

ESTUDIO SOBRE LEGISLACIÓN Y POLÍTICA DE DISCAPACIDAD EN CHILE

Consultora: María Soledad Cisternas Reyes
Abogada - Cientista Política

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LA POLÍTICA CHILENA EN MATERIA DE DISCAPACIDAD (ÉNFASIS EN EL ÁMBITO LABORAL)

LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad en Chile constituye el soporte para la Política Pública en la materia.

- a. Esta ley es el primer estatuto de garantías para las personas con discapacidad en el país.
- b. La normativa entrega lineamientos para la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en diversos ámbitos: acceso a la cultura, a la información, a las comunicaciones, al espacio físico, a la educación, a la capacitación e inserción laboral.
- c. El tratamiento de la Ley hacia el ámbito del empleo releva la importancia del rol del Estado en cuanto a la inserción laboral de este colectivo, debiendo tener en consideración las especificidades de los distintos tipos de discapacidad y las condiciones de mercado.
- d. El espíritu de la Ley tiende al enfoque de las personas con discapacidad como sujetos de derecho. En esta perspectiva, se entiende que el objetivo de la inserción laboral es asegurar la independencia, el desarrollo personal, el ejercicio del derecho a constituir una familia y a gozar de una vida digna.

POLÍTICA PÚBLICA

- a. En concordancia con la Ley, la Política Pública adopta una visión de la persona con discapacidad como titular de derechos, declarando expresamente que el “gasto social no sólo sea de carácter asistencialista”. Además, enfatiza el respeto de las convenciones y planes internacionales de desarrollo social, vinculados a la situación de los grupos vulnerables que el país ha suscrito.
- b. Se consagra el principio de transversalidad en materia de discapacidad, señalándose expresamente que se debe superar el esquema sectorializado por medio de un enfoque integral.
- c. La orientación de la Política Pública en materia de grupos prioritarios se dirige al fortalecimiento de la autonomía y de la autovalencia.
- d. La discapacidad es considerada como un problema social, de carácter global, que puede afectar a todas las personas por igual, sin distinción. De este modo, constituye un foco de preocupación que requiere de intervenciones integrales, en diferentes aspectos, tales como prevención, rehabilitación y

equiparación de oportunidades.

e. Se releva la importancia de la participación de las personas con discapacidad, con la finalidad de hacer efectivos sus derechos y deberes con relación a su independencia económica, a un nivel de vida acorde al desarrollo socioeconómico del país y a la defensa contra toda explotación o trato discriminatorio, abusivo o degradante. En tal sentido, uno de los aspectos de sustentabilidad de la Política es que las instituciones públicas de nivel nacional, regional y local incorporen a las organizaciones de personas con discapacidad en el diseño, ejecución y evaluación de programas dirigidos a este grupo, para potenciar su integración social.

f. Se explicita, como objetivo de la Política, la incorporación en las decisiones superiores de iniciativas orientadas, fundamentalmente, a un cambio cultural que permita eliminar el estigma social vinculado a la discapacidad, con la finalidad de abrir espacios para su incorporación y efectiva participación social.

g. Los principios que adopta la Política en cuanto a su articulación son: universalidad, normalización, democratización y continuidad.

h. La Política declara la importancia de la asignación de los instrumentos y recursos que le permitan sustentabilidad en el tiempo.

i. En el ámbito laboral:

- Uno de los enfoques de la rehabilitación está precisamente dirigido a facilitar la integración de la persona con discapacidad en el ámbito laboral.
- La equiparación de oportunidades busca asegurar la participación plena de las personas con discapacidad en pro de la integración social.
- Se declara que el objetivo final de esta política es la eliminación de todo tipo de barreras que dificulten el acceso de este grupo humano en los distintos ámbitos sociales, entre los cuales se enfatiza el laboral.
- Complementariamente a las disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral, la política señala que el Estado debe determinar reglamentos y disposiciones de excepción, así como estrategias y acciones específicas, que permitan incorporar a las personas con discapacidad al mercado regular del trabajo. Además, en el caso de aquéllos cuyas necesidades laborales no puedan ser satisfechas por la demanda regular de trabajo, se promoverá la creación de puestos de trabajo protegidos dentro de las empresas del mercado abierto. Esta declaración concuerda con lo prescrito por la Ley en la materia.

j. La autoridad directamente encargada de esta Política Pública es el Ministerio de Planificación, Mideplan, sin perjuicio que, a través de las unidades que corresponda, diseñe programas para la aplicación de esta política. A la luz de este instrumento, el Mideplan deberá:

- Disponer estudios.
- Efectuar proposiciones de regulación normativa, tanto en el plano legal como reglamentario.
- La autoridad ministerial radicará la responsabilidad operativa en una unidad bajo su dependencia.
- Desarrollar vínculos para la cooperación internacional.
- En el ámbito regional, las secretarías regionales de planificación realizarán planes para el cumplimiento de la Política.

k. Corresponderá al Fondo Nacional de la Discapacidad, Fonadis, colaborar activamente en materias relacionadas con la difusión, sensibilización y comunicación respecto al tema de discapacidad. Tanto a nivel nacional, regional como local, promoverá, facilitará y apoyará la ejecución de las acciones previstas

en el Plan Nacional y los Planes Regionales para la Integración Social de las Personas con Discapacidad, en los cuales los objetivos a alcanzar deberán ser definidos por un Comité Local de Representación Mixta.

PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD, PLANDISC.

a. Tiene por objetivo ordenar la oferta pública existente, dirigida a las personas con discapacidad, y estructurar los diferentes compromisos gubernamentales, mediante la coordinación de los organismos públicos y privados que trabajan en favor de la integración social de este colectivo, tanto a nivel central como regional.

b. Son principios del Plandisc:

- La integralidad de la acción pública.
- La promoción de los derechos de las personas con discapacidad
- El ejercicio de la plena participación de la sociedad civil.

c. En el Plandisc se agregan a los componentes contenidos en la Política Pública, los siguientes: eliminación de barreras, adecuación de la gestión del Estado y adecuación de la normativa jurídica vigente.

d. Para el éxito del Plandisc se considera vital la participación de las personas con discapacidad y sus familias.

e. En lo laboral:

- El Plandisc resalta que dentro del 12,9% de personas con discapacidad en Chile (2.068.072), un 29,2% está incorporado al mundo del trabajo en alguna forma.
- En el componente de equiparación de oportunidades se releva la importancia de la capacitación laboral, empleo y mejoramiento de la situación económica de las personas con discapacidad.
- En el componente de Adecuación de la Gestión del Estado se destaca expresamente que se deben promover nuevas formas de inserción laboral de las personas con discapacidad, modificar o crear nuevas normas que apoyen la inserción laboral y fomenten el trabajo protegido.
- En las mesas regionales surge como uno de los problemas más críticos el de las dificultades para acceder a la capacitación laboral y principalmente al empleo, como también a los soportes para el auto-emprendimiento, con el consiguiente impacto negativo en la situación económica de estas personas. En este espacio, se resalta la importancia del Estado en la promoción del empleo, no sólo direccionado al sector público, sino también al sector privado.
- Los compromisos de ministerios y servicios en el ámbito laboral se pueden reagrupar en compromisos directos e indirectos:

- **Compromisos directos:** Se subdividen en macro-compromisos, en la medida que tienen una mirada de impacto global en la inserción laboral de personas con discapacidad, y micro-compromisos que inciden en la mirada interna de algunos organismos en cuanto a la inserción laboral de personas con discapacidad en sus propias plantas de funcionarios.

- **Compromisos indirectos:** Son aquellos que posibilitan la inserción laboral de personas con discapacidad, actuando como puente hacia ella, aun cuando los organismos que se comprometen no tienen el ámbito laboral como misión específica. Se trata principalmente de propuestas

dirigidas a la accesibilidad relativa al espacio físico y al transporte público (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y Ministerio de Vivienda y Urbanismo)

• Además, se destacan los compromisos globales del Mideplan y el Fonadis en orden al apoyo en el seguimiento del Plandisc.

f. El Plandisc valida y hace suyos los resultados del Primer Estudio Nacional de la Discapacidad Endisc / 2004.

g. Este plan hace una estimación general de montos asignados a algunas acciones emblemáticas y permanentes para la integración social de personas con discapacidad. Sin embargo, no hay ninguna indicación en el ámbito laboral.

h. El monitoreo y seguimiento del Plandisc se considera en tres niveles: por los propios organismos comprometidos en sus niveles centrales y regionales; por el Mideplan y el Fonadis y a través de observatorios sociales en las regiones, con participación de las organizaciones de la sociedad civil de personas con discapacidad.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, MIDEPLAN

a. Es función del Mideplan disponer los estudios de base para el diagnóstico de la situación de las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables de la sociedad; proponer políticas y normas sobre la materia; articular y coordinar programas intersectoriales y proyectos específicos que favorezcan la integración social de dichas personas o grupos.

Corresponderá a la División Social del Mideplan asesorar a este ministerio en la armonización de las diferentes iniciativas del Estado encaminadas a erradicar la pobreza y combatir el desempleo.

En consecuencia, el Mideplan tiene un vínculo directo en relación con las políticas públicas en discapacidad, como también en orden a erradicar la pobreza y combatir el desempleo.

b. Actualmente, el Mideplan se encuentra coordinando la información enviada por las Secretarías Regionales Ministeriales, Serplac, respecto del seguimiento del Plandisc, además de estar procesando la información de la Encuesta Casen 2003, de modo de entregar una visión de la situación de las personas con discapacidad en función de este instrumento.

d. Dentro de su obligación legal de coordinar la cooperación internacional en pro de sus fines, el Mideplan apoya la ejecución del Programa Chile para la Formación e Inserción Laboral de Personas con Discapacidad Visual, participando en el comité de gestión de esta iniciativa, la que había conseguido 253 colocaciones laborales a la fecha de este informe.

e. El Mideplan, en virtud a decisiones específicas de la política social actual, ha determinado hacer extensivo el apoyo a familias de escasos recursos que tengan, entre sus miembros, alguna persona con discapacidad, a través del Programa Chile Solidario.

FONDO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD, FONADIS

a. Si bien al Fonadis, creado por la ley 19.284, se le asignan sólo funciones administrativas respecto de los fondos que el Estado destina a las personas con discapacidad, ha incursionado en forma más directa en el tema de la inserción laboral de este colectivo.

Una de las experiencias más relevantes de los últimos años ha sido la creación, en las trece regiones del país, de las Oficinas de Intermediación Laboral, OIL, las que tienen por objetivo, en conjunto con otros organismos del Estado, apoyar la inserción laboral de las personas con discapacidad a través de los siguientes componentes: selección, capacitación, orientación y derivación.

Para desarrollar esta actividad, el Fonadis mantiene un convenio con otro organismo público, como es el caso del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Sence. El Fonadis también interactúa con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis, en la utilización de algunos instrumentos de esta entidad.

Las OIL han logrado la inserción laboral de 1.365 personas con discapacidad a la fecha de este informe.

b. El Fonadis también realiza, anualmente, el concurso nacional de proyectos, en el cual se destaca la línea que permite el “acceso al trabajo” de las personas con discapacidad.

En este mismo ámbito, se encuentra el llamado a concursos especiales para organizaciones comunitarias, las que tienen la opción de presentar proyectos que digan relación con el acceso al trabajo para las personas discapacitadas.

c. Por otra parte, en el marco de sus facultades legales, el Fonadis entrega subsidios totales o parciales para la adquisición de ayudas técnicas a favor de personas con discapacidad de escasos recursos. Ello se vincula a la rehabilitación y por ende al mejoramiento de las condiciones para la inserción laboral.

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL, FOSIS

a. El objetivo del Fosis es financiar, en todo o parte, planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con aquellos que realizan otras reparticiones del Estado. Se destaca como una de las actividades prioritarias para el cumplimiento de este objetivo contribuir a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo.

b. En virtud del lineamiento político del Fosis, se plantea que el tránsito de la pobreza hacia mejores condiciones en la calidad de vida debe ser un proceso en el cual se acompaña a la persona, a su familia o a la comunidad. Para ello, desarrolla un modelo de gestión basado en el Manejo Social del Riesgo, que constata la vulnerabilidad de ciertas personas y grupos. Sobre esta base, ejecuta diversos instrumentos.

c. El programa de reinserción laboral del Fosis tiene como objetivo que personas desempleadas generen ingresos autónomos por un monto superior a la línea de la indigencia. Este programa contempla un componente denominado Servicios de Apoyo Integral para el Empleo, el cual tiene las líneas de: Servicio de Apoyo Integral para el Empleo y Financiamiento para el Empleo. Ambas se pueden ejecutar de manera combinada, según el tipo de desenlace laboral, dependiente o independiente.

e. El Fosis no tiene un mandato legal ni un lineamiento político especialmente dirigido hacia las personas con discapacidad, pero se vincula a ellas por la variable “pobreza”. Desde el año 2003, el Fosis se relaciona con el Fonadis en cuanto a hacer extensivos sus instrumentos a personas con discapacidad o familias que tengan un miembro en dicha condición. Este nexo ha generado prácticas dirigidas al colectivo que nos ocupa. De este modo, en los últimos tres años, el Fosis ha asignado cupos específicos para personas con discapacidad, lo que arroja aproximadamente 240 espacios anuales. Se privilegia, principalmente, el auto-emprendimiento de estas personas.

SUBSECRETARÍA DEL TRABAJO

a. Esta subsecretaría dispone las políticas de capacitación y empleo a nivel nacional, en cuya virtud se distinguen: las políticas activas y pasivas. Dentro de las primeras se encuentran las políticas directas e indirectas.

b. El Sistema Público de Intermediación Laboral descansa, a nivel operativo, en las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, OMIL. Estos organismos son responsables de gestionar, a nivel comunal, la búsqueda activa de empleo, la orientación vocacional y la derivación a programas de capacitación a cesantes y trabajadores activos.

c. Como complemento, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social ha desarrollado el Programa Red Empleo. Este busca identificar las vacantes de empleo y sus requisitos, evaluar el perfil laboral de los desempleados y definir un itinerario personalizado de inserción laboral, que puede comprometer capacitación, habilitación para el trabajo y orientación laboral pertinente a la demanda detectada.

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO, SENCE

a. El Sence, como ejecutor de políticas públicas en materia de capacitación y empleo, aplica los siguientes instrumentos y programas: Franquicia Tributaria para la capacitación de trabajadores de una empresa, Fondo Nacional de Capacitación, Foncap, Proempleo 2005, Contrato de Aprendices y Becas para Capacitación.

b. Asimismo, cuenta con una Unidad de Intermediación Laboral, que aplica los siguientes instrumentos: Programa Sence-Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, Omil; Sistema de Información del Mercado Laboral; Certificación de Competencias Laborales y Seguro Obligatorio de Cesantía.

c. El Sence no cuenta con programas de capacitación específicos dirigidos exclusivamente a personas con discapacidad, pero incluye esta variable en sus bases de licitación para las capacitaciones efectuadas por organismos dedicados a esta actividad. En los programas de Contingencia y de Becas Individuales se acogen también solicitudes para personas con discapacidad que sean presentadas o patrocinadas por gobiernos regionales, municipios o entidades sin fines de lucro que trabajen con esta población.

- El Sence no cuenta con datos sobre la población con discapacidad que ha accedido a sus diversos instrumentos y programas. En los formularios de las OMIL no se registra la circunstancia de discapacidad de una persona requirente del servicio. Sin duda un dato específico lo aportarán las Oil, en virtud del

Convenio de Cooperación que se indica en la letra siguiente.

- No existe fiscalización respecto a las condiciones de accesibilidad al espacio físico de los lugares en los que se efectúan las capacitaciones, ni el carácter accesible de la información que se proporciona en dichos programas.

d. El Sence y el Fonadis han celebrado un convenio de cooperación mutua, tendiente a dar cumplimiento a las políticas públicas relativas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, para lo cual el Sence se compromete a crear programas especiales para dichas personas, considerando las adecuaciones que sean necesarias, según los tipos de discapacidad.

Las OMIL y las OIL deben desarrollar vínculos en virtud del mencionado convenio.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO

Cabe señalar que los compromisos asumidos por la Dirección del Trabajo en el Plandisc, en relación a trabajadores con discapacidad, se enfocan siempre al interior del servicio (Política y Plan de Acción internos de la DT, catastro y capacitación). No obstante, si se examinan las atribuciones de este organismo, principalmente en relación a la fiscalización e interpretación de normas, no se observa su ejercicio en relación al ámbito de la discapacidad en términos laborales generales.

SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL Y ORGANISMOS RELACIONADOS

a. La Subsecretaría de Previsión Social participa en el Consejo del Fondo Nacional de la Discapacidad, Fonadis, representando al Ministro del Trabajo, a través de lo cual puede contribuir en ciertos lineamientos de este órgano y, por ende, en materias laborales.

b. El Cen, que tiene por misión la determinación de los “trabajos pesados”, ha asumido compromisos en el Plandisc, pero siempre centrándose en el interior del Ministerio del Trabajo.

El estudio ergonómico de puestos de trabajo y sus costos de adecuación, por ser un tema trascendente en la inserción laboral de personas con discapacidad, debería proyectarse más allá de lo que implica hacerlo sólo dentro de la esfera de dicha Secretaría de Estado y más allá de aquellas tareas calificadas como “trabajos pesados”.

c. El compromiso del Instituto de Normalización Previsional, INP, en la inserción laboral de personas con discapacidad se manifiesta en proporcionar las oficinas que permiten el funcionamiento de las OIL del Fonadis en las trece regiones del país.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

a. Esta Secretaría de Estado ha puesto recientemente en vigencia la Política Pública Nacional en Educación Especial, explicitando que se trata de un tema de derechos humanos.

b. La mirada de esta política es amplia en cuanto a la educación de las personas con discapacidad y

por ello releva el rol de la escuela, tanto especial como regular, con proyectos de integración y centros de capacitación laboral, en cuanto al desarrollo de habilidades laborales de los educandos. En este contexto, busca solucionar problemas históricos, como la falta de certificación de los alumnos que cursan en escuelas especiales.

Ⓒ. La política indica herramientas concretas para la capacitación laboral, señalando al programa Chile Califica, que involucra a los Ministerios de Educación, Economía y Trabajo. También destaca aquella meta que dice relación con el establecimiento de incentivos económicos, para que las empresas privadas y la administración pública contraten personas con discapacidad.

MINISTERIO DE SALUD

Esta Secretaría de Estado aborda la temática laboral de personas con discapacidad en dos de sus áreas de trabajo:

a. Unidad de Salud Mental, que cuenta con un Plan Nacional de Salud Mental y Siquiatría. En la definición de intersectorialidad del instrumento se señala como una línea prioritaria la de la salud mental de los trabajadores e inserción laboral de personas con discapacidad de causa síquica.

b. Unidad de Discapacidad y Rehabilitación, que se encuentra elaborando una política pública sobre discapacidad y rehabilitación, uno de cuyos componentes será la inserción laboral.

CONCLUSIONES, COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

Luego de analizar exhaustivamente la Ley, la Política y el Plan de Acción, de examinar el panorama nacional relacionado a la materia -lo que permite contextualizar las primeras referencias analíticas- y de estudiar las percepciones de los diversos actores implicados en el área que nos ocupa, podemos responder las siguientes interrogantes:

¿Tiene la Política Pública en Discapacidad un enfoque de derecho?

Entre los años 1983 a 1993, la Organización de las Naciones Unidas, ONU, proclamó el “Decenio de los Impedidos” (hoy llamado “Decenio de las Personas con Discapacidad”), que culminó con la emisión de las “Normas Uniformes para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad”, en donde se plasmó el enfoque de derecho desde una perspectiva biosicosocial y ambiental del tema.

En este contexto internacional, y ligado a un incipiente movimiento de personas con discapacidad y sus familias en Chile, sumado al retorno a la democracia, se promulgó, en el año 1994, la Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad. Esta normativa es un primer e incipiente paso al enfoque de derecho de las personas con discapacidad. Como se puede visualizar en varios de sus artículos, dejó atrás el paradigma meramente asistencialista existente en el pasado. Cabe señalar que sólo en el año 1999, a cinco años de vigencia de la Ley, recién emana la Política Pública en Discapacidad.

De este modo, la Política recoge una visión inicial de la persona con discapacidad como sujeto de derecho,

adoptando una posición en cuanto a concebir que, en esta materia, el Estado subsidiario debe efectuar intervenciones precisas y determinadas, asumiendo obligaciones.

En dicho marco, se resalta la importancia de la inserción laboral de las personas con discapacidad. No obstante, en ese momento no se plasmó expresamente que frente al tópico de la discapacidad, la comunidad nacional, en su conjunto, se encontraba frente a un tema emergente de Derechos Humanos -a diferencia de lo que actualmente en este sentido declara la Política Pública en Educación Especial-, por lo cual su abordamiento, si bien refiere a convenciones internacionales que consagran esta perspectiva, no desarrolla un marco conceptual fundado en la nomenclatura de derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales, privándose de toda la fuerza que ello implica.

En otras palabras, la Política Pública no define una sólida estructura en materia de derechos fundamentales y su diversificación en razón del grupo destinatario, pese a referencias aisladas a la dignidad de la persona con discapacidad, su autonomía, importancia de la participación y eliminación de la discriminación evitando, a la vez, la explotación y tratos abusivos, inhumanos o degradantes.

La Política tiene un énfasis hacia la eliminación de barreras, de estereotipos, proscribiendo la discriminación, que si bien es cierto son aspectos relevantes para favorecer la integración social de las personas con discapacidad, representan los aspectos más radicales de la exclusión. Aunque éstos son importantes, actualmente el énfasis en la teoría de los derechos de las personas con discapacidad resalta la importancia de lineamientos propositivos, tales como la accesibilidad universal, el diseño universal y la vida independiente.

Por lo mismo, se considera que el mensaje contenido en la Política Pública sobre Discapacidad resulta particularmente débil, y una expresión de ello es que aún cuando se insta a los organismos públicos y privados al perfeccionamiento legislativo, a la fecha persisten distorsiones legales, que en el ámbito laboral obstaculizan una adecuada inserción, a saber: decreto-ley sobre pensiones asistenciales, el estatuto administrativo y ciertos aspectos de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Otra muestra de esta debilidad es la ausencia de la acción del Estado en orden a establecer disposiciones de excepción, que permitan la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado regular de trabajo y la creación de puestos de trabajo protegidos, para quienes no están en condiciones de insertarse en el mercado abierto. Vale decir, aún cuando la misma Política declare esta obligación, al no existir un sustrato de derechos humanos en la materia, la exigibilidad es prácticamente nula.

Esta política se mantiene en la definición legal de Persona con Discapacidad contenida en la Ley, la cual ha ido quedando atrás en razón del nuevo clasificador entregado por la Organización Mundial de la Salud, OMS (Clasificador Internacional sobre el Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud, CIF 2001, sobre cuya base se ha efectuado el estudio sobre discapacidad, Endisc 2004 / Fonadis- INE).

Los cambios que la materia “discapacidad” va experimentando en el tiempo, en términos de evolución socio-jurídica, nos hacen recordar que las políticas públicas son mutables en relación con el devenir de los distintos sistemas, subsistemas y circuitos a través de los cuales se desarrolla la sociedad. Por esta razón, no sería aventurado pensar que el paso del tiempo, desde 1994, año de entrada en vigencia de la ley 19.284, a la fecha, amerita un análisis diagnóstico en cuanto a la adaptación, transformación o mutación del respectivo instrumento de política aprobado el año 1999, de tal modo de hacerse cargo de una profunda concepción de derechos humanos y derechos diferenciados en razón del grupo. En este

último sentido, hoy no sólo basta hablar de “personas con discapacidad”, sin apreciar la diversidad que existe entre las distintas deficiencias que puede experimentar un ser humano. Un verdadero enfoque de derechos humanos respeta la identidad personal y de grupos, lo que haría plausible contemplar estas especificidades en la Política, teniendo en cuenta sus propias dinámicas y problemáticas, lo que sin duda tiene impacto en el ejercicio de cada uno de los derechos fundamentales que se han enunciado.

Desde otro ángulo, cabe resaltar que la inserción laboral se considera el más potente eslabón que cierra el circuito de una verdadera integración social, luego que la persona ha vivenciado la rehabilitación y la educación, entre otros, buscando muchas veces, a partir de un trabajo efectivo, el ejercicio de nuevos derechos, como su autonomía personal y económica, vida independiente, formar una familia y acceder a los distintos bienes sociales, como la cultura, la recreación, etc.

De este modo, en la política que hemos analizado, dicha inserción laboral aparece difusa entre otros diversos aspectos de la equiparación de oportunidades y la rehabilitación, en lugar de tener, a lo menos, el carácter de un componente independiente y central en dicha política. Tan medular resulta este asunto, que lo expresado nos lleva a plantear incluso la necesidad de una política pública específica en materia de inserción laboral.

Finalmente, cabe tener presente que uno de los grandes ausentes en esta Política Pública ha sido el Ministerio de Hacienda.

¿Existe una real concepción de la transversalidad en la Política Pública en Discapacidad?

Aún cuando la Política Pública declare expresamente el principio de la transversalidad en materia de discapacidad, con una mirada integral, dejando atrás los enfoques sectorializados, en el desarrollo de la Política no se aprecia claramente de qué manera se hace efectivo dicho principio. Existen acápites separados sobre distintas materias, pero no una concepción de la transversalidad que produzca un verdadero nexo entre los distintos actores, principalmente en el ámbito gubernamental. No basta que una política se limite a declarar un principio, sino que debe hacerlo realidad a través de mecanismos e instrumentos determinados que articulen el quehacer de las distintas entidades.

Ello queda de manifiesto cuando observamos que en el mapa orgánico del Estado, en donde existe un ministerio encargado de los grupos prioritarios, un ministerio encargado del Trabajo y Previsión Social, un ministerio de Educación y un ministerio de Salud, cada uno de ellos diseña sus propias políticas e iniciativas, en forma aparentemente desvinculada entre sí, lo que sin duda tiene un impacto negativo en términos de coordinación, en materia de discapacidad, particularmente en el ámbito laboral que se ha analizado. De este modo, se puede apreciar un ministerio con liderazgo en su área, yendo más allá en su política y abordando el tópico del trabajo de personas con discapacidad (Ministerio de Educación); un ministerio que patrocina un Plan de Acción de la Política Pública en Discapacidad, con bastante distancia la una de la otra y sin abordar suficientemente el aspecto laboral como un tema eje de dicha política (Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan); un ministerio que trata la temática laboral particularizada en el sector de la discapacidad mental y en el área de la rehabilitación (Ministerio de Salud); y otro ministerio que, no obstante representar la mirada de Estado en materia laboral, no genera iniciativas políticas sobre el particular (Ministerio del Trabajo y Previsión Social).

Lo expresado lleva a la paradoja que las personas con discapacidad que se encuentran dentro del sistema educativo se verán amparadas por la Política Pública en Educación Especial (en ciertos aspectos del área laboral) y quienes se encuentren fuera de este ámbito, aún con las mismas discapacidades, estarán bastante más desatendidas desde el punto de vista de la Política en lo laboral.

En consecuencia, los órganos ejecutores de las políticas no logran reflejar una profunda y fluida interacción, existiendo sólo incipientes pasos para generar algunos vínculos que permitan hacer efectiva esta mirada transversal y un accionar con algún grado de coordinación. En otras palabras, el germen, en cuanto a generar algunas modalidades para dicha coordinación, parte de servicios de jerarquía menor a la de un ministerio. En este sentido, una entidad pequeña como el Fonadis diseña un Programa de Oficinas de Intermediación Laboral, potenciando redes e intentando hacer uso de aquellos instrumentos que el resto de la institucionalidad relacionada al ámbito laboral presenta en forma dispersa y sin una adecuada y accesible información hacia usuarios con discapacidad.

La falta de una verdadera transversalidad en la Política Pública dificulta llegar a la concepción de integralidad con que debe abordarse el tema. De este modo, y en el ámbito laboral que nos ocupa, lo expresado se traduce en que se proclama la inserción laboral de personas con discapacidad (ya sea en forma competitiva o a través de puestos protegidos), pero ello no se liga al hecho que un trabajador con discapacidad luego se transformará en consumidor de bienes y servicios y también en contribuyente al erario nacional, a través de sus impuestos.

Además si la inserción laboral se asumiera de una manera verdaderamente transversal en la Política, ello debería reflejarse en el Plan de Acción, mediante propuestas de cada una de las entidades incorporadas allí, a través de macro-compromisos para un impacto global a favor de las personas con discapacidad y en micro-compromisos con una línea de acción muy relevante, cual es el aumentar el número de funcionarios con discapacidad en cada uno de los ministerios y servicios que conforman el sector público.

¿Logra el Plan Nacional de Acción sobre Discapacidad comprometer integral y eficazmente a todos los actores relacionados con la materia, con un aporte hacia el mundo de la discapacidad en términos amplios?

16

En la cronología Ley, Política Pública y Plan de Acción llama la atención la distancia temporal entre los tres instrumentos: 1994, 1999 y 2004 respectivamente. Ello incide en que el Plandisc, si bien hace coincidencia con la Política, en algunos aspectos intenta avanzar más colocando componentes adicionales como la Adecuación de la Gestión del Estado, y la Adecuación Normativa, lo que puede interpretarse como un progreso en el conocimiento de la materia (debido al desfase entre política y Plandisc). Lo propio ocurre con las referencias a las nuevas conceptualizaciones de personas con discapacidad basadas en los elementos que contempla el Clasificador CIF, de la OMS. De igual modo, se perciben mayores enunciaciones a los derechos del colectivo que nos ocupa. En otras palabras, el avance de los tiempos y del conocimiento en materia de discapacidad lleva al Plandisc a tratar de ser más certero, dentro del marco limitado que tiene la política.

Por la naturaleza del instrumento, insta a los órganos del Estado a efectuar una mirada de su accionar en contraste con la discapacidad. No obstante, por la falta de una estructura en derechos humanos de la Política Pública y la no profundización del concepto de transversalidad en ella, el Plandisc no logra

permea una visión integral de la temática en los distintos órganos del Estado de manera homogénea. De este modo, se aprecia que los compromisos han dependido de la interpretación independiente de cada uno de los órganos estatales, sin una concepción profunda de la integración social de las personas con discapacidad, traducida en macro-compromisos dentro de las esferas de competencia propias de cada uno de los ministerios y servicios.

Por el contrario, hay algunas entidades cuyos compromisos se quedan simplemente en el plano intra organizacional, por ejemplo ofreciendo puestos de trabajo en su planta de funcionarios. Aunque esto representa un avance -y que debió ser una línea específica de un componente de inserción laboral, en términos de aumentar la planta de funcionarios con discapacidad en los distintos ministerios y servicios- no es menos cierto que una verdadera mirada transversal y cosmovisionaria obligaría a dichos entes a proyectar sus compromisos, en términos de realizar efectivas contribuciones al ámbito de la discapacidad en un sentido amplio.

Por ejemplo, cuando se observa la propuesta de la Comisión Ergonómica Nacional, vemos que sus compromisos con el Plandisc se circunscribieron al interior del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, lo que podría haberse proyectado hacia un estudio ergonómico de puestos de trabajo en general y sus costos con relación a distintas discapacidades. Esto podría haber dado lugar a una publicación y capacitaciones hacia el sector público y privado de tal manera de derribar temores y mitos en orden a la contratación de personas con discapacidad. Lo propio ocurre con la Dirección del Trabajo, que siendo un ente fiscalizador e intérprete de normas laborales, pudo haberse comprometido a abarcar el ámbito de la inserción laboral de personas con discapacidad y sus condiciones de empleo, pero se limitó sólo a hacer una mirada al interior de la institución y a las personas con discapacidad que laboran allí.

A su vez, llama la atención la ausencia de compromisos del Ministerio de Justicia en cuanto a promover el adecuado acceso a la justicia de personas con discapacidad, particularmente en los juzgados del trabajo, habida consideración a las circunstancias de exclusión y discriminación que vivencian muchos trabajadores con discapacidad. También se extraña la ausencia del Fondo Solidario de Inversión Social, Fosis, en la lista de servicios convocados, debido a la importancia que habrían tenido sus compromisos, toda vez que ejecuta programas de intermediación laboral, incluso con desenlace independiente (auto-emprendimiento).

El Plandisc declara la importancia de plasmar una rigurosidad para la concreción de los productos expresados en indicadores mensurables y cuantificables, en pro del monitoreo de los avances y recursos comprometidos. Sin embargo, si observamos el mapa de compromisos directos (macro y micro-compromisos) e indirectos observamos que, si bien existen metas precisas, no hay señalamiento de tiempo para su realización ni de indicadores que permitan medir la efectiva concreción de dichos compromisos (con excepción del Ministerio de Educación / Política Pública en Educación Especial, año 2005). En este sentido, podríamos llegar a entender que como el Plandisc se proyecta hasta el año 2010, sería ésa la fecha límite, pero no parece una interpretación razonable frente a variadas metas que debieran tener cumplimiento más próximo o, a lo menos, proponer fechas para estados de avance.

Tampoco se señalan en este mapa los recursos estimados para el cumplimiento de los compromisos por cada sector (con excepción del Ministerio de Educación). Cabe tener presente que el Plandisc consigna un pequeño acápite referido a la inversión pública en discapacidad, pero esto se refiere a un resumen de acciones emblemáticas y permanentemente ejecutadas por los organismos públicos involucrados y de

ellas no se puede colegir necesariamente su aplicación en los compromisos del Plan. Llama la atención que siendo la inserción laboral un tema medular no exista una mención hacia la cuantía de los recursos comprometidos en esta área.

Desde otro enfoque, alguno de los órganos convocados en el Plandisc debió, a su vez, comprometerse en la generación de indicadores en materia laboral, a saber: el tipo de contrato que suscriben las personas con discapacidad, cuál es su tiempo de permanencia en un puesto de trabajo, por nombrar algunos. Si bien se declara, al igual que en la Política, la importancia de normas que fomenten la inserción laboral y el trabajo protegido como una parte del componente de adecuación de la Gestión del Estado, no existe una apreciación respecto de quién asume esta tarea, toda vez que se repite la misma declaración desde la promulgación de la Ley en el año 1994, vale decir hace más de diez años, sin que se verifiquen efectivas transformaciones en la materia.

La reflexión nos lleva a la interrogante ¿por qué hay ministerios y servicios ausentes en la adopción de compromisos? ¿No debería haber adoptado compromisos el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por cuyo conducto pasan los anteproyectos de ley? o ¿no debió el Ministerio de Relaciones Exteriores adoptar compromisos, habida consideración a la vigencia de una Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, de la OEA, y ad portas de una Convención Mundial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la ONU?, por nombrar algunos.

El gran ausente en la conformación de este Plan de Acción es, nuevamente, el Ministerio de Hacienda.

En definitiva, si bien el Plandisc constituye un avance en cuanto a instar a algunos órganos del Estado a efectuar una mirada hacia la discapacidad, adoptando compromisos en pro del colectivo, a la vez de validar el esfuerzo estadístico que significa el estudio Endisc 2004, las debilidades del Plan resultan ser una herencia de aquellas que presenta la Política Pública en Discapacidad, en términos de la falta de una sólida estructura de derechos humanos y un verdadero desarrollo del principio de transversalidad.

¿Responde la institucionalidad a lo esperado en la Política Pública sobre discapacidad, particularmente en materia laboral?

18

El Mideplan, como secretaría de Estado legalmente encargada de la temática discapacidad, ha tenido, en virtud de la Política Pública, tareas cuyo ejercicio no se visualiza con claridad en la práctica, a saber: disponer regulaciones normativas, lo cual se ha verificado en parte en el año 2005 con una propuesta de modificación a la ley 19.284. Sin embargo, esta modificación no contempla las adecuaciones necesarias en el ámbito laboral (pese a la necesidad indicada en la Ley, la política y el Plandisc); no se conoce de estudios que el Mideplan esté realizando en materia de discapacidad y sólo se ha constatado que se encuentra revisando la encuesta Casen 2003, para entregar sus resultados; en la Política Pública, se señala que el Mideplan debe promover la creación de una instancia regular y periódica de coordinación de organismos del sector público y privado, cuyas acciones se orienten hacia la población con discapacidad (conociendo de presupuestos y evaluando gestión anual en discapacidad), de lo cual no hay registro de funcionamiento.

Además, la Política estableció que el Mideplan radicaría su responsabilidad operativa en una unidad de

su dependencia. Sobre el particular, cabe señalar que existió una Unidad de Discapacidad en el seno de la División Social del Mideplan, la que dejó de funcionar en el año 2003. Es preciso tener presente que la Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad, en relación con las funciones que encomendó al Mideplan en materia de discapacidad y otros grupos vulnerables, se ocupó de ampliar la planta de funcionarios en doce cargos (art. 65), de los cuales, como se ha dicho, no habría un porcentaje de ellos dedicados exclusivamente al abordamiento del colectivo que nos ocupa.

En el ámbito de la cooperación internacional, esta Secretaría de Estado aporta significativamente al Programa Chile para la Formación e Inserción Laboral de Personas con Discapacidad Visual, proporcionando la infraestructura de oficina, materiales e insumos para su mantención. Como sabemos, ello se suma a las contribuciones económicas del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y de la Fundación ONCE para América Latina, FOAL, en esta ejecución. Además, el Ministerio informa estar efectuando la supervisión en el cumplimiento del Plandisc a través de sus Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, Serplac.

Estando el Mideplan legalmente involucrado en el abordamiento de los colectivos vulnerables, hay quienes aprecian que los mayores esfuerzos de esta cartera estarían principalmente dirigidos a otros grupos, como el colectivo indígena. Este aspecto es reclamado por algunas personas con discapacidad, quienes estiman una falta de proporcionalidad en el quehacer de esta Secretaría de Estado.

El Fonadis, por su parte, ha ido asumiendo progresivamente tareas que, no obstante estar fuera de su marco regulatorio legal, son una necesidad urgente del colectivo de personas con discapacidad, como lo es la inserción laboral. Por esta razón, ha ido creciendo en este empeño, potenciando redes, condensando información dispersa y poco accesible para personas con discapacidad, intentando vincular a los distintos actores relacionados a la ejecución de políticas públicas nacionales en el ámbito laboral, de modo de optimizar la gestión de sus oficinas de intermediación laboral, canalizando los instrumentos que dichas entidades proporcionan. En esta filosofía se encuentran sus vínculos con el Sence y con el Fosis, aún cuando se debe reconocer que estos últimos organismos deben progresar en cuanto a la concepción y adecuación de sus instrumentos y capacitaciones relacionados con personas con discapacidad (accesibilidad informativa y al espacio físico, entre otros, respecto de lo cual no existe supervisión). En este sentido, la aplicación ortodoxa del principio de normalización no siempre resulta eficaz, cuando se trata de experiencias en las cuales se desea brindar una verdadera equiparación de oportunidades en relación a los demás ciudadanos. En otros términos, cuando el Sence y el Fosis declaran abrir sus programas a personas con discapacidad, deben, junto con introducir el enfoque de derechos humanos de este colectivo en sus programas, efectuar una profunda capacitación al personal directivo y operativo, difundir su información en términos accesibles a la población con distintas discapacidades y supervisar que la ejecución y aplicación de programas e instrumentos cumplan con las condiciones de accesibilidad en su más amplia expresión. En definitiva, deben dar mayor elaboración a la forma de aplicar el principio de normalización.

Se destaca la contribución que el Instituto de Normalización Previsional, INP, realiza a la inserción laboral, proporcionando las oficinas en que se desarrollan las OIL del Fonadis en las trece regiones del país.

En virtud de la Política Pública, el Fonadis se ha ocupado de ejecutar la difusión, sensibilización e información en materia de discapacidad. Es preciso destacar que el avance de los tiempos debe promover fundamentalmente a una “concienciación” acerca de los derechos humanos de las personas con discapacidad, como una materia educativa. Además, el Fonadis realiza las funciones que le son propias

en términos de proyectos concursables y otorgamiento de subsidios para ayudas técnicas, a la par que, en virtud del Plandisc, apoya el monitoreo y seguimiento de dicho plan.

El Ministerio del Trabajo, como tal, no ha desarrollado iniciativas en orden a una política pública de capacitación e inserción laboral de personas con discapacidad. En este aspecto, marca una notoria diferencia el Ministerio de Educación, liderando una Política Pública en Educación Especial, que contempla los aspectos laborales reseñados en este informe. También se observa la iniciativa del Ministerio de Salud, en orden a incorporar el componente de inserción laboral de personas con discapacidad en una nueva política que conocería la luz pública a fines de este año (además de introducir dicha línea en el Programa Nacional de Salud Mental y Siquiatría).

Debemos reiterar que siendo la fiscalización en el cumplimiento de las normas uno de los aspectos de mayor preocupación de las personas con discapacidad, apuntamos a que la Dirección del Trabajo no ha visualizado ni ejercido sus funciones en materia laboral en relación a este colectivo, debiendo ser un área a la cual extendiese las funciones que legalmente tiene. Lo propio ocurre en materia de interpretación de las leyes laborales, respecto de las cuales podría pronunciarse, en la esfera de sus competencias, tratándose de aspectos que involucran a trabajadores con discapacidad.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda tendría mucho que decir en cuanto a la respuesta de los órganos gubernamentales frente a la Política Pública y a la temática de discapacidad en general.

RECOMENDACIONES

A raíz de las conclusiones y comentarios precedentes se recomienda:

1º. Que el Mideplan asuma un decidido liderazgo en cuanto a la elaboración de una moderna política pública para la inserción laboral de personas con discapacidad (incluida la capacitación), convocando y articulando a todos los ministerios y servicios que directa o indirectamente se relacionan al tema, asumiendo una coordinación intersectorial y cuya plataforma sea la teoría de los derechos humanos y el principio de transversalidad de la acción pública en materia de discapacidad.

Dicha política, junto con generar eficaces mecanismos de monitoreo y seguimiento, debería consignar una línea de acción en relación a indicadores precisos en materia laboral, que permitan obtener información para poder planificar con mayor certeza las acciones sobre inserción laboral de las personas con discapacidad.

2º. Se sugiere que el Mideplan evalúe la modificación de la Política Pública en materia de discapacidad, estructurándola basada en la Teoría de Derechos Humanos y en el principio de transversalidad de la acción pública en el ámbito del colectivo que nos ocupa. Ello teniendo presente que, dada la importancia del eje laboral como cúlmine expresión de la inserción social de personas con discapacidad, se sitúe en una política pública específica, como se ha indicado en el número anterior.

Además, una nueva política debe acentuar la temática del fortalecimiento asociativo de las personas con discapacidad, de modo que puedan ser efectivos actores de su propio destino, generando y participando eficazmente en mecanismos de monitoreo y seguimiento de políticas y planes de acción.

3. Que el Mideplan retome la instancia de coordinación intersectorial señalada en la Política Pública y que potencie el observatorio social que se indica en el Plandisc, con el objeto de fortalecer los mecanismos de monitoreo y seguimiento de ambos instrumentos.

4. Efectuar un profundo análisis, desde la disciplina de la economía, de todos aquellos aspectos que por ley de presupuestos y otras normativas relacionadas obstaculizan el accionar de ministerios y servicios públicos del área social, especialmente vinculados al ámbito de la discapacidad. Se estima que los resultados de este estudio permitirán el diagnóstico y diseño de políticas públicas más concretas y efectivas en su aplicación y logros.

A su vez, ello respaldará la vinculación del Ministerio de Hacienda en dichas políticas.

