

LA EUTOPIA DE LA INCLUSIÓN LABORAL: PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y LAS BARRERAS PARA LA INCLUSIÓN LABORAL EN INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO, CHILE

THE EUTOPIA OF LABOR INCLUSION: PEOPLE WITH DISABILITIES AND THE BARRIERS TO LABOR INCLUSION IN PUBLIC SECTOR INSTITUTIONS IN THE PROVINCE OF SANTIAGO, CHILE.

Sebastián Tejada Muñoz*

RESUMEN

En los últimos 20 años, se han conseguido avances significativos en el país en cuanto a la inclusión de personas con discapacidad, desde la ratificación de la Convención de Derechos de las PcD, hasta la implementación de la Ley N°21.015 de inclusión laboral, entre otros logros. A pesar de lo anterior, persisten barreras que dificultan la plena inclusión de PcD en el mundo laboral. En ese contexto, se desarrolla la presente investigación, donde, a través de un enfoque cualitativo que incluyó entrevistas semiestructuradas y revisión de literatura, se demuestra que las PcD enfrentan obstáculos al ingresar y mantenerse en el sector público, que van desde barreras físicas, normativas hasta barreras socioeducativas. Además, se identifican diversos hallazgos relevantes, como la ausencia de una política integral en materia de discapacidad e inclusión laboral para el sector público, incumplimientos significativos de la Ley N°21.015 en términos de fiscalización y reportabilidad, así como una brecha entre el sector público y privado en cuanto al cumplimiento de dicha ley. A pesar de estos desafíos, la inclusión laboral se plantea como una eutopía, es decir, un escenario ideal y alcanzable, un buen lugar para las personas con discapacidad.

Palabras clave: Personas con discapacidad, inclusión laboral, barreras de inclusión, sector público.

ABSTRACT

In the last 20 years, significant progress has been made in the country regarding the inclusion of people with disabilities, from the ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities to the implementation of Law No. 21.015 on Labor Inclusion, among other achievements. Despite the above, there are still barriers that hinder the full inclusion of people with disabilities in the labor market. In this context, the present research is developed, where, through a qualitative approach that included semi-structured interviews and literature review, it is shown that people with disabilities face obstacles when entering and remaining in the public sector, ranging from physical and regulatory barriers to socio-educational barriers. In addition, several relevant findings are identified, such as the absence of a State policy on disability and employment inclusion for the public sector, significant non-compliance with Law No. 21.015 in terms of monitoring and reporting, as well as a gap between the public and private sectors in terms of compliance with this law. In spite of these challenges, labor inclusion is presented as an eutopia, that is, an ideal and achievable scenario, a good place for people with disabilities.

Keywords: People with disabilities, labor inclusion, Barriers to employment inclusion, public sector.

En Chile, el Estado se hace cargo de la inclusión laboral de personas con discapacidad a través de la Ley N°21.015. Considerando lo anterior, según el Informe de cumplimiento de la norma, en el sector público el año 2022, se declararon 1.916 contratos vigentes para personas con discapacidad, en 317 instituciones públicas durante el año 2021

I. Introducción

Chile ha experimentado notables progresos en las últimas dos décadas en cuanto al reconocimiento y garantía de los derechos de personas con discapacidad (en adelante, denominadas como PcD). Un ejemplo ilustrativo de ello es la adherencia en el año 2008 a la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad. Allí se señala que: “Al ratificar esta Convención, el país acepta las obligaciones jurídicas que le corresponden en virtud del tratado, y después que el tratado entre en vigor, adaptar la legislación adecuada para hacerlas cumplir” (SENADIS et al., 2013, p. 76).

Bajo el contexto proporcionado por la adherencia a la Convención de Derechos de personas con discapacidad, se logró la aprobación en el año 2010, de la Ley N°20.422, la cual establece directrices relativas a la equidad de oportunidades e integración social para las personas con discapacidad, además de crear el Servicio Nacional de la discapacidad (SENADIS) dejando atrás al Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), y actualizando así nuestra legislación.

Según los datos de la Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia (2022), en Chile se registra una población de 2.703.893 de personas adultas con discapacidad, de los cuales el 40% está integrado en la población económicamente ocupada, un porcentaje inferior al considerar el 62,1% de las personas adultas sin discapacidad que están ocupadas. También, es relevante destacar que las PcD que logran acceder al mercado laboral suelen ocupar empleos informales. Lo anterior, se ve agravado porque este grupo puede estar más propenso a situaciones de mayor vulnerabilidad que la población sin discapacidad (Naciones Unidas, 2006).

En Chile, tener discapacidad involucra un desmedro salarial de un 32%, lo que implica recibir un menor salario en comparación con el resto de trabajadores/as (Montes, 2019). Según SENADIS (2017), existe una mayor vulnerabilidad de los trabajadores/as con discapacidad “tanto en el acceso al trabajo, como los salarios y una clara desventaja en términos de acceso y continuación de estudios”. (p. 29). Además, según datos de Fundación Contrabajo (2023) por cada contrato vigente para personas con discapacidad existen 1,2 contratos que han terminado. Por tanto, se evidencia una situación problemática para este grupo, donde se manifiesta una menor inserción laboral, mayor vulnerabilidad para las personas con discapacidad, lo que se traduce en una desventaja.

En Chile, el Estado se hace cargo de la inclusión laboral de personas con discapacidad a través de la Ley N°21.015. Considerando lo anterior, según el Informe de cumplimiento de la norma, en el sector público el año 2022, se declararon 1.916 contratos vigentes para personas con discapacidad, en 317 instituciones públicas durante el año 2021. Sin perjuicio de lo anterior, SENADIS (2022) confirma un bajo cumplimiento de la Ley N°21.015 de inclusión laboral en el sector público, sustentado en que: “solo un 25,7% corresponde a un cumplimiento de las obligaciones de selección preferente y de cuota de contratación, estando o no obligadas” (SENADIS, 2022, p. 54). También, es necesario mencionar que sólo un 35,8% de los finalistas con discapacidad fueron efectivamente seleccionados, es decir, 76 seleccionados/as de 212 finalistas. (SENADIS 2022)..

Entonces, una ley se hace cargo de equiparar las condiciones estructurales para las personas con discapacidad, la que ha contribuido en el acceso al trabajo de este grupo. Sin perjuicio de lo anterior, todavía existe una brecha entre el sector público y el sector privado, donde, según SENADIS en su informe de cumplimiento de la Ley N°21.015 (2022), se habla de una brecha, y un mayor cumplimiento del sector privado.

Mediante la Ley N°21.015 se ha materializado un avance significativo en la inclusión de personas con discapacidad en el mundo laboral. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos legislativos, persiste una brecha entre el sector público y el privado en términos de cumplimiento. Según el mismo informe de SENADIS (2022) antes citado, se evidencia una disparidad significativa, destacando un mayor nivel de cumplimiento por parte del sector privado en comparación con el sector público.

Por tanto, la situación de las personas con discapacidad en el país se caracteriza por la vulnerabilidad de este grupo, y un menor cumplimiento de la inclusión laboral por parte del sector público. En este contexto, se torna esencial examinar detenidamente la situación de este grupo, en relación a las barreras que facilitan o impiden su inclusión laboral en el sector público. Como se verá en este escrito, las barreras constituyen un elemento fundamental a la hora de la inclusión, y su presencia o ausencia, podría determinar una correcta inclusión. Dicho lo anterior, es importante realizar investigaciones que exploren y conozcan las barreras que enfrenta este grupo, para su inclusión laboral en el sector público.

Personas con Discapacidad

En la Ley N° 20.422, precisamente en el artículo 5°, se define persona con discapacidad como aquella persona que tiene una o más deficiencias físicas, mentales, por causa sensorial, psíquica, intelectual, pudiendo ser temporal o permanente. Dichas deficiencias pueden ser generadas en la interacción con barreras en su entorno que impiden o restringen su participación efectiva y plena en la sociedad, en igualdad de condiciones con el resto de las personas, barreras que pueden ser actitudinales o físicas. Asimismo, según lo estipulado por la Convención de Derechos de PcD, se abandonó el término de "discapacitado", asumiendo un nuevo concepto "Persona con discapacidad". Al asumir esta nueva conceptualización se entiende que, "la discapacidad no es el único elemento constitutivo de la identidad, por lo que se antepone el término persona al de discapacidad, en línea con el enfoque de derechos humanos" (Guiskin, 2018, p. 19).

Es necesario mencionar que, las ciencias de la salud se declaran como un saber experto en cuanto a la definición de la discapacidad, incluso, logran monopolizar esa definición. Sin embargo, desde el plano social, surgen definiciones, reflexiones e investigaciones que incluyen otras dimensiones del ser humano en relación a la discapacidad (Guiskin, 2018; Flores, 2009) que deben ser consideradas. En este sentido, el aporte de las ciencias sociales en la discusión teórica sobre la discapacidad es necesario, pero también problemático. Esto, ya que existen disensos al momento de conceptualizar la discapacidad porque a la fecha, la perspectiva predominante en la discusión proviene desde los estudios médico-terapéuticos. No obstante, hay que considerar que hay avances en la interpretación de la discapacidad también como un problema social. (Flores, 2009)

De ese modo, la OMS (2011), sugiere que debe existir un enfoque equilibrado a la hora de hablar de discapacidad, que no sea ni puramente médico ni puramente social, sino un enfoque inclusivo sobre la discapacidad que le dé el peso adecuado a las distintas interpretaciones y/o creencias que encierra la discapacidad. Por tanto, la promoción de un modelo biopsicosocial se acerca más a una visión equilibrada sobre la discapacidad, considerando los componentes sociales/estructurales y médicos/físicos de las personas.

Barreras

Al considerar variables biopsicosociales en la definición de discapacidad, se permite focalizar la mirada en los entornos y los posibles factores que limitan o permiten la participación de personas con discapacidad. Estos factores, son conocidos como barreras y la Organización Mundial de la Salud (2001), por medio de la Clasificación Internacional de Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF), las definen como esos factores del ambiente de una persona que, en ausencia o por presencia, limitan el funcionamiento y producen discapacidad. Estos factores pueden estar en el ambiente físico, provocando la ausencia de accesos universales, así como la proliferación de prejuicios y discriminaciones hacia un determinado grupo, como también de políticas que dificulten la participación de personas con una condición de salud determinada.

De Asís Roig (2005) plantea que el concepto de barrera se refiere a "todo obstáculo que dificulte o impida, en condiciones de igualdad de oportunidades y de plena participación, el acceso de las personas a alguno/s de los ámbitos de la vida social" (p. 51). El autor propone que las barreras determinan "ámbitos de accesibilidad", entre los que destacan: movilidad, comunicación e información, acceso a bienes y servicios, y actitudes negativas hacia la discapacidad.

Fundación Contrabajo (2021) plantea la existencia de cuatro barreras:

- Barreras Actitudinales
- Barreras Comunicacionales
- Barreras Físicas
- Barreras sociales

Inclusión laboral

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su informe "Discapacidad y salud" (2015), define la inclusión de la discapacidad como esas acciones que están por "promover y garantizar la participación de las personas con discapacidad en la educación, la formación y el empleo, así como brindar ajustes necesarios a dichas personas para permitir su plena participación" (p. 1). Considerando lo anterior, la inclusión laboral se refiere a ese proceso en el que "se facilita el acceso y desarrollo en el mercado laboral abierto a colectivos que se encuentran en situaciones vulnerables o que presentan brechas para su incorporación en este ámbito de la vida". (Fundación Descúbreme, 2022, p. 8). Por tanto, para que exista una inclusión laboral efectiva, es necesario que las personas sean empleadas con igualdad de condiciones, jornadas, sueldos y contexto como cualquier otro trabajador/a. En este sentido la inclusión laboral es un proceso continuo, que no sólo se da al iniciar en un puesto laboral.

Sobre lo mismo, la Ley N°21.015, representa un gran avance en estas materias. Con la reserva del 1% de las empresas pone un piso mínimo para la consideración de las personas con discapacidad en el mundo laboral. Sin perjuicio de lo anterior, el sistema de cuotas si no es acompañado de otras políticas de inclusión laboral, puede acabar contribuyendo a su estigmatización, y un rechazo de los colectivos que se pretendía en un inicio favorecer. (García & Huete, 2022). Todavía más, la reserva de cuotas para PcD no asegura necesariamente una correcta inclusión laboral. Sin embargo, se destaca la importancia de las reservas de cupos en el mundo del trabajo para las personas con discapacidad, porque constituye una forma de desarrollar la inclusión laboral (Hafner, 2014, p. 3).

Un concepto a considerar para el entendimiento de inclusión laboral, es el de ajustes razonables, que se define como aquellas medidas necesarias, y de adecuación de los ambientes sociales, físicos y actitudinales a las carencias de personas con discapacidad, de tal modo que faciliten la accesibilidad y participación, en igualdad de condiciones con el resto de trabajadores/as, con el fin de asegurar que “la implementación de los ajustes razonables mejore la accesibilidad de los diferentes espacios e instancias para este colectivo” (Fundación Descúbreme, 2022, p. 22).

Por último, es importante destacar que en términos de inclusión laboral en Chile, la aparición de la figura del “gestor de inclusión laboral”, que emerge de la Ley N°21.275, en la que se señala que un trabajador/a en las empresas del sector privado deberá contar con conocimientos específicos en el fomento de la inclusión de las personas con discapacidad, trabajador/a que deberá estar certificado. Esta acción ha generado durante el 2023 un total de 4.424 gestores de inclusión certificados para empresas, según la página de Chilevalora (1).

Sector público

Para efecto de este estudio, se entiende por sector público al conjunto de entidades que forman parte del patrimonio de toda la comunidad, representada por el Estado. El esfuerzo de dichas entidades se dirige hacia la orientación del proceso económico, como también a la producción de Bienes y Servicios” (DIPRES, 1979, p. 3). Sumado a lo anterior, la OECD considera en la definición de sector público, la administración pública y las empresas del Estado.

Así también, el sector público, se puede definir a partir de lo que establece la Ley N°18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que aunque no da una definición formal, esta ley señala que la Administración del Estado está compuesta por los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Órganos y Servicios Públicos creados para cumplir la función administrativa, donde se incluye también, a las Fuerzas Armadas, Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Empresas Públicas creadas por ley, Gobiernos Regionales y Municipalidades.

La fiscalización en el sector privado rige bajo el Código del Trabajo, y como ente fiscalizador está la Dirección del Trabajo. Mientras que, para el sector público este rol lo debería tener la Contraloría General de la República. Sobre lo mismo Jorge Bermudez, Ex Contralor General de la República, durante el año 2023 en el Informe de la comisión de personas mayores de agosto de 2023, enfatizó en que la contraloría no ha realizado fiscalizaciones porque la Ley 21.015, contempla sólo la obligación de informar ciertos deberes específicos a SENADIS y al Registro Civil

Sobre los procesos de selección de personas con discapacidad, en el sector público, es necesario revisar la Ley N°21.015, pues es la que incentiva la inclusión laboral de PcD y que modifica la Ley N°20.422, sustituyendo el artículo N.º 45 de dicho cuerpo normativo. El artículo N° 45 de esta ley, establece normas para la igualdad de oportunidades sobre inclusión de PcD en las instituciones de la Administración del Estado. Lo anterior, se materializó mediante un reglamento proveniente del Decreto N°65 del año 2017 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Dicho Decreto hace una remisión, en su artículo N° 6, a las leyes y normativas que aplican a cada institución pública, complementando dichas normas con una serie de reglas que establece en su artículo N° 7, en virtud del cual, por ejemplo, no se pueden establecer condiciones, requisitos o exigencias que implique discriminaciones arbitrarias que limiten la participación de PcD. Así también, establece que los sistemas y sitios web donde se publiquen las convocatorias deben cumplir con estándares de desarrollo, compatibilidad y accesibilidad universal, entre otras reglas.

El Decreto N°65, por tanto, hace la bajada operativa de la Ley N°20.422 y complementa las normativas de los procesos de selección de cada institución pública, estableciendo en su artículo N° 8, la selección preferente en los procesos de selección de personal que realicen los órganos de la Administración del Estado. Quedando así, dos elementos importantes a considerar del reglamento: la selección preferente de personas con discapacidad y la reserva legal para PcD. Esta última hace referencia a que aquellas instituciones que tengan una dotación anual de 100 o más funcionarios/as, por lo menos el 1% de esta, tendrán que ser PcD o asignatarias de una pensión de invalidez.

Eutopía.

El concepto de eutopía se refiere a un lugar que “no es el lugar quimérico, fantástico o deseado, —el que correspondería a la utopía— sino el buen lugar” (Ortega et al, 2005), un buen lugar deseado, del que es posible su realización. El término se toma de Bauman (2014), parafraseando a Freud, cuando se refiere a un lugar, un espacio realizable en el mundo real, y pueden ser fomentados por gobiernos que lo permitan. (Hagner, 2003). En este sentido, el desarrollo humano, presenta un reto colectivo, pero que es vívido, terrenal, es algo alcanzable, para así hacer mejor la vida de las personas.

(1) Dato extraído en 2023: <https://certificacion.chilevalora.cl/ChileValora-publica/candidatosList.html?pVolver=tru>

La inclusión en sí misma, implica transitar desde una utopía, es decir del “no hay tal lugar” al de lugar del bien estar”. (Vejar, 2016, p. 1). En el horizonte eutópico, las acciones son palpables y posibles, por tanto, la consecución de una sociedad realmente inclusiva viene a ser un escenario eutópico, porque permite llegar a un lugar en que diversas personas y comunidades, desean llegar.

Situación de PcD en el sector público y las barreras de la inclusión laboral.

Según la OMS (2011), en su reporte mundial, las personas en situación de discapacidad tienen menos probabilidades de encontrar empleo, reciben menores salarios y tienen una mayor probabilidad de estar desempleadas, por tanto, son más vulnerables que una persona sin discapacidad. Incluso más, según el informe entregado por la OIT (2010), denominado “Empleo para la justicia social y una globalización equitativa”, las PcD que han logrado una plaza en el mercado laboral, se desenvuelven en puestos y trabajos informales, ya que son más propensos a vulneraciones de derecho y situaciones de abuso de poder.

En el Informe de cumplimiento de la Ley N° 21.015 del año 2022, se menciona que, en el sector público existen con contratación efectiva 1.426 trabajadores/as con discapacidad y/o asinatarias de pensión de invalidez, quienes mantuvieron una relación laboral vigente entre enero y diciembre del año 2021, en 341 organismos públicos.

Según SENADIS (2022), en el mismo informe, existe un 40% de ocupación de las plazas disponibles para PcD, lo que implica un 60% de plazas que eventualmente deberían ocuparse. Sobre información del cumplimiento de la ley, un 21,4% del total de instituciones públicas dieron cumplimiento con la cuota de contratación y mantención de un 1% de PcD y/o asinatarias de pensión de invalidez; un 5,5% de instituciones públicas cumplen con la cuota de contratación no estando obligadas, mientras que un 41,8% del sector público no dio cumplimiento a la cuota de contratación estando obligadas a hacerlo. Así también, no existe un criterio único para establecer razones fundadas, lo que implica una desorganización importante de la información declarada, obteniendo información disímil de estas razones.

Por otro lado, la literatura evidencia diversas situaciones que enfrentan las PcD dentro del sistema público. En distintas investigaciones, tanto Cabrera & Soza (2020), Aguilar (2019) y Aliaga (2021), resumen elementos que obstaculizan la inclusión laboral, transformándose en barreras ocurridas en algunos de los servicios públicos del país.

Profundizando más, se observan falencias en la accesibilidad física, vista en barreras arquitectónicas-infraestructura para las PcD. Lo que puede verse materializado en condiciones poco accesibles para esta población, por ejemplo, edificios, oficinas, entradas, baños, entre otros. Según Cabrera & Soza (2020), en el MOP de la Región Metropolitana, se encontraron falta de adecuaciones físicas y de infraestructura, de ajustes necesarios para el desempeño del trabajo de PcD, lo que se replica en otras instituciones, con falencias en la accesibilidad y barreras arquitectónicas visibles (Aguilar, 2019).

Aguilar (2019) menciona que existen situaciones irregulares, como, por ejemplo, el bajo registro de PcD con su credencial al día, que, en el caso de la región de Los Lagos, alcanzó un 12%. Esta información es importante para acreditar esta condición de discapacidad, de lo contrario, no se puede postular a una vacante de trabajo según la Ley N° 21.015. Además, muchas veces, las gestiones, ajustes necesarios y otras medidas encaminadas para PcD, están focalizadas principalmente en los usuarios/as de los servicios públicos y no en los funcionarios/as. Así también, en la ciudad de Puerto Montt, se detectan problemas con los procesos de intermediación laboral, donde se observa que existe una oferta precaria de instituciones u organizaciones que apoyen en procesos de intermediación para la inserción de PcD en el trabajo.

La investigación realizada por Aliaga et al. (2021), afirma que la existencia de leyes no “da por completo los resultados necesarios para la población de PcD, por lo que es muy importante, comenzar a conocer las realidades desde los actores, para poder lograr cambios necesarios en cuanto a la inclusión laboral” (p. 12).

Por otro último, Cabrera & Soza (2020) encontraron incongruencias en las políticas de inclusión laboral del MOP de la Región Metropolitana. Así también, mencionan que existe desinformación por parte de las jefaturas a cargo del personal, en lo que respecta a la Ley N° 21.015 y otras informaciones alusivas a PcD. Aguilar (2019) aclara la existencia de barreras educativas, materializadas en una desventaja ante la posibilidad de que una PcD pueda competir en igualdad de condiciones a un puesto de trabajo que exige mayores requerimientos.

II Método

La investigación se planteó, de forma general, el explorar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para su inclusión laboral en el sector público de la administración central, y orientar las políticas públicas de inclusión laboral en Chile. Para ello, se trazaron tres objetivos específicos, entre ellos: Identificar barreras con respecto a la inclusión laboral de las PcD en el sector público; identificar percepciones que tienen funcionarios, PcD y expertos, sobre inclusión laboral de las PcD en el sector público; Describir el funcionamiento de las instituciones públicas en torno a la inclusión laboral de PcD. Así, surge la pregunta: ¿Cuáles son las principales barreras a las que se enfrentan las PcD en los procesos de inclusión laboral en instituciones del sector público de la Provincia de Santiago durante 2023? Ante esta pregunta se plantea la hipótesis siguiente: Existe una diversidad de barreras, desde las normativas, físicas y hasta sociales, a las que se enfrentan las PcD, y que influyen de forma perjudicial en su inclusión laboral, afectando su ingreso y permanencia en las instituciones públicas.

Este estudio se define como una investigación cualitativa de tipo exploratoria - descriptiva en el marco de un paradigma cualitativo, pues pretende indagar los factores-barreras que inciden en la inclusión laboral de las PcD en el sector público de la Provincia de Santiago.

Es necesario mencionar que, si bien existen investigaciones que han intentado abordar la inclusión laboral y sus distintas barreras en el sector público, estas no han sido actualizadas conforme a los cambios introducidos por la Ley N°21.015.

Para efecto de este estudio se recurrió a la muestra intencional o muestra no probabilística en tanto es aquella donde la elección de los miembros para el estudio depende de un criterio específico del investigador, lo que significa que no todos los miembros de la población tienen las características se requieren. En ese sentido se realizaron 6 entrevistas, distribuidas según el siguiente criterio:

-Autoridad o funcionario/a sin discapacidad del Servicio Nacional de Discapacidad de la Provincia de Santiago.

-Funcionario/a sin discapacidad de SENADIS.

-Tres personas con discapacidad, funcionarios del sistema público con más de dos años de experiencia, de instituciones públicas de la Provincia de Santiago.

-Un experto en el área de discapacidad e inclusión laboral.

Se utilizó como técnica principal de recolección de información de carácter primario, por medio de la aplicación de entrevistas semi estructuradas, además, se realizó análisis de contenido cualitativo, por medio de un proceso inductivo, es decir, considerando las opiniones de las fuentes para generar las categorías del análisis.

III Resultados

Como principal resultado de la investigación, se identificaron barreras que obstaculizan la inclusión de personas con discapacidad en el sector público. Estas barreras nacen de tres categorías de análisis principales, desde los/as entrevistados/as, estas son: barreras normativas, barreras sociales y barreras físicas. Cabe destacar que, las categorías emergentes encontradas, constituyen una aproximación a la realidad que tienen las personas con discapacidad y los/as funcionarios/as, sobre el tema en discusión. A continuación serán evidenciadas las categorías que emergieron y sus correspondientes subcategorías tratadas:

1.- Barreras normativas

-Características de la Ley N°21.015

-Fiscalización en el sector público

-Voluntades de las jefaturas

-Grandes ausencias: del gestor y política integral

2.- Barreras sociales

-La educación como pilar

-Prejuicios

3.- Barreras físicas

- El Decreto N°50

Categoría 1: Barreras normativas

En primer lugar, es fundamental describir las barreras normativas mencionadas por los/as entrevistados/as, las cuales están relacionadas con el diseño de las instituciones, y consideran sus componentes y características institucionales, las que impiden/dificultan su propio funcionamiento, repercutiendo también en la participación de personas con discapacidad en el mundo laboral.

Subcategoría: Características de la Ley N°21.015

Como primer elemento a considerar son las distintas características de la Ley N°21.015, la cual presenta ciertas barreras para las personas con discapacidad y su inclusión en el sector público. Según el entrevistado N°1, la cuota de contratación del 1% no es suficiente para abarcar la inclusión de una persona, ya que esta cuota se considera demasiado baja y su cumplimiento es insuficiente: "no, no es suficiente, bueno, partiendo porque la cuota es muy baja, sin embargo, también es una discusión porque es baja y no se cumple bien". (E1).

La normativa de inclusión laboral es considerada como una ley de cuotas más que una ley de inclusión laboral en sí misma. Esta ley se enfoca en el ingreso de una persona con discapacidad a una institución, sea pública o privada, más no aborda procesos de ajustes razonables, ni aspectos claves como la intermediación laboral o acciones en aras de la sostenibilidad en el puesto de trabajo:

"Que esta ley sea más de inclusión laboral... es sólo la cola, solo cimenta el primer tema que es contratar personas con discapacidad. Pero no, de fondo no vela ni se explaya en la inclusión laboral y todo lo que eso involucra...Entonces, decir ley de cuotas e inclusión laboral es muy distinto". (E1).

Un elemento fundamental a considerar es la poca o casi inexistente fiscalización del cumplimiento de la Ley N°21.015, la que debe ser cumplida también por el sector público Así lo reafirma una de las entrevistadas estableciendo que "la obligatoriedad en el sector público no es fiscalizada ni multada... El sector privado tiene mecanismos, como más claros de fiscalización, en este caso con multa". (E1), incluso más, las multas son mencionadas en reiteradas ocasiones, en cómo estas están ausentes en lo público, por ejemplo, "en el sector público no hay un foco de la fiscalización de Contraloría (por ejemplo), que tiene que fiscalizar el cumplimiento de las leyes" (E2). También, "para el sector privado existe todo un proceso de fiscalización, multa e incluso mecanismos alternativos de cumplimiento. Pero para el Estado no existe, y claro, el Estado no se fiscaliza así mismo". (E4).

Subcategoría: Voluntades de las jefaturas

El sector público es más rígido para promover cambios inmediatos, como por ejemplo, realizar un ajuste necesario dentro de un espacio de trabajo. Para realizarlo, hay una excesiva burocracia y se depende de la voluntad de las jefaturas. Un entrevistado menciona que "el sector público es más rígido, para los cambios". (E3). Las voluntades, se vuelven fundamentales para la inclusión, implicando "que el cumplimiento de los procesos de inclusión más allá de lo que fija la ley, queda sujeto a voluntades". (E4).

Sobre lo mismo, son las jefaturas en quien recae esta voluntad, incluso, se ha mencionado que, es necesario el compromiso y buena voluntad de las mismas, y de sus competencias individuales para realizar ajustes necesarios. En este sentido, el entrevistado N° 4 menciona que: "yo creo que tiene que ver mucho más con que tu jefe directo, ni siquiera del servicio, que tu jefe sea una persona que efectivamente esté informada, sensibilizada, y entienda". (E4)

Subcategoría: Grandes ausencias, el gestor de inclusión y política integral

Existen dos grandes ausencias dentro del sector público, en términos institucionales, una es la figura del gestor de inclusión, figura que tiene mucha relevancia en el sector privado. Otra ausencia es la de una política integral que canalice las acciones del sector público. Sobre la primera, el gestor de inclusión, se vuelve necesario con el fin de garantizar la sostenibilidad de los empleos para las personas con discapacidad. Aunque la figura del gestor está contemplada en la Ley N°21.275 para el sector privado, su implementación aún no se ha llevado a cabo en el sector público.

“Hablamos de modelos de empleo con apoyo, de otras estrategias que hoy no están puestas, porque la ley habla de empleo, no habla de la calidad del empleo, tú podrías contratar una persona y mantenerla todo el día sentado en una silla, cumpliste la ley, perfecto, está la cuota dada. Por eso surge la ley de gestores que complementa, que se espera que se genere una política de la inclusión”. (E4).

Sobre la segunda, la política, es necesario relevar la ausencia de una política integral actualizada sobre inclusión laboral y/o discapacidad, que norme a las instituciones sobre los elementos discutidos en este apartado y canalice las acciones en aras de la inclusión laboral. Así mismo, las situaciones antes descritas, son señales evidentes de una falta de coordinación en la inclusión laboral, que podría revertirse, eventualmente, por medio de una política integral.

Categoría 2: Barreras sociales

Subcategoría: La educación como pilar

La segunda categoría de análisis, son las barreras sociales y la primera subcategoría, surge al considerar los niveles y tipo de estudio de las personas con discapacidad. Por un lado, existe una dificultad formativa de las PcD en el sistema educativo, que trae consecuencias en su futuro laboral. Esto, con una formación que muchas veces está interrumpida por factores externos, y que no les permite a las personas con discapacidad, obtener los estudios necesarios para optar a mejores puestos.

“Sin duda algo que yo solicitaría con mucho énfasis, es que el Ministerio de educación mirara sus procesos de inclusión educativa, en todos los niveles...Pero es muy relevante que los procesos de educación desde la básica se adecúen para que todas las personas con discapacidad puedan acceder a mejorar su formación”. (E4).

Por otro lado, las escuelas “especiales” no tienen un reconocimiento formal en el sistema educativo[1], por tanto, exigirles cuarto medio a personas con discapacidad en el ingreso al mundo laboral es una barrera constante, producto de que no existe una correcta homologación de estudios. Sobre ello, se menciona que “todavía hay barreras, el hecho de que se les exija cuarto medio a personas con discapacidad para el ingreso al sector público es una barrera” (E5). Situación que mantiene y cronifica las desigualdades estructurales presentes en los sistemas educativos, llegando hasta la adultez y la entrada al mundo laboral.

[1] Durante junio de 2023, la Comisión de Personas Mayores y Discapacidad de la Cámara de Diputados aprobó una norma que intenta homologar estudios para el sector público. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlID=74164&prmTipo=INFORME_COMISION

Subcategoría: Prejuicios

Otra barrera social importante a destacar tiene que ver con los prejuicios arraigados tanto en la sociedad, como en las instituciones. Situación que se materializa en distintos tipos de discriminación, unos a través de prejuicios verbalizados directamente hacia ellos/as y, otros, hacía la minimización constante de sus capacidades, siendo una discriminación más soterrada, no tan evidente:

“Yo creo que todavía falta, y a nivel general, es una cultura que asuma y asimile que las PcD podemos asumir cargos de liderazgos, que podamos hacer (trabajar) en igualdad de condiciones”. (E5)
“Ahora, eso, lo he tenido que demostrar, y como dicen por ahí, me he tenido que jugar la vida con modo difícil. Entonces claro, he tenido esa desconfianza y menosprecio” (E2).

Categoría 3: Barreras físicas

Subcategoría: Decreto N°50

Las barreras físicas se materializan en cómo han sido adaptados edificios y estructuras públicas, las que han carecido, algunas de ellas, de accesibilidad universal. Esto dificulta el acceso y el desplazamiento de las personas con discapacidad. Las barreras físicas y su problemática está materializada en el contenido del Decreto N°50 (2015) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo:

“Son las barreras arquitectónicas, específicamente en el sector público aparece lo que es el Decreto N°50, que habla de la accesibilidad universal y de los espacios físicos, pero esto en relación a los espacios nuevos que se crean, dentro del sector público como del privado. Esta normativa no tiene efecto para infraestructura que ya están creadas”.(E3)

Incluso, el mismo entrevistado, en su calidad de experto, menciona que las edificaciones e infraestructura antigua de las instituciones públicas cuentan con problemas de acceso a los edificios, como la falta de rampas o ascensores no adaptados en sistema braille, estableciendo finalmente, que las barreras físicas sean unas de las principales barreras para las PcD:

“Principalmente, infraestructura que son antiguas, por lo tanto, no tienen rampas de acceso, los ascensores no tienen el sistema braille para que una persona con discapacidad visual pueda ingresar, los sistemas de emergencia de esos edificios no consideran temáticas inclusivas”. (E3).

El entrevistado N°6, a pesar de trabajar en un edificio relativamente nuevo, y tiene mejoras en las condiciones de accesibilidad universal, se mantienen algunas barreras físicas latentes, como: pasillos estrechos, lugares para comer no adaptados, ni cuentan con accesibilidad universal. En el casino del Palacio de la Moneda, ocurre lo mismo; este espacio, que no cuenta con accesibilidad universal como bien se señala: “nosotros tenemos accesos al casino de la Moneda. Ese casino no tiene ascensor público para llegar, los accesos son súper complejos para la silla de ruedas. Las veces que he tenido que ir en silla de ruedas he tenido que subirme a un ascensor de repostería” (E6).

IV. Discusión

La discusión surge a partir del análisis de las diversas categorías (y subcategorías), en el cual los propios entrevistados permitieron la generación de categorías emergentes, como resultado del proceso inductivo de categorización.

Sobre las barreras normativas

En primer lugar, en cuanto a las Características de la Ley N°21.015, es posible determinar que existe una brecha entre el sector privado y público, tanto en cantidad de contratos, plazas disponibles y crecimiento del empleo (SENADIS, 2022). Además, existieron 4.633 puestos de trabajo disponibles en el sector público durante el 2021, de los cuales fueron ocupados el 40% de estos mismos (SENADIS, 2022). Considerando lo anterior, existe la percepción de una baja cuota en la contratación y que la norma se cumple de forma deficiente. Ante esto, se puede afirmar que esta percepción no está tan alejada de la realidad, dado que sólo se ocupó el 40% de los puestos disponibles. Sobre la cuota del 1%, es posible afirmar que esta última no lo es todo para hablar de inclusión laboral. Como indica Opazo (2022, p. 45), no es posible concebir la inclusión simplemente fijando la obligación de cuota, sin considerar la creación de empleos de calidad.

En referencia a la Fiscalización en el sector público, se está ante la casi inexistente fiscalización para el cumplimiento de la Ley N°21.015. Ante este escenario Jorge Bermúdez, señaló en el Informe de la Comisión de Personas Mayores de agosto (2023), que la contraloría sólo tiene la obligación de derivar cierta información a SENADIS y al Registro Civil, más no una fiscalización como tal.

Sobre la subcategoría de Voluntades de las jefaturas, es posible determinar que, un proceso que dependa de la voluntad de las jefaturas, puede originar barreras para personas con discapacidad en los procesos de inclusión, por medio, por ejemplo de la instalación de prejuicios. (Chi-Geng & Qu, 2003 en García & Huete, 2022). De las jefaturas también depende la implementación de adaptaciones y ajustes necesarios conforme de lo que aparece en Artículo N° 24 de la ley N°20.422, una labor muy importante que no puede depender de voluntades, porque de un -posible- desconocimiento en cuanto a normativas, se podría erigir como un problema para la inclusión dentro del sector público (Cabrera & Soza, 2020).

La última subcategoría emergente de las barreras normativas tiene que ver con los grandes ausentes: gestores y política integral, sobre ellos, es necesario mencionar que ambas figuras son importantísimas para reducir la brecha entre sector público y privado. La creación de este gestor viene a suplir una necesidad de contar con un "un agente capacitado que logre una mayor inserción dentro del ámbito laboral, que genere un real espacio de integración". (Opazo, 2022, p. 58). Por otro lado, la necesidad de contar con una política, podría subsanar las problemáticas normativas antes mencionadas, además de implementar procesos de fiscalización y sanciones efectivas ante incumplimiento.

Sobre las barreras físicas y sociales

Fundación ConTrabajo (2021), menciona la existencia de cuatro barreras, entre ellas están las barreras físicas y sociales. Esta última es definida como esas limitaciones o restricciones enfrentadas por las personas con discapacidad, surgidas en contextos sociales particulares (Booth y Ainscow, 2002).

De esta barrera surge la subcategoría emergente: La educación como pilar, de esta es posible determinar que las brechas en educación son un síntoma de la desigualdad. Aguilar (2019) reconoce la existencia de brechas educativas entre personas con y sin discapacidad, lo que podría traducirse en una reducción de la posibilidad de que una PcD pueda competir en igualdad de condiciones en un puesto de trabajo más exigente.

Sobre los prejuicios, otra subcategoría de las barreras sociales, que es una situación que ocurre a nivel social, podría repercutir, por tanto, en las instituciones públicas y privadas. Se manifiesta, por ejemplo, al considerar la creencia de que las personas con discapacidad no son capaces de poder trabajar de forma autónoma o, también, cuando se minimizan las tareas y trabajos que ellos/as realizan. No es casualidad que el 87 % de la población crea que existen prejuicios hacia las personas con discapacidad en distintos entornos de la sociedad. (Instituto UNAB de Políticas Públicas, 2023).

En cuanto a las barreras físicas y el Decreto N°50, vienen a confirmar que todavía existen edificios y dependencias que tienen problemas de accesibilidad universal sin ajustes razonables, lo que se replica en otras instituciones, con falencias en la accesibilidad y barreras arquitectónicas visibles en instituciones públicas, como lo visto en las investigaciones de Aguilar (2019) acaecida en Puerto Montt y la investigación de Cabrera & Soza (2020), realizada en el MOP de la Región Metropolitana.

El Decreto N° 50 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que incorpora estándares de accesibilidad, promueve la adaptación de medidas para las nuevas edificaciones. El decreto no aplica sobre las edificaciones previas al decreto (2015), lo que podría explicar las barreras físicas evidenciadas por los entrevistados/as.

Para finalizar, según las palabras de Felipe Melo, Director Nacional del Servicio Civil en el informe sobre la modificación de cuerpos legales en la Comisión de Personas Mayores y Discapacidad (2023), la falta cumplimiento del sector público, se deben a una insuficiencia de capacidad del sector para abordar las demandas, y no a negligencias propias del sector.

V. Conclusión

Considerando la pregunta de investigación acerca de cuáles son las principales barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad en los procesos de inclusión laboral en las instituciones del sector público de la Provincia de Santiago durante el año 2023, se plantean las siguientes conclusiones:

La política de Estado sobre discapacidad no se ha materializado en una política integral. Chile no cuenta con un documento actualizado en materia de discapacidad, tampoco sobre inclusión laboral. La última política integral vigente se publicó en el 2013 durante el gobierno del ex presidente Piñera, además, esta política nacional para la inclusión social de las personas con discapacidad, 2013-2020, no fue aprobada por la ex presidenta Bachelet.

La Ley N°21.015 constituye un avance en la consideración de las personas con discapacidad, sin embargo, en estricto rigor es una ley que fija cuotas de personas que ingresan al mundo laboral.

De acuerdo a la literatura presente, una ley de inclusión laboral debe considerar, en la práctica, un proceso de desarrollo profesional de la PcD en la institución, en el tiempo, con medidas de apoyo, ajustes necesarios y con perspectiva de accesibilidad universal para lograr una efectiva inclusión laboral en igualdad de oportunidades. Por tanto, es cierto que la ley existe, pero en la práctica se deben generar procedimientos efectivos de fiscalización y gestión que aseguren una inclusión laboral de personas con discapacidad de manera pertinente en el sector público.

Existe una brecha importante entre el sector público y privado en cuanto a la cantidad de contratos, plazas disponibles, crecimiento del empleo y cumplimiento de la Ley N°21.015, siendo el sector privado quien es fiscalizado en el cumplimiento de la ley. Además, existen barreras normativas, sociales y físicas en el sector público, que dificultan el acceso en primera instancia, e impiden una correcta inclusión luego de la contratación.

Es posible evidenciar la ausencia de fiscalización del cumplimiento de la Ley N°21.015, en el sector público, ni tampoco quién supervise el cómo se realiza la inclusión laboral dentro de las instituciones públicas. En este sentido, SENADIS es una institución encargada de los temas relacionados con la discapacidad, sin embargo, su labor se restringe a servir como una hoja de ruta para la gestión de recursos de la discapacidad en el sector público, pero no tiene la facultad de resguardar los procesos internos en las distintas reparticiones públicas sobre la inclusión laboral de las PcD.

Como proyecciones, se sugiere incorporar la figura del gestor de inclusión para el sector público, un actor clave dentro de las organizaciones que pueda gestionar la incorporación, y así propiciar ajustes necesarios y accesibilidad universal dentro de los procesos institucionales. Cabe mencionar, que el gestor de inclusión sólo ha sido considerado por la Ley N°21.275 en el sector privado. También, se proyecta la creación de una política integral a nivel nacional, que articule y norme al sector público, entregando orientaciones a las instituciones, y permitiendo "seguir el camino a una real inclusión que introduzca los ajustes necesarios que eliminen o reduzcan las barreras que enfrentan a diario, por medio de políticas de acción positiva que tengan un enfoque basado en sus derechos". (Opazo, 2022, p. 96)

La idea de las barreras y su superación se refiere al objetivo de lograr un modelo deseado de inclusión laboral para las personas con discapacidad. Aunque esta superación pueda no estar plenamente presente en los hechos, se trabaja en esa dirección para superarlas y promover condiciones que permitan una inclusión laboral efectiva en todos los sectores, no sólo en el público. En este contexto, se utiliza el término "eutopía" en lugar de "utopía", ya que la primera representa un buen lugar alcanzable, mientras que la utopía es un lugar que no existe en ninguna parte (Bauman, 2014). La eutopía de la inclusión laboral implica alcanzar un estado de equilibrio y bienestar para las personas con discapacidad, un desde y un lugar para llegar, perfectamente realizable, las utopías no alcanzan para las políticas sociales, pero sí alcanzan las eutopías.

III. Bibliografía

- Aguilar, M. (2019). Inclusión laboral y personas en situación de discapacidad. Una mirada a las instituciones públicas en la ciudad de Puerto Montt en el año 2019. Universidad Andrés Bello. Puerto Montt, Chile.
- Bauman, Z. Dessal, G. (2014). El retorno del péndulo. Fondo de cultura económica. Santiago, Chile.
- Cabrera, S. Soza, M. (2020). Factores que intervienen en la implementación de la Política Pública de Inclusión laboral de personas con discapacidad en el sistema público. Caso Ministerio de Obras Públicas Región Metropolitana años 2018 y 2019. Universidad Miguel de Cervantes, Santiago de Chile.
- Cámara de Diputados de Chile. (2023). Informe de la Comisión de Personas Mayores y Discapacidad recaído en el proyecto de ley que introduce modificaciones al Código del Trabajo y otros cuerpos legales en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad y asignatarias de pensión de invalidez [Boletines N°13.011-11, 14.445-13 y 14.449-13]. Santiago, Chile.
- De Asís Roig, R. (2005). El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Universidad Carlos III. España.
- Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES). (1979). Administración Financiera del Estado. Ministerio de Hacienda. Santiago, Chile.
- Flores, O. (2009). De otros y anormales. La discapacidad en el debate sociológico. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Fundación ConTrabajo. (2021). ¿Qué es la discapacidad?. Región Metropolitana, Chile.
- Fundación ConTrabajo. (2023). Boletín N°2, estadísticas. Ley N°21.015 de inclusión laboral. Región Metropolitana, Chile.
- Fundación Descúbreme (2022). Guía de inclusión laboral de personas con discapacidad para el sector público. Servicio Nacional de la Discapacidad.
- García, A. Huet, R. (2022). Barreras y oportunidades para la inserción laboral de las personas con discapacidad en el sector turístico de la Provincia de Alicante. Cuadernos de Turismo, N 49. Universidad de Murcia. España.
- Guiskin, M. (2018). Discapacidad en Chile: Un análisis multinivel a partir de factores individuales y regionales. FLACSO. Ciudad de México, México.
- Hafner, A. (2014). Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Hagner, D. (2003). Utopía versus eutopia. Ideas On Liberty. Estados Unidos.
- Instituto UNAB de Políticas Públicas. Primer sondeo. Percepciones ciudadanas hacia las personas con discapacidad. Universidad Andres Bello, Chile.
- Montes, C. (2020). Políticas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Chile. Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. CEPAL.
- Opazo, D. (2022). Análisis crítico de la Ley N°21.015, de inclusión laboral de personas con discapacidad. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Chile.
- Organización de las Naciones Unidas (2006). Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- Organización Mundial de la Salud. (2001). Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud. Versión abreviada.
- Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial (2011). Resumen Informe Mundial sobre la discapacidad. Ediciones OMS.
- Ortega, J. Varela, F. (2005). La naturaleza y el hombre: utopías, eutopías y atopías en la literatura rumana. En busca del espacio perfecto. Revista de Filología Románica 2005, N°22. España.
- Servicio Nacional de la Discapacidad. (2013). Política Nacional para la inclusión social de las personas con discapacidad. 2013-2020. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Chile, Chile.
- Servicio Nacional de la Discapacidad. (2014). Inclusión laboral de Personas en situación de discapacidad. Santiago de Chile.
- Servicio Nacional de la Discapacidad (2015). Estudio Nacional de la discapacidad 2015.
- Servicio Nacional de la Discapacidad (2017). Contexto para la nueva ley N°21.015 de inclusión laboral en Chile.
- Servicio Nacional de la Discapacidad (2017). Discapacidad y dependencia. Caracterización de la dependencia en las personas en situación de discapacidad a partir del II Estudio Nacional de la Discapacidad. Departamento de Estudios, Gobierno de Chile.
- Servicio Nacional de la Discapacidad (2022). Bases Administrativas Estrategia de Desarrollo Local Inclusivo Modalidades: Inicial, Regular y Continuidad. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Gobierno de Chile, Chile.
- Servicio Nacional de la Discapacidad (2022). Ley N°21.015 que incentiva la inclusión laboral de personas con discapacidad Informe de cumplimiento en el Sector Público 2021. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Gobierno de Chile, Chile.
- Vejar, C. (2016). De la utopía a la eutopía. Archipiélago. Revista Cultural De Nuestra América, 21(82). México.

