

INFORME DE ANÁLISIS

DE CUMPLIMIENTO DE LA
LEY N° 20.422

*Que establece normas sobre igualdad de oportunidades e
inclusión social de personas con discapacidad. A 10 años
de su entrada en vigencia*



FUNDACIÓN CHILENA PARA LA DISCAPACIDAD
Área de Estudios y Publicaciones

Elaborado por:

Camila Escobar Suazo

Celia Cisternas Urbina

Francisca Silva Castro

Francisco Muñoz Hermosilla

Matías Poblete Sandoval (presidente)

Febrero, 2020

INTRODUCCIÓN

El 10 de febrero del año 2010 entró en vigencia la ley N° 20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, cuya finalidad es tener un cuerpo normativo que subsane las falencias y los derechos para la igualdad de oportunidades por tantos años postergados por el Estado y la sociedad en su conjunto, para las personas con discapacidad.

En Chile, en el año 1994 con la ley N° 19.924, se regularon por primera vez los derechos de las personas con discapacidad con un enfoque intersectorial. De conformidad con su texto, dicha norma tenía por objetivo promover la completa integración de las personas con discapacidad y se creó en torno al principio de equiparación de oportunidades. Ley que, si bien es cierto, fue un avance en esta materia, quedó al debe en varios aspectos. Con la ratificación de la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** por parte de Chile el 29 de julio de 2008, en la que se reconoce que: **“la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás, asimismo el reconocimiento de la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones”**¹. Se hizo imperativamente necesario integrar, reformular y complementar la legislación vigente en ese momento, tratando de reflejar la nueva visión de la discapacidad desarrollada por la Organización Mundial de la Salud. La que exige abordar la discapacidad desde el ámbito de las políticas públicas; superando las antiguas medidas de asistencialismo y proteccionismo y su necesario efecto de invisibilidad histórica al que ha estado sometido el conjunto de las personas con discapacidad. Igualmente se hace necesario legislar sobre este tema, pues el país requería eliminar gradualmente los obstáculos, aún subsistentes, a la plena integración de las personas con discapacidad y corregir las disfunciones institucionales presentes en distintos cuerpos legales que constituyen restricciones y discriminación. Así como también, la manifestación de criterios y prácticas que niegan, en los hechos, la igualdad de oportunidades.

Para dar cumplimiento a esta nueva necesidad de legislar, el 10 de febrero de 2010 entra en vigencia la ley N° 20.422, cuerpo legal que está fundado en principios reconocidos internacionalmente, entre ellos se encuentran el de vida independiente, accesibilidad universal, diseño universal, intersectorialidad, participación y diálogo social; y cuyo principal objetivo está establecido en su artículo primero: **“El objeto de esta ley es asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad,**

¹ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad letras e) y h), ONU, 2008.

con el fin de obtener su plena inclusión social, asegurando el disfrute de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad”.

Un aspecto importante de esta normativa es que otorga una definición de lo que se debe entender por persona con discapacidad en su artículo 5: ***“es aquella que teniendo una o más deficiencias físicas, mentales, sea por causa psíquica o intelectual, o sensoriales, de carácter temporal o permanente, al interactuar con diversas barreras presentes en el entorno, ve impedida o restringida su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.***

Otro punto a destacar es que la ley crea el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS); *“servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente, que tiene por finalidad promover la igualdad de oportunidades, inclusión social, participación y accesibilidad de las personas con discapacidad”*². La ley le otorga ciertas funciones tales como: coordinar, asesorar, planificar, financiar proyectos, realización de estudios, entre otras, todo con el propósito de promover la igualdad de oportunidades, inclusión social, participación y accesibilidad de las personas con discapacidad. Además de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de las personas con discapacidad. Esta facultad incluye la atribución de denunciar los incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales respectivas, y ejercer acciones y hacerse parte en aquellas causas en que estén afectados los intereses de las personas con discapacidad, de conformidad a la ley.

De acuerdo al II Estudio Nacional de la Discapacidad realizado por SENADIS en el año 2015, (en adelante II ENDISC), las mediciones realizadas en adultos y niños permiten estimar que se encuentran en situación de discapacidad el 16,7% de la población de 2 y más años; el 20% de la población adulta y el 5,8% de la población de 2 a 17 años. Mientras que el grupo de mayor prevalencia considerando la población de 2 y más años, corresponde a las personas de 60 años y más con un 38,3%.

El presente informe aborda y analiza los aspectos más relevantes desarrollados por la ley N° 20.422 y la forma en que se ha desarrollado en Chile de acuerdo a su implementación y cumplimiento, a diez años de su entrada en vigencia. Este documento está basado en una revisión documental y reúne información teórica y empírica sobre ese cuerpo normativo. En específico se revisaron informes relacionados con la materia, informes de cumplimiento, proyectos de ley y normativa vigente. Esta indagatoria fue desarrollada por el Área de Estudios y Publicaciones de la Red Fundación Chilena para la Discapacidad.

A lo largo de este trabajo se remite a criterios de ciertas instituciones de suma importancia en cuanto al desarrollo de los derechos de las personas con discapacidad, tales como el Comité de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, que corresponde al órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de dicha Convención. Los Estados partes presentan al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, un informe exhaustivo sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir con este instrumento legal.

² SENADIS 2020, en su sitio web institucional <https://www.senadis.gob.cl/pag/2/1144/introduccion> (Consultado el 7 de febrero de 2020).

ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

Dentro de los principios que la ley establece para la aplicación de la misma, destaca el de Accesibilidad universal definido en el artículo 3 letra b): ***“La condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad, de la forma más autónoma y natural posible”.***

Del mismo modo, señala el principio de diseño universal que consiste en: ***“La actividad por la que se conciben o proyectan, desde el origen, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de forma que puedan ser utilizados por todas las personas o en su mayor extensión posible”³.***

En la misma ley, en su título cuarto de medidas para la igualdad de oportunidades, se indica dentro del párrafo primero, las medidas de accesibilidad en los artículos 23 al 33. Encargando al Estado, a través de los organismos competentes impulsar y aplicar medidas de acción positiva para fomentar la eliminación de barreras arquitectónicas y promover la accesibilidad universal.

Dentro de estas medidas existen dos grupos: 1) Accesibilidad a la Cultura, Información y Comunicaciones y 2) Accesibilidad al Entorno Físico y al Transporte. De las cuales destacan las siguientes:

• **Mecanismos, procedimientos y prácticas de selección:** Al respecto el Artículo 24 establece: ***“Toda persona o institución, pública o privada, que ofrezca servicios educacionales, capacitación o empleo, exigiendo la rendición de exámenes u otros requisitos análogos, deberá realizar los ajustes necesarios para adecuar los mecanismos, procedimientos y prácticas de selección en todo cuanto se requiera para resguardar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad que participen en ellos.”***

• **Programación de canales de televisión, campañas de servicio público y otros:** La aplicación de mecanismos de comunicación audiovisual que posibiliten a las personas con discapacidad auditiva el acceso a la programación de los canales de televisión, a mayor abundamiento el Artículo 25, inciso segundo, determina: ***“Las campañas de servicio público financiadas con fondos públicos, la propaganda electoral, los debates presidenciales, las cadenas nacionales, los informativos de la Oficina Nacional***

³ Art 3 letra c) ley 20.422.



de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y los bloques noticiosos transmitidos por situaciones de emergencia o calamidad pública que se difundan a través de medios televisivos o audiovisuales deberán ser transmitidos o emitidos subtitulados y en lenguaje de señas, en las formas, modalidades y condiciones que establezca el reglamento indicado en el inciso precedente". A modo de ejemplo, se puede evidenciar que, en las últimas cadenas nacionales de gobierno, es observable el cumplimiento íntegro de esta norma, puesto que la transmisión se efectuó con la lengua de señas correspondiente y el subtítulo, que, si por un lado no se ve directamente, sí aparece al activar la función *close caption* en el televisor.

• **Bibliotecas:** La ley en su Artículo 27 establece que ***"Las bibliotecas de acceso público deberán contar con material, infraestructura y tecnologías accesibles destinadas a personas con discapacidad de causa sensorial, considerando facilidades, ajustes necesarios y la prestación de servicios de apoyo para la atención de estos usuarios"***.

• **Productos Farmacéuticos, Alimentos de uso Médico y Cosméticos:** La ley se refiere a este aspecto en su Artículo 32: ***"Los reglamentos que fijen las normas de carácter sanitario sobre producción, registro, almacenamiento, tenencia, distribución, venta e importación, según corresponda, así como las características de los productos farmacéuticos, alimentos de uso médico y cosméticos, deberán contener disposiciones que aseguren la debida protección de los discapacitados visuales en el uso de dichos productos con medidas tales como la rotulación con sistema braille del nombre de dichos productos y su fecha de vencimiento"***.

Con relación a esta disposición, se puede hacer mención específica a un cumplimiento parcial de lo indicado en los productos farmacéuticos. En vista de que, si bien es cierto que hay medicamentos rotulados en sistema braille, otros tantos de uso tan masivo como; la Aspirina, no se encuentran bajo este sistema de escritura. Lo que puede inducir fácilmente a una administración errónea y el consiguiente riesgo para la salud que ello significa. La falta de fiscalización intersectorial queda nuevamente expuesta.

• **Accesibilidad al Entorno Físico:** Concerniente a ello, el artículo 28 de la ley dispone que los edificios de uso público y aquéllos que, sin importar su carga de ocupación, presten un servicio a la comunidad; toda nueva edificación colectiva, por ejemplo, departamentos, oficinas y locales comerciales; las obras que el Estado o los particulares ejecuten en el espacio público al interior de los límites urbanos y los accesos a los medios de transporte público de pasajeros y a los bienes nacionales de uso público, por ejemplo, vías públicas, pasarelas peatonales, parques y plazas, deberán ser accesibles y utilizables en forma autovalente y sin dificultad por personas con discapacidad.

El Decreto Supremo 50 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, correspondiente a la modificación de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC) es el cuerpo normativo encargado de incorporar estándares y reglamentar la accesibilidad en relación a la infraestructura garantizada por la ley N° 20.422.

• **Subsidios: Artículo 29.- “El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dentro de sus programas habitacionales, contemplará subsidios especiales para adquirir y habilitar viviendas destinadas a ser permanentemente habitadas por personas con discapacidad”.**

Las exigencias de accesibilidad que deberán cumplir las viviendas destinadas a personas con discapacidad, estarán contenidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Algunos ejemplos de estas exigencias son rampas de acceso, puertas más amplias, ascensores de escalas y señalizaciones especiales.

Hoy, los programas habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo consideran mayores subsidios para realizar obras especiales, en la etapa de construcción de la vivienda o en la adecuación de una, cuando el beneficiario o un miembro de la familia presenta discapacidad.

Sin embargo, en otros países la ley es más estricta. El arquitecto de la Universidad de Berlín, Mauro Rojas, describe que en Alemania existe la norma DIN 18040, y menciona al respecto: “está normado todo lo que debes cumplir cuando construyes para discapacitados”, y que se obliga a construir un porcentaje de viviendas para personas con discapacidad: “La cantidad depende de cada estado, pero son alrededor de un 30%”, explica.⁴

• **Medios de Transporte Público:** El Artículo 30 determina que **“Todos los medios de transporte público deberán contar con señalización, asientos y espacios suficientes, de fácil acceso para personas con discapacidad”.** Se destaca en esta disposición que referente a los procesos de licitación de transporte público de pasajeros, las bases deben incorporar los requerimientos señalados. Los operadores de transporte no podrán exigir al pasajero con discapacidad el cumplimiento de requisitos o condiciones especiales para acceder al servicio de transporte público. Las medidas de señalización, asientos y espacios suficientes, están establecidas en el reglamento dictado por los ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Planificación (actualmente Ministerio de Desarrollo Social y Familia), aprobado por Decreto Supremo N° 142. A pesar de ello, en ningún artículo del decreto se encuentra una sanción en caso de incumplimiento de las medidas indicadas. Por lo que, en este particular para ejercer la acción que permita exigir el cumplimiento, a falta de norma especial, debemos volver a la ley N° 20.422 y utilizar la herramienta prevista para la generalidad de las situaciones lo que, en la práctica, se hace un tanto engorroso.

⁴ En entrevista Diario La Tercera 7 marzo de 2019.

En este sentido actualmente se encuentra un proyecto de ley que busca modificar la ley N° 20.422 y cuya propuesta dispone lo siguiente: **“Artículo único: Agréguese un nuevo inciso tercero dentro del artículo 30 de la ley N° 20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, pasando el actual tercero a cuarto y así sucesivamente, de acuerdo al siguiente texto: “Las personas que no cedan los asientos reservados o preferentes para personas en situación de discapacidad, serán sancionados con multas de 1 a 2 unidades tributarias mensuales, a beneficio fiscal. La autoridad competente para conocer de esta infracción serán los Juzgados de Policía Local”**⁵ Actualmente este proyecto se encuentra en primer trámite constitucional y sin urgencia.

Los buses del transporte metropolitano Red (antes Transantiago) cumplen con el ancho de puertas, rampas e incluso con un moderno sistema de suspensión que permite que el bus se incline en algunos grados con el fin de obtener un ingreso más cómodo para sillas de ruedas o personas con movilidad reducida. En este mismo aspecto, estos vehículos de transporte de pasajeros tienen espacios destinados al posicionamiento de la silla de ruedas, algunos de ellos con cinturones de seguridad y pasamanos horizontales con timbre para solicitar la parada. En el caso de los usuarios con discapacidad visual, de este mismo servicio de transporte, hace algún tiempo se encontraban con un timbre para anunciar la parada del bus con una letra en sistema braille, que no tenía mucho sentido, ya que dicha escritura no correspondía a la letra S (stop) ni a la letra P (parada). Hoy los timbres de los buses nuevos generalmente tienen la letra P en el sistema de lecto-escritura para las personas ciegas. Una realidad diametralmente distinta a la de Santiago, la viven las personas de las áreas urbanas y rurales de regiones, toda vez que los microbuses no tienen rampas de acceso, sus puertas son angostas y no hay espacio en su interior para que una persona viaje en su silla de ruedas.

• **Estacionamientos:** La ley se refiere a la reserva de un número suficiente de estacionamientos para el uso de personas con discapacidad, conforme a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones la que determina en su Artículo 2.2.8. 10. “Cuando los respectivos proyectos de nuevos espacios públicos o de los que se remodelen, consideren estacionamientos a lo menos el 1% de éstos será para personas con discapacidad, con un mínimo de uno. Esta cuota de estacionamientos estará agrupada en una misma zona y dispuesta de tal manera que permita acceder o salir del vehículo en forma libre y segura a personas con discapacidad, especialmente aquellas en silla de ruedas. La calzada en ningún caso podrá considerarse como un área segura para acceder o salir del vehículo”.

“Estos estacionamientos deberán señalizarse sobre el pavimento, con el Símbolo Internacional de Accesibilidad (SIA)”.

En este punto se puede destacar un pequeño avance con la reforma a la ley N° 18.290 de tránsito, en la que se sanciona el uso indebido de los estacionamientos reservados. Anteriormente el mismo cuerpo legal calificaba como infracción grave y menos grave la misma situación, con la reforma del 3 de febrero de 2020, se unificó, dejándolo como infracción o contravención grave. Actualmente el artículo 200 de la ley de tránsito N° 18.290 quedó de la siguiente manera: Artículo 200.- **“Son infracciones o contravenciones graves las siguientes: 28. Estacionarse en, usar u ocupar estacionamientos exclusivos para personas con discapacidad, sin derecho a ello”**⁶.

⁵ Boletín N° 12.749-31 Modifica la ley N° 20.422, para sancionar el uso indebido de asientos reservados para personas con discapacidad y movilidad reducida en los medios de transporte público de pasajeros julio 2019.

⁶ Ley N° 21.201 Art. único N° 1 D.O. 03.02.2020 modifica la ley N° 18.290, de tránsito, en lo tocante a la infracción consistente en estacionarse en un espacio destinado a vehículos para personas con discapacidad, sin derecho a ello.

La sanción que establece el mismo cuerpo legal para Infracciones o contravenciones graves es de 1 a 1,5 unidades tributarias mensuales. Y también reglamenta la reincidencia.

El Sello Chile Inclusivo es un reconocimiento que entrega el Estado a través de SENADIS, desde 2012 a las instituciones públicas y privadas que, independiente de su tamaño, cumplan la base legal vigente en materias de inclusión laboral y accesibilidad universal, y que conjuntamente presenten un proyecto de buenas prácticas inclusivas innovadoras, estratégicas y continuamente monitoreadas.

El comité de la Convención Internacional referente a los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su informe del año 2016, establece su preocupación frente al poco avance en la implementación de medidas que permitan un acceso universal. Por lo que, recomienda que se adopte un plan de accesibilidad general que incluya la accesibilidad en el transporte, las edificaciones e instalaciones públicas, la información y la comunicación, tanto en las ciudades como en las áreas rurales, con plazos concretos y sanciones por incumplimiento; en donde se involucre a las organizaciones de personas con discapacidad en todas las etapas de su desarrollo, especialmente en el monitoreo de su cumplimiento.

Entre 2017 y 2018 SENADIS realizó un estudio, teniendo como base de un universo de casi 12 mil edificios públicos del país, se catastraron mil, y de éstos sólo un 12% cumplía con los estándares de accesibilidad exigidos por la ley, lo que preocupantemente es demasiado bajo.

A 10 años de la entrada en vigencia de la ley, el cumplimiento de adecuación a los estándares exigidos está muy por debajo de lo estipulado por la propia norma, el cual era un plazo de 3 años desde su entrada en vigencia. En definitiva, hoy se sigue estando en deuda con mecanismos orientados a acelerar e impulsar el cumplimiento y difusión de los plazos de accesibilidad, sólo teniendo un proyecto de ley que duerme desde el año 2018 en el congreso, el que busca agregar al artículo 28 un plazo perentorio conjuntamente con una sanción específica. Dicho proyecto define: **“...Los edificios anteriormente mencionados, tendrán el plazo de 30 días para adecuar los mismos y hacerlos accesibles universalmente. En caso de no dar cumplimiento a esta obligación, será sancionado con multa de 10 a 120 UTM, y con el cierre definitivo del edificio, hasta el cumplimiento cabal de dicha obligación”**.⁷

⁷ Boletín 12283-31 Modifica la ley N° 20.422, que Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, en el sentido de establecer un plazo para cumplir con la exigencia de accesibilidad aplicable a edificios públicos y otros que presten servicios a la comunidad. 29 de noviembre, 2018.

MUJERES Y DISCAPACIDAD

La Convención Internacional relativa los derechos de las personas con discapacidad reconoce que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar; de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación; haciendo mención específica a ello en su Artículo 6: ***“Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.***

Es en este contexto que la ley N° 20.422 en el título primero denominado: “de la igualdad de oportunidades” en su párrafo segundo “De las personas con discapacidad en situación de especial vulnerabilidad” trata en específico a la mujer y señala: ***“El Estado adoptará las medidas necesarias para asegurar a las mujeres con discapacidad y a las personas con discapacidad mental, sea por causa psíquica o intelectual, el pleno goce y ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad con las demás, en especial lo referente a su dignidad, el derecho a constituir y ser parte de una familia, su sexualidad y salud reproductiva.***

Asimismo, el Estado adoptará las acciones conducentes a asegurar a los niños con discapacidad el pleno goce y ejercicio de sus derechos, en especial el respeto a su dignidad, el derecho a ser parte de una familia y a mantener su fertilidad, en condiciones de igualdad con las demás personas.

De igual modo, el Estado adoptará las medidas necesarias para evitar las situaciones de violencia, abuso y discriminación de que puedan ser víctimas las mujeres y niños con discapacidad y las personas con discapacidad mental, en razón de su condición”.

Acerca de este punto, cabe precisar que las mujeres con discapacidad experimentan una doble condición de vulneración en atención a su género y a la discapacidad propiamente tal, pudiendo incluso sumarse otros factores de riesgo, tales como la edad y la condición socioeconómica. A partir de ello, y sobre el prisma de un enfoque interseccional, se hace aún más necesario identificar esta particularidad; cuando la mujer víctima de violencia presenta, además, situación de discapacidad.

Esto se puede ver reflejado, entre otras materias, como en el acceso a la educación de mujeres con discapacidad en comparación con los hombres, que según las cifras entregadas por el II ENDISC⁸ el

⁸ II Estudio Nacional de la Discapacidad 2015. SENADIS.

promedio de escolaridad de hombres era de 7,7 años, en tanto, el promedio de escolaridad de las mujeres fue de 6 años.

En Chile, según el mismo II ENDISC, hay 2.606.914 personas con algún tipo de discapacidad, lo que equivale a cerca del 20% de la población. De esa cifra, el 64,3% corresponde al género femenino (1.678.496 personas) y un 35,7% al masculino. Sin embargo, a pesar de que en la suma total las mujeres con discapacidad son más, el campo laboral lo lideran los hombres.

A partir de cifras entregadas por la Dirección del Trabajo en el informe de Inclusión Laboral publicado el 31 de diciembre de 2019. De un total de 18.312 trabajadores con contrato laboral vigente a diciembre de 2019, 11.850 corresponden a hombres mientras que 6.462 son mujeres.

El 70% de las mujeres con discapacidad en Chile, Costa Rica y Uruguay; sufren violencia intrafamiliar, desventajas y marginalidad, según indicó un estudio respaldado por ONU Mujer. El estudio realizado entre mayo de 2015 y abril de 2016, e identificó que en nuestro territorio nacional existen unas tres millones de mujeres que han sufrido violencia intrafamiliar, de las cuales un tercio tenían una situación de discapacidad⁹.

El Comité de la Convención Internacional de los derechos de las personas con discapacidad en respuesta al informe entregado por Chile en relación a los avances en la observancia a la Convención, manifiesta su preocupación *“en cuanto a que las políticas de género y las políticas de discapacidad de Chile no incluyan a las mujeres en situación de discapacidad, y que tampoco existan políticas y estrategias dirigidas a ellas en específico. En este sentido, el Comité recomienda incorporar a las mujeres con discapacidad en las políticas de género y en las políticas de discapacidad y que ponga en marcha políticas y estrategias dirigidas a ellas en particular. Todo ello en estrecha consulta con las mujeres y niñas con discapacidad a través de sus organizaciones representativas.*

Del mismo modo, al Comité le preocupa que la legislación y políticas de prevención y protección contra la violencia, no incluya a las mujeres y niñas con discapacidad. Particularmente le alarma la ausencia del enfoque diferencial, dados los mayores riesgos a los que se enfrentan por su situación de discapacidad, violencia sexual, incesto, maltrato físico y verbal, abandono y negligencia. También destaca el Comité el hecho de que no se cuente con un mecanismo independiente de protección y supervisión, ni de registros de los casos de violencia”¹⁰

Como avance en lo que a esto respecta, en diciembre de 2019 SENADIS publicó la “Guía de Atención a Mujeres con Discapacidad Víctimas de Violencia,¹¹ *“cuya finalidad es entregar herramientas adecuadas, erigiéndose como un apoyo para cada una de las etapas comprendidas en el circuito de atención en casos de violencia, así como en cada uno de los espacios en que una mujer puede o debe recurrir para recibir orientación, atención, reparación u otra prestación. Otro objetivo de esta guía es “prevenir y/o reducir la denominada victimización secundaria, es decir, los efectos negativos que éstas pueden vivenciar producto del tránsito que deben realizar a través de las diversas instituciones vinculadas con la denuncia, investigación y*

⁹ Estudio exploratorio de violencia contra mujeres con discapacidad en tres países de América Latina y el Caribe: Chile, Costa Rica y Uruguay 2016 ONU mujer, CESOP.

¹⁰ Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile abril 2016.

¹¹ www.senadis.gob.cl/descarga/documento

sanción de un hecho punible. Las que, muchas veces, no han adoptado medidas de accesibilidad ni ajustes necesarios para personas con discapacidad que comparecen ante ellas, sea como víctimas o en otra calidad”.

Si bien es cierto que la elaboración de esta guía constituye un aporte como herramienta de orientación, se debe ir más allá e implementar un sistema independiente de protección y supervisión. Asimismo, contar con elementos que permitan llevar registros actualizados de la situación para ir adecuando las medidas de intervención.

Un gran paso en la protección de la mujer en situación de discapacidad víctima de violencia, es la reciente aprobación del proyecto legislativo denominado “Ley Gabriela”, que entre otros aspectos agrega al código penal el siguiente artículo:

Artículo 390 quáter.- “Son circunstancias agravantes de responsabilidad penal para el delito de femicidio, las siguientes:

2. Ser la víctima una niña o una adolescente menor de dieciocho años de edad, una mujer adulta mayor o una mujer en situación de discapacidad en los términos de la ley N° 20.422”¹²

¹² Boletín N° 11.970-34 que contiene el proyecto de ley que modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y la ley N° 18.216 en materia de tipificación del femicidio y de otros delitos contra las mujeres.

DE LA EDUCACIÓN Y LA INCLUSIÓN ESCOLAR

En relación a la educación, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala:

Artículo 24: Educación

“1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida ...”

En concordancia a lo dispuesto por la convención en esta materia, la ley N° 20.422 dispone:

Artículo 34.- ***“El Estado garantizará a las personas con discapacidad el acceso a los establecimientos públicos y privados del sistema de educación regular o a los establecimientos de educación especial, según corresponda, que reciban subvenciones o aportes del Estado”.***

Es importante destacar que esta dualidad en cuanto al sistema de educación regular y especial ha sido ampliamente criticada, tanto por comisiones a nivel nacional, como por el comité de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En resumen, dicha dualidad supone una poca eficiencia de los recursos tanto económicos como materiales y se especifica con ahínco que los estudiantes de escuelas especiales pierden la posibilidad de relacionarse con otros niños que pudieran enriquecer su propia inclusión y subsecuentemente, la posibilidad de concientizar a sus compañeros sin discapacidad de la existencia de otros alumnos con ciertas diferencias, que igualmente, merecen el cariño y respeto por parte de toda la comunidad educativa.

Artículo 37.- ***“La necesidad de la persona con discapacidad de acceder a la educación especial, se determinará sobre la base de los informes emanados de los equipos multiprofesionales del Ministerio de Educación y de otros profesionales u organismos que el Ministerio deberá acreditar para estos efectos, los que deberán considerar la opinión de los respectivos establecimientos educacionales, del alumno y su familia, cuidadores y guardadores, sin perjuicio de las facultades que esta ley otorga a las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez y de los certificados que ellas emitan, todo ello de acuerdo a lo que disponga el reglamento de que trata el artículo 14 de esta ley”.***

Consideramos positivo que en este aspecto se quiera incluir a los padres, apoderados, al alumno o alumna propiamente tal, como a funcionarios del establecimiento educacional y en último término a la

Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN), que como ente más técnico puede diagnosticar la discapacidad del educando.

Artículo 42.- “Los establecimientos educacionales deberán, progresivamente, adoptar medidas para promover el respeto por las diferencias lingüísticas de las personas con discapacidad sensorial, sean sordas, ciegas o sordo-ciegas en la educación básica, media y superior, con el fin de que éstos puedan tener acceso, permanencia y progreso en el sistema educativo”.

Lo estipulado en este artículo es una medida que parece ser coherente con las políticas tendientes a eliminar toda forma de discriminación y hostigamiento, en este caso, se hace necesario porque la persona en situación de discapacidad debería estar doblemente protegida frente a estos posibles ataques dada su condición.

La ley N° 20.370 también conocida como LGE (Ley General de Educación) viene a complementar lo dispuesto en la ley 20.422 señalando:

Artículo 3 PRINCIPIOS:

“k) Integración e inclusión. El sistema propenderá a eliminar todas las formas de discriminación arbitraria que impidan el aprendizaje y la participación de los y las estudiantes, y posibilitará la integración de quienes tengan necesidades educativas especiales”.

Se considera importante desde el punto de vista de los derechos de los estudiantes en situación de discapacidad lo indicado en el artículo 10 de la LGE:

Artículo 10: “Sin perjuicio de los derechos y deberes que establecen las leyes y reglamentos, los integrantes de la comunidad educativa gozarán de los siguientes derechos y estarán sujetos a los siguientes deberes:

a) Los alumnos y alumnas tienen derecho a recibir una educación que les ofrezca oportunidades para su formación y desarrollo integral; a recibir una atención y educación adecuada, oportuna e inclusiva, en el caso de tener necesidades educativas especiales; a no ser discriminados arbitrariamente; a estudiar en un ambiente tolerante y de respeto mutuo”.

INCLUSIÓN LABORAL

En el marco teórico de la ley N° 20.422 y con el fin de dar cumplimiento a su objetivo principal, el cual es asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, con el propósito de obtener su inclusión real, asegurando el disfrute de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad. Desarrolla este tema basado en los estándares incluidos por la Convención y dentro del contexto que el trabajo constituye una actividad necesaria y muy significativa que aporta a la autonomía, al desarrollo de una vida independiente y la inclusión social, permitiendo contribuir al desarrollo y crecimiento del país.

Originalmente, la ley incluye un párrafo especial en este sentido, llamado: “de la inclusión laboral y capacitación” donde se encarga de definir ciertas directrices que van en vías de lograr la plena inclusión de las personas con discapacidad y que van enfocadas principalmente a promover, fomentar, crear y ejecutar programas e instrumentos para lograr esta finalidad.

En relación a Inclusión Laboral, el II ENDISC del año 2015 revela que del total de personas ocupadas el 13,3% corresponde a personas en situación de discapacidad; del total de personas desocupadas el 14,9% corresponde a personas en situación de discapacidad; y del total de personas inactivas el 31,6% corresponde a personas en situación de discapacidad. En base a esta información se puede afirmar que, 1 de cada 10 personas que trabajan son personas en situación de discapacidad, a la vez, 1 de cada 10 personas que están buscando trabajo son personas en situación de discapacidad; y, finalmente, 3 de cada 10 personas que no participan del mercado laboral son personas en situación de discapacidad.

De acuerdo a estos resultados, y como manera de seguir implementando políticas públicas para lograr la plena inclusión laboral, es que el año 2018 entra en vigencia la ley 21.015 que promueve la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral. Y cuyas principales novedades son incentivar y ampliar las posibilidades laborales de las personas registradas con algún tipo de discapacidad o que sean asignatarias de pensión de invalidez, debiendo las empresas con 100 o más trabajadores disponer del 1% de su dotación para tales efectos. De no ser posible cumplir con esta obligación, la ley permite a las empresas adoptar medidas alternativas.

De este modo, la ley incorpora al Código del Trabajo el Artículo 157 bis, que en su inciso primero establece una cuota mínima de contratación: **“Las empresas de 100 o más trabajadores deberán contratar o mantener contratados, según corresponda, al menos el 1% de personas con discapacidad o que sean asignatarias de una pensión de invalidez de cualquier régimen previsional, en relación al total de sus trabajadores”.**

Como alternativa a la obligación anterior, se establece que las empresas que, por razones fundadas no puedan cumplir total o parcialmente con ella, tendrán que darle cumplimiento en forma alternativa, ejecutando alguna de las siguientes medidas:

“a. Celebrar o ejecutar contratos de prestación de servicios con empresas que tengan contratadas a personas con discapacidad, en la medida que se genere un vínculo de subcontratación o de suministro de empresas de servicios transitorios con dichas personas,

b. Efectuar donaciones en dinero a proyectos o programas de asociaciones, corporaciones o fundaciones”¹³.

Se incorpora también la obligación de registrar los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad o asignatarios de una pensión de invalidez de cualquier régimen previsional, así como sus modificaciones o el término de la relación laboral.

La Ley de Inclusión Laboral además derogó el artículo 16 de la Ley N° 18.600, permitiendo con ello, que las personas con discapacidad mental o intelectual que mantienen una relación laboral reciban una remuneración equivalente, a lo menos, al monto del ingreso mínimo mensual.

La Norma N° 21.015 aborda el tema de la inclusión laboral principalmente poniendo énfasis al sistema de cuota de reserva, el que se originó en Europa. No obstante, no todos los países europeos lo han adoptado. Algunos, como Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia, entienden que el sistema de cuotas es contrario a sus orientaciones doctrinales y a sus tradiciones políticas, y prefieren adoptar medidas dirigidas a persuadir a los empleadores para que ofrezcan oportunidades de empleo a las personas con discapacidad y a facilitar a los trabajadores con discapacidad que buscan empleo la capacitación necesaria para mejorar sus habilidades y otras ayudas complementarias. Otros países, como Estados Unidos, Canadá y Australia, se preocupan fundamentalmente por asegurar la igualdad de acceso al trabajo y la no discriminación en el empleo.

En Brasil, la Ley de cuotas 8.213/91 se estableció para empresas de 100 o más trabajadores. El porcentaje de reserva varía entre el 2% y el 5% en función del tamaño de la empresa. En Costa Rica cuentan con la Ley de Inclusión y Protección de las personas con discapacidad en el Sector Público, Número 8.862, de septiembre de 2010 que reserva un porcentaje no menor del 5% de las plazas vacantes en la Administración Pública. En España el Artículo 42.1 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social asigna Cuota del 2% en empresas públicas o privadas de 50 o más trabajadores.

En la mayoría de las naciones la obligación de inclusión laboral se complementa con beneficios tributarios y con mecanismos que permiten a los empleadores hacer una contribución financiera a un fondo especial, realizar donaciones a fundaciones o asociaciones que desarrollen acciones de inserción laboral o contratar a centros y talleres de empleo protegido, en lugar de cumplir con la cuota. En algún caso, como ocurre en Ecuador, parte de la cuota de reserva obligatoria puede ser cubierta por familiares u otras personas que tengan a su cargo a personas con discapacidad.

¹³ Artículo 2° de la Ley N° 19.885.

Volviendo a la realidad de Chile, según estadísticas del Registro Administrativo de la Dirección del Trabajo referente a la Ley de Inclusión Laboral (diciembre de 2019); desde su entrada en vigencia se han contratado 21.215 personas, con la participación de 3.646 empresas. De éstas, su concentración se ubica en la Región Metropolitana (1.867 empresas) y le siguen Biobío, Valparaíso, O'Higgins y Los Lagos.

Con la intención de realizar un estudio que permita medir la efectividad de la aplicación de la normativa, nuestra fundación comenzó a recopilar datos mediante solicitud de transparencia en los diferentes ministerios y servicios públicos del país en los meses de noviembre y diciembre del año 2019. Así como en las municipalidades de las regiones de Atacama, Valparaíso y Metropolitana. Dentro de los organismos solicitados que contestaron, la municipalidad de Valparaíso no entregó información señalando que no corresponde a solicitud de transparencia, la mayoría de los demás servicios contestaron no entregando respuesta precisa y directa a las preguntas formuladas, con respuestas confusas o incompletas.



MECANISMO DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY N° 20.422

En su título VI la ley N° 20.422 se refiere a las acciones especiales, y nos presenta la herramienta para exigir el cumplimiento de la misma, al respecto señala: **Artículo 57.- “Sin perjuicio de las normas administrativas y penales, toda persona que por causa de una acción u omisión arbitraria o ilegal sufra amenaza, perturbación o privación en el ejercicio de los derechos consagrados en esta ley, podrá concurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, ante el juez de policía local competente de su domicilio para que adopte las providencias necesarias para asegurar y restablecer el derecho afectado.”**

Artículo 58.- “El que fuere sancionado como autor de un acto u omisión arbitrario o ilegal, en los términos previstos en el artículo 57 de esta ley, pagará una multa de 10 a 120 unidades tributarias mensuales”.

Esta suma ingresará a las arcas del respectivo municipio, para su destinación exclusiva a programas y acciones en beneficio de las personas con discapacidad de la comuna. La multa se duplicará en caso de reincidencia.

Para el caso de que el denunciado o demandado no adopte las medidas ordenadas por el juzgado de policía local correspondiente o bien insista en el incumplimiento de la normativa, además de la sanción pecuniaria el juez podrá decretar la medida de clausura del establecimiento de que se trate.”

En la práctica el desconocimiento de esta herramienta, para exigir el cumplimiento de la ley, hace que sea escasamente aplicada. En entrevista para el Diario La Tercera en marzo del año 2019, Andrés Celedón, presidente del Instituto Nacional de Jueces de Policía Local, explica que hay poco conocimiento sobre esta ley. Por lo que las personas que sienten vulnerados sus derechos de accesibilidad recurren a la Ley Zamudio¹⁴, que apunta al principio de discriminación, sin ocupar el instrumento legal específico que es la ley 20.422. El problema, según el juez, es que “cuando se interviene por la Ley Zamudio, deben hacerlo ante un tribunal civil y, en promedio, la duración de este proceso son 2.009 días. En cambio, un procedimiento en policía local no debería durar más de seis a 10 meses, dependiendo de su complejidad”. Celedón agrega que, de apelarse a la ley de accesibilidad, el procedimiento sería “más rápido, más económico y sencillo”.

Esto se evidencia debido a la escasa difusión e implementación de programas para dar a conocer la ley al grupo objetivo de la misma, mandato que tanto la misma ley como la Convención establecen dentro de su respectivo cuerpo legal.

¹⁴ Ley N° 20.609 establece medidas contra la discriminación. 2012.

CONCLUSIONES

La Fundación Chilena para la Discapacidad reconoce los esfuerzos realizados por la sociedad civil y el Estado, que han permitido legislar para dar cumplimiento gradual a los derechos de las personas con discapacidad y modernizar el aparato público para el abordaje de sus problemáticas. Sin embargo, aún existe un largo camino por recorrer, considerando que, en la última década, periodo en el que ha tenido vigencia la ley N° 20.422; se evidencia falta de gestión y organización en el desafío de estandarizar la inclusión a los principios establecidos en la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por Chile en el año 2008. Este hecho no puede adjudicarse sólo a los gobiernos de turno, puesto que, el resto de los Poderes del Estado y la sociedad civil mantienen deudas pendientes con el compromiso de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Considerando los antecedentes vertidos en el presente informe, como institución estimamos pertinente presentar las siguientes sugerencias, para que se consideren y se pongan en marcha, ya sea como actos administrativos o como acciones legislativas:

En materia de Accesibilidad Universal, sopesamos que se torna sumamente necesario ampliar el alcance de la normativa vigente, que sólo se remite a regular los accesos en espacios de uso público, con lineamientos que van dirigidos principalmente a garantizar los trayectos de usuarios de silla de ruedas. En este respecto, nuestra propuesta va en la dirección de ajustarse a los estándares de acceso a la información y a la plena comprensión de la misma, pudiendo generar un aporte significativo a la seguridad y la autonomía de las personas con discapacidad sensorial o cognitiva. Particularmente, si se regulan, en una nueva legislación los criterios de: deambulación, aprehensión, localización y comunicación (DALCO), que son los mejores estándares de accesibilidad a nivel mundial. Un asunto importante de resolver a la brevedad, tiene que ver con garantizar que las personas con discapacidad, de cualquier tipo o grado, puedan realizar todos sus trámites con plena autonomía en cada uno de los servicios públicos, lo que implica la implementación de intérpretes de lengua de señas, la existencia de documentos en Sistema Braille de fácil uso y comprensión. Estas mismas garantías, que no hacen más que resguardar la autonomía y la seguridad de las personas con discapacidad, deberían implementarse gradualmente en servicios privados, como el Conservador de Bienes Raíces, notarías, bancos y financieras, donde las personas con discapacidad realizan trámites de alta importancia. En el mismo sentido, con urgencia se debe fiscalizar para que los medicamentos tengan el etiquetado Braille, tal como lo dicta la normativa actual.

Con referencia al uso del Transporte Público, se torna necesario modificar el decreto N° 142 que actualmente está bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, de manera que existan sanciones a los incumplimientos de accesibilidad y de reserva de asientos, para las empresas de

transporte y para los usuarios respectivamente. Como también, exista fiscalización que permita educar y propiciar la correcta implementación de la norma, y así, deje de ser letra muerta.

En lo que respecta a las mujeres con discapacidad, una vez más hacemos un llamado a que se dé cumplimiento a lo especificado en la ley N° 20.422, que establece que dichas personas son consideradas como de especial vulnerabilidad, por lo que, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para su protección. En ese ámbito, es evidente que se requiera de la destinación de recursos, que permitan perfeccionar los actuales programas dirigidos a las mujeres en situación de vulnerabilidad, de manera que se puedan incorporar a ellos las mujeres con discapacidad, teniendo los apoyos y ajustes razonables para acceder en igualdad de condiciones. Asimismo, la política pública debe tener un foco especial en materia de género, orientado hacia las mujeres con discapacidad, por las especiales vulneraciones a las que se ven expuestas a diario. Como Fundación Chilena para la Discapacidad, recomendamos la creación de una unidad especializada, que, de forma coordinada, aborde la problemática de violencia que viven las mujeres con discapacidad, buscando generar conciencia, acciones de investigación, de prevención y de atención. Dicha unidad debería estar compuesta por representantes del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género; Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y del Servicio Nacional de la Discapacidad.

En materia de educación, como Fundación, queremos insistir en la necesidad de mejorar el sistema actual, en beneficio del acceso, la permanencia y la participación de las personas con discapacidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje. De esta manera, proponemos una reforma al sistema educativo vigente, que elimine el sistema educativo regular y el sistema educativo especial, para conformar un único sistema de educación inclusiva, en el cual, estudiantes con y sin discapacidad construyen una comunidad educativa donde nadie sea excluido, dejando atrás los programas de integración escolar, para contar con mayores recursos y formación docente, para propiciar así una inclusión plena y efectiva en la educación.

La Inclusión Laboral es un desafío relevante que Chile ha asumido a partir de la ley N° 21.015. En esta dirección, como institución, sostenemos que es importante que las instituciones públicas den pleno cumplimiento a la normativa. Siendo el ejemplo a seguir para el sector privado, no sólo en el cumplimiento de la cuota del 1%, sino que, posicionándose como un referente en materia de la implementación de ajustes razonables y de apoyos especializados que permitan que las personas con discapacidad puedan desarrollar sus funciones sin dificultades. Asimismo, consideramos sobresaliente que la legislación también se encargue de regular el establecimiento de ajustes razonables y de apoyos especializados que permitan garantizar una plena inclusión laboral, y no solamente la contratación de las personas con discapacidad, como ocurre hasta el día de hoy. Por su parte, también estimamos necesario generar mayores incentivos, tanto para el sector público como para el privado, que posibiliten mejorar el cumplimiento de la normativa y financiar los apoyos especializados o ajustes razonables de mayor costo, por medio de la asignación presupuestaria para la inclusión laboral en cada servicio, y a partir de exenciones tributarias para el sector privado, cuyo beneficio permita a las empresas cubrir altos costos de adecuaciones y otros.

Respecto de la implementación, en términos generales, de la ley N° 20.422, como Fundación Chilena para la Discapacidad, estimamos relevante retomar las acciones de difusión de su contenido y de su aplicación, teniendo en cuenta que la mayoría de las personas con discapacidad que recurren a la justicia para reclamar algún asunto de discriminación o que guarde relación con dicho cuerpo legal, utilizan con mayor frecuencia la conocida ley Zamudio. Lo anterior, genera que un trámite judicial en

los Tribunales Civiles demore más de 2000 días, a diferencia, si se realizará vía Juzgado de Policía Local, como lo establece la ley N° 20.422, la duración del trámite no excedería los 300 días.

Finalmente, consideramos importante que, para la mejora de la implementación de esta normativa, el Estado realice estudios constantes respecto de las brechas de inclusión que enfrentan las personas con discapacidad. Esto es, no sólo realizar un estudio de prevalencia de la discapacidad entre largos intervalos de tiempo, sino que, más bien posibilite la construcción de conocimiento cuantitativo y cualitativo en materias de género y discapacidad, educación inclusiva, inclusión laboral, autonomía, entre muchos otros.

FUNDACIÓN CHILENA PARA LA DISCAPACIDAD

Dirección:

Santa Corina 068, La Cisterna

-

Sitio web:

<https://www.fchd.cl>

contacto@fchd.cl, estudios@fchd.cl,

matias.poblete@fchd.cl

-

Teléfonos:

+56227472803, +56961204411

