



Hacia una política de inclusión efectiva y eficiente para las personas con discapacidad en Chile

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Javiera Cid
Profesor Guía: Daniel Hojman Trujillo**

Santiago, noviembre de 2022

Introducción

Durante el último tiempo la definición de “discapacidad” ha evolucionado de un modelo médico, es decir, en donde se veía a las personas con discapacidad como personas netamente enfermas, a un modelo biopsicosocial, en donde se entiende que efectivamente hay una condición orgánica de la persona (que puede ser temporal o permanente)¹. Sin embargo, esta condición orgánica va a significar una discapacidad al momento de mezclarse con las llamadas “barreras del entorno”, concepto que hace alusión a la falta de condiciones físicas que permitan el pleno desplazamiento de las personas con discapacidad, como, por ejemplo, la falta de rampas, ascensores, barandas de apoyo, etc. Estas barreras también pueden ser actitudinales, haciendo alusión a todas aquellas barreras culturales que impiden la inclusión de las personas con discapacidad en los distintos ámbitos de la vida, simplemente porque las personas sin discapacidad no confían en las habilidades que este grupo de diversidad puede tener o desarrollar. Al existir estos dos factores, es decir, la condición orgánica de la persona, sumado a las barreras del entorno, es cuando produce la condición de discapacidad.

Esta definición biopsicosocial se desprende de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en donde participaron las personas con discapacidad y sus organizaciones representantes, que fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2006 y ratificada por Chile en el año 2008.

Bajo este concepto biopsicosocial de la discapacidad, se realiza en el año 2015 el segundo Estudio Nacional de Discapacidad (ENDISC II) reflejando que, en nuestro país más de un 20% de la población nacional adulta, es decir, mayor a dieciocho años presenta algún tipo de discapacidad² lo que los convierte en el colectivo minoritario más grande de nuestro país. De ellos el 57,2% se encontraban inactivos al momento de tomar la encuesta, lo que refleja una amplia exclusión de este grupo del mundo laboral contribuyendo así al círculo de vulnerabilidad en el que viven las personas con discapacidad en el país³, replicando la situación que se viven las personas con discapacidad en los distintos lugares del mundo.

Esta exclusión sistemática de las personas con discapacidad, particularmente del mundo del empleo ha significado un desafío tanto para los individuos, el mercado laboral y el Estado, en un marco en donde se entiende que la exclusión ya no es aceptable y que el paradigma que impera hoy respecto de las personas con discapacidad es el de la inclusión,

¹ Cabe señalar que la discapacidad puede ser de nacimiento o adquirida en el tiempo, en ambos casos, existe la posibilidad de que, con el tratamiento o adaptaciones adecuadas, la persona deje de encontrarse en una situación de discapacidad.

² En concordancia con la definición entregada por la Convención Internacional de las Personas con Discapacidad la pregunta realizada por el Estudio Nacional de la Discapacidad no tiene respuesta binaria (si o no), sino que la pregunta está enfocada en entender el nivel de autonomía de la persona y si tiene dificultades para realizar ciertas acciones.

³ Las personas con discapacidad se encuentran concentradas en su mayoría entre el primer y segundo quintil de la población, es decir, los dos quintiles más vulnerables del país.

entendiendo esto no sólo como una cuestión ética (de hacer valer los derechos de todas las personas), sino tomando el peso de que es un grupo significativo de personas que, con las adaptaciones adecuadas podrían llegar a ser altamente productivas cumpliendo un rol relevante dentro de la sociedad y contribuyendo al desarrollo del país puesto que las personas con discapacidad constituyen una gran parte de la población en situación de vulnerabilidad, respecto de esto, la ENDISC II evidenció que alrededor del 50% de las personas con discapacidad se encuentran concentradas en el primer y el segundo quintil, es decir, los quintiles más vulnerables de nuestro país. Esto refleja la importancia de la implementación de políticas de inclusión que tengan un impacto social para avanzar a una sociedad equitativa e inclusiva.

Es por ello por lo que en las últimas dos décadas Chile se ha adherido a las distintas iniciativas internacionales orientadas a avanzar hacia la inclusión de personas con discapacidad en todos los ámbitos sociales.

Antecedentes

En el año 2017 se marca un hito con la aprobación de la Ley 21.015, la cual tiene como objetivo principal la inclusión laboral de personas con discapacidad, tomando como base la exclusión sistemática e histórica de este grupo en los distintos ámbitos de la sociedad, el círculo de vulnerabilidad en el que comúnmente viven y los positivos resultados en productividad que alcanzan cuando se les proporcionan las oportunidades y los ajustes adecuados.

Esta Ley promueve la inclusión de este colectivo obligando a todas las organizaciones que tuvieran un total de 100 colaboradores o más (tanto de la esfera pública como privada) a la contratación del 1% de su dotación total en personas con discapacidad. Si la empresa no puede cumplir con la ley de inclusión laboral mediante la contratación de personas con discapacidad, existe la posibilidad de cumplimiento mediante las medidas alternativas, como lo son los contratos de prestación de servicios y las donaciones en dinero. En el primer caso debe existir un acuerdo contractual de prestación de servicios entre la empresa que está obligada directamente, y la empresa prestadora de servicios, la cual debe tener contratadas bajo vínculo laboral a personas con discapacidad o asignatarias de una pensión de invalidez. Mientras que, en el segundo caso, las donaciones en dinero deben dirigirse a asociaciones, corporaciones o fundaciones cuyo objeto social incluya la capacitación, rehabilitación, promoción y fomento para la creación de empleos, contratación o inserción laboral de las personas con discapacidad.

La iniciativa, si bien ha beneficiado considerablemente a las personas con discapacidad, abriendo sus oportunidades de inserción en el mercado laboral, a su vez, ha significado un trabajo relevante para las empresas entendiendo que –en general- la contratación de personas con discapacidad no era una práctica común entre las empresas, y además en muchos casos la persona con discapacidad necesita de apoyos técnicos o ajustes

razonables para la realización de ciertas tareas⁴, y que, por otro lado, muchas de estas personas no se encuentran capacitadas para trabajar ya que carecen de experiencias previas o de los conocimientos necesarios justamente por esta exclusión constante del mundo laboral y la falta de oportunidades. En este sentido, se vuelve necesario el acompañamiento y asesoría para las organizaciones en este proceso de la inclusión, de manera que este se haga de manera correcta y no signifique un gran costo para el empleador.

En agosto de 2020, el Pacto de Productividad entregó un informe sobre la inclusión laboral de personas con discapacidad, donde se destacó la brecha existente en formación laboral que estos tienen además de oferta de capacitaciones que no se encuentra alineada con el mercado laboral. Junto con lo anterior es importante destacar que los informes respecto a la situación laboral posterior a la ley de inclusión se han realizado más de 19000 contrataciones dentro del marco de esta, pero la mayoría de estas contrataciones corresponden a personas que no tenían conocimiento de poseer alguna discapacidad⁵.

Principalmente se destaca que los espacios laborales no se han vuelto más inclusivos, y de acuerdo con los informes falta formación sobre esta temática en los ambientes de trabajo, por lo que aún existe una barrera cultural en la inclusión de personas con discapacidad, principalmente debido a que la Ley no otorga incentivos ni los medios de apoyo necesarios para crear ajustes razonables, por lo que en una primera fase esto ha significado un costo extra para quienes han querido hacer de forma íntegra y correcta los procesos.

Es el cambio cultural y actitudinal el principal problema de adaptación dentro de las organizaciones y lo que hace necesaria una política pública que se dedique a acompañar a las empresas de manera de informar y capacitar a quienes forman parte del equipo de trabajo, para de esta manera disminuir los prejuicios y por lo mismo generar espacios realmente inclusivos que se adapten a las distintas necesidades de cada individuo. En esta línea, el área con menor participación de personas con discapacidad corresponde a cargos profesionales, principalmente por prejuicios sobre la productividad de un individuo.

Respecto de los cambios físicos es importante mencionar que en el año 2010 entró en vigencia la Ley 20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, dentro de esta Ley se incluyen, entre otros, la

⁴ La Ley 20.422 en su artículo 8 define los ajustes razonables como las “medidas de adecuación del ambiente físico, social y de actitud a las carencias específicas de las personas con discapacidad que, de forma eficaz y sin que suponga una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad o participación de una persona con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos”.

⁵ Suele pasar que las personas no son conscientes de que su condición o dificultad para desempeñarse en ciertos entornos caen dentro de la calificación de discapacidad. Sin embargo, toman conocimiento de ello al momento de pasar por una encuesta, sondeo o incluso al someterse al proceso de certificación de discapacidad realizado por la Comisión Médica Preventiva e Invalidez (COMPIN), el cual hace una evaluación de la condición de las personas contrastada con las barreras a la que esta se enfrenta para posteriormente entregarle un porcentaje de discapacidad o invalidez.

accesibilidad al entorno físico y transporte. Por lo tanto, todos los edificios existentes a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley (febrero 2010), de uso público o que presten un servicio a la comunidad, deberán realizar las adecuaciones de accesibilidad establecidas, dentro de un plazo máximo de 3 años, contado desde la publicación en el Diario Oficial del reglamento que dicte el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En este sentido, si bien los cambios físicos y arquitectónicos representan una barrera es importante mencionar que el cambio es inmediato a diferencia de los cambios culturales y actitudinales que requieren de tiempo y educación al respecto.

De acuerdo con un informe elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en febrero del presente año, las personas con discapacidad⁶ constituyen un grupo de talentos en gran parte sin explotar en el mercado laboral, y se enfrentan a un alto riesgo de ser marginados aún más a medida que el mundo del trabajo experimenta rápidas transformaciones, incluidos los avances tecnológicos, el cambio climático y los cambios demográficos. Como resultado de esto, las desigualdades existentes pueden aumentar, a menos que los países implementen una serie de medidas para abordar el problema.

Frente a esto, la inclusión como práctica se convierte en un proceso fundamental, en especial respecto de personas con discapacidad, ya que viene a dar respuesta a estos problemas de segregación, situando a la persona en el centro del desarrollo humano y que ende, ninguna persona -independiente de su condición- puede quedar excluida o marginada.

Es por ello por lo que alrededor del mundo, las políticas destinadas a favorecer a las personas con discapacidad han estado directamente relacionadas con el diseño de prácticas y políticas que se enfocan en identificar y eliminar barreras físicas, de comunicación y de actitud, que finalmente termina por dificultar la capacidad de los individuos para participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones. Esto implica recibir un trato justo sin discriminación, en este caso, dentro de la organización o empresa que está incluyendo.

Por supuesto que para generar estos espacios se necesitaran de consideraciones mínimas como la implementación de un diseño universal en la información, comunicaciones y entorno físico, también entender que algunas personas con discapacidad necesitará de elementos de apoyo para realizar ciertas actividades estos pueden ir desde un estacionamiento exclusivo para un auto adaptado y sillas ergonómicas, hasta la implementación de un software lector de pantalla o impresoras brille, a estas

⁶ Se estima que representan alrededor del 15% de la población mundial según la Organización Mundial de la Salud en el 2018.

adaptaciones se les llama “ajustes razonables”⁷ que se consideran como un derecho de las personas con discapacidad, y que como bien dice su nombre, deberán implementarse cada vez que sea razonable hacerlo y cuando no incurra en un gran gasto de recursos para para organización. Por último, eliminar la creencia de que las personas con discapacidad no son saludables o son menos capaces de hacer cosas combatiendo estereotipos, esto también será trabajo de la organización y será fundamental para que el proceso de inclusión sea exitoso.

De acuerdo con los datos entregados por el reporte mundial de la discapacidad 2011, las personas con discapacidad tienen menores probabilidades de estar empleadas, y además reciben menores salarios.

Además, las bajas tasas de participación laboral son un factor importante al momento de explicar la situación de vulnerabilidad en la que viven las personas con discapacidad. Por otro lado, los datos de la Encuesta Mundial de la Salud las tasas de empleo para hombres con discapacidad son de un 53 % y de las mujeres es de un 20 %, en comparación con los hombres y mujeres sin discapacidad, en donde las cifras son 65 % y 30 % respectivamente.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo se aprobaron el 13 de diciembre de 2006 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y se abrieron a la firma el 30 de marzo de 2007. Esta convención es la materialización de un arduo trabajo de Naciones Unidas para cambiar las actitudes y enfoques hacia las personas con discapacidad, llevando a una nueva altura el movimiento de ver a las personas con discapacidad como “objetos” de caridad tratamiento médico y protección social a ver a las personas con discapacidad como "sujetos" capaces de reclamar sus derechos y tomar decisiones para sus vidas. basados en su consentimiento libre e informado, además de ser miembros activos de la sociedad.

En esta misma línea, existen una serie de documentos internacionales que han concluido que la discapacidad es una cuestión de derechos humanos, entre los cuales se incluyen:

- El Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (1982),
- la Convención sobre los Derechos del Niño (1989),
- y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1993).

⁷ La Convención define los ajustes razonables como 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.

Incluso existen más de 40 países con leyes contra la discriminación por discapacidad en la década de 1990. La Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, es la mayor y más reciente instancia de reconocimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad, enumera los derechos civiles, culturales, políticos, sociales y económicos de las personas con discapacidad. El objetivo de dicha convención es «promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente».

En el año 2008 Chile se adhiere a los términos acordados por la Convención, lo que incluye adaptaciones de comunicación, lenguaje, no discriminación por motivos de discapacidad, ajustes razonables y diseño universal.

A partir de este instrumento internacional que nos plantea un cambio en el paradigma en relación con el tratamiento de la discapacidad, en donde se considera esta característica no como un problema médico, sino como una cuestión de derechos humanos. Esta forma de entender la discapacidad ha sido consecuencia de diferentes concepciones respecto de las causas que dan origen a la misma, que dan espacio para marginación, exterminio, desprecio o persecución o incluso la adopción de políticas basadas en la caridad o que sostienen sus argumentos en una lógica paternalista. Hasta ahora el enfoque que ha primado en la mayoría de las legislaciones y ordenamientos jurídicos nacionales, ha sido el modelo médico rehabilitador de la discapacidad, catalogando a la persona con discapacidad como una persona “enferma” a la que es necesario rehabilitar para luego “normalizar”. Este principio de normalización que sustenta este enfoque es el que entiende que es la persona quien debe adecuarse al medio y es sobre quien recaerá el peso de la “normalización”.

No obstante, Las iniciativas sobre discapacidad se enfrentan a una serie de desafíos que están estrechamente relacionados a la heterogeneidad del colectivo. Estas iniciativas deben abordar las necesidades de la gran mayoría de las personas con discapacidad que pueden trabajar con poco o incluso ningún apoyo, pero también, las de aquellas personas que requieren un apoyo más intensivo o tienen una capacidad de trabajo limitada. Del mismo modo, se debe apoyar a las personas que adquieren una discapacidad en algún momento de su vida al igual que a aquellas que nacen con una discapacidad o la adquieren antes de incorporarse al mercado laboral.

Sucede que, en muchos países (como en Chile) se pone mayor énfasis en el primer grupo (debido a los distintos seguros de trabajo), y poco énfasis en el segundo. Sin embargo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, como organización internacional, no se encuentra ajeno a este tema y ha señalado que incentivar la participación de las personas con discapacidad en el mercado laboral constituye un desafío para aquellos estados neoliberales que la conforman. Las principales normativas que se han implementado en países de la OCDE son:

- Leyes Antidiscriminación: Evitan que las organizaciones se rehúsen a contratar a las personas con discapacidad debido a su condición.
- Leyes de cuotas: Se obliga a las organizaciones, tanto el sector público como la empresa privada, el deber de reservar una cantidad de puestos de trabajo para personas con discapacidad.⁸
- Incentivos a las empresas privadas: En algunos países se ha promovido la contratación de personas con discapacidad por parte del sector privado a través de medidas como las desgravaciones fiscales, bonificaciones en las cuotas vinculadas a la seguridad social, subvenciones por cada colaborador incorporado y ayudas para financiar las adaptaciones realizadas en el espacio laboral.
- Empleo con apoyo: Consiste en programas que permiten la participación de las personas con discapacidad en el mercado laboral competitivo. Esto se logra mediante una capacitación especializada de acuerdo con el trabajo a realizar, en conjunto con la supervisión del colaborador.

Comparación internacional

Todas estas iniciativas se practican en Chile, algunas implementadas explícitamente para personas con discapacidad (como la ya antes mencionada Ley de Inclusión), y otras involucran al colectivo de manera implícita.

En este sentido, se podría decir que, en términos normativos, Chile se encuentra bastante avanzado. No así en programas e iniciativas como empleo protegido, servicios públicos de empleo y orientación laboral, programas de capacitación y rehabilitación, autoempleo, microfinanzas y acciones de concientización a empresas y organizaciones. Como ejemplo de la importancia de incentivar este tipo de iniciativas se encuentra Reino Unido, país que pasó de un sistema de cuotas de empleo reservadas para personas con discapacidad a uno basado en una fuerte legislación antidiscriminación en conjunto con otras iniciativas estatales. El abandono del sistema de cuotas no parece haber traído consecuencias negativas para el país ya que entre el 2013 y 2018, la participación de la población con discapacidad en el mercado laboral ha aumentado en un 34%. Durante la década del cuarenta (1994), el país estableció un sistema de cuotas reservadas, política que tuvo como fin principal el apoyar a los militares que adquirieran alguna discapacidad durante la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, el *Disabled Person (Employment) Act* de 1994 define la discapacidad como una “lesión, enfermedad o deformidad congénita” por la cual la persona se encuentra sustancialmente impedida para obtener o mantener un empleo, en este sentido, el texto estipula que las empresas privadas que tengan 20 o más trabajadores tiene que contar con una cuota del 3% en empleados con discapacidad que

⁸ De acuerdo con la OIT y la OCDE, este sistema parece ser el que produce un mayor fomento del empleo de las personas con discapacidad.

estuvieren inscritos en el registro nacional de discapacidad.

La iniciativa no trascendió en el tiempo por varias razones, entre ellas, que los empresarios no tomaban en cuenta las necesidades de los diferentes sectores ocupacionales, ni las dinámicas de la fuerza de trabajo, esto sumado a que las personas con discapacidad no hacían el proceso de registrarse en el registro nacional ya que hacerlo no les reportaba mayores beneficios. Dada las circunstancias y la creciente demanda social por generar políticas que terminaran con la discriminación hacia las personas con discapacidad el parlamento de Reino Unido promulgó en el año 1995 el *disability Discrimination Act*, una Ley de derechos civiles que busca terminar con los prejuicios y malas prácticas discriminatorias en los distintos ámbitos de la vida⁹. Este documento posee disposiciones que protegen a las personas según su edad, género, estado civil, raza, religión o creencias, orientación sexual y discapacidad, todo esto en el ámbito del trabajo, la educación, el acceso a bienes, servicios e instalaciones, y en la adquisición o arriendo de tierra o propiedades. Se destaca del documento también, la especificidad de que los empleadores deben realizar los ajustes razonables para que las personas con discapacidad puedan participar y desarrollarse en entornos laborales en igualdad de condiciones.

En cuanto a políticas públicas, en el año 2016 el gobierno británico se comprometió a través de un documento (*Improving Lives: Work, Health and Disability Green Paper*) a generar una sociedad en donde las personas con discapacidad puedan participar en las mejores condiciones de salud posible en el ámbito laboral, esto ha culminado en que las autoridades adquirieran el compromiso de aumentar en un millón la participación de este colectivo en el mercado laboral. En consecuencia, el gobierno británico puso en marcha una estrategia que considera inversiones en herramientas que permitan que estas personas puedan tener acceso y mantenerse en un empleo, promover cambios actitudinales y culturales y fomentar el uso de la tecnología.

Algunas de estas iniciativas son:

- Paquete de Soporte Personal: Encargados dependientes del Departamento del Trabajo y Pensiones que apoyan laboralmente a las personas con discapacidad y se encuentran capacitados y especializados para atender al colectivo.
- Programa de Trabajo y Salud: Tiene como objetivo central ayudar a los ciudadanos a encontrar y mantener el empleo, el servicio es optativo salvo para las personas que han estado fuera del mercado laboral por más de dos años.
- *Disability Confident*: Esquema que busca atraer y reclutar a trabajadores con discapacidad a través de una serie de compromisos estipulados de antemano (postulaciones accesibles, implementación de ajustes razonables, etc).

⁹ Actualmente, esta ley ha sido reemplazada por el Equality Act del 2010, pero Irlanda del Norte aún la mantiene vigente.

También Suecia, país que fue catalogado por la OCDE en el año 2010 como el país con mayor cantidad de personas con discapacidad o condiciones de salud que se encuentran trabajando dentro la organización. Esto se refleja en que alrededor del 50% de las personas con discapacidad del país han podido acceder y mantenerse en un empleo, mientras que en otros países como Dinamarca esta cifra sólo llega al 26%. Además, cabe mencionar que el país nórdico posee un Estado de Bienestar, el cual se basa en la conjunción de los siguientes elementos:

- 1.- baja desigualdad en los salarios,
- 2.- existencia de empresas altamente productivas, y
- 3.- un alto gasto público de carácter asistencial.

Este tipo de organización económica y social incide en el tipo de legislaciones y programas que las autoridades desarrollan con el fin de promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Las principales normativas suecas implicadas en la temática en cuestión son las siguientes:

- *The Work Environment Act (1977)*
- *Employment Protection Act N°80 (1982)*
- *The Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (1993)*
- *Discrimination Act (2008)*

Esta última tiene como propósito el “combatir la discriminación y promover la igualdad de derechos y oportunidades independientemente del sexo, la identidad o expresión de género, el origen étnico, la religión o creencias, discapacidad, orientación sexual o edad”. Esta legislación prohíbe los actos de discriminación directa e indirecta, el acoso, el acoso sexual y la entrega de instrucción para discriminar a una persona o grupo. Es importante notar que en ese documento la discapacidad es entendida como una “limitación física, mental o intelectual permanente de la capacidad funcional de una persona como consecuencia de una lesión o enfermedad que existía al nacer o ha surgido desde entonces...”. Incluso cuando la iniciativa de 1977 -The Work Environment Act- no se enfoca exclusivamente en temas de discapacidad, ha contribuido a levantar el tema ya que busca asegurar que los entornos laborales sean adecuados para todos los ciudadanos. En este sentido, indica que los empleadores deben ser capaces de entregar condiciones de trabajo que se adapten a las diferentes capacidades físicas y mentales de todas las personas. También destaca que los empleados deben tener la oportunidad de participar en el diseño de los lugares en los que desarrollarán sus tareas.

Asimismo, el Employment Protection Act N°80 (1982) corresponde a una legislación general sobre el ámbito del trabajo, que persigue que todas las personas de este país puedan acceder a sus derechos laborales en igualdad de condiciones. Una de las disposiciones más importantes del documento se basa en que el despido de los trabajadores debe realizarse por motivos objetivos, de tal forma que el hecho de poseer una discapacidad o enfermedad no constituye razones de despido, sino que es deber del empleador apoyar a quien requiera de rehabilitación.

Los dos casos expuestos anteriormente muestran el impacto que pueden tener las legislaciones antidiscriminación y la puesta en marcha de políticas públicas en torno a inclusión laboral. Por otro lado, el sistema de cuotas francés fue destacado por el *European Centre for Social Welfare*, donde se señala que el país posee uno de los más altos índices de cumplimiento de la cuota estipulada en relación con los otros países de la región. Actualmente, Francia cuenta con la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades, Participación y Ciudadanía de las Personas con Discapacidad (2005) para orientar las medidas que se tomen respecto al acceso de este sector de la población a la educación, el empleo y el entorno, le entrega de indemnizaciones y la provisión de viviendas. Esta iniciativa define la discapacidad como “cualquier restricción a la actividad (...) a la participación de la vida de una persona debido a una alteración sustancial o permanente a una o más funciones físicas, sensoriales, mentales, cognitivas o psíquicas, múltiples discapacidades o una condición médica incapacitante”.

Esta legislación es el resultado de las críticas que se le realizaron a la norma de 1975 sobre discapacidad, la cual se caracterizaba por concebir esta situación de discapacidad como un problema individual y médico por el cual los ciudadanos debían ser retribuidos. Esta discusión se centró fundamentalmente en la necesidad de devolver el control y la capacidad de agencia a las personas con discapacidad, sin dejar de lado los aportes del modelo social a la comprensión de este fenómeno. En cuanto al ámbito laboral, Francia posee tres normativas que definen esta materia, las que corresponden a la Ley de Empleo de Trabajadores con Discapacidad (1987), la normativa sobre la materia promulgada el 2005 y el Código del Trabajo de Francia.

En este sentido, la primera iniciativa mencionada estableció un sistema de cuotas de empleo reservadas para las personas con discapacidad, y un procedimiento de sanciones en caso de no cumplir con la medida. De forma conjunta, estas tres legislaciones indican que tanto las empresas privadas como las instituciones del sector público con más de 20 colaboradores deben emplear por lo menos al 6% de personas con discapacidad. Para lograr esto, las organizaciones pueden contratar a trabajadores con estas características de forma directa o indirecta, o pagar una contribución monetaria a un fondo que se dedica a incentivar prácticas de inclusión en el ámbito privado.

Cabe mencionar que esta sanción debe ser proporcional a la diferencia que existe entre la

cantidad de personas con discapacidad empleadas actualmente y la cuota establecida. Un estudio sobre la aplicación de esta normativa señala que un problema que ha surgido a partir de estas medidas es que “la gran mayoría de las compañías privadas le dieron prioridad al pago de una contribución a las expensas de la contratación directa o indirecta de personas con discapacidad”. Esta situación se refleja en que el 31% de las empresas contrata a trabajadores de este sector de la población, mientras que el 27% hace la contribución monetaria. En términos de políticas públicas, el gobierno francés anunció en el 2018 la puesta en marcha de un plan comprensivo e intersectorial para llevar a cabo acciones ministeriales específicas en torno a la temática de la discapacidad. De acuerdo con el Gobierno de Francia, dentro de las medidas a desarrollar para fomentar el empleo de estas personas se encuentra la realización de una reforma orientada a entregar los requerimientos necesarios para emplear a estos trabajadores, generar un aumento del nivel de las habilidades de los postulantes y empleados con discapacidad, y realizar acciones que faciliten la transición entre la educación y el mundo laboral.

Situación en Chile

En Chile, la principal fuente de información que reconoce respecto de estos temas es el Estudio Nacional de Discapacidad (ENDISC I y II). Este estudio de hogares de carácter poblacional con representatividad nacional, regional y urbano/rural realizado en el año 2015 reveló que el 20 % de la población adulta en Chile (18 años o más) se clasifica a sí misma como una persona en situación de discapacidad (con poca autonomía o con dificultades para desarrollar ciertas actividades), lo que es equivalente a 2.606.914 personas. Es decir, una de cada 5 personas en Chile experimenta una situación de discapacidad, de ellos, un 11,7 % (1.523.949) se encuentra con una discapacidad leve a moderada y un 8,3 % (1.082.965) con una discapacidad severa. Sin embargo, hace algunos años se viene generando distintos modos de ofrecer respuestas a las necesidades de las personas con discapacidad, los cuales se basan en los valores intrínsecos que fundamentan los derechos humanos. Este cambio de paradigma ha generado una mirada distinta hacia dichas personas centrada en el primer término como ser humano en igualdad de derechos y dignidad que los demás.

Adicionalmente se reconoce que la discapacidad como condición requiere de determinadas circunstancias de medidas específicas para completar el pleno goce del ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones que el resto de las personas

Teniendo como antecedente la Ley 19.284 (año 1994), la cual servía como regulación en nuestro país respecto de los derechos de las personas con discapacidad. Esta norma tenía como objetivo promover la plena integración de las personas con discapacidad y se rige por el principio de equiparación de oportunidades, estableciendo acciones estatales de prevención y de rehabilitación.

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos y de los años de vigencia que llevaba la Ley, fue necesaria su revisión para que de alguna manera se realicen las actualizaciones

necesarias que permitan abordar los desafíos que impiden la plena inclusión de las personas con discapacidad acorde a lo establecido en esta ley, que fija como obligación del Estado la prevención y rehabilitación de las personas con discapacidad, sin perjuicio de los derechos y deberes que corresponden al propio grupo, a sus familiares y a la sociedad en su conjunto.

Si bien la inclusión de personas con discapacidad debería realizarse en todos los ámbitos del desarrollo humano, tanto en ámbito educacional, cultural, político, económico, etc. Esta ley tiene como eje principal la inclusión de personas con discapacidad en el ámbito laboral, entendiendo que este grupo de personas se encuentran excluidas de manera sistemática del mundo del empleo y que de alguna manera contribuye a la vulnerabilidad en la que actualmente viven las personas con discapacidad.

Luego de la aprobación de la Ley de Inclusión Laboral en el año 2017, la cual tiene como objetivo principal la inclusión laboral de personas con discapacidad, todas organizaciones que tuvieran un total de 100 colaboradores o más (tanto de la esfera pública como privada) se vieron forzadas a la contratación del 1 % de su dotación total en personas con discapacidad. Las causas que originan la discapacidad ya no son individuales tal como lo señalaba el modelo médico rehabilitador, sino que son preponderantemente sociales, tal como lo propone el nuevo modelo social de discapacidad.

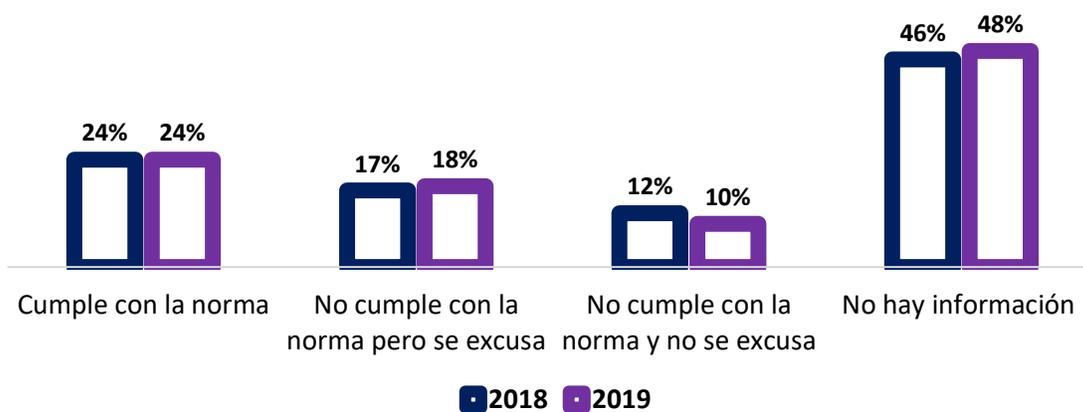
En este sentido, se vuelve necesario el acompañamiento y asesoría para las organizaciones en este camino de la inclusión, de manera que ese proceso se haga de manera correcta y no signifique un gran costo para el empleador. Esto no significa que la política pública tenga un enfoque erróneo, sino que la implementación podría estar generando efectos contraproducentes en cuanto al paradigma que busca cambiar. Es decir, que las empresas/organizaciones obligadas a contratar al no tener la información y el apoyo necesario para realizar de manera correcta el proceso de inclusión podrían tener experiencias no deseadas que de alguna manera reafirma todos los mitos y prejuicios asociados a las personas con discapacidad, lo que no pasaría si se contemplara dentro de esta ley o en paralelo un programa de apoyo que guíe a las organizaciones a realizar un proceso de inclusión de manera correcta, considerando las necesidades de las personas con discapacidad y los alcances que tiene organización al respecto.

En este sentido, es importante visibilizar el efecto positivo de la iniciativa, ya que de acuerdo con los datos entregados por Fundación ConTrabajo respecto de la Ley N°21.015 en donde utilizandatos extraídos de la Dirección del Trabajo (DT) y el Servicio de Impuestos Internos (SII), entre enero de 2019 y junio de 2020. En este estudio se demuestra que antes de la pandemia las personas con discapacidad contratadas eran de un 67,1 %, esta cifra se vio afectada por la crisis sanitaria, aunque no de forma significativa, alcanzando un 66,9 % de personas con discapacidad contratadas. Sin embargo, hasta la fecha se siguen registrando desvinculaciones principalmente en lo que respecta a este

grupo.

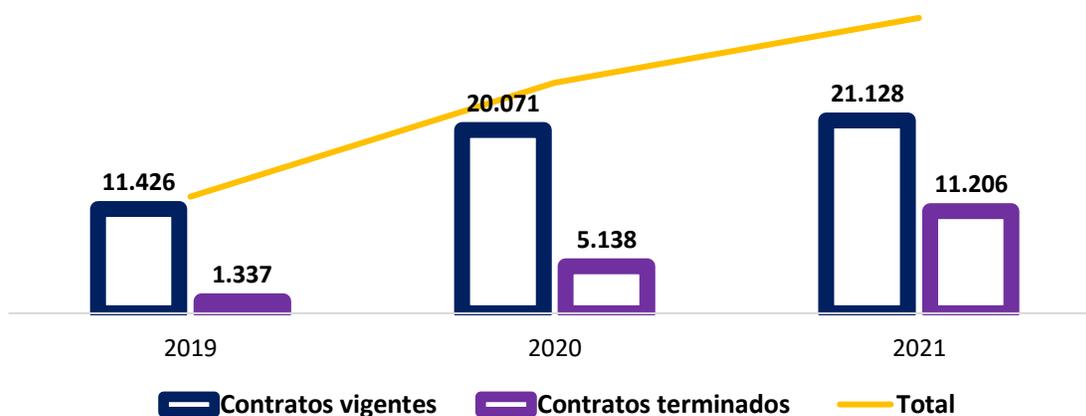
Sumado a esto, se observa que, a tres años y fracción de la implementación de la ley, los resultados no han sido los esperados respecto a su propósito central, el cual tiene que ver con la plena inclusión de personas con discapacidad en el ámbito laboral. De acuerdo con un informe de evaluación realizado por el Ministerio del Trabajo y Prevención Social, en la esfera pública sólo un 24% cumplió con la norma en el año 2018 y el mismo porcentaje en el año 2019. Un 17% y 18% en el año 2018 y 2019 respectivamente declara no cumplir con la norma. Por otro lado, tal y como muestra el gráfico N°1 las empresas del sector público que no cumplen ni se excusan son del 12% en el 2018 y un 10% en el 2019. Por último, cabe resaltar que casi el 50% de las empresas no reportan su situación respecto del cumplimiento, es decir no existe información acabada ni precisa de si cumplen o no con la normativa, incluso estando sujetas a ella.

Gráfico N°1: Cumplimiento en instituciones públicas



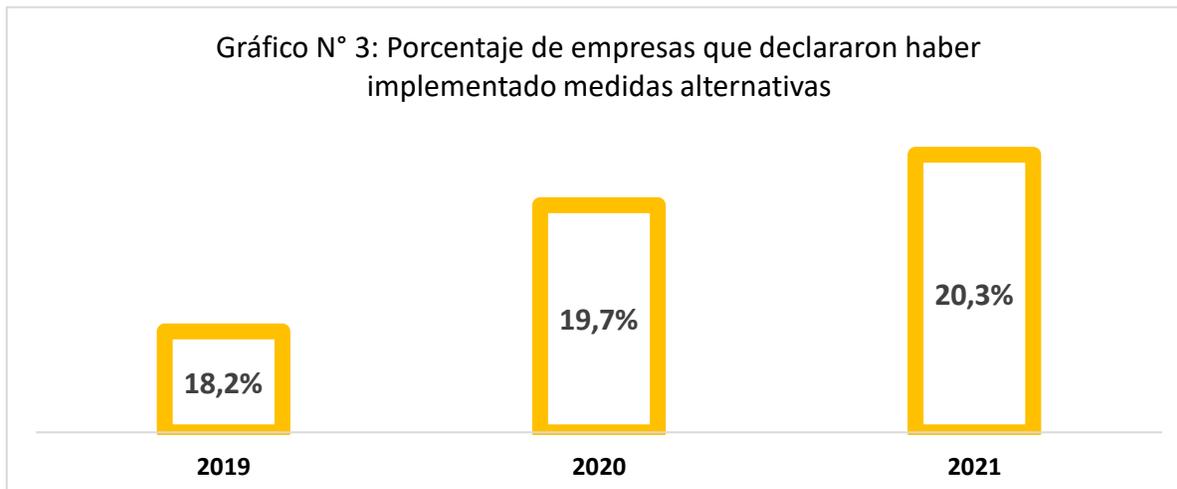
En el gráfico N°2 se observa el panorama de cumplimiento respecto del mundo privado, se puede ver un aumento de los contratos terminados desde el año 2019 al 2021 y un pequeño estancamiento de los contratos vigentes del año 2020 al año 2021.

Gráfico N°2: Cumplimiento en instituciones privadas



Por último, el informe reveló que a medida que pasan los años las empresas que optan por cumplir a través de las medidas alternativas ha ido en aumento (gráfico N°3). El cumplir con la Ley a través de medidas alternativas tiene dos caras de la moneda, ya que por un lado se promueve indirectamente la inclusión a través de la contratación de servicios y donaciones. Sin embargo, a su vez evita que las empresas adopten el desafío de incluir y contar con colaborados con discapacidad dentro de la empresa, pasando por todo el proceso y el esfuerzo que eso significa. Esto podría ser un problema para cambiar el paradigma respecto de este colectivo, ya que los mitos y barreras que ellos enfrenta sólo se logran derribar cuando los demás colaboradores viven la experiencia (de forma informada y con preparación de por medio) de trabajar con personas con discapacidad que logran ser productivos.

Gráfico N° 3: Porcentaje de empresas que declararon haber implementado medidas alternativas



Si bien la pandemia ha significado un desafío para los empleadores en términos de solvencia económica y ha habido un aumento en el desempleo nacional, la modalidad de teletrabajo ha sido el gran avance de esta pandemia en distintos sectores. Respecto a esto autores previos señalaban el teletrabajo como una vía de inclusión a personas con discapacidad. En este sentido, Salazar (2007) hablaba del desafío que sería instaurar el teletrabajo como forma laboral en Chile, pero discutía sus beneficios al momento de incluir en programas de teletrabajo a personas con discapacidades motrices o dificultades para movilizarse, a manera de generar espacios de inclusión laboral.

Conclusión

Debido a la importancia de este problema y el costo implícito que significa la tasa de desempleo y pérdida de eficiencia relacionada a esta, de un mercado laboral no inclusivo para un país, es que la solución de esta problemática debe ser a nivel país, y por la envergadura que esto significa es que se hace necesario poner en marcha una solución de manera paulatina.

La inclusión de personas con discapacidad se ha vuelto una cuestión más allá de la ética en todas las esquinas del mundo, por lo que implementar políticas direccionadas a favorecer el acceso de este grupo de personas tanto al empleo como a los destinos ámbitos de la vida se ha vuelto fundamental durante la última década. Proyectos que vayan más allá de la contratación son necesarios para lograr este objetivo, sobre todo cuando ya existe un pilar sobre el cual actuar que vendría siendo la Ley N°21.015, ya que, aun siendo una buena política pública que ha generado resultados positivos, se vuelve necesario atender los vacíos y dificultades que han salido a la luz durante la puesta en práctica del proceso.

Incluso cuando las políticas de inclusión han avanzado y se observa una agenda comprometida a favor de las personas con discapacidad, en materia laboral los avances no han sido los esperados. Si bien destaca la obligatoriedad para las empresas en la contratación de personas con discapacidad, pero cuando hablamos de inclusión como tal existe un vacío importante que la legislación no es capaz de cubrir en este momento, puesto que la contratación como tal no asegura que la persona este cumpliendo un rol genuino -en igualdad de oportunidades- dentro de la organización como lo haría cualquier otro colaborador, por lo que tenemos noción de las contrataciones pero ignoramos el tipo de empleo que la persona ejerce y si tiene permanencia y desarrollo dentro de la organización. Por otro lado, la información y estadística que existe al respecto es escasa y esta desactualizada, por lo que llevar un registro acabado se vuelve sumamente difícil. A la posibilidad de realizar un análisis o comparación internacional se le atañe a la misma dificultad, por lo que situarnos como país dentro de un parámetro internacional resultaría

bastante inexacto en términos de avance.

Existen aspectos fundamentales a atender de forma inmediata, ya que, a pesar de estar contemplados en el marco de la Ley de Inclusión, se ha visto desarrollo al respecto, lo que le quita peso a la efectividad de la normativa. En primer lugar, destaca la poca fiscalización por parte del organismo encargado (en este caso, la Dirección del Trabajo) de velar por el cumplimiento de la Ley, aplicando multas en caso de que sea necesario. Por otro lado, el bajo porcentaje de contrataciones por parte de los organismos estatales se interpretan como una falta de compromiso en materia de inclusión por parte del sector teniendo en cuenta que las organizaciones que pertenecen al sector privado son los que se han mostrados más proactivos.

Otros aspectos que se han levantado durante el transcurso de la Ley y que no se pueden pasar por alto son, en primer lugar, la importante brecha de género que se genera en la contratación, en donde la contratación de hombres es bastante más alta que la de mujeres. Este fenómeno es el fiel reflejo de la doble discriminación a la que están sujetas las mujeres con discapacidad, las cuales son excluidas no sólo por su condición, sino también por su género. Otro aspecto fundamental es la descentralización del cumplimiento, es decir, velar por un cambio real y conciso en donde las empresas no se concentran en contratar sólo por cumplir, sino que creen en la inclusión como tal, cuestión que les lleve a contratar en todas sus plantas operacionales situadas en las distintas regiones del país y no solo en la región metropolitana, a esto se le atribuye también la intención de ir más allá de la cuota exigida y promover el rol productivo de las personas con discapacidad fuera de la obligatoriedad.

Proponer una metodología que guíe a las organizaciones obligadas a cumplir se presenta como una alternativa razonable que podría atender de raíz y de manera orgánica todas las complicaciones que las organizaciones han experimentado al momento de poner en marcha el proceso de inclusión, en este sentido, la alternativa de inserción laboral que han utilizado países europeos y por la cual se inclina la literatura nacional corresponde al modelo de Empleo con Apoyo (ECA), el cual corresponde a una metodología de inserción laboral de personas con discapacidad con amplia evidencia, basada en resultados, que comenzó a desarrollarse en los Estados Unidos y Canadá en los años 70 y 80 y que consiste en un acompañamiento personalizado para que la persona con discapacidad pueda acceder, mantenerse y promocionarse en una empresa ordinaria en el mercado de trabajo abierto, con el apoyo de profesionales y otros tipos de apoyos.

Actualmente existen más de 10 fundaciones particulares que se centran en la inclusión

laboral de personas con discapacidad, a través de distintas capacitaciones, charlas de sensibilización/concientización y programas de empleo con apoyo, enfocadas en distintos tipos de discapacidades, ya sea cognitivos, físicos o intelectuales.

Cada una de estas fundaciones han prestado ayuda de manera anual a personas con discapacidad para su inclusión en el mercado laboral. Las más pequeñas ayudan desde 20 a 30 personas anualmente, y las más grandes superan las 150 personas guiadas año a año. Además, existe la Red Incluye, la cual aglomera tanto a fundaciones como entidades que velan por la inclusión laboral de personas con discapacidad.

En base a los números que informan cada una de estas fundaciones anualmente apoyan entre 1.000 y 2.000 personas con discapacidad. De acuerdo con el crecimiento de estas es posible proyectar un aumento en la oferta de programas de acompañamiento de 500 anualmente, por lo que se espera que las personas beneficiadas por estos programas aumenten a lo largo de los años.

Tendiendo estos números como antecedente de la oferta que se genera en torno a la necesidad de programas de apoyo en el proceso de inclusión y considerando que este es un problema que se genera como consecuencia de una política pública que incentiva la inclusión laboral de personas con discapacidad, pero que por temas culturales, sumado a la falta de información respecto de la discapacidad y la poca costumbre de las organizaciones en tratar con personas con discapacidad, se generan problemas de inserción dentro de la organización por parte de la persona con discapacidad, en la mayoría de los casos debido a que el entorno (entendido como equipo de trabajo y la organización en general) no está preparado para recibir a una persona con discapacidad, por lo que contar con lineamientos específicos de cómo llevar un proceso de inclusión podría solventar las dificultades que esto implica.

Bibliografía

- Barnay, T., Duguet, E., Le Clainche, C., y Videau, Y. (2016). An evaluation of the 1987 French Disabled Workers Act: Better paying than hiring.
- Calvez, M. (2010). The 2005 disability policy in France. An opportunity for the development of disability studies.
- Estudio Nacional de Discapacidad II, año 2015
- Fuchs, M. (2014). Quota Systems for Disabled Persons: Parameters, Aspects, Effectivity.
- Informe de evaluación sobre la implementación y aplicación de la ley n° 21.015, incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral, Ministerio del Trabajo y Previsión Social Ministerio de Desarrollo Social y Familia Ministerio de Hacienda, 2021.
- Ley 21.015: Incentiva la Inclusión de Personas con Discapacidad al Mundo Laboral
- Ley 20.422: Establece normas sobre igualdad de oportunidades e Inclusión social de personas con discapacidad.
- Organización Internacional del Trabajo y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018). Labour market inclusion of people with disabilities. Artículo presentado en la primera reunión del Grupo de Trabajo para el Empleo G20. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_646041.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010). Sickness, Disability and Work.
- Parker Harris, S., Owen, R., & Gould, R. (2011). Parity of participation in liberal welfare states: human rights, neoliberalism, disability and employment. *Disability & Society*, 823-836.
- Powell, A. (2018). Briefing Paper: People with disabilities in employment.
- Sargeant, et al. (2016). Disability quotas: Past or future policy?
- Scharle, Á. y Csillag, M. (2016). Analytical Paper: Disability and Labour Market Integration.
- The Nordic Model of Economic Development and Welfare: Recent Developments and Future Prospects. Roberto Iacono, 2018.
- Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. CEPAL, 2020
- Zero Project (2013). Innovative Policy 2013 on Employment. Sweden's inclusive labour market building.