

Ley de Inclusión Laboral. Alcances, beneficios, desafíos

La ley N° 21.015 establece que en las instituciones “que tengan una dotación anual de 100 o más funcionarios o trabajadores, a lo menos el 1% de la dotación anual deberán ser Personas con Discapacidad (PcD) o asignatarias de una pensión de invalidez”.

El no cumplimiento de la ley debe ser justificado esgrimiendo “razones fundadas”, sólo considerándose entre aquellas las “relativas a la naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano, servicio o institución, no contar con cupos disponibles en la dotación de personal y la falta de postulantes que cumplan con los requisitos respectivos”.

En relación al sector privado, las empresas que, por razones fundadas, no puedan cumplir la obligación deberán darle cumplimiento en forma alternativa, esto es: a) Celebrando contratos de prestación de servicios con empresas que tengan contratadas PcD, o b) Efectuar donaciones en dinero a proyectos o programas de determinadas asociaciones, corporaciones o fundaciones.

Finalmente, para que la Ley N° 21.015 reconozca la inclusión de una PcD en la reserva del 1%, dicha persona debe estar inscrita en el Registro Nacional de la Discapacidad, administrado por el COMPIN.

Para su implementación, la ley ordenó la elaboración de dos Reglamentos, uno para el sector privado y uno para el público, los cuales fueron dictados el pasado 20 de Noviembre del 2017. El Reglamento del sector público, sin embargo, no aplica sobre una serie de organismos del Estado, entre los

que se encuentra el Congreso Nacional, entidad que debe elaborar su propio Reglamento.

El beneficio más directo que trae la ley es la creación de nuevos puestos de trabajo para PcD. Así, el Ministerio de Desarrollo Social proyectó la creación de unos 27.000 nuevos puestos de trabajo gracias a la normativa. En este sentido, Néstor Milano, director ejecutivo de Laborum Chile, señaló que “Este tipo de ofertas de trabajo aumentó de 91 en enero de 2017 a 569 en enero de 2018, con un crecimiento anual de 525%”.

En la visión de las empresas, la gran mayoría de los ejecutivos encuestados por KeyClouding considera que incorporar PcD es un aporte para sus organizaciones (96.5%), ya que ayudan a crear una cultura más tolerante y vinculante dentro de su estructura.

Sin embargo, un 40% cree que no alcanzará a cumplir la cuota en el plazo estipulado, esgrimiendo como principal razón la dificultad de encontrar PcD que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, y al mismo tiempo, con los perfiles requeridos por las compañías.

Respecto al Registro Nacional de la Discapacidad (RND), “el 98,2% de las PcD no está inscrito en el RND. Por el contrario, sólo cerca de 230 mil personas lo están. Una cifra mínima si se considera que el 20% de la población en nuestro país tiene algún grado de limitación física o cognitiva”. Para Lucía Vivanco de la USACH, “históricamente, la credencial no ha servido para nada más que para ser contabilizado [...] Con las modificaciones que incorpora la ley esto debiera cambiar”.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl
Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

Carlos Medel

Sociólogo (PUC),
Magíster en Sociología (PUC).
E-mail: cmedel@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3160

Introducción

La ley N° 21.015, que “Incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral” modifica diversos cuerpos legales, afectando tanto al sector público como al privado. Este cambio normativo implica una reserva del 1% de los cupos laborales en empresas, públicas y privadas, de más de 100 trabajadores, a Personas con Discapacidad (PcD). A este beneficio concreto se le asocian otros, como el simbólico de relevar la importancia de la diversidad en el ámbito laboral, así como también desafíos de la implementación de la ley, como una gestión más eficiente del Registro Nacional de la Discapacidad o la adaptación de los espacios físicos en las empresas.

El presente documento señala, en una primera parte, los alcances de la Ley de Inclusión Laboral tanto para el sector privado como para el público, y, en la segunda parte, profundiza sobre los beneficios y desafíos de la implementación de la mencionada ley.

I. Alcances de la Ley de Inclusión Laboral

1. Respeto a los órganos de la Administración del Estado

El artículo 1 de la ley N° 21.015 modifica la ley N° 20.422, que Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Específicamente, reemplaza el artículo 45 señalando que “En los procesos de selección de personal, los órganos de la Administración del Estado señalados en el artículo 1 de la ley N° 18.575 [...] **seleccionarán preferentemente, en igualdad de condiciones de mérito, a personas con discapacidad**”.

En el inciso segundo señala que las instituciones “que tengan una dotación anual de 100 o más funcionarios o trabajadores, **a lo menos el 1% de la dotación anual deberán ser personas con discapacidad** o asignatarias de una pensión de invalidez de cualquier régimen previsional”.

Además, el inciso cuarto establece que **en caso que no sea posible cumplir** total o parcialmente con la dotación mínima señalada, las instituciones “deberán remitir un informe

fundado a la Dirección Nacional del Servicio Civil y al Servicio Nacional de la Discapacidad, explicando las razones para ello”.

El mismo inciso cuarto establece que “sólo se considerarán razones fundadas aquellas relativas a la naturaleza de las funciones que desarrolla el órgano, servicio o institución, no contar con cupos disponibles en la dotación de personal y la falta de postulantes que cumplan con los requisitos respectivos”.

Por otra parte, el artículo 2 de la ley N° 21.015 sustituye el inciso tercero del artículo 17 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, explicitando lo siguiente:

“Prohíbese todo acto de discriminación arbitraria que se traduzca en exclusiones o restricciones, tales como aquellas basadas en motivos de raza o etnia, situación socioeconómica, idioma, ideología u opinión política, **discapacidad**, religión o creencia, sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, edad, filiación, **apariencia personal o enfermedad**, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo.”

2. Respeto de las empresas

El artículo 2 de la ley N° 21.015 modifica el Código del Trabajo, agregando, entre otros aspectos, el Capítulo II, “De la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad”. Así, el artículo 157 bis del Código del Trabajo, en su inciso primero señala que “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”.

El inciso segundo del mencionado artículo 157 bis agrega que “Las personas con discapacidad **deberán contar con la calificación y certificación** señaladas en el artículo 13 de la ley N° 20.422”. A su vez, el inciso primero del artículo 13 de la ley N° 20.422 señala que “Corresponderá a las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN), dependientes del Ministerio de Salud y a las instituciones públicas o privadas, reconocidas para estos

efectos por ese Ministerio, calificar la discapacidad”. En términos prácticos, lo anterior implica que, para que la Ley de Inclusión Laboral reconozca la inclusión de una PcD en la reserva del 1% de la dotación del personal, dicha persona debe estar inscrita en el Registro Nacional de la Discapacidad, administrado por el COMPIN.

En el mismo sentido, el inciso cuarto establece que **“La fiscalización** de lo dispuesto en este capítulo corresponderá a la Dirección del Trabajo, salvo lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo siguiente, en lo relativo a la reglamentación de la letra b) de ese mismo artículo”.

Finalmente, el artículo 157 ter, respecto al no cumplimiento de lo dispuesto por la ley, señala que “Las empresas que, por razones fundadas, no puedan cumplir total o parcialmente la obligación establecida en el inciso primero del artículo anterior, deberán **darle cumplimiento en forma alternativa**, ejecutando alguna de las siguientes medidas:

a) Celebrar contratos de prestación de servicios con empresas que tengan contratadas personas con discapacidad.

b) Efectuar donaciones en dinero a proyectos o programas de asociaciones, corporaciones o fundaciones a las que se refiere el artículo 2 de la ley N° 19.885”.

El mismo artículo señala que “Sólo se considerarán razones fundadas aquellas derivadas de la naturaleza de las funciones que desarrolla la empresa o la falta de personas interesadas en las ofertas de trabajo que se hayan formulado”.

3. Evaluación de la ley

El artículo cuarto transitorio dispone que “Durante el tercer año contado desde la entrada en vigencia de la presente ley, los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social y de Hacienda **deberán evaluar conjuntamente la implementación y aplicación de la reserva legal de contratación de personas con discapacidad** y asignatarias de una pensión de invalidez de cualquier régimen previsional, en el sector público y privado”.

Dicha evaluación, continúa el artículo cuarto transitorio, “deberá considerar el **impacto** de la reserva legal vigente y formular una **propuesta sobre la mantención o aumento de ella**, en

caso que los antecedentes así lo justifiquen. Asimismo, deberá evaluar los efectos en las empresas sujetas a esta obligación según tamaño, tipo de actividad productiva y ubicación geográfica. Del mismo modo, deberá revisar la aplicación y los resultados de las medidas alternativas de cumplimiento, formulando propuestas de mejora, en caso de estimarse necesario. El informe será remitido a la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado y a las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social y de Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación de la Cámara de Diputados, y será publicado en el sitio web de esos ministerios”.

4. Reglamentos

En relación a la implementación práctica de la Ley de Inclusión Laboral, el inciso cuarto del artículo 13 de la ley N° 20.422 señala que “Un reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y suscrito por los ministros de Hacienda y de Desarrollo Social, establecerá los parámetros, procedimientos y demás elementos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en este capítulo”.

Al respecto, cabe señalar que los reglamentos aludidos, tanto para el sector privado como para los organismos del Estado, fueron dictados el pasado 20 de Noviembre del 2017.

Específicamente respecto al Reglamento del sector público, éste no aplica sobre una serie de organismos del Estado, entre los cuales se encuentra el Congreso Nacional, entidades que deben reglamentar la aplicación de la ley N° 20.422 específicamente para cada caso.

Así, señala el Reglamento del sector público, “El presente reglamento no será aplicable al Congreso Nacional, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Tribunal Constitucional, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, el Servicio Electoral, la Justicia Electoral y demás tribunales especiales creados por ley, quienes deberán dictar las normas necesarias para dar cumplimiento al artículo 45 de la ley N° 20.422”.

II. Beneficios y desafíos

El beneficio concreto que estipula la ley es la reserva de al menos el 1% de los puestos de trabajo en empresas y organismos públicos de más de 100 trabajadores, destinado a Personas con Discapacidad.

Sin embargo, esta medida trae aparejado otros beneficios y algunos desafíos de implementación. Para indagar en aquello, se revisaron todos los artículos de prensa aparecidos en los medios de prensa escrita de divulgación nacional, en el período que va desde Junio del 2017 (fecha en que se publicó la mencionada ley) y Abril del 2018, utilizando la base de datos de prensa de la Biblioteca del Congreso Nacional (www.noticias.bcn.cl).

1. Una nueva oportunidad concreta

El beneficio más directo de la ley identificado por los actores sociales es la creación de nuevos puestos de trabajo para Personas con Discapacidad (PcD). Así, el Ministerio de Desarrollo Social proyectó la creación de unos 27.000 nuevos puestos de trabajo gracias a la normativa. En este sentido, Néstor Milano, director ejecutivo de Laborum Chile, que elaboró un estudio respecto al impacto laboral de la normativa, señala que “Este tipo de ofertas de trabajo aumentó de 91 en enero de 2017 a 569 en enero de 2018, con un crecimiento anual de 525%”, agregando que “Desde diciembre se registra un crecimiento sostenido, pasando de 424 cupos a 981 ofertados en marzo”. (Las Últimas Noticias, 31 Marzo 2018, p. 12)

En tanto, Fernanda Trivelli de la Fundación Tacal, dedicada a capacitar a PcD para su inserción al mundo laboral, señala que “desde su existencia, la Fundación Tacal tenía que realizar un complejo trabajo buscando que las empresas contrataran a sus estudiantes. Ahora, gracias a la Ley de Inclusión Laboral, son estas las que los buscan a ellos”. Para Trivelli, “Ahora con la ley ha aumentado en un 400 por ciento la demanda de cargos para personas con discapacidad. De hecho, el cargo de relacionador público en nuestra empresa desapareció” ya que ya no habría necesidad de que alguien contacte a las empresas, sino que las propias empresas acuden a la Fundación. (La Cuarta, 1 Abril 2018, p. 6-7).

De manera complementaria, para Sergio Valenzuela, gerente de Recursos Humanos de APL Logistics para Latinoamérica, señala que “Con la promulgación de esta ley, las empresas

podrán participar activamente en la generación de mecanismos de inclusión que disminuyan las barreras del entorno y creen oportunidades que dignifiquen el trabajo de las personas que cuentan con condiciones restringidas” (Las Últimas Noticias, 25 Marzo 2018, p. 27)

Por su parte, María José López, de Fundación ConTrabajo, señala que la inclusión es un proceso que se debe hacer gradualmente: “Lo importante es buscar que exista equidad, tomando en cuenta las diferencias de cada una de las personas. En este contexto, es importante no caer en el desarrollo de la inclusión en base a la caridad, sino más bien a través de condiciones más justas para todos” (Las Últimas Noticias, 25 Marzo 2018, p. 27).

2. Percepción desde las empresas

a. La ley constituye un aporte

La organización KeyClouding, plataforma digital de selección online, realizó un estudio a más de 300 ejecutivos de Recursos Humanos de empresas de diversos rubros sobre cómo enfrentan este nuevo escenario regulatorio.

La gran mayoría de los ejecutivos de empresa encuestados considera que incorporar personas con discapacidad es un aporte para sus organizaciones (96.5%), y que ayudan a crear una cultura más tolerante y vinculante dentro de su estructura.

Además, un 81% de los encuestados cree que la Ley de Inclusión Laboral es un real aporte a la inclusión de personas con discapacidad. Sin embargo, un 40% asegura que cree que no alcanzará a cumplir la cuota en el plazo estipulado, esgrimiendo como principal razón para ello el hecho de que no han encontrado Personas con Discapacidad que cumplan con los requisitos establecidos en la ley y al mismo tiempo con los perfiles requeridos por las compañías. De esta forma, Carmen Peralta, gerente comercial de KeyClouding señala que “Muchos gerentes de Recursos Humanos se preguntan dónde van a encontrar a personas con las características necesarias, ya que **no existen bolsas de trabajo o consultoras especializadas** en reclutar y seleccionar este tipo de perfiles” (El Mercurio, 8 Abril 2018, Empleos y Capacitación, p. 3)

b. El desafío de adaptar los espacios

Para las empresas uno de los aspectos relevantes de la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión Laboral es la transformación de los espacios físicos para que estén en condiciones de acoger a PcD.

Para Andrea Boudeguer, directora ejecutiva de BAU Accesibilidad, “Hay que dividir y separar muy bien lo que es la habilitación del puesto de trabajo, y lo que es la accesibilidad del edificio en el cual está inserta la persona en situación de discapacidad. La infraestructura deberá cumplir con ciertos requisitos”.

Si bien el 4 de marzo de 2016 se publicó el Decreto Supremo N° 50 de Accesibilidad Universal, que regula los estándares de diseño y construcción en los edificios de uso público o que presten un servicio a la comunidad, este Decreto cobra mayor relevancia con la puesta en marcha de la Ley de Inclusión Laboral.

De esta forma, Ximena Rivas, asesora en materia de accesibilidad del Ministerio de Desarrollo Social y fundadora de Incluye 360 señala que “La Ley de Accesibilidad Universal existe desde hace dos años, pero no están internalizadas ni reconocidas las obligaciones del reglamento. Entonces, con esta urgencia de comenzar a cumplir con la Ley de Inclusión Laboral, se genera este efecto de que hay que adaptar los espacios. Una cosa es darles oportunidades a las personas con discapacidad y abrirse a la contratación, pero es distinto con la infraestructura” (Pulso, 14 Marzo 2018, p. 4).

Complementariamente, desde el punto de vista del puesto de trabajo, las organizaciones también deberán realizar cambios. Según Andrea Boudeguer, “éste debe adecuarse a los requerimientos físicos y específicos de cada persona, porque una persona puede estar en silla de ruedas o tener discapacidad visual” (Pulso, 14 Marzo 2018, p. 4).

En un sentido similar, Néstor Milano, director ejecutivo de Laborum Chile, considera que “Para cumplir con la normativa, en muchos casos deberán ajustar sus espacios físicos y generar campañas de sensibilización para concientizar al entorno de trabajo respecto del nuevo colaborador” agregando que “las personas podrán conocer nuevas realidades que darán cabida a una mayor tolerancia, respeto e integración” (Las Últimas Noticias 31 Marzo 2018 p. 12).

c. La gestión del Registro Nacional de la Discapacidad

Como se señaló, para que las PcD puedan ser consideradas en el 1% de los cupos laborales es necesario que estén registrados en el Registro Nacional de la Discapacidad (RND) o que cuenten con una pensión de invalidez.

Sin embargo, “el 98,2% de las PcD no está inscrito en el RND. Por el contrario, sólo cerca de 230 mil personas lo están. Una cifra mínima si se considera que el 20% de la población en nuestro país tiene algún grado de limitación física o cognitiva” (Pulso, 14 Marzo 2018, p. 12).

Según Lucía Vivanco, académica de Terapia Ocupacional en la Universidad de Santiago, “históricamente, la credencial no ha servido para nada más que para ser contabilizado, además de ser un trámite engorroso. Pero con las modificaciones que incorpora la ley esto debiera cambiar”

La entrada en vigencia de la ley ha aumentado la demanda de esta “credencial”. Además, según Vivanco, estar registrado puede verse como una “plusvalía” para la movilidad laboral para las PcD: “Hoy las empresas están buscando dentro de sus trabajadores a personas que puedan calificar con el registro y si no encuentran dicen «busquemos afuera». Si bien la ley lo permite, muchos hubieran preferido que esa cuota del 1% tuviera una salvedad: que la contratación fuera de personas que no están actualmente en el mercado laboral”

En la opinión de Constanza López de Fundación Avanza Inclusión Sociolaboral, “En el caso del proceso ligado a la credencial será necesaria mayor eficiencia, sin embargo, será un desafío complejo de abordar dada la multiplicidad de actores implicados: la misma persona con discapacidad, representantes, cuidadores, prestadores de servicio, la Compin, el Registro Civil, los centros de salud, etc. Dado lo anterior, se requerirán más recursos para adaptar los procedimientos institucionales a este nuevo escenario” (Pulso, 14 Marzo 2018, p. 12).

3. Un cambio cultural

Más allá de los beneficios directos de apertura de una cantidad considerable de nuevas plazas laborales para las PcD, la Ley de Inclusión Laboral está asociada a beneficios simbólicos, en el sentido de que puede significar el inicio de un

cambio cultural o de mirada sobre la inclusión de PcD.

Así, para María José Escudero, Directora Ejecutiva de la Fundación Ronda, “Hasta ahora la inclusión ha sido concebida como una acción de responsabilidad social empresarial, dando a las personas con discapacidad roles de menor exigencia; de mano de obra no calificada y evaluándolos de manera más laxa que a los demás. Con este punto de inflexión [la Ley de Inclusión Laboral] podremos empezar a emparejar la cancha y abrir una ventana para que las empresas aporten a una sociedad más justa y responsable. Este cambio, no obstante, se logrará solo si dejamos la mirada asistencialista y adoptamos un enfoque de igualdad de derechos, acompañado con mecanismos de intermediación laboral para compatibilizar de manera óptima las necesidades del negocio con las capacidades y las expectativas de los candidatos. Así se generará una relación de trabajo perdurable, provechosa y validada por el entorno organizacional” (La Tercera, 2 Abril 2018, p. 8).

En un sentido similar, Constanza Fernández de la Consultora Gestión Social opina que “Estamos hablando de una cuota de un 1%, sabiendo que las personas con discapacidad en edad de trabajar representan el 20% de los chilenos, estoy convencida de que podemos ir por más. No nos quedemos satisfechos sólo con cumplir la norma a sabiendas que solo plantea los mínimos a cumplir. Hay múltiples oportunidades por explorar, el ampliar la mirada a la cadena de valor y generar incentivos para que las empresas proveedoras aumenten el número de personas con discapacidad en su planilla de trabajadores o ampliar el mercado mirando a los clientes y dando soluciones a un segmento que siempre ha estado excluido. En definitiva, pongámonos las pilas, exijamos a las empresas del país que sean un aporte sustantivo en materia de inclusión. Vivamos juntos los aciertos, errores y aprendizajes que trae consigo este cambio cultural” (La Tercera, 6 Abril 2018, Pulso p. 2).

Específicamente en lo relacionado con la inclusión en el ambiente laboral, Carola Rubia, directora ejecutiva de la Fundación Descúbreme señala que “Para tener una mirada inclusiva al momento de conformar la fuerza laboral es clave que el grupo de colaboradores que la conforma sea diverso. De este modo, la mirada inclusiva tiene que ver con el valor que se le otorga a esa diversidad existente y cómo ese valor es transversal desde la estrategia corporativa hasta

cada una de las acciones cotidianas que realiza la organización”. Para Rubia, existen tres áreas de beneficios que se logran con una mirada inclusiva: profesionales, éticos y económicos: “Si la empresa logra detectar y responder las necesidades de los colaboradores con y sin discapacidad, se verá una mejoría en el clima organizacional, ya que se adapta el entorno para el óptimo desempeño de cada trabajador”. Además, la organización es capaz de desarrollar conocimiento técnico en áreas que se relacionan con la gestión de personas, accesibilidad, apoyos técnicos y ajustes”. (La Tercera, 28 Marzo 2018, p. 4).

Referencias

Legislación

- Ley 21.015. Incentiva la Inclusión de Personas con Discapacidad al mundo laboral. Ministerio de Desarrollo Social. Publicada el 15 de Junio del 2017. Disponible en: <http://bcn.cl/24har> (Abril, 2018).
 - Reglamento Sector Público: <https://goo.gl/fuCOvg> (Abril, 2018)
 - Reglamento Sector Privado: <https://goo.gl/bhmHtF> (Abril, 2018)
- Ley 20.422. Establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad. Ministerio de Planificación. Publicada el 10 de Febrero del 2010. Disponible en: <http://bcn.cl/24i6a> (Abril, 2018)

Prensa

- Pulso, 14 Marzo 2018, p. 12
- Las Últimas Noticias, 25 Marzo 2018, p. 27
- La Tercera, 28 Marzo 2018, p. 4
- Las Últimas Noticias, 31 Marzo 2018, p. 12
- La Cuarta, 1 Abril 2018, p. 6-7
- La Tercera, 2 Abril 2018, p. 8
- La Tercera, 6 Abril 2018, Pulso p. 2
- El Mercurio, 8 Abril 2018, Empleos y Capacitación, p. 3