

## **DERECHO AL TRABAJO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

### **SÍNTESIS**

Las personas con discapacidad ven afectados varios de sus derechos fundamentales en Chile: educación, salud, libre circulación, pero especialmente el derecho al trabajo. Las que tienen trabajo remunerado constituyen un porcentaje bajísimo del total de personas con discapacidad en el país. Las causas de esta situación de vulneración son esencialmente tres: escasa información sobre empleo y discapacidad, lo que perpetúa el prejuicio e impide la formulación de políticas públicas que ataquen el problema; falta de políticas de educación y capacitación para personas con discapacidad, y poca observancia y fiscalización de la normativa vigente sobre la materia. Este capítulo revela asimismo el desconocimiento y la desidia que manifiestan parlamentarios y funcionarios estatales frente a este tema. En cuanto a la discusión de la nueva legislación, ya existe normativa vigente que garantiza los derechos de las personas con discapacidad (la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Ley 19.284, actualmente en trámite de modificación), y lo que hay que hacer es aplicarla y velar por que privados y organismos públicos la respeten.

*PALABRAS CLAVE: Personas con discapacidad, Fonadis, discriminación, inclusión laboral, políticas en educación, Ley 19.284.*

### **INTRODUCCIÓN**

En este capítulo se analiza la situación de las personas con discapacidad en relación con el derecho al trabajo. Se investigan las circunstancias de hecho y derecho que inciden en las condiciones en que se ejerce en

Chile este derecho, para examinar si el Estado da o no cumplimiento a los estándares internacionales en esta materia.

En primer término se expone el reconocimiento normativo del derecho al trabajo. Luego se estudian las causas y consecuencias de la escasez de empleo para las personas con discapacidad en nuestro país. En seguida se da cuenta de la actuación de las autoridades en este tema, y finalmente se formulan recomendaciones al Estado de Chile.

## 1. CONTEXTO GENERAL EN QUE SE DESARROLLAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Según el *Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile*, realizado por el Fondo Nacional de la Discapacidad (Fonadis) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en 2004, en nuestro país viven 2.068.072 personas con algún grado de discapacidad, lo que supone un 12,9% de la población total. Sin perjuicio de este alto porcentaje, se trata de un grupo postergado por la comunidad, por el Gobierno y por el Poder Legislativo. Sus necesidades y problemas no forman parte de la agenda nacional ni del debate parlamentario, falta de atención que se traduce en olvido y marginación. Así, se desarrollan en un contexto sumamente excluyente, lo que determina la posición de vulnerabilidad en que se encuentran.

En materia educacional, por ejemplo; el 12,7% de las personas con discapacidad no tiene ningún tipo de educación formal; entre los mayores de veinticuatro años, el 23% ha completado la educación básica, el 26,9% la educación media y el 13,8% la educación superior.<sup>1</sup> En cuanto a las condiciones de accesibilidad, solo el 30% de los edificios públicos y privados son accesibles para ellos,<sup>2</sup> lo que incide en que el 7,5% no salga a la calle.<sup>3</sup> En lo que se refiere a la salud, el 94% de la población con discapacidad nunca ha recibido atención de salud ni rehabilitación.<sup>4</sup>

Finalmente, únicamente el 29% de las personas con algún tipo de discapacidad y en edad de trabajar realiza algún trabajo remunerado.<sup>5</sup>

El Gobierno ha realizado esfuerzos por avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida de estas personas (discusión de leyes que consagran sus derechos, gestión de oficinas de intermediación laboral y creación de programas acotados de intermediación laboral), pero la magnitud del problema no se condice con el trabajo realizado. Por lo demás, el tema no se agota en la insuficiencia cuantitativa de la labor del

<sup>1</sup> Ministerio de Planificación, *Encuesta de caracterización socioeconómica nacional, CASEN 2006*, Santiago, noviembre de 2007.

<sup>2</sup> Catastro realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 2003. *Informe 2006*, pp. 419 y ss.

<sup>3</sup> Fonadis, *Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile*, [www.fonadis.cl/centro/estudios](http://www.fonadis.cl/centro/estudios).

<sup>4</sup> Alejandro Hernández, "Discapacidad y salud", 7 de enero de 2008, [www.fnd.cl/discapacidadysalud.htm](http://www.fnd.cl/discapacidadysalud.htm).

<sup>5</sup> Fonadis, *Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile*.

Estado, sino más bien en la baja calidad de las respuestas ofrecidas. Políticas públicas desorganizadas, desinformación por parte de los legisladores, desidia y desinterés, son solo algunos ejemplos del tratamiento que las autoridades confieren a una realidad que involucra a más de dos millones de chilenos, como veremos en las próximas páginas.

La falta de un enfoque integral para la creación y el desarrollo de políticas públicas sobre discapacidad se traduce en que no se considera la repercusión que tendrá una política determinada en otras áreas, y se imposibilita la creación de políticas efectivas, que incidan de manera categórica en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que tienen algún grado de discapacidad.

## 2. RECONOCIMIENTO NORMATIVO DEL DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

### 2.1 Marco local

El artículo 1º de la Constitución establece que "las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos". Este reconocimiento a la igualdad esencial de los seres humanos se reafirma en el artículo 19 Nº 2, que asegura a todas las personas "la igualdad ante la ley", para señalar a continuación que "en Chile no hay persona ni grupo privilegiados". Con este planteamiento fundamental, el Estado de Chile reconoce el derecho a la igualdad de toda persona y su correlativo deber de asegurar el goce y ejercicio del derecho en cuestión.

La Constitución reconoce también el derecho igualitario al trabajo de los habitantes del Estado; de hecho, en su artículo 19 Nº 16 "prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal". En consecuencia, el Código del Trabajo afirma que "son contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación. Los actos de discriminación son las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación" (art. 2º).

Además, bajo la idea del respeto estricto del derecho a la igualdad, el Estado ha regulado el derecho al trabajo de las personas con discapacidad mediante una institucionalidad especial, la Ley 19.284.<sup>6</sup> Este instrumento legal determina un catálogo de derechos e incorpora una serie de medidas que el Estado debe adoptar para dar cumplimiento a la ley. Así, por ejemplo, se manifiesta que "el Estado, a través de los organismos pertinentes, promoverá la capacitación laboral de las personas

<sup>6</sup> Ley 19.284, del 5 de enero de 1994, que establece normas para la plena integración social de las personas con discapacidad.

con discapacidad, creando programas especiales con el fin de permitir e incrementar su inserción al trabajo” (art. 33).

## 2.2 Marco internacional

El 4 de diciembre de 2001, el Parlamento de Chile ratificó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. La Convención establece que ellas “tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano”. En lo que atañe al trabajo, por el artículo tercero de esta Convención Chile se ha comprometido internacionalmente a adoptar medidas para “promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo...”.

Además, en 2008 Chile ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyos principios fundamentales son la no discriminación, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad, y cuyo artículo 27 establece: “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad”.

Para que se cumplan estos derechos la Convención de la ONU indica que los Estados deben “prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables”. Y, según otro documento del organismo, los Estados además tienen el deber de “adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida”.<sup>7</sup>

De esta manera, el Estado de Chile se ha obligado ante sus pares a respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas con discapacidad, y a adoptar medidas de acción afirmativa para que se respete el derecho a la igualdad de las personas en cuestión. Cabe recordar que los derechos y deberes que emanan de estos instrumentos son obligatorios para Chile, pues la Constitución establece para los órganos del Estado el

<sup>7</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General 18, “No discriminación”, Considerando 10, 10 de noviembre de 1989.

deber de respetar y promover los derechos garantizados por “los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”,<sup>8</sup> condiciones que se cumplen en el caso de ambas convenciones citadas.

Desde una perspectiva estrictamente legal, pues, Chile ha reconocido los derechos de las personas con discapacidad. Cabe preguntarse ahora si esta institucionalidad garantista funciona en la práctica.

## 3. LA REALIDAD NACIONAL: RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS EN LA PRÁCTICA

Ya se ha documentado en ocasiones anteriores que este reconocimiento normativo no se condice con lo que ocurre cotidianamente en el país. Si en años anteriores esta constatación se ha concentrado en ámbitos como el derecho a la educación de personas con discapacidad (*Informe 2008*), este año el foco es el derecho al trabajo, sobre el cual lo primero que ha de decirse es que en Chile resultan preocupantes las cifras de empleo: solo el 29% de las personas con discapacidad mayores de quince años realizan algún trabajo remunerado, según el *Primer estudio nacional de la discapacidad*. Las cifras oficiales ya muestran la magnitud del problema, pero hay estadísticas de organizaciones no gubernamentales que disparan el porcentaje. Alejandro Hernández, presidente de la Fundación Nacional de Discapacitados, sostiene que la cesantía entre estas personas alcanza el 90%, y que del 10% restante un 9% se desempeña en trabajos informales y solo un 1% está contratado.<sup>9</sup> No obstante la divergencia numérica, ambos resultados llevan a similar conclusión: en Chile, no hay un acceso igualitario al mercado laboral para todos los chilenos.

Además, el porcentaje de inserción laboral disminuye conforme aumenta el grado de discapacidad. Según cifras oficiales, una de cada tres personas con discapacidad leve realiza un trabajo remunerado; entre aquellas con discapacidad moderada, una de cada cuatro, y en el caso de discapacidad severa, solo una de cada ocho.<sup>10</sup>

El hecho de que haya tantas personas con discapacidad leve sin trabajo remunerado revela que la sola idea de emplear a “discapacitados” provoca rechazo en empresarios, trabajadores y autoridades, pues esta condición se caracteriza por “presentar algún grado de dificultad en algún tipo de actividad cotidiana, sin embargo, ante la presencia de ciertos problemas en su vida diaria, las personas pueden superar estos obstáculos y tienen la facultad de efectuar sus actividades sin apoyo de

<sup>8</sup> Constitución Política de la República de Chile, art. 5°, inciso 2°.

<sup>9</sup> Alejandro Hernández, “Discapacidad, cesantía y discriminación”, 22 de octubre de 2007, [www.fnd.cl](http://www.fnd.cl).

<sup>10</sup> Fonadis, *Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile*, 2004.

terceros y de manera independiente”.<sup>11</sup> De este modo, la incidencia de la discapacidad leve en la realización de tareas productivas de toda índole es extremadamente pequeña, y a veces hasta inexistente.

Las cifras de desocupación varían también conforme al tipo de discapacidad, además del grado, y así hay discapacidades con mayor integración laboral que otras. Solo el 12,7% de las personas con discapacidad intelectual realiza un trabajo remunerado, mientras que el 30,31% de discapacitados visuales lo hace. Las cifras se emparejan en el caso de las personas con discapacidad física, auditiva y psiquiátrica: entre ellas el porcentaje de ocupación es de 28,86%, 29,65% y 26,66%, respectivamente. Es decir, si bien la discriminación en el acceso al empleo es generalizada, se agudiza con determinadas discapacidades.<sup>12</sup>

Esto se relaciona directamente con la percepción social de la discapacidad *per se*. Cuando intenta ingresar al mercado laboral, la persona en cuestión pierde su identidad como ser integral y solo adquiere relevancia su discapacidad: su currículo académico y potencialidades humanas pierden fuerza ante esta visión unilateral de su persona, y así, sus posibilidades de encontrar trabajo aumentan si su tipo de discapacidad es uno de los aceptados socialmente, más que por sus condiciones personales para el puesto.

Otro hecho discriminador en el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad queda de manifiesto en estos porcentajes: el 61,3% de las que trabajan son hombres y solo un 38,7% mujeres.<sup>13</sup> La diferencia es muy notoria y preocupante porque manifiesta una doble vulneración de derechos en el caso de las mujeres con discapacidad. Aunque ellas son más (22,34% en edad de trabajar, versus 16,94% de hombres), son los hombres quienes se llevan la mayor parte del escaso universo de oportunidades. Consecuencia directa de ello es la relegación e invisibilización de los problemas propios de las mujeres que tienen algún tipo de discapacidad.<sup>14</sup> Como se ve, la discriminación laboral en perjuicio de las personas con discapacidad es transversal pero se agudiza para las mujeres.

En cuanto a aptitudes para trabajar, del total de personas que tiene una discapacidad física solo el 3,32% presenta limitaciones o dificultades para afrontar un trabajo remunerado; entre las personas con discapacidad visual el porcentaje corresponde al 3,18%. Las estadísticas descienden drásticamente en la discapacidad auditiva, intelectual o psíquica, con un 1%, un 0,48% y un 0,38%, respectivamente.<sup>15</sup>

11 Id.

12 Id.

13 Id.

14 Esta mayor participación masculina en el mundo laboral también se manifiesta en los individuos sin discapacidad: un 71,7% de los hombres en edad de trabajar lo hace, pero solo un 38,5% de las mujeres. Ministerio del Trabajo, *Balace de la situación laboral de las mujeres en Chile, 1997-2006* www.mintrab.gob.cl.

15 Fonadis, *Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile, 2004*.

La piedra de tope en este ámbito es el trabajo *remunerado*, porque la gran mayoría de las personas con discapacidad está activa, tiene responsabilidades, realiza tareas de diferente complejidad en períodos determinados, se relaciona con sus pares, se moviliza para llevar a cabo sus labores, maneja presupuestos, se pone objetivos y toma continuamente decisiones que influyen en su vida y las de sus familias. Un porcentaje superior al 60% realiza trabajo doméstico, y solo un 20,45% de las personas con discapacidad no realiza actividad alguna.<sup>16</sup> Las habilidades domésticas son plenamente extrapolables al mercado laboral, y demuestran que estas personas están capacitadas para desempeñarse de manera eficiente en la realización de un trabajo remunerado.

Los resultados citados permiten colegir que las normas mencionadas en el apartado anterior se constituyen como disposiciones nominales con escasa sustanciación fáctica. Así también, se comprueba que las personas con discapacidad son capaces de desempeñarse en un marco productivo, conforme con los estándares de producción de una empresa competitiva, por lo que sus problemas de acceso al mercado laboral obedecen más bien a factores culturales y ambientales, como se verá a continuación.

### 3.1 Principales causas de la falta de acceso igualitario al mercado laboral

Diversos factores inciden en el ejercicio fallido del derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

En el nivel político existe la idea de que esto se resuelve con legislación y con la instauración de organismos que trabajen en la materia. Así, durante los últimos años la respuesta política ha sido la creación o modificación de normas relativas al reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad; por ejemplo, el actual proyecto de modificación de la Ley 19.284. Sin embargo estas iniciativas, sin ser irrelevantes, no son suficientes ni exhaustivas, porque los problemas de acceso no se agotan con la existencia de una normativa específica. Como veremos, además de regulaciones tendientes a la integración social se requiere que haya información disponible sobre empleo y discapacidad, sanción de prácticas discriminatorias, políticas de educación y políticas de capacitación adecuadas, todo lo cual precisa de una constante fiscalización por parte de las autoridades. Veremos uno por uno estos aspectos.

#### 3.1.1 Falta de información sobre empleo y discapacidad

La invisibilización social va de la mano con el desconocimiento de la realidad de las personas con discapacidad. Por eso provocan rechazo e incluso temor en sus potenciales empleadores, quienes las descartan a

16 Id.

priori en los procesos de selección laboral, tanto en la empresa pública como en la privada. Al momento de ofrecer puestos de trabajo, en realidad muchas empresas ni siquiera conciben la posibilidad de contratarlas, sea por desconocimiento o por aprehensión.

La escasa difusión perpetúa el círculo vicioso del desconocimiento, dice la directora de la Corporación Ciudad Accesible, Pamela Prett, mientras que para Verónica de la Paz, directora de la escuela Doctor Jorge Otte Gabter, en Chile “las personas con discapacidad son invisibles”.<sup>17</sup> Paulina Opazo, directora para Chile de la consultora internacional de gestión de empleos Bumeran, reconoce que “la frecuencia con que se reciben solicitudes conforme las cuales se *permite* emplear a personas con discapacidad es prácticamente nula”; peor aun, nunca ha recibido una solicitud conforme a la cual se deba emplear *preferente o exclusivamente* a personas con discapacidad.<sup>18</sup> Muchas veces no existe una intención consciente de excluir a personas con algún grado de discapacidad: simplemente la discapacidad no es un ítem. Al momento de gestionar puestos de trabajo, se “trata de manera implícita y dependiendo del cargo”, señala Paulina Opazo.

Uno de los mitos más generalizados en este ámbito lo constituye la creencia de que las empresas no están físicamente preparadas para contratar a personas “diferentes”, y si lo hacen deberán incurrir en gastos de adecuación, con lo que la decisión dista de ser productiva. Una encuesta realizada por la empresa Bumeran lo confirma.<sup>19</sup> El 94% de las empresas chilenas encuestadas carece de políticas de gestión de grupos minoritarios, y el 53% de los encuestados manifestó que el grupo más difícil de incorporar era el de “los discapacitados”. Si bien solo el 39% de los representantes de sus compañías cree que no está preparado para incorporar minorías, el 83% admite que el tema de la inclusión de grupos minoritarios simplemente no está en la agenda de recursos humanos.

Esta idea se relaciona con aquella que iguala discapacidad con ineficiencia, desconociendo los atributos personales de los individuos: según otra encuesta, el 39,8% de los encuestados está de acuerdo con que las personas con discapacidad son un obstáculo en el trabajo.<sup>20</sup>

Si hubiera un canal efectivo de información a los empleadores esta idea perdería sustento, porque existen estudios que afirman que la situación es diametralmente opuesta.<sup>21</sup> Por ejemplo, en relación con los gastos que

implica contratar a personas con discapacidad, una encuesta a empleadores realizada en Estados Unidos en 2003 determinó que el costo de las instalaciones necesarias para adecuar la empresa a los requerimientos de estas personas era menos de 500 dólares; más aun, el 73% de los empleadores señaló que “sus empleados no requerían comodidades especiales”.<sup>22</sup> No existen estudios que analicen los costos de la contratación de personas con discapacidad en nuestro medio, aunque sí hay empleadores y expertos en el tema que se muestran satisfechos por el desempeño de estos trabajadores. Rafael Tello Solís, gerente nacional de recursos humanos de Cadbury Schweppes Caribe & Latinoamérica Bebidas, dice que haber contratado a personas con discapacidad le trajo beneficios a su empresa: la productividad se elevó en dos meses y la rotación de personal bajó de 2,5% a 0,8%, lo que representó un gran ahorro para la compañía.<sup>23</sup> Y el director general de la Fundación Solidaridad Carrefour, Guillermo de Rueda, afirma que “la contratación de personas discapacitadas no disminuye la productividad de la empresa y mejora, además, el clima laboral”.<sup>24</sup>

Ahora bien, el desconocimiento no se acota a la esfera empresarial. Las estadísticas sobre discapacidad que manejan el Ejecutivo y el Legislativo son escasas y corresponden a estudios realizados hace ya varios años. El *Primer estudio nacional de la discapacidad* es sin duda una buena aproximación; procesa las estadísticas por tema y el trabajo es exhaustivo, analítico y clarificador. Pero los datos son del tercer trimestre de 2004, y aunque se le suponía un “primer estudio” sobre discapacidad, el “segundo” y los demás nunca existieron.

La Encuesta CASEN es otro de los instrumentos principales para el análisis de los temas relativos a discapacidad. En materia laboral solo se refiere a la tasa de desempleo y a la participación laboral de la población de quince años y más, pero permite comprender el contexto de desarrollo de las personas con discapacidad en cuanto a educación y pobreza.

De todos modos, sin periodicidad estadística es muy difícil crear y evaluar políticas eficaces, que no se basen en supuestos sino que evidencien una intención clara de planificar a partir de los problemas reales y actuales de las personas con discapacidad en Chile.

### 3.1.1.1 Reacción de las autoridades ante la falta de información

En el ámbito de los poderes públicos la desinformación acerca de la situación de vulneración de las personas con discapacidad se relaciona con una actitud más que con la falta de datos: en los parlamentarios y funcionarios de la administración del Estado hay una mezcla de desco-

<sup>17</sup> Entrevistas personales, 30 y 31 de marzo de 2009.

<sup>18</sup> Entrevista personal, 7 de abril de 2009.

<sup>19</sup> Bumeran, “Encuesta sobre el trabajo con grupos minoritarios de la empresa”, enero de 2009, con una muestra de 800 directores, gerentes generales, gerentes de área, subgerentes y empleados en Argentina, Chile, Colombia, México y Venezuela.

<sup>20</sup> Fundación Ideas, encuesta “Tolerancia y no discriminación”, Santiago, 2003.

<sup>21</sup> Ayuntamiento de Alarcón, *Directrices para la contratación de personas con discapacidad*, Alarcón, Castilla-La Mancha, 2009; *Business benefits of employing people with disabilities*, www.diversityatwork.com.au/node/142; Susan Scott-Parker, Simon Zadek, *Managing diversity: A key factor in improving efficiency, productivity, and overall business success*, Lancaster, IOS

Press, 2001.

<sup>22</sup> Discapacidad en cifras, www.ciudadaccesible.cl.

<sup>23</sup> Juliana Fragoso, “La otra fuerza laboral”, www.vocesensilencio.org.

<sup>24</sup> En www.aspaymcantabria.com.

nocimiento y desidia, un desinterés preocupante que inhibe la cooperación de los actores políticos para entregar antecedentes si no es en el marco de una campaña electoral. Durante la elaboración de este capítulo se observó que la información técnica o especializada de reparticiones del Estado sobre derechos laborales de personas con discapacidad era prácticamente inexistente; la que hay procede de organizaciones no gubernamentales y grupos académicos. El grado de desconocimiento de las autoridades se hizo patente también en la falta de respuestas prontas a diversas solicitudes de información.

Por ejemplo, se contactó a tres senadores de la Comisión de Salud para analizar las modificaciones y proyecciones de la Ley 19.984, cuando el proyecto se encontraba en dicha instancia<sup>25</sup>. Como el senador Carlos Ominami estuvo particularmente interesado en el impacto de las medidas de integración contenidas en la ley, desde principios de abril se intentó contactarlo para que diera su opinión sobre las posibilidades que abría esta normativa, pero, después de gestiones por diversas vías (conversaciones telefónicas con su asistente, correos electrónicos pidiendo una entrevista, personal o telefónica, un cuestionario con seis preguntas para comodidad del parlamentario), en agosto de 2009, al cierre de este *Informe*, no se había recibido respuesta.

Con el mismo objetivo se contactó a la oficina del senador Guido Girardi, otro miembro de la Comisión de Salud. Girardi no asistió a una instancia fundamental para el desarrollo del proyecto –su votación en la Comisión–, y luego de insistir telefónicamente durante las dos primeras semanas de abril, preguntando por su inasistencia y por su opinión sobre la aplicabilidad de la ley, el asesor Emerson Segovia indicó que las consultas serían respondidas por correo electrónico. Tampoco se recibió su respuesta.

Finalmente, se intentó contactar al presidente de la Comisión de Salud, el senador Mariano Ruiz-Eskide. “Vas a tener que buscarte otro senador, don Mariano está muy ocupado”, respondió la secretaria del parlamentario ante una solicitud de entrevista.<sup>26</sup> Luego se envió un correo electrónico explicando al senador el objetivo del *Informe* y la importancia de contar con su testimonio, pero dos días después su secretaria confirmó que “no es posible acceder a su petición de entrevista pues don Mariano está muy copado de trabajo legislativo y político”.

Estas situaciones no son excepcionales. Los expertos entrevistados coinciden en que las autoridades políticas no toman en cuenta los planteamientos de la sociedad civil tendientes a mejorar la situación de vulneración generalizada en la que sobreviven las personas con discapacidad.

Felipe Gross Dempster, de la Fundación Rostros Nuevos, que trabaja con personas con discapacidad mental, dijo que le habían propuesto for-

malmente al Ministerio del Trabajo adoptar ciertas medidas para afrontar algunas de las principales carencias de las personas con discapacidad, pero nunca tuvieron respuesta.<sup>27</sup> Pamela Prett, de la Corporación Ciudad Accesible, que se ocupa de la discapacidad física, entregó su opinión de experta en materia de accesibilidad física antes de implementarse el Plan Transantiago, pero ninguna de las indicaciones que presentó fue tomada en consideración: “Propusimos muchas cosas, incluso pedimos que se imprimiera el logo representativo de las personas con discapacidad en el mapa, lo que no subía ni un peso su costo, y aun así, ni eso salió”.

La incompreensión y falta de compromiso de las autoridades se refleja asimismo en el lenguaje impropio con que se refieren a las personas con discapacidad, que es la expresión más correcta según la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas. No debe usarse “inválido”, “minusválido” o “retrasado”, términos que llaman a la compasión cuando lo que se desea obtener es el respeto y la aceptación. Chile ratificó ese instrumento internacional en julio de 2008, pero al parecer los parlamentarios no interiorizaron la necesidad de adecuar el lenguaje. Ejemplos hay muchos. Durante la discusión en primer trámite constitucional del proyecto de modificación de la Ley 19.284, que establece normas para la plena integración social de las personas con discapacidad, el diputado DC Renán Fuentealba expresó la necesidad de que en el futuro “se establezcan incentivos para que contraten minusválidos”.<sup>28</sup> Al discutir los planes de acción preventivos ante la eventual erupción del volcán Llaima, el diputado UDI Enrique Estay dijo que era preciso evitar “la pérdida no solo de bienes materiales, sino de vidas humanas, de niños, de minusválidos...”.<sup>29</sup> También se han presentado algunos proyectos de ley que hacen referencia a “discapacitados” tanto en su título como en el desarrollo normativo.<sup>30</sup> Así, el Congreso pretende aprobar leyes que eduquen a la población en la igualdad y el respeto, pero los mismos parlamentarios no cambian su lenguaje por uno más inclusivo e igualitario para referirse a las personas con discapacidad.

### 3.1.2 Discriminación hacia las personas con discapacidad

Nuestro ordenamiento constitucional reconoce como valor central el principio de igualdad, como dijimos. En el mundo, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 24, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo tercero, consagran este derecho.

<sup>25</sup> El primer informe de la Comisión de Salud del Senado data del 6 de noviembre de 2007.

<sup>26</sup> Gilda Gárate, 11 de abril de 2009.

<sup>27</sup> Entrevista personal, 3 de abril de 2009.

<sup>28</sup> Boletín 3875-11.

<sup>29</sup> Cámara de Diputados, sesión N°31, 6 de junio de 2007.

<sup>30</sup> Boletines 3182-11 y 5659-11.

Pero este mandato general de no discriminación no tiene aplicación en el caso de las personas con discapacidad. Como queda de manifiesto a lo largo de este capítulo, éstas se ven continuamente diferenciadas de manera arbitraria, y la situación se observa en diversas áreas de la realidad nacional. A continuación repasamos la situación en la esfera normativa y en el nivel de la percepción social, así como la visión de los expertos y de las personas con discapacidad.

### 3.1.2.1 Discriminación en la esfera normativa

En materia laboral, tanto el legislador como el constituyente aseguran la libertad de contratación. En términos simples, esto supone que un empleador tiene la facultad de contratar libremente a sus empleados, con una sola limitación, que también ha establecido la Constitución al declarar, que “Se prohíbe cualquier discriminación que no se base en la capacidad personal”.

En Chile no hay normas que discriminen de manera expresa a los individuos con discapacidad, pero sí disposiciones que permiten la discriminación indirecta. Aquí nos remitiremos a dos que resultan paradigmáticas. La primera es la citada norma constitucional (“Se prohíbe cualquier discriminación que no se base en la capacidad personal”), que podría interpretarse en perjuicio de las personas con discapacidad, pues una lectura del precepto podría ser que ciertas carencias físicas influyen en la capacidad personal para trabajar, con lo cual todo tipo de rechazo o discriminación en el ámbito laboral se escudaría tras esta norma de máxima jerarquía legal. De este modo, el precepto tiene un “impacto adverso”; esto implica que “conductas que, siendo neutras (dirigidas o aplicadas de manera indiferenciada o con tratamientos razonablemente desiguales) en el tratamiento formal de los distintos grupos o colectivos, en cuanto a sus efectos introducen diferenciaciones discriminatorias”.<sup>31</sup>

La intención de la norma es precisamente el resguardo del derecho a la igualdad; sin embargo, deja libre el camino a los empleadores para discriminar a las personas con discapacidad de manera legal.

La segunda de estas normas está consagrada en el Estatuto Administrativo, que lista los requisitos que deben cumplir aquellas personas que quieran ingresar a la administración del Estado. En su artículo 12, letra c, exige “Tener salud compatible con el desempeño del cargo”, y en el artículo siguiente, que dicha condición deberá acreditarse “mediante certificación del Servicio de Salud correspondiente”.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Fernando Valdés Dal-Re, “Derechos fundamentales de la persona del trabajador”, en *Libro de Informes Generales, Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2003, p. 108.

<sup>32</sup> Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo, 16 de marzo de 2005.

Dado que el Estatuto Administrativo no establece parámetros para evaluar este requisito, para ingresar a la administración pública las personas con discapacidad están supeditadas a lo que considere un funcionario en un determinado momento y lugar. Una interpretación extensiva podría implicar arbitrariedades perjudiciales para las personas con discapacidad que pretendan ocupar un cargo en el aparato estatal. Además, como las condiciones estructurales de los edificios públicos no son las mejores en términos de accesos para discapacitados (un catastro de 2003 del Ministerio de Vivienda reveló que el 70% de ellos falla en este aspecto), la incorporación de este tipo de empleados involucraría al menos algunos ajustes y trabajos de adecuación, lo que podría no ser conveniente en términos económicos para el Gobierno.<sup>33</sup>

Estas situaciones potenciales llaman a trabajar en la reforma textual de los preceptos citados, y a promover una interpretación que impida distinciones arbitrarias en desmedro de las personas con discapacidad. La inquietud no es nueva, por lo demás. Ya en 1995 el senador DC José Ruiz De Giorgio presentó un proyecto de ley para fomentar la integración de las personas con discapacidad en la administración pública, que establecía que “Se entenderá que cumplen también con este requisito [salud compatible con el cargo] las personas con alguna discapacidad, cuya deficiencia no impida el total desempeño del cargo al que postula”.<sup>34</sup> El 11 de noviembre de 2003 este proyecto fue archivado.

En enero de 2002, un grupo de diputados presentó un proyecto de ley que pretendía acotar la discrecionalidad de los funcionarios públicos al momento de determinar los alcances del requisito “salud compatible con el cargo”.<sup>35</sup> Proponían establecer en la Ley 19.284 que “las instituciones de la Administración del Estado, cualesquiera sea su naturaleza jurídica, incluidas las municipalidades, deberán aceptar como cumplido el requisito de tener salud compatible con el cargo a que se postule, con simple copia del certificado que adjunte el interesado de estar inscrito en el registro de discapacitados que establece el artículo 12 de esta ley”.

En 2003, finalmente, se presentó a tramitación otro proyecto de ley, esta vez para eliminar el requisito de salud compatible con el cargo.<sup>36</sup> Ambos proyectos se encuentran todavía en el primer trámite constitucional.

<sup>33</sup> Según diversos estudios del Banco Mundial, el costo de contemplar la variable de accesibilidad corresponde al 1% del valor de la construcción de un edificio, en cambio remodelar una construcción para personas con discapacidad puede llegar a costar veinte veces más que haber incorporado la accesibilidad desde un principio. Tomando como ejemplo que el costo de construcción de un edificio de servicios públicos de 10.584,663 m<sup>2</sup> en Coquimbo es de \$2.262.227.754 ([www.portalcoquimbo.cl](http://www.portalcoquimbo.cl)), es posible concluir que el hecho de hacer accesibles todos los edificios públicos para incorporar a personas con discapacidad en calidad de funcionarios públicos sería sumamente elevado.

<sup>34</sup> Boletín 1715-06.

<sup>35</sup> Boletín 2864-11. Los diputados eran María Angélica Cristi (UDI), Antonio Leal (PPD), Arturo Longton (RN), Rosaura Martínez (RN), Waldo Mora (ex DC), Jaime Orpis (UDI), Osvaldo Palma (RN), Baldo Prokurica (RN), Jorge Ulloa (UDI) y Carlos Vilches (RN).

<sup>36</sup> Boletín 3182-11. Los diputados eran Enrique Accorsi (PPD), Guido Girardi (PPD), Enrique Jaramillo (PPD), Antonio Leal (PPD) y Jaime Quintana (PPD).

### 3.1.2.2 Percepción social de la discriminación

Se dijo ya que en Chile existe un problema de información sobre las condiciones de vida de las personas con discapacidad. Hay escasez de estudios, y las encuestas son muy antiguas o muy generales. Aun así, las encuestas de entes privados y organizaciones no gubernamentales analizadas para este *Informe* revelan una tendencia a la discriminación *ex ante*, por la cual la marginación se realiza en una etapa anterior a la selección de personal, antes siquiera de haberse presentado los postulantes: por regla general, discapacidad se asimila a incompetencia para desenvolverse en un mercado laboral competitivo.

En la mencionada encuesta de la empresa Bumeran, el 55% de las personas encuestadas considera que los métodos actuales de reclutamiento de personal no serían efectivos para convocar a personas que pertenecen a grupos minoritarios; el 50% cree que la desventaja preponderante al incorporar minorías en la empresa sería la discriminación interna; el 51% cree que su compañía no está preparada para incorporar minorías, situación que en Chile probablemente se mantendrá en el tiempo, conforme al 83% de los encuestados que dice que “el tema de la inclusión de grupos minoritarios dentro de su compañía no está dentro de las agendas de recursos humanos”.

### 3.1.2.3 La percepción de los expertos en discapacidad

Ante la pregunta de cuáles creían ellos que eran los principales problemas de las personas con discapacidad al momento de ingresar al mercado laboral, todos los expertos entrevistados para este *Informe* mencionaron como problema central la discriminación.

La existencia de prejuicios negativos y estigmas fuertemente instalados en la sociedad chilena, relacionados con la incapacidad absoluta de estas personas de trabajar, de relacionarse con otras personas, de ser personas violentas, peligrosas y agresivas.

*Felipe Gross, Fundación Rostros Nuevos*

Las personas con discapacidad están en situación de pobreza, discriminación y grave vulneración de derechos.

*Alejandro Hernández, Fonadis*

Sin lugar a dudas la discriminación. Es un tema de actitud, está en la naturaleza humana discriminar.

*Pamela Pretti, Ciudad Accesible*

Discriminación. En general somos un país bastante discriminador. Confiamos muy poco en las capacidades de la gente diferente; si son discapacitados, son incapaces.

*Verónica de la Paz, Escuela Dr. Jorge Otter Gabler*

### 3.1.2.4 La percepción de las personas con discapacidad

Las víctimas de la discriminación tienen su propia mirada acerca del tema:<sup>37</sup>

Es imposible que a uno lo contraten. No se puede, no hay caso, si a uno lo miran y ya uno sabe que le van a decir que no, pues.

*Hombre con discapacidad física*

El problema es de inserción laboral. No hay oportunidades laborales. No podemos entrar. Hay una gran situación de discriminación.

*Armando Villar (discapacidad visual)*

No me dejan trabajar de ninguna forma. Yo he intentado e intentado. Incluso en el centro de Santiago nos discriminan, la gente, las personas de la Municipalidad, pero sobre todo los carabineros y los inspectores municipales, esos..., esos sí que son malos.

*Norma Curiam (discapacidad visual)*

A mí me han tratado muy mal, me han discriminado los carabineros por ser discapacitada y pobre, me han hecho cosas muy malas.

*Magali Fajardo (discapacidad física y visual)*

Yo soy comerciante y dirigente sindical en Santiago. Le puedo decir que en Chile no se contemplan derechos constitucionales de los tratados. Las personas con discapacidad son personas discriminadas, no se ha hecho una integración plena al mundo laboral. En el sindicato todos están en la misma situación, no nos dejan trabajar, somos discriminados, injuriados, nos tratan muy mal. Hay casos muy terribles, compañeros que han sufrido cosas muy injustas.

*Juan Córdoba (discapacidad visual)<sup>38</sup>*

<sup>37</sup> Entrevistas personales realizadas entre abril y julio de 2009. Los testimonios corresponden a una selección representativa.

<sup>38</sup> Juan Córdoba preside la Agrupación de Discapacitados Independientes Microcentro de Santiago. En una carta suya al alcalde Pablo Zalaquett (recibida por la Oficina de Partes de la Municipalidad de Santiago el 6 de julio de 2009), le recuerda que por años han tenido que trabajar en las calles del centro, “y muchas veces hemos sido discriminados por las autoridades municipales y de Gobierno”.

El sentir de los perjudicados pareciera confirmar la percepción de que en Chile se vulneran los derechos de las personas con discapacidad, en este caso el derecho al trabajo, lo que supone una vulneración expresa de la citada normativa internacional vigente.

### 3.1.2.5 Un ejemplo: la situación en Santiago Centro

Los individuos con discapacidad deben soportar la condena social por el hecho de constituir una minoría. El parámetro de discriminación se repite en todo el país, pero hay ciertos sectores donde es más visible. En la comuna de Santiago, y más específicamente en el centro de la ciudad, donde muchas personas con discapacidad han optado por dedicarse al comercio ambulante para sustentar a sus familias, se verifican de manera manifiesta no solo incidentes de discriminación, sino también recurrentes episodios de violencia y tratos arbitrarios.<sup>39</sup>

De manera recurrente, la Municipalidad de Santiago busca vías para erradicar el comercio ambulante. Desde luego, es legítimo el derecho a regular el comercio en las calles de la comuna, pero por otra parte es preciso atender a las necesidades de las personas con discapacidad, muchas de las cuales, al no tener oportunidades de desempeñarse en un trabajo establecido, se han visto obligadas a optar por el comercio ambulante o por la mendicidad. Quienes han optado por la primera alternativa deben soportar innumerables trabas y vejaciones, y declaran que tanto las autoridades municipales como Carabineros de Chile los tratan como delincuentes y no como personas en situación vulnerable que buscan ganarse la vida.

La primera dificultad con la que tropiezan las personas con discapacidad que optan por ejercer el comercio ambulante en la comuna la constituye la falta de claridad sobre si están facultadas o no para ejercer esta actividad. Nunca ha existido una regulación clara al respecto. Durante el período alcaldicio de Joaquín Lavín, y luego de una de las manifestaciones más grandes que hayan realizado las personas con discapacidad en Chile y en Latinoamérica, se consiguió que se les dejara seguir trabajando en las calles de Santiago, pero solo por “mera tolerancia”. Los supuestos de la situación eran que estas personas debían trabajar en un lugar preestablecido, ubicado en el centro de Santiago, de manera ordenada, no en virtud de un permiso de trabajo sino tras inscribirse en un listado de comerciantes con discapacidad. El siguiente alcalde, Raúl Alcalá, “respetó lo acordado, de manera que seguimos trabajando conforme a la mera tolerancia. Había un listado y credencial de socio conocida por la Municipalidad. Si bien igual había problemas con Carabineros por estar un poco más acá o más allá de donde te tocaba o simplemente porque

<sup>39</sup> No existen cifras oficiales del número de comerciantes ambulantes que trabajan en la comuna de Santiago, y tampoco del porcentaje de personas con discapacidad que desarrollan esta labor.

querían molestar, en la Municipalidad había una mayor claridad sobre nuestro derecho a trabajar”, recuerda Juan Córdoba.

Hoy en día esta situación ha tenido un giro radical, pues el actual alcalde, Pablo Zalaquett, ha desconocido el permiso de mera tolerancia y el listado de comerciantes, lo que puede interpretarse como una política de hostigamiento hacia las personas con discapacidad, política que se expresa en el desalojo.

Los afectados reaccionaron organizándose para defender su derecho al trabajo. En una carta al alcalde, de julio de 2009, denunciaron la persecución y el desalojo de los lugares donde por años habían laborado, por parte de inspectores municipales bajo las órdenes del jefe edilicio de Vía Pública, Rodrigo Ponce. En esa y otras comunicaciones enviadas a la Municipalidad, así como en entrevistas personales, reafirman que no pretenden trabajar informalmente sino que están dispuestas a pagar patentes, cumplir horarios y trabajar en un lugar establecido de manera ordenada.

Estas peticiones fueron recogidas por el actual alcalde durante su campaña electoral. En efecto, al visitar la Unidad Vecinal N° 3 prometió a las personas con discapacidad que los “iba a dejar trabajar con unos carros que iban a ser diseñados por la Municipalidad, que nos iban a cobrar patente y que se nos iba a respetar a todos por igual, lo que no se está cumpliendo a siete meses de su mandato”.<sup>40</sup> El actual alcalde de Santiago formuló estas promesas no solo privadamente sino también en la primera reunión de los candidatos, organizada por la Cámara de Comercio. En dicha oportunidad Zalaquett propuso “crear un ‘mall’ al aire libre donde estas personas puedan trabajar bajo la ley; emplear a minusválidos y personas de la tercera edad en carritos de productos, de forma estética y bonita”.<sup>41</sup> Nada de esto se ha cumplido.

Una segunda traba que deben enfrentar día a día las personas con discapacidad que ejercen el comercio ambulante en el centro de Santiago es el trato vejatorio de Carabineros y fiscalizadores municipales. En todas las entrevistas se recabaron testimonios muy similares, que dan cuenta de arrestos y maltrato verbal:

Durante el 2009 me han seguido durante tres meses; me han llevado detenida cuatro veces este puro año. Me han esposado y me han llevado caminando por todo el Paseo Ahumada. Carabineros me insulta, me dice groserías y me empuja. Me llevan a la Primera Comisaría a pesar de que estoy en la lista. Me metieron en un calabozo con puros delincuentes; hay de todo ahí, pero de todo, ladrones, putas, mecheros... La última vez me dejaron esposada durante las seis horas que estuve en

<sup>40</sup> Carta de la Agrupación de Discapacitados Independientes Microcentro de Santiago al alcalde, recibida por la Oficina de Partes de la Municipalidad de Santiago el 6 de julio de 2009.

<sup>41</sup> Diario Pyme, “Candidatos a alcalde por Santiago presentan sus planes”, 2 de septiembre de 2008.

el calabozo. Otra vez, me pidieron el carnet y nunca me lo devolvieron. Fui tres veces a buscarlo y nadie me dijo nada, se perdió no más.

*Magali Fajardo (discapacidad física y visual)*

El trato de Carabineros es un pésimo trato, es un trato vejatorio. A uno lo tratan como si fuera un delincuente. Igual que a los ladrones y asesinos.

*Armando Villa (discapacidad visual)*

Parece que a uno se lo llevarán para hacer número. Uno está en la lista, no le hace mal a nadie, está ahí sin moverse y llegan, lo agarran y se lo llevan a la Primera Comisaría. Una de las miles de veces que me han llevado, uno que estaba en la Comisaría le preguntó al carabinero que me agarró: “¿Cuántos traís?”. Y cuando éste le contestó, no me acuerdo qué número, pero eran hartos, dijo: “Ahh, ya está bien”.

*Norma Curiam (discapacidad visual)*

Yo no creo que nos traten como a los delincuentes. Nos tratan peor que a los delincuentes. Te meten ahí con todos y hay gente mala, y uno que no le ha hecho mal a nadie se lo llevan detenido, lo empujan, se ríen, lo insultan, y a puros garabatos.

*Renato Reinal (discapacidad visual)*

No se puede con ellos. No escuchan, uno les intenta explicar, pero no dejan, no se puede lidiar. Son como malos los pacos.

*Mujer con discapacidad física*

En relación con el procedimiento posterior a la detención, dicen las personas entrevistadas:

Cuando las personas son detenidas quedan en libertad después de varias horas. Son citadas al tribunal de policía local, donde deben ir a pagar un parte; si no lo pagan deben ir a dormir a la cárcel con todos los delincuentes. Usted comprenderá que no hay plata para pagar el parte, porque a uno le quitan las cosas, por lo que está obligado a ir a la cárcel.

*Miguel Muñoz (discapacidad visual)*

A uno la van a buscar a la casa, a su propia casa. Habiendo tanta gente mala dando vueltas, y se gastan el tiempo en ir a buscarla a uno. Si no es que uno no quiera pagar el parte, lo que pasa es que uno gana muy poco y con eso hay que comer y vestirse y los hijos también, entonces a uno le quitan la mercadería, se la roban y más encima la hacen pagar un parte; obvio que uno no tiene con qué.

*Teresa Toledo (discapacidad visual)*

Hasta mi casa me fueron a buscar, ahí me sacaron delante de mis hijos y a dormir a la comisaría, encerrada en un calabozo, y por qué, por intentar ganarse la vida.

*Mujer con discapacidad física*

No hay ná que hacer, hay que irse pa'dentro nomás, si uno no va a pagar el parte; no es que no se quiera, de querer se quiere, el problema es que no se puede.

*Hombre con discapacidad física*

Los afectados reclaman que la mercadería en la práctica es decomisada, pues, una vez que se llevan a las personas detenidas, nunca se la devuelven íntegra:

A uno le quitan las cosas, y devuelven qué..., un tercio o menos, sí, menos. Ponga usted que tiene cien chocolates y le devuelven quince máximo, y el resto, vaya usted a saber.

*Laura Colín (discapacidad visual)*

A uno le cuesta plata tener las cosas, si uno tiene que vivir. Te quitan la mercadería y uno después llega a la casa y con qué alimenta a los hijos si no vendió nada y además a uno le quitan todo.

*Miguel Muñoz (discapacidad visual)*

A uno le dicen que la mercadería no llegó al tribunal. No llegó. A uno se la quitaron y se perdió..., dónde, no sé. Si llega, llega el diez por ciento, no más. Los carabineros se la quedan. Usted vea, quienes se quedan con la mercadería tienen de todo para sus familias en cada estación. En el invierno guantes, gorros y bufandas; en el verano helados, chocolates, pinches; lo que usted quiera, todo se lo quedan.

*Juan Córdoba (discapacidad visual)*

En el caso de las personas con discapacidad visual no siempre se sigue el procedimiento de decomiso. Denuncian los afectados que cada vez es más recurrente otro método de hostigamiento:

En vez de decomisarte las cosas, te las quitan. Uno es ciego y no ve que le están sacando los pacos las cuestiones de la caja. Después tiene que llegar el amigo del negocio o del quiosco a decirle, oye, flaco, los pacos se llevaron tus cuestiones.

*Renato Reinal*

Ahora último, las cosas te las están quitando sin que te des cuenta. El transeúnte te tiene que decir que el carabinero te sacó las cuestiones.

*Mujer con discapacidad visual*

Los carabineros se ríen de uno, le hacen burla.

*René Aedo*

Más que un decomiso es un robo. Me han tomado la mercadería y se la llevan. El transeúnte pasa y le dice, oiga, los carabineros le llevaron la mercadería. Uno va a la comisaría a buscar sus cosas y le responden así como riéndose que trajeron una mercadería, pero como no vino el detenido pasó por abandono.

*Hombre con discapacidad visual*

A mí me quitaron la mercadería. Yo vendía chocolates. En la mañana llegó un paco y me dijo: “Si no te vai, pa la tarde te voy a quitar todas tus huevadas y la plata”. Yo me quedé porque tengo tres hijos que también son discapacitados, soy divorciada y tengo que mantenerlos. Y me sacó los chocolates; la plata no, porque se la había encargado a una amiga. Me contaba toda la gente de los quioscos que se pararon al frente mío a comerse los chocolates mientras yo estaba sentada sin saber nada. Me miraban, comían y se reían.

*Laura Colín*

Los testimonios evidencian la injusta situación que enfrentan las personas con discapacidad que ejercen el comercio ambulante en el centro de Santiago. Si recordamos que según estudios el 90% de las personas con discapacidad que trabajan lo hace en el sector informal,<sup>42</sup> y en virtud de la calidad de colectivo vulnerable que ostentan, el Gobierno debería adoptar medidas expresas para resguardar especialmente sus derechos, de manera que se termine con las arbitrariedades que tienen como asidero la supuesta situación de irregularidad en la que éstas comercian.

Durante la elaboración de este capítulo se consultó a la Municipalidad de Santiago sobre sus políticas relativas al empleo de las personas con discapacidad.<sup>43</sup> Un mes después se recibió una corta y desprolija

<sup>42</sup> Alejandro Hernández, *Discapacidad, cesantía y discriminación*, www.fnd.cl.

<sup>43</sup> La consulta se realizó el 7 de julio de 2009 y preguntaba sobre: 1. Política de la Municipalidad en cuanto a concesión de permisos nuevos a personas con discapacidad para ejercer el comercio ambulante. 2. Política de la Municipalidad para personas con discapacidad que trabajaban por mera tolerancia desde el período de Joaquín Lavín. 3. Cantidad de arrestos de personas con discapacidad por ejercer el comercio ambulante. 4. Cantidad de decomisos de productos de personas con discapacidad por ejercer el comercio ambulante. 5. Procedimiento de fiscalización de personas con discapacidad que ejercen el comercio ambulante. 6. Oportunidades para el ingreso de personas con discapacidad al mercado laboral.

respuesta, en la que se trata a las personas con discapacidad como “minusválidos”, y se informa que desconocen la política que aplicará la nueva autoridad en materia de trabajo informal de las personas con discapacidad. La comunicación de la Municipalidad añadía que “en el período del Alcalde Joaquín Lavín, aproximadamente 50 personas, entre no videntes y minusválidos que ejercían el comercio ilegalmente en la vía pública de nuestra comuna (principalmente en el Paseo Ahumada y la Avda. L. Bernardo O’Higgins) fueron catastrados. El municipio hasta la fecha, solo ha tenido conocimiento de estas personas, desconociéndose cuál será la política que aplicara la nueva autoridad”.<sup>44</sup> Sobre la pregunta por políticas de fiscalización, arrestos y decomisos, indicó que “En relación al procedimiento de fiscalización de estos comerciantes, sólo se verifica que no aumenten en cantidad más allá de los catastrados”, y que “con respecto a la cantidad de arrestos de personas con discapacidad, y decomisos de productos, no tenemos información ya que es de competencia de Carabineros de Chile”.

### **3.1.2.6 Falta de políticas educacionales específicas**

Si no existe una buena educación, que además entregue la posibilidad de certificar lo aprendido, no hay opción de acceder a un trabajo y en consecuencia se torna imposible ganar un sueldo, autofinanciarse y vivir de manera independiente.<sup>45</sup> El reconocimiento del derecho a la educación supone el deber de potenciar políticas educacionales que permitan a las personas con discapacidad desenvolverse en condiciones igualitarias. El *Informe 2008* concluyó que nuestro país está lejos de cumplir con este deber, y ello contradice el espíritu y el contenido del derecho internacional reconocido por el Estado de Chile y plenamente vigente. No ha habido avances en esta materia en el período comprendido por el presente *Informe*.

### **3.1.2.7 Falta de políticas de capacitación**

Otro de los factores que contribuyen a la escasa apertura del mercado del trabajo en beneficio de las personas con discapacidad lo constituye la insuficiencia de políticas y programas de capacitación laboral.

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad insta el deber del Estado de “[p]ermitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación pro-

<sup>44</sup> Respuesta de solicitud de información de la I. Municipalidad de Santiago, 5 de agosto de 2009.

<sup>45</sup> Se recuerda que la Encuesta Casen 2006 reveló que el 43,1% de las personas con discapacidad no ha completado la educación básica, el 26,9% ha completado la educación media y el 13,8% ha completado la educación superior.

fesional y continua” (art. 27). En Chile, la Ley 19.284 determina que: “El Estado, a través de los organismos pertinentes, promoverá la capacitación laboral de las personas con discapacidad, creando programas especiales con el fin de permitir e incrementar su inserción al trabajo” (art. 33).

El organismo público encargado de regular el sistema de capacitación es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), que depende del Ministerio del Trabajo, y cuyas funciones principales son promover y fiscalizar los instrumentos de capacitación puestos a disposición de las empresas para sus trabajadores. Realiza esta tarea “a través de la administración de un incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal, y de una acción subsidiaria, por medio de un programa de becas de capacitación financiadas con recursos públicos”.<sup>46</sup> Las instituciones relacionadas con el Sence que potencian las gestiones de capacitación son, principalmente, los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC). Los primeros son instituciones autorizadas por el Sence para impartir cursos de capacitación, y deben cumplir con dos condiciones copulativas: estar certificadas y dedicarse exclusivamente al negocio de la capacitación. Los OTIC, por su parte, no realizan capacitación sino que organizan y supervisan los programas destinados a empresas asociadas por sectores o regiones.

Existe también las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), organismos técnicos gratuitos que relacionan la oferta y demanda de trabajo, otorgando información y orientación para el empleo y la capacitación. Al mismo tiempo, son la puerta de entrada a los programas sociales de empleo y capacitación que ejecuta el Estado. El Sence proporciona las normas y directrices técnicas que regulan la labor de las OMIL, y supervisa su cumplimiento.

Veremos que esta institucionalidad destinada a capacitar a la población en general no es suficiente cuando de personas con discapacidad se trata. En primer término, no existen cursos que las tengan como destinatarios concretos. Lo que hay es la posibilidad de que una entidad privada postule al Sence para la realización de un curso ideado para este grupo; así, en 2009 se realizaron ocho cursos de capacitación, para 112 beneficiarios de la Región Metropolitana, a cargo de la Fundación Tacal, entidad que se dedica precisamente a la capacitación y colocación laboral de personas con discapacidad. Ciertamente, se trata de una experiencia aislada y no de una política gubernamental.

Por otra parte, las características de las políticas de capacitación y educación relativas a las personas con discapacidad son objeto de discusión entre los expertos que trabajan en el área. Las políticas de capacitación pueden ser inclusivas o exclusivas, según se impartan en conjunto para personas con y sin discapacidad, o solamente para las primeras.

<sup>46</sup> Emol, “¿Qué es el Sence?”, 20 de junio de 2006.

Iván Espinoza, de la Fundación Tacal, opina que, aunque son importantes las políticas focalizadas, “no es bueno que se generen guetos de personas con discapacidad”.<sup>47</sup> EducaRed, una fundación internacional de la empresa Telefónica que trabaja en materia de acceso a la educación, señala que: “Los sistemas de educación que diferencian por un lado a los ‘normales’ y por otro a las personas con discapacidad han conducido a la segregación social y al aislamiento de esta última población en la edad adulta. Se trata de mundos separados creados desde el comienzo. Por el contrario, la educación inclusiva puede establecer las bases de una sociedad más abierta a la que pertenezcan todas las personas y donde ser ‘diferente’ sea aceptado y valorado como parte de la sociedad”.<sup>48</sup>

La normativa internacional no hace referencia a esta disyuntiva entre medidas inclusivas y exclusivas, por lo que la discusión se desarrolla principalmente en la esfera académica. Si bien el tema se analiza esencialmente al estudiar las políticas gubernamentales para la educación de este segmento de la población,<sup>49</sup> la discusión es extrapolable a la capacitación en materia laboral, puesto que el objetivo de ésta es dar continuidad al desarrollo de habilidades sociales y destrezas de las personas con discapacidad, para así fomentar su integración social.

Dijimos ya que no existen en Chile cursos de capacitación gestionados por el Estado que tengan como destinatarias a personas con discapacidad. El modo en que el Sence declara haber incorporado a este segmento de la población en algunos de sus programas ha sido la inclusión de la variable “discapacidad” en las bases de licitación para las capacitaciones con franquicia tributaria, y la incorporación de un componente específico para la discapacidad en el Programa Formación en Oficio para Jóvenes. Este componente es importante puesto que determina el porcentaje de inserción laboral posible de los beneficiarios y el tipo de discapacidad para la cual la formación del componente es apropiado.

A pesar del esfuerzo por integrar el criterio de discapacidad en las políticas de capacitación, esta incorporación es muy acotada y particular, adscrita a programas específicos y no como un elemento transversal. La variable de discapacidad no se reconoce como un criterio permanente a la hora de licitar cursos y programas, al menos no como uno que pudiera ser un incentivo importante para que las empresas contraten a un mayor número de trabajadores con discapacidad.

Finalmente, en la licitación para los cursos de capacitación, el Sence no instituye como requisito de adjudicación el respeto y sujeción a las normas de acceso y desplazamiento para las personas con discapacidad consagradas en la Ley 19.284. Ni siquiera en aquellas licitaciones que in-

<sup>47</sup> Entrevista personal, 29 de abril de 2009.

<sup>48</sup> EducaRed, “Transformando escuelas”, [www.educared.org.ar](http://www.educared.org.ar).

<sup>49</sup> Ver “Derecho a la educación de las personas con discapacidad”, en *Informe 2008*.

corporan la variable de la discapacidad se exigen condiciones estructurales o espaciales mínimas de acceso para estas personas; así, una persona con discapacidad podría ser aceptada en un curso, pero luego no poder asistir por problemas de accesibilidad. De poco y nada sirve incorporar un incentivo si las condiciones para beneficiarse de él no están dadas.

Expertos en capacitación como Andrea Zondek e Iván Espinoza han enfatizado la importancia de contar con espacios físicos adecuados. También los propios interesados: “Es una buena propuesta la que hacen, pero por ejemplo yo, que no tengo una buena orientación y que dependo de los demás para movilizarme, no puedo acudir a su fundación y en mi familia todos trabajan y no pueden llevarme. Además, ellos no pueden faltar porque son despedidos de inmediato”.<sup>50</sup>

Estos problemas quedan de manifiesto en el escueto número de personas con discapacidad que se capacitan actualmente. Ante una solicitud de información, el Sence aportó la experiencia mencionada con la Fundación Tacal, por la cual durante el primer semestre de 2009 se realizaron en la Región Metropolitana “ocho cursos de capacitación, favoreciendo a 112 beneficiarios, con un presupuesto de \$76.048.000”, cifras muy limitadas si se tiene en cuenta que en Chile los individuos con discapacidad en edad de trabajar son alrededor de 1.625.000 personas.<sup>51</sup>

Además de ampliar significativamente los recursos para la capacitación de personas con discapacidad, los expertos coinciden en la necesidad de que esa expansión se acompañe de una política fuerte de integración laboral, de manera de asegurar la efectividad de las medidas adoptadas.

La situación descrita, junto con la poca idoneidad de las políticas educacionales relativas a individuos con discapacidad, se traduce en que estas personas no tienen una preparación conforme a la cual puedan ingresar a un mercado competitivo.

### 3.1.2.8 Falta de fiscalización de las políticas instauradas

Se ha configurado en nuestro país una institucionalidad, un marco normativo en materia de discapacidad que, si bien insuficiente y muchas veces inadecuado, incorpora ciertos estándares que el Estado se ha obligado a respetar. La Constitución garantiza el derecho a la integridad física y psíquica, a la circulación, a la educación y al trabajo (art. 19, números 1, 7, 10 y 16). Mediante el artículo 5<sup>o</sup>, inciso segundo, incorpora “los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile que se encuentren vigentes”, como las convenciones citadas en este *Informe*.

<sup>50</sup> Comentario de un lector a la nota “Fundación Tacal: Ofrece capacitación y trabajo a personas con discapacidad”, [www.cedeti.cl](http://www.cedeti.cl).

<sup>51</sup> [www.fnd.cl/discapacidadenchile.htm](http://www.fnd.cl/discapacidadenchile.htm).

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 27 contempla el deber del Estado de crear condiciones y velar por la inserción laboral de las personas con discapacidad, asegurar su independencia, prohibiendo la discriminación en el acceso al empleo y otorgando igualdad de oportunidades en la esfera laboral. El mismo artículo consagra el deber del Estado de emplear a personas con discapacidad en el sector público y promover su contratación en el sector privado.

En cuanto al tratamiento específico de la discapacidad, la Ley 19.284, vigente en Chile desde 1994, establece una serie de derechos de las personas con discapacidad, los que tienen como correlación lógica una serie de deberes del Estado.

En este apartado se mostrará que la respuesta estatal a todas estas obligaciones en favor de las personas con discapacidad evidencia incumplimiento y falta de cumplimiento. Si existe normativa vigente tendiente a disminuir algunas de las dificultades principales de las personas con discapacidad para ingresar al mercado laboral, cabe preguntarse por qué los niveles de desempleo entre ellas son tan altos. Los expertos entrevistados coinciden en manifestar que ello se debe en gran medida a que las entidades públicas y privadas no respetan estas normas: dice Andrea Zondek que “no se necesita una política explícita; bastaría que la gente cumpliera la ley”. Pamela Prett llega a una conclusión similar: “En materia de discapacidad se precisa una actitud positiva. Puesto que la ley ya está, se deben atender los problemas prácticos”.

Por ejemplo, respecto de uno de los problemas materiales más recurrentes que enfrentan las personas con discapacidad para ingresar al mercado laboral, que son las dificultades de circulación y desplazamiento, las condiciones estructurales de edificios públicos y privados, calles y aceras, les impiden desplazarse con facilidad hacia su lugar de capacitación y empleo. El tema se describió en el *Informe 2007* y las condiciones estructurales no han variado desde entonces. En materia de circulación, el Estado tiene el deber de potenciar el libre desplazamiento de los individuos con discapacidad, velando por que en toda construcción nueva o reforma a construcciones antiguas se incorporen las facilidades de acceso. Así también, es obligatorio que todas las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general tengan en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad.

El principal motivo para que no se registren avances en la materia es, según todos los expertos, la inexistencia de mecanismos de fiscalización de esas obligaciones. Pamela Prett afirma que “si no se fiscaliza no pasa nada. La cosa debe ir para otro lado. Se pueden hacer mil quinientas normas, pero hay muchas trabas en la práctica, por lo que la fiscalización es fundamental”. Verónica de la Paz señala que “hay buenas ideas, pero falta mucho. Hay un problema de implementación y fiscalización”. De nada sirve la pro-

liferación de normas si no están coordinadas con una política decidida de fiscalización, acompañada de sanciones económicas si es necesario.

Y no solo los expertos reconocen la importancia de fiscalizar el cumplimiento de la ley. En el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se lee: “Fiscalizaremos y sancionaremos a quienes no cumplan con las adecuaciones previstas por la ley para el acceso de las personas con discapacidad al espacio físico y construcciones de recurrencia pública. (...) Estableceremos subsidios a la capacitación, la remuneración y la infraestructura física de las empresas que contraten personas con discapacidad”.<sup>52</sup> Sin embargo, a fines de 2009, casi al término de su gobierno, no existen políticas de fiscalización y sanción para quienes atenten contra las normas en cuestión. No hay un organismo especializado encargado de esta tarea (Fonadis, el organismo público encargado de las políticas de discapacidad, no tiene entre sus objetivos la fiscalización), y en la práctica cada ente (Sence, Ministerio de Educación, etc) se hace cargo de la revisión de las medidas que adopta; sin embargo, estos organismos no han realizado una fiscalización periódica y rigurosa de las políticas en la materia.

Entraba también el proceso de fiscalización el hecho de que muchas de las disposiciones que benefician directamente a las personas con discapacidad deben ser acatadas tanto por el Estado de Chile como por entidades privadas.<sup>53</sup> Siempre es el Estado el llamado a fiscalizar el cumplimiento de la ley, y a adoptar las medidas necesarias para que este control importe una modificación en el comportamiento de la entidad infractora. Solo con una fiscalización rigurosa y periódica podría lograrse el respeto de los derechos de las personas con discapacidad y su mayor integración en materia laboral.

### 3.2 Consecuencias del acceso desigual al mercado laboral

Los escasos análisis que se realizan en Chile sobre el acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad no incorporan la perspectiva ni la opinión de los interesados, para quienes los problemas de acceso al mundo del trabajo traen aparejadas graves consecuencias para su desarrollo personal y social. Dos de ellas se revisarán ahora: la invisibilización y la pobreza.

#### 3.2.1 Invisibilización

La falta de empleo tiene incidencia en la visibilidad de las personas en general. Del universo de personas con discapacidad que están desempleadas, existe un alto porcentaje que no tiene motivos para salir de sus

<sup>52</sup> Programa de Gobierno de Michelle Bachelet.

<sup>53</sup> Esta situación se da principalmente en las disposiciones relativas al acceso físico de las personas con discapacidad y a la no discriminación en materia educacional y laboral. Ver arts. 25, 27, 29 y 38 de la Ley 19.284.

hogares, ergo, no se relacionan con personas fuera de su esfera familiar. Según una encuesta realizada por Transantiago, el 40% de las personas con discapacidad encuestadas no había salido de su hogar el día anterior, la mayoría porque no tenía nada que hacer. Dentro de este grupo, el 60% ni siquiera había abandonado su hogar dentro de la semana anterior.<sup>54</sup>

Lo dicho implica que por regla general no se vea a un gran número de personas con discapacidad circulando por la calle, en el supermercado, en las oficinas, en el cine, en el banco o realizando cualquier otra actividad que resulta cotidiana para la población sin discapacidad. Es precisamente esa escasa interacción entre personas con y sin discapacidad lo que potencia los prejuicios, la ignorancia y el rechazo a esta minoría, que es percibida como diferente, rara o anormal.<sup>55</sup> Estas actitudes a su vez inciden en sus dificultades de integración al mercado del trabajo, círculo vicioso que va en perjuicio de estos individuos en particular y de toda la sociedad en general.<sup>56</sup>

#### 3.2.2 Pobreza de las personas con discapacidad

El 70,8% de las personas con discapacidad en Chile no realiza trabajo remunerado, como vimos al principio de este capítulo. Ello las convierte en una población económicamente vulnerable, que además no cuenta con posibilidades reales de ahorrar para la vejez.

Se entiende entonces que el 39,5% (817.158 personas) se califique como de condición socioeconómica baja, el 55,4% (1.145.836 personas) como de condición socioeconómica media, y solo un 5,1% como de nivel socioeconómico alto.<sup>57</sup>

Esta situación impacta fuertemente en la estabilidad económica del grupo familiar. El 81% de las personas con discapacidad declara que su condición ha afectado la solvencia económica de la familia. De este universo, el 50% ha señalado que le ha afectado mucho y el 6% que la afectación ha sido extrema. Al tener coartadas sus posibilidades laborales, para subsistir y mantener a sus familias tienen dos opciones reales para ganarse la vida de manera legítima: el comercio ambulante y la mendicidad.<sup>58</sup>

Como se vio, las posibilidades de las personas con discapacidad de desarrollarse en el comercio informal se encarecen continuamente, por

<sup>54</sup> En [www.transantiagoinforma.cl](http://www.transantiagoinforma.cl).

<sup>55</sup> Sergio Manosalva Mena y Carolina Tapia Berríos, “De la segregación a la integración de personas con y sin discapacidad: Hacia una política cultural de las diferencias en la diversidad”, [www.alteridad.cl](http://www.alteridad.cl).

<sup>56</sup> Fundación Rostros Nuevos, *Propuestas para la integración social de las personas con discapacidad mental en situación de pobreza*, Santiago, 2008.

<sup>57</sup> Fonadis, *Primer estudio nacional de la discapacidad*, 2004.

<sup>58</sup> Esta idea se desprende del trabajo *Representaciones sociales del trabajo y relaciones sociales de trabajadores independientes pertenecientes al sector informal urbano en relación a la información proporcionada por la Fundación Nacional de la Discapacidad*, y del *Primer estudio nacional de la discapacidad en Chile*, ambos de Fonadis.

lo que la alternativa más viable estaría siendo la mendicidad. Si solo el 9% de las personas con discapacidad trabaja en el sector informal y el 90% no trabaja, se colige que en la práctica un gran porcentaje se dedica a mendigar para sobrevivir.

La consecuencia directa de la falta de empleo es la pobreza.

*Hombre con discapacidad física*

Lo único que pueden hacer es comercio ambulante o pedir.

*Mujer con discapacidad visual*

No tener trabajo nos lleva a la mendicidad para poder sustentarnos.

*Magali Fajardo (discapacidad física y visual)*

Tenemos grandes profesionales que se pasean con sus títulos bajo el brazo. El problema es que no hay oportunidades laborales. Hemos intentado entrar. No todos son comerciantes, sino que se transforman en comerciantes por necesidad. No hay cupos para personas con discapacidad en los trabajos formales.

*Armando Villar (discapacidad visual)*

Aunque es un problema de grandes proporciones, no existe información estadística oficial sobre el número de personas con discapacidad que ejercen la mendicidad en Chile.

#### **4. LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO**

Aunque con escasa cobertura mediática, de manera organizada y periódica las personas con discapacidad presentan sus descargos a las autoridades nacionales, regionales y locales, de manera que no se trata de un tema desconocido para el Gobierno.

Con ello en mente, se revisa ahora el tenor de la actuación del Gobierno en materia de derecho al trabajo de las personas con discapacidad. ¿Se ha comportado Chile en conformidad con sus compromisos internacionales, o por el contrario ha sido negligente en esta materia? La respuesta debe distinguir entre el nivel normativo, donde se han realizado avances, y el nivel fáctico, donde los intentos han sido muy acotados.

##### **4.1 La actuación de las autoridades en el nivel normativo**

El 1 de julio de 2008 Chile ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incorporando su contenido al ordenamiento jurídico chileno. En la legislación interna,

cabe destacar la modificación de la Ley 19.284 que establece normas para la plena integración social de las personas con discapacidad; el proyecto de modificación ingresó el 18 de mayo de 2005 y a la fecha se encuentra en segundo trámite constitucional, específicamente en el segundo informe de la Comisión de Hacienda.

El proyecto, entre varias modificaciones, supone la incorporación de un nuevo título en la ley, que tratará sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad “como un derecho compuesto por la ausencia de discriminación y la adopción de medidas de acción positiva”.<sup>59</sup>

En materia de inserción laboral se autoriza la suscripción del contrato de aprendizaje sin limitación de edad, mientras que hoy se permite hasta los veinticuatro años. Pero el aspecto más novedoso que introduce el proyecto es el establecimiento de cuotas para personas con discapacidad en los servicios públicos. El artículo 48 dispone: “La Administración del Estado y sus organismos, las municipalidades, los órganos de la administración de justicia y el Ministerio Público, reservarán preferentemente cupos en igualdad de condiciones y mérito, a personas con discapacidad”.

Es claro que el Gobierno se orienta a la discusión y aprobación de normas que protejan los derechos de las personas con discapacidad, y tanto la ratificación de la Convención de Naciones Unidas como las modificaciones propuestas a la ley son avances para el país. Sin embargo, también la antigua Ley 19.284 y la Convención Interamericana de Derechos de los Individuos con Discapacidad incorporaban un catálogo de derechos, por lo que no existe garantía de que la nueva normativa sea más certera y operativa. Se requiere de compromiso político para tratar el tema de la discapacidad de manera integral.

##### **4.2 La actuación de las autoridades en el nivel fáctico**

La discusión de normas no es suficiente si no existe una conciencia generalizada en las autoridades políticas y legislativas sobre la necesidad de respetar a la población con discapacidad. Los hechos demuestran que esa conciencia haya permeado el aparato estatal, al menos hasta ahora.

Con el fin de recabar información para este *Informe* se escribió a reparticiones públicas solicitando datos relacionados con la materia en la esfera de sus competencias. Se enviaron cartas al subsecretario del Trabajo, al secretario regional ministerial de Planificación, al secretario ejecutivo del Fonadis y al director nacional del Sence. En todos los casos se pidió información detallada sobre las políticas gubernamentales para integrar en materia laboral a las personas con discapacidad física,

<sup>59</sup> “Informe de la Comisión Especial de Discapacidad de la Cámara de Diputados, referido al proyecto sobre igualdad de oportunidades e inclusión de las personas con discapacidad”, Boletín 3875-11, 6 de junio de 2007.

auditiva, visual y mental, e información detallada sobre los resultados concretos de la aplicación de esas políticas.<sup>60</sup>

No se obtuvo respuesta de ninguna de estas cartas. Fue preciso volver a enviarlas, esta vez a la luz de la Ley de Transparencia 20.285, agregando una solicitud de información al Instituto Nacional de Estadísticas, el que, argumentando que no manejaba esa información, la remitió al Fonadis.<sup>61</sup> La misma respuesta se recibió de Mideplan.

De las cinco cartas que se enviaron esta segunda vez, al cierre de este Informe en agosto de 2009 se había recibido la respuesta del Sence, la Subsecretaría del Trabajo y Fonadis. Esta última institución respondió las solicitudes reenviadas por el INE y Mideplan, no la carta dirigida a ella. Ninguna de las respuestas fue correspondiente con la información solicitada.

Si bien el Sence hizo un esfuerzo por enviar alguna información relevante, sus respuestas fueron por mucho insuficientes. Por ejemplo, ante la solicitud de información *detallada* sobre políticas de capacitación para integrar laboralmente a personas con discapacidad, su respuesta textual fue: “Se han adoptado programas de colaboración entre el Sence y Fonadis, para que los discapacitados conozcan todas las herramientas e instrumentos para mejorar las posibilidades de inserción laboral de dichas personas. Al 30 de octubre de 2008 se atendieron 150 personas con discapacidad a nivel nacional, las cuales fueron evaluadas y/o capacitadas en sus competencias laborales”.<sup>62</sup>

Fonadis no respondió ninguna de las preguntas formuladas; se limitó a enviar el borrador de trabajo del *Primer estudio nacional de la discapacidad* y el resultado de la encuesta Endisc de 2004.

La Subsecretaría del Trabajo, a la petición de información detallada sobre las políticas para integrar en materia laboral a las personas con

<sup>60</sup> Además, al subsecretario del Trabajo se le solicitó información actualizada del número de personas con discapacidad física, auditiva, visual y mental que trabajan en los sectores público y privado; de la tasa actual de desempleo por región de las personas con discapacidad y de la cantidad de personas con discapacidad que trabajan en el Ministerio del Trabajo. Al seremi de Planificación se pidió información detallada de las labores realizadas por el Gobierno en pro del cumplimiento de las políticas de integración laboral; sobre las vías administrativas que Mideplan dispone para que los ciudadanos conozcan de los reclamos y/o denuncias presentados por mal funcionamiento de las políticas de integración laboral, y sobre qué medidas existen para fiscalizar el funcionamiento en terreno de las políticas en cuestión. A Fonadis se le requirió información detallada sobre los subsidios y franquicias tributarias que se otorgan a empresas para fomentar la integración laboral; y sobre los requisitos que deben cumplir las empresas antes y durante el período de franquicia tributaria, y antes y después de recibir subsidios relacionados con los requerimientos de las personas con discapacidad; también se le preguntó por medidas de fiscalización de las empresas que reciben subsidios o se benefician de franquicias tributarias. Al Sence se le pidió información detallada de los factores que inciden en la efectividad de las políticas de capacitación, y se preguntó qué hace el Gobierno para salvar los obstáculos que impiden esa efectividad, además de qué medidas de fiscalización existen.

<sup>61</sup> Se pidió al INE información actualizada del número de personas con discapacidad física, auditiva, visual y mental que trabajan en los sectores privado y público, y sobre las personas con discapacidad que trabajan en cada uno de los Ministerios del país; información actualizada, dividida por género y edades, del número de personas con discapacidad que trabajan en los sectores formal e informal, y del número de personas con discapacidad desempleadas.

<sup>62</sup> Sence, respuesta a la solicitud de información, 8 de julio de 2009.

discapacidad física, auditiva, visual y mental, únicamente aportó información sobre el programa de bonificación a la contratación de mano de obra, sin especificar si es el único programa existente o la única información de que se disponía. Sobre ese programa dijo: “Se coordinará entre Sence y Fonadis, con la regulación de Subtrab para el año 2009 la disposición de trescientos cupos para que personas vulnerables con grado de discapacidad sean bonificadas en aquellas empresas que quieran contar con personas de dichas características, intermediadas por Fonadis”.<sup>63</sup>

A la pregunta sobre el número de personas con discapacidad que trabajan, por sectores, el subsecretario indicó que no contaban con datos actualizados. En cuanto a la tasa actual de desempleo de las personas con discapacidad por región, dijo exactamente lo mismo.

El único dato certero que aportó la Subsecretaría fue la cantidad de personas con discapacidad que trabajan en el Ministerio: “La Subsecretaría del Trabajo no cuenta con registros de contratación de personas con algún tipo de discapacidad en su personal, bien sea de planta, a contrata o a honorarios. Actualmente no trabaja ninguna persona con discapacidad en el Servicio”.

Es sintomático que la cartera responsable de la promoción del empleo no cuente con ninguna persona con discapacidad dentro de sus filas.

### 4.3 El bluff de la intermediación laboral

La falta de compromiso de las autoridades a la que se ha hecho alusión se disimula cuando de medios de comunicación se trata: “Si hay televisión, están todos con la mejor de las sonrisas”, en palabras del dirigente sindical Juan Córdoba. Las escasas veces en que las autoridades políticas se refieren a temas laborales relativos a discapacidad, lo hacen a través de los medios de comunicación social.

En este sentido, los programas de intermediación laboral para personas con discapacidad son sumamente publicitados, aun cuando se trata de soluciones parche que tienen como beneficiarias a un número variable pero acotado de personas con discapacidad, que por regla general no pasan de ciento veinte. A raíz de estos programas se organizan premiaciones y actos públicos donde se congratula la labor del Gobierno en materia de integración laboral y se ensalza a las empresas que contratan a personas con discapacidad, como Shell, Tur Bus, Clean Services y Jumbo.

Para consultar sobre sus políticas de contratación inclusiva se contactó a las oficinas de personal y recursos humanos, o en su defecto a relaciones públicas, de todas las empresas mencionadas. Ninguna de las personas encargadas tenía conocimiento de que tuvieran como política la contratación de individuos con discapacidad.

<sup>63</sup> Mauricio Jélvez, subsecretario del Trabajo, Ord 1252-3, 28 de julio de 2009.

En Tur Bus respondieron que no estaban al tanto de que la empresa contratara a estas personas. En Shell, Claudia Hoyos, de relaciones públicas, dijo que en la compañía “no hay impedimento, pero en este momento no hay personas con discapacidad contratadas”. En Clean Services, Macarena Oviedo señaló que no contrataban a personas con discapacidad, y en Jumbo, Mónica Dirsch indicó que no sabía y que para contestar debía primero hacer algunas averiguaciones.

No se cuestiona que estas empresas efectivamente contraten a personas con discapacidad; lo que se discute es el hecho de que, como estrategia comunicacional, se las premie o elogie públicamente, y con ellas al Gobierno, cuando en realidad no tienen una política central, conocida y recurrente de contratación de personas con discapacidad.

En contraposición a esta realidad de discriminación, hay empresas extranjeras o filiales que sí implementan políticas de integración laboral, aunque por causa de su afiliación internacional. Por ejemplo, Mc Donald’s Chile contrata recurrentemente a personas con discapacidad. Mariana Tarrío, gerenta de recursos humanos, afirmó que las políticas de contratación inclusiva obedecen a las directrices de contratación internacional las de Mc Donald’s, y que nunca han tenido contacto con autoridades chilenas para fomentar o apoyar estas políticas de iniciativa privada. Agregó que la experiencia de emplear a personas con discapacidad ha sido muy positiva.

## 5. RECOMENDACIONES

1. El Ministerio Secretaría General de Gobierno debe realizar una campaña en los medios, especialmente radio, televisión, prensa escrita e Internet, que muestre a las personas con discapacidad como individuos comunes y corrientes, enfatizando sus capacidades y destrezas y encomiando a las empresas su inclusión laboral.
2. El Fondo Nacional de la Discapacidad, con el Instituto Nacional de Estadísticas, deben realizar un nuevo estudio nacional sobre la discapacidad incorporando la variable del empleo, para tener datos frescos en éste y los demás ámbitos.
3. Se recomienda al Fondo Nacional de la Discapacidad, en conjunto con el Ministerio de Vivienda, crear y ejecutar medios efectivos y rigurosos de fiscalización y sanción de la legislación vigente en materia de condiciones de accesibilidad física y material.
4. El Fondo Nacional de la Discapacidad, con el Ministerio de Planificación, deben incorporar la variable de la discapacidad en la entrega de subsidios y ayudas gubernamentales, concursos públicos y licitaciones, mediante la adjudicación de un puntaje especial para aquellas empresas, negocios o proyectos que contraten a personas con discapacidad o que trabajen en espacios físicos accesibles para ellas.

5. El Fondo Nacional de la Discapacidad, con el Ministerio de Planificación y el Ministerio del Trabajo, deben gestionar una política de contratación de personas con discapacidad en los organismos públicos.
6. El Gobierno debe presentar un proyecto de ley que modifique el artículo 12 de la Ley 18.834, que establece como requisito para trabajar en la administración del Estado una “salud compatible con el desempeño del cargo”, para evitar la discriminación de las personas con discapacidad.
7. Las municipalidades deben permitir el trabajo de las personas con discapacidad en el comercio informal, regulando la concesión de permisos, los espacios físicos, las horas de trabajo y los productos permitidos para su venta, atendiendo a la falta de alternativas de trabajo que aqueja a esta minoría de la población.