, la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT 2013–2027) brinda una oportunidad clave para incorporar de forma plena el enfoque de accesibilidad universal en la gestión y el desarrollo de la ciudad. Bajo esta perspectiva, cada espacio público, edificación, servicio y sistema de transporte debería concebirse desde su origen para ser usable por todas las personas, sin importar su edad, ni si presentan limitaciones físicas, sensoriales o cognitivas. Se trata, en esencia, de construir una ciudad pensada para todos, donde la inclusión no dependa de adaptaciones posteriores, sino de un diseño urbano que contemple desde el inicio la diversidad humana como parte natural del entorno.

En este sentido, la accesibilidad universal debe entenderse como un eje que atraviesa todos los instrumentos de planificación del municipio: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan de Desarrollo, el Plan de Movilidad, el Plan Maestro de Espacio Público y el Plan de Vivienda. En otras palabras, no se trata de un aspecto complementario, sino de un criterio que debe estar presente desde la fase de diseño de las metas y los proyectos de inversión pública. Incorporarlo desde el inicio evita que las adecuaciones se conviertan en simples reparaciones posteriores o en acciones aisladas que poco transforman la realidad urbana. Por ello, la administración municipal debería establecer una cláusula de accesibilidad obligatoria para toda

obra pública y para las construcciones privadas destinadas al uso público. Dicha cláusula tendría respaldo en las Normas Técnicas Colombianas NTC 6047 y 4144, así como en el Decreto 1538 de 2005, reglamentario de la Ley 361 de 1997, que protege los derechos de las personas con discapacidad. Con esto se garantizaría que ninguna infraestructura —sea un parque, un andén, una institución educativa o un edificio administrativo— pueda aprobarse o entregarse si no cumple los estándares de accesibilidad definidos por la normativa nacional.

Además de lo anterior, el principio de diseño universal debería incorporarse formalmente en las disposiciones urbanísticas locales. Esto permitiría que las intervenciones en el territorio contemplen la diversidad funcional de la población desde el momento en que son concebidas, sustituyendo la visión de una accesibilidad correctiva y tardía por una accesibilidad estructural y preventiva, pensada como parte integral del desarrollo urbano.

Otro punto clave es el consistente en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2013–2027 de Bucaramanga (Alcaldía de Bucaramanga, 2014), que incluyó algunas orientaciones relacionadas con la inclusión y la accesibilidad; sin embargo, su aplicación práctica ha sido limitada. En esta nueva etapa de planeación, resulta necesario actualizar el documento para consolidar una visión más integral y efectiva. Entre las acciones propuestas, se plantea la creación de un capítulo específico sobre “Ciudad Accesible e Inclusiva”, que articule los componentes de movilidad, espacio público y vivienda con las políticas locales de discapacidad. También se propone la elaboración de un Manual Técnico de Espacio Público Accesible, donde se definan con claridad las tipologías de andenes, rampas, señalización, franjas táctiles, mobiliario y cruces peatonales, con el propósito de unificar criterios en todo el municipio y evitar intervenciones dispersas o inconsistentes.

En este sentido, sería importante considerar la construcción de una cartografía de accesibilidad urbana, la cual permitiría identificar las zonas con mayor densidad poblacional,

flujo peatonal o concentración de equipamientos públicos. Esta herramienta facilitaría la priorización de las inversiones en los sectores con mayor impacto social. Además, el Manual Técnico debería integrarse al Sistema de Información Geográfica Municipal (SIG), de manera que se puedan monitorear los avances, detectar deficiencias y planificar nuevas obras con base en la cobertura y la continuidad de las rutas accesibles.

En lo que respecta a la accesibilidad urbana, esta no debe limitarse al entorno físico, sino extenderse al sistema de movilidad. Por ello, la planificación territorial debe asegurar una conexión efectiva entre el Sistema Integrado de Transporte Masivo (Metrolínea), los andenes, las ciclorrutas y las zonas peatonales. Las estaciones, buses y paraderos deben contar con rampas, plataformas niveladas, señalización táctil y sistemas auditivos que faciliten el desplazamiento de las personas con discapacidad. A su vez, los planes de movilidad deben incluir la movilidad asistida y el transporte especializado para quienes presentan discapacidades severas, coordinando estas acciones entre la Secretaría de Tránsito y la Secretaría de Desarrollo Social.

Por tanto, con un enfoque verdaderamente integral, la accesibilidad podría entenderse como una red conectada que enlaza vivienda, transporte, espacio público y servicios sociales, evitando así la fragmentación territorial y funcional que caracteriza muchas intervenciones actuales.

En el ámbito urbano y habitacional, la accesibilidad debe consolidarse como un requisito básico para la habilitación del suelo y el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social (VIS y VIP). Esto implica que toda nueva construcción, pública o privada, asegure un porcentaje mínimo de unidades accesibles o adaptables, tal como lo exige la Ley 1618 de 2013. De esta forma, los programas de mejoramiento de vivienda impulsados por el INVISBU deberían incorporar una línea específica de adecuaciones arquitectónicas accesibles, dirigida especialmente a hogares en condición de vulnerabilidad. Con ello, no solo se reducirían las

barreras dentro del entorno doméstico, sino que también se fomentaría la autonomía personal y la inclusión social, complementando las mejoras desarrolladas en el espacio público y en la infraestructura urbana.

Por otra parte, para garantizar que las normas de accesibilidad se apliquen realmente en la práctica, se propone la creación de un Sistema Municipal de Verificación Urbanística Accesible, liderado por la Secretaría de Planeación. Este mecanismo tendría la función de supervisar y hacer cumplir los criterios de accesibilidad en todos los proyectos de construcción y renovación urbana. Entre sus principales tareas estarían la revisión de los proyectos licenciados por los curadores urbanos para comprobar que incorporen adecuadamente los lineamientos de accesibilidad; la emisión de certificaciones tanto para obras públicas como privadas que cumplan los estándares; y la imposición de sanciones o medidas correctivas en los casos en que se detecten incumplimientos. Además, este sistema debería publicar reportes anuales de cumplimiento, integrados al informe del Comité de Accesibilidad, de modo que la ciudadanía pueda conocer los avances y deficiencias en la materia.

La creación de este sistema permitiría que la accesibilidad dejara de depender del interés o la voluntad política de cada administración y pasara a convertirse en una exigencia técnica permanente, sujeta a control y seguimiento institucional.

En cuanto a un enfoque territorial diferencial, puede considerarse que las condiciones de accesibilidad en Bucaramanga no son homogéneas. Mientras que zonas como el centro, Cabecera y San Francisco cuentan con infraestructura más adecuada, las comunas periféricas — especialmente Norte, Sur y Café Madrid— muestran importantes rezagos en andenes, vías y espacios públicos. Por ello, la planeación territorial debe incorporar un enfoque de equidad espacial, priorizando las inversiones en aquellos sectores con mayor concentración de personas con discapacidad y peores condiciones urbanas.

Una forma de materializar esta estrategia sería a través de los Proyectos Urbanos Integrales de Accesibilidad (PUIA), orientados a intervenir de manera continua tramos completos de andenes, parques y corredores peatonales bajo criterios de accesibilidad universal. Estos proyectos permitirían no solo mejorar la movilidad, sino también promover la integración social y territorial en los barrios más vulnerables.

Por lo anterior, y para que la accesibilidad universal sea una realidad y no un simple principio normativo, es necesario fortalecer una gobernanza participativa e inclusiva. Esto implica que la sociedad civil, y en particular las organizaciones de personas con discapacidad, participen activamente en la revisión del POT, en la formulación del Plan de Desarrollo y en la priorización de obras urbanas. En este sentido, el Comité Municipal de Discapacidad debe tener un papel consultivo y vinculante en estas decisiones, asegurando que la experiencia cotidiana de las personas con discapacidad sirva de base para el diseño de políticas y proyectos. La participación ciudadana, además de aportar legitimidad democrática, ofrece un conocimiento empírico valioso sobre las barreras reales que aún persisten en la ciudad.

Por tanto, incorporar el enfoque de accesibilidad universal en la planeación territorial implica transformar la forma en que Bucaramanga se concibe a sí misma: pasar de una ciudad dividida por obstáculos físicos y sociales a una ciudad conectada, caminable e inclusiva. Este cambio demanda una transformación tanto institucional como cultural, donde el derecho al espacio público y al desplazamiento autónomo sea reconocido como un bien urbano esencial, y no como un privilegio de unos pocos. Al avanzar en esa dirección, Bucaramanga no solo cumpliría con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, sino que también podría consolidarse como referente nacional en urbanismo inclusivo, demostrando que la accesibilidad es una condición clave para el desarrollo sostenible y equitativo.

## **Gobernanza y coordinación interinstitucional**

De forma paralela a lo hasta ahora dicho, es importante considerar que la sostenibilidad de la Política Pública de Discapacidad de Bucaramanga depende, en buena medida, de la capacidad institucional para mantener una gobernanza sólida y una coordinación efectiva entre las entidades responsables de su ejecución. Durante el periodo 2013–2022, se lograron avances importantes en el marco normativo y en la definición de los actores institucionales; no obstante, persisten debilidades en la articulación operativa, la distribución de responsabilidades y la gestión compartida de los recursos. Por ello, uno de los ejes fundamentales del nuevo ciclo 2023–2032 debe ser el fortalecimiento de la gobernanza como base de una política pública más coherente, participativa y sostenible.

Por tanto, la gobernanza, entendida como el conjunto de procesos que articulan a los sectores estatal, social y privado en la toma de decisiones, supone abandonar los modelos jerárquicos tradicionales y avanzar hacia formas de gestión más horizontales y colaborativas. En el caso de la discapacidad, esto significa que la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Infraestructura, el INVISBU, el INDERBU, la Secretaría de Salud y Ambiente, y las organizaciones civiles trabajen bajo un sistema común de planificación, ejecución y evaluación. Este modelo compartido exige además un liderazgo político firme por parte del alcalde, quien debe asegurar que la inclusión y la accesibilidad permanezcan dentro de las prioridades del desarrollo local, respaldadas por un compromiso institucional y presupuestal estable. El Comité Municipal de Discapacidad, principal instancia de participación y coordinación, ha tenido un papel relevante, pero su funcionamiento ha sido irregular y su impacto limitado. Es necesario reestructurarlo para que su composición refleje un equilibrio real entre instituciones públicas, academia y sociedad civil. Además, debe pasar de un rol meramente consultivo a uno deliberativo, con capacidad de seguimiento e incidencia directa en la definición

de planes, presupuestos y proyectos. El fortalecimiento del comité también pasa por la creación de espacios técnicos de trabajo en temas como accesibilidad urbana, educación inclusiva o empleo, que actúen de manera coordinada con las dependencias municipales. Del mismo modo, debe garantizarse transparencia y rotación en la designación de representantes, evitando que el comité se estanque o sea cooptado por intereses particulares. Si logra estas transformaciones, el comité podría consolidarse como un verdadero órgano articulador de la política pública, con capacidad de planificación, evaluación y control social.

Por otro lado, el enfoque de accesibilidad requiere coherencia entre los distintos sectores del gobierno local. Actualmente, las acciones relacionadas con discapacidad se encuentran dispersas en varios programas de salud, vivienda, infraestructura, deporte o cultura, lo que provoca duplicidades, falta de trazabilidad presupuestal y una débil coordinación institucional. Frente a esta situación, se propone la creación de un Mecanismo Intersectorial de Coordinación para la Inclusión, encabezado por la Secretaría de Planeación. Su propósito sería integrar los proyectos de accesibilidad física en los planes operativos anuales de inversión de todas las dependencias, consolidar un presupuesto unificado por líneas de acción y asegurar la coherencia técnica entre las obras de infraestructura y los estándares de accesibilidad. Este mecanismo también permitiría coordinar con el INVISBU la priorización de subsidios de vivienda accesible y la adecuación arquitectónica de los hogares de personas con discapacidad. La existencia de un comité técnico permanente dentro de esta estructura garantizaría que los proyectos no dependan de los cambios políticos o administrativos y que la inclusión se mantenga como un objetivo estructural del desarrollo urbano y social de Bucaramanga.

De esta forma, una política de accesibilidad solo puede consolidarse si existe una participación real y sostenida de la sociedad civil, las universidades, los gremios profesionales y el sector privado. Bucaramanga necesita avanzar hacia un modelo de gobernanza multinivel, en

el que los distintos actores no estatales participen de manera activa en cada etapa del ciclo de la política pública. En la fase de formulación, las universidades locales como la UIS, la UDES y Santo Tomás podrían aportar en el diagnóstico, la creación de indicadores y el diseño de metodologías de evaluación. Durante la implementación, el sector privado y las cámaras de comercio pueden jugar un papel decisivo promoviendo el empleo inclusivo y adecuando los espacios empresariales a las normas de accesibilidad. Finalmente, en la fase de evaluación, sería fundamental que las universidades y las organizaciones sociales lideren la creación de veedurías y observatorios especializados que emitan reportes técnicos e independientes. Esta articulación entre el Estado y la sociedad fortalecería la legitimidad de la política, aumentaría su transparencia y garantizaría una supervisión más cercana del uso de los recursos públicos.

También se identificó que uno de los desafíos más evidentes del periodo 2013–2022 fue la limitada capacidad técnica de las dependencias encargadas de poner en marcha los programas de discapacidad. Por esa razón, el nuevo ciclo debería centrarse en fortalecer las capacidades institucionales. Esto pasa por garantizar la formación continua de los funcionarios en temas de accesibilidad universal, diseño inclusivo y normatividad vigente, así como por crear unidades técnicas especializadas dentro de las Secretarías de Planeación e Infraestructura, dotadas de personal calificado para supervisar el cumplimiento de los estándares de accesibilidad. De igual manera, es necesario vincular profesionales en áreas de arquitectura, ingeniería y trabajo social con enfoque inclusivo, y promover el uso de herramientas tecnológicas que permitan gestionar, monitorear y evaluar proyectos con criterios de accesibilidad, como plataformas georreferenciadas que registren el avance de las obras. Con estas acciones, el municipio reduciría su dependencia de consultorías externas y consolidaría su capacidad técnica como garante directo del derecho a la accesibilidad.

Por ello, el enfoque de accesibilidad no puede quedarse dentro de los límites administrativos de Bucaramanga. La política pública debe integrarse a nivel regional, en coordinación con los municipios del área metropolitana —Floridablanca, Girón y Piedecuesta—, de modo que las rutas de transporte, los corredores viales y los equipamientos compartidos se diseñen bajo un mismo estándar de accesibilidad universal. Esta articulación podría materializarse mediante la creación de una Mesa Metropolitana de Accesibilidad e Inclusión, encargada de coordinar esfuerzos, compartir experiencias y optimizar recursos, con el apoyo financiero de la Gobernación de Santander y el Gobierno Nacional.

Por otra parte, la gobernanza institucional no tendría sentido sin mecanismos claros de transparencia y rendición de cuentas. Cada dependencia involucrada debería presentar informes semestrales de gestión ante el Comité de Discapacidad y el Concejo Municipal, mostrando tanto los avances financieros como los impactos sociales de los programas ejecutados. Estos informes tendrían que publicarse en el portal de transparencia del municipio en formatos accesibles, compatibles con lectores de pantalla, braille digital y lengua de señas. A su vez, la creación de un Observatorio Local de Inclusión y Accesibilidad, coordinado entre la Alcaldía y las universidades, permitiría consolidar una cultura de evaluación continua, basada en evidencia y orientada a la mejora constante de la política pública.

Es así como, y resumiendo lo hasta acá dicho, una gobernanza sólida no se define solo por la existencia de instituciones, sino por su capacidad de trabajar juntas, cooperar entre sectores y abrir espacios a la participación ciudadana. Fortalecer la coordinación interinstitucional en Bucaramanga significa construir un sistema integrado de gestión pública, donde la accesibilidad no sea responsabilidad de una sola secretaría, sino un compromiso compartido por todo el Estado local y la sociedad civil. Solo de esa manera la política de discapacidad podrá convertirse en una auténtica política de ciudad inclusiva y sostenible, capaz

de trascender los periodos de gobierno y de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad.

### **Sostenibilidad financiera y gestión de recursos**

Otro aspecto fundamental de la política pública de discapacidad es lo concerniente a la sostenibilidad financiera y gestión de recursos. Al respecto, si bien la ciudad consiguió mantener activa esta política pese a los cambios de orientación política en las distintas administraciones, lo cual demuestra cierto nivel de compromiso institucional, los estudios realizados evidencian una fuerte dependencia del presupuesto ordinario del municipio, una escasa diversificación de las fuentes de financiación y una limitada articulación con mecanismos de cofinanciación provenientes del gobierno nacional, departamental o de la cooperación internacional.

Por ello, asegurar la sostenibilidad financiera requiere avanzar hacia un modelo presupuestal estable, multianual y participativo, capaz de sostener la ejecución de los programas sin que estos se vean afectados por los ciclos políticos o las fluctuaciones fiscales. Esto implica planificar los recursos con una visión de largo plazo, fortalecer la gestión de alianzas con entidades nacionales e internacionales, y promover la participación ciudadana en la definición de prioridades de inversión. Solo así Bucaramanga podrá consolidar una política de discapacidad que no dependa de coyunturas administrativas, sino que se mantenga como un compromiso estructural del Estado local con la accesibilidad, la inclusión y los derechos humanos.

En este sentido, la creación de un Fondo Municipal de Inclusión y Accesibilidad (FMIA) permitiría dar un paso decisivo hacia la sostenibilidad financiera de la política pública de discapacidad en Bucaramanga. Este fondo, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social, pero con autonomía operativa y contable, serviría como un instrumento único para concentrar y administrar los recursos destinados a programas de inclusión y accesibilidad. Su diseño

facilitaría la ejecución multianual de los proyectos, evitando la pérdida de recursos al cierre de cada vigencia fiscal, y además permitiría recibir aportes externos provenientes de la cooperación internacional, del sector privado o de transferencias intergubernamentales.

Otro de sus beneficios sería garantizar una gestión más transparente, al operar con un sistema digital de seguimiento financiero que permitiera la trazabilidad de los recursos en tiempo real. Para asegurar su carácter participativo, el fondo debería contar con una Junta Directiva Mixta, integrada por representantes del gobierno local, del Concejo Municipal, del sector académico y de las organizaciones de personas con discapacidad. De esa manera, se consolidaría como un mecanismo técnico y ciudadano a la vez, orientado a la eficiencia en la gestión y al control social de los recursos.

La sostenibilidad, sin embargo, no puede depender exclusivamente del presupuesto municipal. Es indispensable diversificar las fuentes de financiación mediante una arquitectura financiera amplia y flexible. En el ámbito nacional, Bucaramanga podría acceder a recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para proyectos de infraestructura social y movilidad accesible, así como vincularse a programas de los ministerios de Vivienda, Transporte y Cultura, y del ICBF, en temas de vivienda adaptada, transporte inclusivo e inclusión cultural y recreativa. En el campo de la cooperación internacional, se podrían presentar proyectos ante organismos como el PNUD, la OMS, la Unión Europea o USAID, orientados a la accesibilidad urbana y los derechos humanos. Igualmente, sería posible establecer alianzas con ciudades hermanas o redes de municipios accesibles, generando intercambios técnicos y oportunidades de financiación conjunta.

A nivel local, también es clave incentivar la participación del sector privado a través de alianzas público-privadas de carácter social. La administración podría ofrecer deducciones tributarias o ventajas en licitaciones a las empresas que inviertan en obras accesibles, o promover

programas de responsabilidad social empresarial (RSE) destinados a financiar equipamientos o tecnologías inclusivas. Con esta estrategia, la política ganaría resiliencia frente a las crisis fiscales y aumentaría su capacidad de ejecución. Por otra parte, la planificación presupuestal debe evolucionar hacia un modelo basado en resultados y en el enfoque de derechos humanos. Esto significa que cada rubro del presupuesto municipal debe asociarse a metas concretas de accesibilidad y a indicadores verificables, como el número de rutas accesibles, las viviendas adaptadas o el nivel de satisfacción ciudadana. También resulta necesario establecer una línea presupuestal visible y exclusiva para accesibilidad universal dentro del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y asegurar que cada dependencia destine un porcentaje mínimo de su inversión a acciones inclusivas. De esta forma, el presupuesto dejaría de ser un instrumento meramente financiero para convertirse en una herramienta de garantía de derechos y de rendición de cuentas social.

De esta forma, la sostenibilidad financiera exige una corresponsabilidad territorial que articule los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno. Bucaramanga debe avanzar en la firma de convenios de cofinanciación con la Gobernación de Santander, orientados a proyectos metropolitanos de accesibilidad vial y transporte adaptado, y con los municipios del Área Metropolitana, para compartir infraestructura y recursos en obras de conectividad peatonal y movilidad inclusiva. Del mismo modo, la coordinación con el Gobierno Nacional permitirá acceder a fondos sectoriales y programas de inversión regional. Esta cooperación fiscal y administrativa contribuiría a reducir la duplicidad de esfuerzos y a consolidar una visión regional de la inclusión, donde la accesibilidad se asuma como una responsabilidad compartida más que como un esfuerzo aislado de cada administración.

Por otra parte, una de las debilidades más recurrentes de las políticas públicas locales es su dependencia del ciclo político de cuatro años. Con cada cambio de administración, muchas

iniciativas pierden impulso o se reformulan desde cero, generando discontinuidad institucional y pérdida de recursos. Para evitar que esto ocurra con la Política Pública de Discapacidad, se propone la adopción de un Esquema de Planeación Multianual (EPM) que permita proyectar las metas financieras y operativas a un horizonte de entre ocho y diez años. Este esquema garantizaría que los proyectos de accesibilidad no se limiten a los tiempos de un solo gobierno, sino que se ejecuten de manera sostenida bajo una ruta común. Además, incluiría la aprobación de vigencias futuras por parte del Concejo Municipal, lo que permitiría asegurar la continuidad presupuestal y mantener los compromisos contractuales más allá de los periodos administrativos. Con este modelo, la política ganaría estabilidad fiscal y credibilidad institucional, consolidando una gestión que trascienda los ciclos políticos y que dé continuidad a las obras y programas de inclusión.

La sostenibilidad financiera también debe sustentarse en una gestión transparente y sujeta a control público permanente. En ese sentido, la administración municipal debería publicar cada semestre la ejecución presupuestal del programa de discapacidad en su portal de transparencia, utilizando formatos accesibles como lengua de señas, lectores de pantalla y versiones en braille digital. Esta apertura informativa, acompañada de auditorías internas y externas por parte de la Personería Municipal y la Contraloría General de Santander, fortalecería la confianza ciudadana y garantizaría la vigilancia sobre el uso de los recursos. Asimismo, la creación de un Tablero de Control de Accesibilidad permitiría visualizar de forma clara y actualizada los proyectos en marcha, los montos invertidos y la población beneficiada, favoreciendo un control social más informado y participativo.

Considerando lo hasta aquí dicho, estas medidas permitirían avanzar hacia un modelo de planeación financiera estable, multianual y participativa, que rompa con la lógica de la gestión anual fragmentada. Bucaramanga necesita transitar hacia una administración basada en la

sostenibilidad, la transparencia y la equidad territorial, donde la accesibilidad no dependa de la voluntad política de turno, sino de un compromiso institucional permanente. Solo un sistema financiero sólido, respaldado por una diversificación de fuentes, mecanismos de cofinanciación intergubernamental y control ciudadano efectivo, podrá garantizar que la accesibilidad urbana se consolide como un derecho tangible y duradero, y no como una promesa que se desvanece con cada cambio de gobierno.

### **Seguimiento ciudadano y control social**

No menos importante resulta el seguimiento ciudadano y el control social, que representan componentes fundamentales para asegurar la legitimidad, la transparencia y la efectividad de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga. Su sostenibilidad no depende únicamente de los recursos financieros o de la capacidad técnica de las instituciones, sino también del grado de participación de la sociedad civil en la vigilancia, evaluación y co-creación de las decisiones públicas. Solo cuando los ciudadanos asumen un papel protagónico en este proceso es posible garantizar una gobernanza verdaderamente participativa, capaz de mantener la continuidad de las políticas más allá de los cambios electorales y de consolidar una cultura de corresponsabilidad entre el Estado y la comunidad.

El control social, en este sentido, no es una concesión institucional, sino un derecho y deber ciudadano reconocido por la Constitución de 1991 y regulado por la Ley 850 de 2003. Desde este marco, el seguimiento a la política de discapacidad debe trascender los reportes técnicos que elaboran las dependencias municipales y abrirse a una observación constante y crítica por parte de la ciudadanía. Las organizaciones de personas con discapacidad, sus familias y las asociaciones de apoyo tienen un papel insustituible en esta tarea. La accesibilidad, entendida como un derecho colectivo, requiere vigilancia continua sobre cómo se ejecutan los

recursos, cuál es la calidad de las obras y qué tan pertinentes son las intervenciones. Por tanto, la participación no puede ser simbólica o meramente consultiva: debe ser deliberativa y con poder de incidencia en la orientación de las políticas públicas.

Con ese propósito, se plantea la creación de un Observatorio Ciudadano de Accesibilidad e Inclusión (OCAI), que actúe como una instancia técnica y participativa dedicada a monitorear el cumplimiento de los objetivos del Plan Municipal de Discapacidad, evaluar la calidad de las obras de accesibilidad física y urbana, y difundir informes con indicadores, fotografías, mapas y análisis de brechas territoriales. Este observatorio podría operar mediante un convenio entre la Alcaldía, las universidades locales —como la UIS, la UNAB, la UDES y la Santo Tomás— y las organizaciones sociales, de modo que combine rigor académico y participación comunitaria. La vinculación de la academia aseguraría solidez metodológica y técnica en la recopilación y el análisis de los datos, mientras que la participación directa de las personas con discapacidad garantizaría la legitimidad ética y social del proceso.

De manera complementaria, se recomienda promover la creación de veedurías ciudadanas especializadas en accesibilidad, conforme a lo establecido en la Ley 850 de 2003. Estas veedurías podrían centrarse en temas específicos como las obras de infraestructura y espacio público, los programas de vivienda adaptada y la ejecución presupuestal del futuro Fondo Municipal de Inclusión y Accesibilidad. Su labor no solo permitiría ejercer vigilancia directa, sino también aportar información valiosa al Comité Municipal de Discapacidad, para que los reportes ciudadanos sean considerados en la planificación y priorización de nuevas intervenciones. La Personería Municipal, a su vez, debería desempeñar un papel de acompañamiento y garantía, brindando asesoría jurídica y técnica, y asegurando el acceso pleno a la información pública.

Para que estos mecanismos de control social funcionen adecuadamente, resulta indispensable fortalecer la transparencia activa y la rendición de cuentas inclusiva. El municipio debería publicar de manera periódica información sobre presupuestos, contratos, avances físicos y beneficiarios, en formatos accesibles que puedan ser consultados por toda la ciudadanía, incluidos quienes tienen discapacidades visuales o auditivas. Asimismo, las audiencias públicas de rendición de cuentas deberían transmitirse en línea con intérpretes de lengua de señas, subtítulos en tiempo real y materiales adaptados en lectura fácil o braille digital.

Por tanto, un modelo de rendición de cuentas verdaderamente inclusivo no solo mejora la transparencia, sino que transforma la cultura institucional, al reconocer que el acceso a la información es un derecho y que todas las personas deben poder participar, cuestionar y aportar a las políticas que las afectan. En este marco, la Política Pública de Discapacidad dejaría de ser un esfuerzo limitado a la administración para convertirse en un proyecto compartido, respaldado por la vigilancia activa y el compromiso ciudadano.

Así, la tecnología puede convertirse en una aliada fundamental para fortalecer el seguimiento ciudadano y ampliar los canales de participación social. En este sentido, resulta clave desarrollar una plataforma digital de monitoreo de accesibilidad urbana, en la que los habitantes puedan reportar barreras físicas —como andenes en mal estado, rampas inexistentes o falta de señalización— mediante fotografías georreferenciadas. A su vez, una aplicación móvil denominada “Bucaramanga Accesible” permitiría que las personas con discapacidad registren en tiempo real los puntos de la ciudad que presentan condiciones adecuadas o inadecuadas de accesibilidad. Toda esta información debería integrarse al Sistema de Información Geográfica Municipal (SIG), para facilitar el análisis y la toma de decisiones por parte de las Secretarías de Infraestructura y Planeación. Estas herramientas tecnológicas no solo empoderarían a la

ciudadanía, sino que también harían más eficiente la gestión pública, al ofrecer un diagnóstico actualizado y participativo sobre las condiciones reales de accesibilidad en la ciudad.

El seguimiento ciudadano, sin embargo, no puede operar de manera aislada del control político formal. Es necesario que los órganos institucionales asuman también su papel de vigilancia y evaluación. Por ello, el Comité Municipal de Discapacidad debería presentar cada semestre un Informe de Avance en Accesibilidad e Inclusión ante el Concejo Municipal, para que sea discutido en sesión plenaria. De igual modo, el Concejo podría incorporar dentro de su agenda anual una sesión exclusiva de control político destinada a revisar el cumplimiento del Plan Municipal de Discapacidad, garantizando la participación de representantes de la sociedad civil. Este tipo de prácticas institucionalizan la corresponsabilidad y fortalecen la legitimidad democrática de la política, al convertir la accesibilidad en un tema permanente de debate público.

No obstante, el control social solo puede ser efectivo si la ciudadanía cuenta con la formación y las herramientas necesarias para ejercerlo. En consecuencia, la administración municipal debe promover programas de educación cívica inclusiva dirigidos a las personas con discapacidad y a sus organizaciones. Dichos programas deberían ofrecer formación en temas de participación ciudadana, control fiscal y contractual, análisis de presupuestos públicos y uso de herramientas digitales de seguimiento. Además, la Secretaría de Educación y la Escuela de Gobierno local podrían incorporar módulos sobre inclusión y ciudadanía activa, fortaleciendo el tejido social y promoviendo una cultura de vigilancia participativa.

Por tanto, todas estas estrategias apuntan a consolidar una política pública de discapacidad que trascienda los límites de una sola administración y se convierta en un verdadero compromiso de Estado local. Una ciudadanía empoderada, informada y activa será el principal garante del cumplimiento de los derechos de accesibilidad e inclusión, transformando la relación entre la comunidad y el gobierno. La articulación entre observatorios, veedurías, mecanismos de

transparencia y herramientas tecnológicas creará un ecosistema participativo sólido y sostenible, en el que las personas con discapacidad dejarán de ser vistas como beneficiarias pasivas y asumirán el rol de agentes corresponsables del desarrollo urbano inclusivo de Bucaramanga.

### **Educación y cultura ciudadana para la inclusión**

La accesibilidad universal no se logra únicamente con rampas, señalización o ajustes legales; exige una transformación cultural profunda que modifique la manera en que la sociedad entiende, valora y convive con las personas con discapacidad. En Bucaramanga, a pesar de los avances logrados durante el periodo 2013–2022, aún persisten barreras actitudinales —prejuicios, desconocimiento y prácticas excluyentes— que impiden una participación plena de esta población en los espacios educativos, laborales y sociales. Superar estas limitaciones requiere apostar por una educación transformadora y una cultura ciudadana inclusiva, capaces de consolidar una ciudad accesible no solo en su infraestructura, sino también en su pensamiento colectivo y en los valores que guían la vida urbana.

Se considera que la educación tiene un papel fundamental en este proceso. Como ciudad con una amplia oferta universitaria y una densa red de instituciones educativas, Bucaramanga posee el potencial para convertirse en un verdadero laboratorio de inclusión. Es necesario que los currículos escolares, tanto en colegios públicos como privados, incorporen el enfoque de discapacidad y accesibilidad siguiendo los lineamientos del Decreto 1421 de 2017 sobre educación inclusiva. De igual manera, los docentes deben recibir formación continua en estrategias pedagógicas inclusivas, diseño universal para el aprendizaje, lenguaje de señas y atención a la diversidad. La cooperación entre el Ministerio de Educación, la Secretaría de Educación Municipal y las universidades locales puede dar lugar a diplomados, talleres y certificaciones que fortalezcan la formación en accesibilidad y diseño universal. Además, las

universidades podrían promover programas interdisciplinarios en arquitectura, ingeniería, trabajo social, psicología y comunicación, orientados al desarrollo de proyectos inclusivos. Una educación con estas características no solo enseña, sino que transforma actitudes y construye capacidades sociales duraderas.

El componente cultural es igualmente relevante. Bucaramanga cuenta con experiencias positivas en campañas de civismo y convivencia, pero carece de una estrategia sistemática centrada en la accesibilidad. Por ello, se plantea diseñar una Estrategia Municipal de Cultura Ciudadana para la Inclusión, coordinada entre las Secretarías de Desarrollo Social, Cultura y Planeación. Esta estrategia debería impulsar campañas de sensibilización que promuevan el respeto por el espacio público accesible, dirigidas a peatones, conductores y comerciantes, así como programas educativos y artísticos que fomenten la empatía y el reconocimiento de la diversidad. A través de medios de comunicación, redes sociales, teatro comunitario, murales o festivales culturales, se puede transmitir el mensaje de que la accesibilidad beneficia a toda la sociedad. Incorporar el lema “Bucaramanga, ciudad para todos” como símbolo institucional, acompañado de una identidad visual coherente, fortalecería el sentido de pertenencia y el compromiso ciudadano con la inclusión. Además, la accesibilidad debería integrarse en las actividades culturales y deportivas del INDERBU, la Secretaría de Cultura y las instituciones educativas, para que la inclusión sea parte de la vida cotidiana de la ciudad.

Por ello, el cambio cultural debe comenzar dentro del propio Estado. Las instituciones públicas tienen la responsabilidad de ser ejemplo en materia de inclusión. Para ello, se requiere implementar un plan de formación permanente para los servidores públicos sobre discapacidad, derechos humanos y atención inclusiva, junto con protocolos de atención accesible en todas las dependencias, que incluyan intérpretes de lengua de señas, señalización inclusiva y puntos de atención prioritaria. También es fundamental que los programas de inducción de nuevos

funcionarios y contratistas incluyan un módulo obligatorio sobre trato digno y accesibilidad universal. El intercambio de experiencias con ciudades como Medellín, Bogotá o Curitiba podría servir para adoptar buenas prácticas de gestión institucional inclusiva. Una administración pública que se forma se sensibiliza y actúa con coherencia fortalece su legitimidad y genera confianza en la ciudadanía. La educación y la cultura ciudadana, entendidas como pilares complementarios, son las que finalmente permitirán que Bucaramanga avance hacia una ciudad verdaderamente accesible e incluyente, en la que la diversidad se reconozca como un valor y no como una excepción.

### **Priorización de la periferia urbana y zonas rezagadas**

Uno de los elementos más importante de la política pública atiende al principio de accesibilidad universal, que no puede aplicarse de manera uniforme en todo el territorio, ya que cada zona de la ciudad presenta realidades y necesidades distintas. En Bucaramanga, la Política Pública de Discapacidad debe reconocer las marcadas desigualdades entre las áreas centrales — donde se concentra la inversión pública y existen mejores condiciones de infraestructura— y las comunas periféricas, que albergan a la población más vulnerable y enfrentan mayores rezagos en materia de accesibilidad física, movilidad y equipamientos urbanos. Alcanzar la equidad territorial se vuelve, entonces, una condición esencial para garantizar la efectividad del derecho a la accesibilidad y la inclusión social.

Como se evidenció en los informes de gestión, durante el periodo 2013–2022, gran parte de las inversiones en infraestructura accesible se focalizaron en el centro de la ciudad y en sectores de alta visibilidad, como Cabecera, San Francisco y La Concordia. En contraste, las comunas más alejadas —entre ellas Norte, Sur, Provenza, Café Madrid, Colorados y Morrórico— siguen presentando deficiencias estructurales graves. En estas zonas, los andenes

son inexistentes o están deteriorados, las rampas suelen ser improvisadas y no cumplen con las normas técnicas, la señalización táctil o auditiva es casi nula y muchos equipamientos públicos, como colegios, parques y centros de salud, carecen de adaptaciones adecuadas. A esto se suma la escasa conexión con el sistema de transporte público y con las rutas peatonales accesibles del centro. Esta realidad evidencia que la accesibilidad ha sido tratada más como un atributo estético o de modernización urbana que como un principio de justicia espacial y social. Por ello, el nuevo Plan Municipal de Discapacidad 2023–2032 debe enfocarse en redistribuir la inversión pública hacia los territorios donde las brechas de accesibilidad son más amplias.

Para orientar esa redistribución, la planeación urbana debe incorporar un enfoque territorial integral, sustentado en diagnósticos espaciales precisos y en la participación de las comunidades locales. La Secretaría de Planeación y la Secretaría de Infraestructura podrían desarrollar un Índice Territorial de Accesibilidad (ITA) que permita medir la cobertura de andenes accesibles por comuna, el número de equipamientos públicos adaptados, la distancia promedio a la ruta de transporte accesible más cercana y la proporción de población con discapacidad en cada área. Este índice serviría para construir un mapa de calor de la accesibilidad urbana, útil tanto para priorizar inversiones como para evaluar los impactos de los proyectos en el tiempo. Además, su integración al Sistema de Información Geográfica de Bucaramanga (SIGBGA) garantizaría transparencia, actualización constante y toma de decisiones basada en evidencia.

Por ello, superar la fragmentación de las intervenciones también requiere avanzar hacia una planificación más coordinada y multisectorial. En este sentido, se propone la creación de Proyectos Urbanos Integrales de Accesibilidad (PUIA), dirigidos especialmente a las comunas periféricas. Estos proyectos combinarían acciones de infraestructura y programas sociales, articulando esfuerzos de diferentes dependencias municipales. Su implementación debería incluir

la reconstrucción y nivelación de andenes y vías peatonales continuas, la instalación de rampas, pasamanos y franjas táctiles, la adecuación de parques, centros comunitarios y polideportivos, y la conexión con estaciones del transporte público. Además, los PUIA incorporarían componentes sociales de capacitación, empleo y sensibilización comunitaria, fomentando la apropiación ciudadana y la sostenibilidad de las obras.

El diseño y ejecución de cada PUIA debería realizarse con participación directa de las comunidades locales y de las organizaciones de personas con discapacidad, para asegurar que las intervenciones respondan a las características culturales, sociales y espaciales de cada territorio. Solo de esa manera la accesibilidad dejará de ser un privilegio concentrado en los sectores centrales y se convertirá en una realidad cotidiana para toda la población de Bucaramanga.

Por tanto, las intervenciones en las zonas periféricas de Bucaramanga deben coordinarse estrechamente con los programas de mejoramiento integral de barrios (MIB) y los proyectos de vivienda de interés social (VIS) liderados por el INVISBU. Solo de esta manera la accesibilidad podrá ir más allá del espacio público y extenderse al entorno doméstico, incluyendo viviendas, escaleras, patios y accesos residenciales. Esta articulación permitiría que las obras urbanas se complementen con adaptaciones arquitectónicas dentro de los hogares, garantizando una mejora real en la calidad de vida de las personas con discapacidad. En esa línea, se sugiere la creación de una línea de subsidios específicos para adecuaciones accesibles, dirigida a familias con personas en situación de discapacidad y concentrada especialmente en las comunas con mayores niveles de pobreza. De este modo, el derecho a la vivienda digna se conecta directamente con el derecho a la accesibilidad, haciendo de la inclusión un proceso tangible en la vida cotidiana.

Una propuesta para reducir las desigualdades espaciales es que la política pública debe incorporar un criterio explícito de equidad territorial en la distribución de la inversión. El Fondo Municipal de Inclusión y Accesibilidad, propuesto en apartados anteriores, debería destinar una

proporción significativa —al menos el 60 % de sus recursos— a intervenciones en las comunas identificadas con mayores rezagos por el Índice Territorial de Accesibilidad (ITA). Asimismo, los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías o del Plan de Desarrollo Municipal tendrían que incluir indicadores de cobertura y priorización social, garantizando que los barrios históricamente marginados reciban una atención proporcional a sus necesidades reales.

La sostenibilidad de estas acciones dependerá también de la participación directa de las comunidades locales. En cada comuna priorizada se propone la conformación de un Comité Local de Accesibilidad, integrado por líderes sociales, representantes de juntas de acción comunal, delegados de organizaciones de personas con discapacidad y funcionarios municipales. Este espacio serviría para realizar diagnósticos participativos sobre las barreras urbanas, definir prioridades de intervención y hacer seguimiento comunitario a la ejecución de las obras. Además, podría evaluar la calidad de las intervenciones y apoyar las labores de mantenimiento del espacio público. Con esta dinámica, la política pública se territorializa y se transforma en un proceso compartido entre la administración y la ciudadanía, reforzando la apropiación social del entorno urbano.

Por otra parte, la priorización de la periferia debe, a su vez, estar en sintonía con los principios de movilidad sostenible y desarrollo ambiental responsable. Los proyectos de accesibilidad no deben planificarse de manera aislada, sino integrarse con las rutas de Metrolínea, las ciclorrutas, los corredores verdes y los espacios públicos resilientes, promoviendo una movilidad segura, interconectada y accesible para todos los habitantes. Además, las obras deberán diseñarse bajo criterios de sostenibilidad, privilegiando el uso de materiales reciclables, pavimentos permeables y soluciones bioclimáticas, de modo que la inclusión se combine con el respeto por el medio ambiente y la eficiencia en el uso de los

recursos. Este enfoque vincula directamente la accesibilidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 10 y 11), fortaleciendo la coherencia entre inclusión social y planeación urbana sostenible. El éxito de estas políticas también requiere un sistema riguroso de seguimiento y evaluación. Cada intervención deberá acompañarse de indicadores que midan cobertura, calidad y nivel de satisfacción de la población beneficiada. El Comité Municipal de Discapacidad tendría que presentar informes anuales con un capítulo dedicado al avance de las zonas periféricas, apoyado en mapas comparativos y análisis de equidad territorial. A su vez, la Secretaría de Planeación debería incluir el componente de accesibilidad territorial en sus evaluaciones del Plan de Desarrollo, garantizando la continuidad de los proyectos más allá de los periodos administrativos.

De esta forma, la accesibilidad universal solo será posible si se consolida sobre la base de la equidad espacial. Priorizar las comunas periféricas y los barrios más rezagados implica revertir la lógica tradicional de concentración en el centro urbano y reconocer que la verdadera inclusión comienza en los territorios históricamente excluidos. Bucaramanga tiene hoy la oportunidad de avanzar hacia una ciudad policéntrica e inclusiva, donde todas las comunas, sin importar su ubicación o nivel socioeconómico, cuenten con espacios públicos accesibles, movilidad funcional y viviendas dignas para las personas con discapacidad. Si este enfoque territorial se integra de manera estructural en el nuevo plan 2023–2032, marcará un cambio de paradigma: el paso definitivo de una accesibilidad vista como privilegio, a una accesibilidad concebida como un principio de justicia espacial y social.

### **Evaluación Técnica de la Accesibilidad Física en Bucaramanga (2013–2022)**

Como se ha venido refiriendo en este trabajo, la accesibilidad física constituye un eje central dentro de la política de discapacidad, pues de ella dependen derechos tan básicos como la

movilidad cotidiana, la autonomía personal y la posibilidad de participar plenamente en la vida social. En este sentido, el Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022, formalizado a través del Decreto 0283 de 2013, incluyó una Línea de acción 3 orientada específicamente a la accesibilidad física y la vivienda, cuyo propósito era reducir y, en lo posible, eliminar las barreras arquitectónicas y urbanas que limitaban la inclusión. Por tanto, este capítulo analiza hasta qué punto las metas fijadas en esa línea lograron concretarse a lo largo del periodo 2013–2022, considerando tanto los avances registrados como las restricciones que persistieron.

Así mismo, y trayendo a colación el Decreto 0283 de 2013, la Línea 3 del Plan Municipal de Discapacidad definió un conjunto de metas orientadas a intervenir la infraestructura urbana bajo criterios de accesibilidad. En este sentido, se plantearon compromisos relacionados con la construcción y adecuación de andenes que cumplieran parámetros técnicos inclusivos, el desarrollo de rutas peatonales seguras para todas las personas, la adaptación progresiva de edificaciones públicas —entre ellas instituciones educativas, centros de salud y espacios comunitarios— y la incorporación del diseño universal en los proyectos nuevos de infraestructura. Por tanto, cada uno de estos objetivos quedó asociado a entidades responsables, previsiones presupuestales y calendarios de ejecución que se ajustarían al periodo de gobierno correspondiente.

Así, y con base en la revisión de los informes de gestión, los anexos presupuestales y diversos documentos de planeación municipal, se identifican variaciones claras en la ejecución de la Línea 3 durante los distintos gobiernos.

En el periodo 2012–2015, la administración orientó sus esfuerzos principalmente a la fase diagnóstica y de formulación. En este sentido, se elaboraron estudios técnicos y diseños urbanísticos, pero la materialización de obras fue reducida; de hecho, se cumplió menos del 20% de la meta relacionada con la adaptación de andenes.

En tanto se analiza el periodo 2016–2019, se evidencia que, aun contando con insumos técnicos previos, el ritmo de ejecución disminuyó. Se registró una reducción del presupuesto destinado a accesibilidad física y el número de intervenciones efectivamente entregadas fue bajo. Además, las obras se concentraron en sectores céntricos y no se avanzó en la creación de rutas peatonales integradas.

Por su parte, entre 2020 y 2022 se observa un aumento en la inversión en infraestructura inclusiva, especialmente en la renovación de espacios públicos. También se realizaron adecuaciones en algunas edificaciones educativas y culturales. No obstante, la cobertura continúa siendo limitada y persisten barreras significativas en zonas periféricas.

En consecuencia, se estima que al cierre del plan únicamente entre el 30% y el 40% de las metas vinculadas con la accesibilidad física lograron cumplirse.

Por lo anterior, y del análisis de los documentos revisados se desprenden varios problemas de carácter técnico que afectaron la implementación de la accesibilidad. En este sentido, se observa que la continuidad entre administraciones fue limitada: los diseños desarrollados por un gobierno no siempre fueron retomados por el siguiente, lo que generó pérdidas de insumos y retrasos acumulados. Además, la supervisión técnica de las obras resultó insuficiente, dificultando el control de calidad en las intervenciones realizadas.

Al respecto, también se advierte una articulación débil con las secretarías de Infraestructura y Planeación, lo que impidió incorporar de manera sistemática los criterios de accesibilidad en proyectos urbanos de mayor escala. Por tanto, en varios casos las adecuaciones se quedaron en intervenciones superficiales o no cumplieron la normatividad técnica vigente; por ejemplo, se identificaron rampas con pendientes incorrectas o elementos instalados sin cumplir los estándares requeridos.

Por tanto, el estudio permite concluir que existe una distancia considerable entre lo que se planificó y lo que se ejecutó en materia de accesibilidad física. Aunque el Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022 planteó objetivos amplios y necesarios, su ejecución fue parcial, con avances puntuales y una marcada heterogeneidad territorial. En consecuencia, la ausencia de un sistema riguroso de evaluación técnica limitó la capacidad de realizar ajustes durante la implementación. En tanto persistan estas debilidades, la sostenibilidad de las intervenciones — sobre todo en los sectores más vulnerables— seguirá siendo un desafío pendiente para la ciudad.

## Conclusiones

El examen de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga, a lo largo del periodo 2013–2022, permite observar que su permanencia no ha seguido un trayecto parejo. En tanto los tres gobiernos mantuvieron la política en vigencia, lo hicieron bajo ritmos y alcances distintos. El estudio sostiene que esta continuidad no responde solo a la existencia de normas rectoras, sino a un entramado de causas que fueron moldeando su impacto real sobre la ciudad.

Por un lado, se contextualiza que el andamiaje legal —la Convención de la ONU, la Ley 1618 de 2013 y el Decreto Municipal 0283— actuó como una especie de ancla institucional. Ese fundamento jurídico presionaba a la administración para no desmontar la política, lo que ayudó a evitar que cada cambio de gobierno implicara empezar de cero. Además, la permanencia de instancias como el Comité Municipal de Discapacidad y del plan decenal funcionó como soporte básico para que la política no dependiera únicamente de la simpatía o antipatía de los mandatarios de turno.

Sin embargo, ese piso legal no garantizó una continuidad en la práctica. La investigación concluye que el comportamiento del presupuesto y la voluntad administrativa tuvieron un peso decisivo. Durante 2016–2019, la idea de restringir el gasto provocó que varias iniciativas se frenaran, aun cuando la política seguía existiendo en el papel. A diferencia de este periodo, en los años 2020–2022 se aprecia un giro: con una apuesta más clara por la inclusión social y un aumento considerable de los recursos, se activaron obras y programas que aceleraron avances en accesibilidad. En consecuencia, la orientación política aparece como un factor que explica por qué ciertos años avanzaron y otros se estancaron.

Al respecto, también se plantea que las desigualdades dentro del territorio jugaron un papel importante. Las zonas centrales recibieron mayor atención, mientras que los sectores de la periferia quedaron rezagados. Esta brecha territorial se entiende por la forma en que se

priorizaron obras, por las limitaciones del presupuesto y por la ausencia de herramientas que garantizaran una distribución más equitativa de las inversiones.

Además, el estudio cuestiona la fragilidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación, lo cual debilitó la posibilidad de sostener una implementación coherente. En este sentido, la falta de indicadores, de controles transversales del gasto y de obligaciones de coordinación entre dependencias provocó que muchas decisiones dependieran más del estilo del gobernante que de un diseño institucional firme. Por tanto, la política, aunque constante en apariencia, mostró discontinuidades claras en su ejecución.

Otro elemento que se considera es el papel de la ciudadanía y de las organizaciones sociales. Cuando la presión comunitaria fue baja y la articulación con grupos de personas con discapacidad resultó débil, la política perdió presencia pública. En cambio, en los momentos donde estos actores insistieron y se movilizaron, la agenda volvió a ganar fuerza y visibilidad.

No obstante estas variaciones, el balance indica que Bucaramanga ha logrado sostener una política pública relativamente estable, aunque su alcance ha dependido de varios factores: el peso del marco legal, la existencia —aunque mínima— de institucionalidad, las prioridades del gobierno de turno, la disponibilidad real de recursos, la capacidad técnica, la acción colectiva y las brechas urbanas. En consecuencia, se concluye que la continuidad ha sido sólida en lo normativo, irregular en lo programático y cambiante en lo financiero. El desafío será transformar esta permanencia formal en una continuidad efectiva que permita garantizar, de verdad, el derecho a la accesibilidad universal de manera equitativa y sostenida.

**Tabla 12***Continuidad de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga (2012–2022)*

Periodo de Gobierno	Alcalde	Inversión estimada en el programa de discapacidad	Comportamiento de la financiación	Principales acciones ejecutadas	Evaluación de continuidad / discontinuidad
2012–2015	Luis Francisco Bohórquez Pedraza (Partido Liberal)	Planeación inicial. No se reportan montos significativos en ejecución directa.	Estable: fase de diseño, asignación de recursos técnicos y administrativos.	Formulación de la Política Pública de Discapacidad. - Aprobación del Decreto 0283 de 2013, que adopta el Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022.- Definición de las 9 líneas estratégicas y metas.- Creación del Comité Municipal de Discapacidad.	Alta continuidad normativa y política. Se consolida la base jurídica e institucional del programa. No se evidencia ejecución física significativa, pero se sientan las estructuras de gobernanza.
2016–2019	Rodolfo Hernández Suárez (Movimiento Cívico Lógica, Ética y Estética)	\$102 millones (aproximadamente)	Reducción significativa respecto al potencial del plan. Limitada asignación presupuestal.	Mantenimiento administrativo de la política.- Ejecución mínima de programas de inclusión social.- Seguimiento parcial al plan decenal.- Acciones puntuales en rehabilitación y apoyo institucional.	Continuidad administrativa, pero no expansiva. Se mantiene la política sin interrupción, aunque con baja visibilidad y débil ejecución presupuestal. Discontinuidad parcial en cobertura y ritmo de

2020– 2022	Juan Carlos Cárdenas Rey (Continuista – Independent e)	\$7.214 millones en el programa de discapacidad + \$13.000 millones en habitabilidad y vivienda accesible.	Aumento notable de la inversión. Recuperación y expansión del gasto social pospandemia.	Ejecución de proyectos de adecuación de espacios públicos y viviendas accesibles.- Fortalecimiento de programas de rehabilitación y ayudas técnicas.- Integración de líneas de acción con cultura, deporte y educación inclusiva.- Atención a 1.133 personas beneficiarias directas.	implementación. Alta continuidad financiera y programática. Consolidación de la política con ampliación presupuestal, fortalecimiento o institucional y mayor cobertura. Se mantiene la visión del plan decenal con enfoque de derechos y accesibilidad.
---------------	--	--	---	--	---

**Tabla 13**

*Continuidad y discontinuidad de la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga (2013–2022)*

Gobierno	Continuidad institucional	Continuidad financiera	Continuidad programática (acciones de accesibilidad)	Diagnóstico del escenario	Nivel de continuidad global
Luis Francisco Bohórquez	Alta continuidad normativa. Se adopta la política y el Plan Municipal de Discapacidad	Baja. Escasa asignación de recursos para accesibilidad	Baja. Pocas intervenciones urbanas o visibles	Continuidad con bajo desempeño → Escenario 1	Moderada, sostenida solo desde lo normativo
Rodolfo Hernández	La política se mantiene formalmente	Muy baja. Recorte de presupuesto	Baja. Implementación	Discontinuidad con bajo	Baja, continuidad

		para discapacidad	disminuida, baja cobertura	desempeño→ Escenario 2	solo declarativa
Juan Carlos Cárdenas	Se sostiene y refuerza la política	Alta. Aumento importante de inversión	Alta. Mayor número de obras accesibles y atención a beneficiarios	Continuidad con buen desempeño→ Escenario 3	Alta, institucional, financiera y operativa

Por tanto, el balance muestra que Bucaramanga ha avanzado notablemente en la consolidación de su política pública de discapacidad, aunque todavía tiene el reto de integrar la accesibilidad como principio central del desarrollo urbano. El nuevo periodo (2023–2032) deberá orientarse hacia una mirada más territorial y multisectorial, con énfasis en las zonas más rezagadas y en la participación de la ciudadanía. Solo a través de la articulación entre el Estado, la comunidad y el sector privado será posible construir una ciudad más inclusiva, donde la accesibilidad deje de ser un ideal administrativo y se convierta en una realidad cotidiana para todas las personas.

Considerando lo anterior, y según la lectura de resultados propuesta en la justificación de este trabajo, se concluye que el estudio permitió observar que la Política Pública de Discapacidad en Bucaramanga no ha tenido un desarrollo parejo a lo largo de los últimos años. Aunque la normativa se ha mantenido en el tiempo, el compromiso real de cada administración —en cuanto a recursos, acciones y cumplimiento de lo pactado en el Plan Municipal de Discapacidad 2013–2022— ha sido muy distinto. De hecho, la sola existencia de la política no ha significado que se avance al mismo ritmo ni con la misma seriedad.

De esta manera, en la alcaldía del 2012 al 2015, por ejemplo, se lograron ordenar las bases legales y se plantearon varias líneas de acción, pero la realidad fue que el presupuesto orientado a accesibilidad era casi inexistente y la ejecución fue tímida. En otras palabras, hubo continuidad, sí, pero con resultados pobres, como si la política estuviera escrita solo para no

dejarla morir, pero sin traducirse en beneficios concretos para quienes la necesitan. Más adelante, en el periodo 2016–2019, con Rodolfo Hernández como alcalde, la situación no mejoró. Incluso, se podría decir que hubo menos interés en asignar recursos y la accesibilidad pasó a un segundo plano en las decisiones de inversión. La política seguía vigente en los papeles, pero en la práctica se estancó, perdiendo impulso y presencia pública.

El panorama cambió en la administración 2020–2022. Allí se destinaron más recursos, aumentaron los apoyos a la población y se hicieron esfuerzos visibles en temas de rehabilitación y adecuaciones urbanas. Fue el primer momento en el que se pudo hablar de una política viva, que se notaba en la calle y no solo en los decretos. Por otro lado, no se hallaron períodos en los que, pese a no mantener una continuidad clara, se obtuvieran buenos resultados. Los avances reales siempre coincidieron con gobiernos que sostuvieron lo construido y apostaron por desarrollarlo mejor, lo cual deja en evidencia que las rupturas administrativas no han traído nada positivo en este tema.

De esta forma, estos resultados respaldan la idea inicial del trabajo: conservar la política con el tiempo es importante, pero no basta por sí solo para mejorar la accesibilidad. Todo depende de cuánto se invierta, del interés político de los mandatarios, de la coordinación entre sectores y de las capacidades de quienes implementan las acciones en el territorio. La evolución ha sido irregular: la estructura legal es estable, pero lo que se hace en los barrios y en la ciudad va a saltos, avanzando y retrocediendo según el momento. Por ello, Bucaramanga puede decir que tiene una política pública que no ha sido abandonada, lo cual tiene mérito. Sin embargo, todavía falta lograr que esa continuidad se traduzca en una mejora constante y sin retrocesos, para que el derecho a la accesibilidad no dependa de quién esté gobernando en un momento dado, sino que sea una garantía permanente.



### Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Bucaramanga. (2010). *Acuerdo Municipal 053 de 2010: Por medio del cual se establece la Política de Discapacidad en Bucaramanga*. Bucaramanga, Colombia.
- Alcaldía Bucaramanga. (2013). *Decreto 0283 de 2013: Por medio del cual se adopta el Plan Municipal de Discapacidad 2013–2014*.
- Alcaldía de Bucaramanga. (2014). *Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga POT (2013-2027)*.
- Alcaldía de Bucaramanga. (2019). *Informe de Gestión Secretaría de Salud y Ambiente de Bucaramanga Primer Trimestre 2019*.
- Alcaldía de Bucaramanga. (2023). *Informe de Gestión y Balance de Resultados 2020-2023*.
- Baena Paz, G. (2017). *Metodología de la Investigación*. Mexico: Patria.
- Cabrera Vega, F. I. (2019). *Movilidad urbana, espacio público y ciudadanos sin autonomía: el caso de Lima*. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Geografia.
- Cabrera, L. R. F. (2021). Déficit en la continuidad de Políticas Públicas y su impacto en la Administración Pública. *Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad*, 1(1), 2-16. <https://short.do/RfmXE8>
- Camargo-Farías, D. C., & López-Zamora, S. A. (2022). Estado de la política pública para personas con discapacidad en materia de empleo, seguridad social y educación en Tunja (Colombia). *El Ágora USB*, 22(1), 222-241. DOI: <https://doi.org/10.21500/16578031.6066>
- Concejo de Bucaramanga. (29 de diciembre de 2011). *Acuerdo 039*.
- Delgado, C. (3 de diciembre de 2020). *84 mil 62 personas en Santander tienen alguna discapacidad*. <https://short.do/ay33tR>

- Duque Quintero, S. P., Quintero Quintero, M. L., & González Sánchez, P. (2016). Sobre la protección en el trabajo para las personas con discapacidad. *Revista de derecho*, (45), 59-84. <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n45/n45a04.pdf>
- Finsterbusch Romero, C. (2016). La extensión de los ajustes razonables en el derecho de las personas en situación de discapacidad de acuerdo al enfoque social de derechos humanos. *Ius et praxis*, 22(2), 227-252. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122016000200008>
- Gobierno de la Republica de Mexico. (24 de agosto de 2013). *¿Qué es la discapacidad?* <http://www.imss.gob.mx/programas/>
- Godoy, L. (2009). *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*. <https://lc.cx/9nEWds>
- Gómez-Aristizábal LY, Avella-Tolosa A, Morales LA. Observatorio de Discapacidad de Colombia. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*. 2015; 33(2): 277-285. DOI: 10.17533/udea.rfnsp.v33n2a14
- López, S. A. (2021). Retos del nuevo constitucionalismo latinoamericano para la protección jurídica de la persona con discapacidad. *Opinión Jurídica*, 20(SPE43), 531-547. DOI: <https://doi.org/10.22395/ojum.v20n43a22>
- Lozano, L. T. H., & Martínez, M. A. A. (2014). Inclusión educativa de las personas con discapacidad en Colombia. *CES movimiento y salud*, 2(1), 45-55. <https://short.do/lawplf>
- Julio Estrada, J. (2024). *Fenómenos de continuidad y cambio de políticas*. Universidad Externado de Colombia.

Moreno Angarita, M. (2007). *Políticas y concepciones en discapacidad: un binomio por explorar*. Universidad Nacional de Colombia.

OMS. (2011). *Informe Mundial sobre la Discapacidad*.

ONU. (12 de marzo de 2023). *Organización de las Naciones Unidas*.

<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Roth, A. N. (2021). *Evaluación de políticas públicas: enfoques y métodos en América Latina*.

Siglo del Hombre.

Peralta, J. H. (2007). *Discapacidad y diseño accesible*. Serinsa.

Salazar, V. R. (2011). *Calidad en el servicio al cliente: una visión*. Guilá Imprenta y Litografía.

Schlack, E. (2007). Espacio público. *ARQ (Santiago)*, (65), 25-27. DOI:

<http://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962007000100006>

UNFPA, O. M. (2022). *Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el*

*Empoderamiento de las Mujeres*. <https://short.do/cOc4Nb>

## Apéndices

### Apéndice A

#### *Marco normativo de la discapacidad en Colombia*

<b>Nivel Normativo</b>	<b>Norma / Instrumento</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido principal</b>	<b>Aportes a la accesibilidad física</b>
<b>Internacional</b>	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ONU	2006 (ratificada en 2009, Ley 1346)	Reconoce la accesibilidad como derecho y condición para el goce de otros derechos.	Obliga al Estado colombiano a garantizar accesibilidad en espacios físicos, transporte y comunicación.
<b>Internacional</b>	Observación General No. 2 del Comité CDPD	2014	Desarrollo del Art. 9 de la Convención. Precisa obligaciones de los Estados.	Define accesibilidad universal y ajustes razonables como deber inmediato.
<b>Internacional</b>	Agenda 2030 – Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	2015	ODS 10 (reducción de desigualdades) y ODS 11 (ciudades inclusivas).	Exige entornos urbanos accesibles, seguros y sostenibles.
<b>Nacional</b>	Constitución Política de Colombia	1991	Principio de igualdad (Art. 13), protección especial (Art. 47) y derecho al trabajo (Art. 54).	Base constitucional que obliga al Estado a garantizar inclusión y accesibilidad.
<b>Nacional</b>	Ley 361 (Ley de Discapacidad)	1997	Establece medidas de integración social y accesibilidad física.	Reconoce derechos y fija sanciones por incumplimiento en accesibilidad.

<b>Nivel Normativo</b>	<b>Norma / Instrumento</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido principal</b>	<b>Aportes a la accesibilidad física</b>
<b>Nacional</b>	Ley 1145	2007	Crea el Sistema Nacional de Discapacidad.	Fortalece coordinación interinstitucional para garantizar accesibilidad.
<b>Nacional</b>	Ley 1618	2013	Garantiza ejercicio pleno de derechos de personas con discapacidad.	Ordena condiciones de accesibilidad en espacio físico, transporte y TIC.
<b>Nacional</b>	Ley 1751 (Ley Estatutaria de Salud)	2015	Reconoce salud como derecho fundamental.	Garantiza accesibilidad universal en servicios de salud.
<b>Nacional</b>	Decreto 1538	2005	Reglamenta accesibilidad al espacio físico.	Define lineamientos técnicos en construcción e infraestructura accesible.
<b>Nacional</b>	CONPES 166	2013	Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.	Lineamientos estratégicos para accesibilidad y eliminación de barreras.
<b>Territorial (Bucaramanga)</b>	Política Pública de Discapacidad de Bucaramanga	2013–2022	Reconoce la accesibilidad como eje estratégico.	Define metas locales en infraestructura y espacio público accesible.
<b>Territorial (Bucaramanga)</b>	Plan de Desarrollo Municipal	2012–2015, 2016–2019, 2020–2023	Incluye programas de discapacidad y accesibilidad.	Instrumenta acciones concretas de accesibilidad física en la ciudad.
<b>Territorial (Bucaramanga)</b>	POT y normas urbanísticas	Vigentes	Ordena el uso del suelo y desarrollo urbano.	Regula eliminación de barreras arquitectónicas en edificaciones y espacio público.

## Apéndice B

### Recursos y responsables en las líneas de acción

NOMBRE INDICADOR	LÍNEA BASE	ESPERADO DECENIO	RECURSOS POR FUENTE DE FINANCIACIÓN PARA CADA VIGENCIA (Miles de Pesos)											RESPONSABLE	
			2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2013 - 2022		
Número de estudios de diagnóstico realizados del estado actual de los espacios públicos y escenarios deportivos de nuestra ciudad en cuanto a la accesibilidad a personas con discapacidad y barreras arquitectónicas que impidan el libre desplazamiento.	0	1	0	40.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40.000	Sec. Infraestructura
Número de M2 de espacio público de la ciudad adecuados cumpliendo con los parámetros de accesibilidad a las personas con discapacidad.	1.500	50.000	715.009	5.449.283	7.315.030	249.080	1.171.000	1.230.697	8.000.000	2.072.000	32.000.000	3.481.033	61.683.132	Sec. Infraestructura	
Número de estudios de diagnóstico de las edificaciones públicas municipales realizadas en cuanto	0	1	0	0	50.000	0	0	0	0	0	0	0	0	50.000	Sec. Infraestructura

NOMBRE INDICADOR	LÍNEA BASE	ESPERADO DECENIO	RECURSOS POR FUENTE DE FINANCIACIÓN PARA CADA VIGENCIA (Miles de Pesos)											RESPONSABLE
			2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2013 - 2022	
a las condiciones de accesibilidad y señalización.														
Número de edificaciones estatales del municipio adecuadas a los parámetros de accesibilidad a personas con discapacidad.	5	20	0	2.876.786	189.000	0	4.100.000	2.612.400	14.300.000	0	4.378.000	1.644.556	30.100.742	Sec. Infraestructura
Número de sedes educativas del municipio adecuadas a los parámetros de accesibilidad a personas con discapacidad.	5	50	120.000	0	264.600	0	2.500.000	12.046.323	750.000	0	13.774.000	1.060.243	30.515.166	Sec. Infraestructura
Número de escenarios deportivos adecuados teniendo en cuenta las normas de accesibilidad a las personas con discapacidad.	10	100	0	290.000	210.000	1.500.000	1.700.000	1.743.150	2.498.000	0	184.101	4.596.000	12.721.251	Sec. Infraestructura
Número de edificios públicos de la ciudad con señales internacionales de discapacidad	0	20	0	0	63.000	0	0	0	0	0	0	0	63.000	Sec. Infraestructura

NOMBRE INDICADOR	LÍNEA BASE	ESPERADO DECENIO	RECURSOS POR FUENTE DE FINANCIACIÓN PARA CADA VIGENCIA (Miles de Pesos)											RESPONSABLE
			2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2013 - 2022	
ad instaladas.														
Número de espacios públicos de la ciudad con señales internacionales de discapacidad instaladas.	0	100	0	0	80.000	0	0	0	194.481	0	0	0	274.481	Sec. Infraestructura
Porcentaje de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas de las obras licenciadas por los curadores.	100%	100%	400.000	400.000	178.000	234.300	924.650	374.563	137.000	377.100	478.500	294.600	3.798.713	Sec. Planeación
Porcentaje de avance de la adaptación del Manual de Espacio Público con el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial 2013 - 2027.	0%	100%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Sec. Planeación
Número de subsidios otorgados a personas con discapacidad para promover el acceso a la vivienda de interés social.	0	1.081	5.895	716.000	976.190	716.000	716.000	631.000	383.000	311.736	9.085	10.000	4.474.906	INVISBU
Número de mejoramientos y adecuaciones realizados	0	450	0	874.416	1.236.465	150.000	150.000	136.182	81.115	1.500.000	196.242	72.000	4.396.420	INVISBU

