

ODS 10 reducción de las desigualdades:

su situación de Chile y el mundo

14, abril de 2022

Autor

Pablo Morales Estay
Email: pmoralesestay@bcn.cl
Tel.: (56) 22701888
Nº SUP: 134473

Resumen

La desigualdad es uno de los grandes desafíos para alcanzar el desarrollo. Si bien se han materializado avances en la materia de inclusión social y económica, la pandemia ha aumentado las brechas en el mundo, principalmente en aquellos grupos más vulnerables, entre ellos las personas con discapacidad. En nuestro país, si bien desde hace más de una década se han establecido normativas que aboguen por la inclusión social de las personas con discapacidad ha sido necesario dotar de nuevas herramientas para su efectivo cumplimiento. Reflejo de ello son las últimas leyes publicadas que buscan garantizar su participación laboral efectiva, tanto en el sector público como privado.

Introducción

El Objetivo N°10 de la Agenda 2030, busca “reducir las desigualdades en y entre los países”, con el fin de combatir lo que de acuerdo a las Naciones Unidas, es uno de los mayores retos de nuestra era para alcanzar el desarrollo, la paz y asegurar el cumplimiento de los derechos humanos: la desigualdad.

A pesar de los importantes avances logrados a lo largo de las últimas décadas, que han permitido que la población más pobre mejore sus condiciones de vida, la desigualdad de ingresos ha ido en aumento. Reflejo de ello es que el 10% más rico de la población se queda con el 40% de los ingresos mundiales, mientras que el 10% más pobre obtiene solo entre el 2 y el 7% del total.¹

La desigualdad de ingresos es un problema mundial que requiere soluciones globales. Estas incluyen mejorar la regulación y el control de los mercados y las instituciones financieras, junto con fomentar la asistencia para el desarrollo y la inversión extranjera directa para las regiones que más lo necesiten.²

Sin embargo, la brecha económica no es el único tipo de desigualdad que aborda este objetivo. El ODS 10 busca también promover la inclusión social y política, independiente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, religión o condición. Junto con fomentar políticas que promuevan la protección social, faciliten la migración y la movilidad segura de las personas.

¹ Naciones Unidas, “Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. En: <http://bcn.cl/2vkbbr>

² PNUD, “Objetivo 10: reducción de las desigualdades”. En: <http://bcn.cl/2zuqu>



ODS 10 a nivel internacional

El impacto de la pandemia ha exacerbado las desigualdades y ha provocado un retroceso en gran parte de los indicadores, producto de la crisis económica y los cambios generados en el mercado laboral. Los grupos más afectados por este contexto son las mujeres, niñas, niños, migrantes y las personas con discapacidad (PCD).

Es por ello, que con motivo del presente documento, nos centraremos precisamente en este último grupo, y en el avance de las metas del ODS 10, vinculadas a la reducción de las desigualdades para las personas con discapacidad.

- 10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición
- 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto

Durante la Segunda Cumbre Mundial sobre Discapacidad, realizada entre el 16 y 17 de febrero (2022), el secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, enfatizó que la pandemia agudizó las desigualdades que ya padecían las personas en situación de discapacidad e hizo un llamado a promover sus derechos.³

Si bien la promoción de la inclusión social, económica y política de las personas con discapacidad ha ido en aumento, su progreso ha sido lento y dispar. Ello porque existen regiones en el mundo con mayores avances y facilidades, mientras en otras persisten importantes desafíos y barreras de acceso que dificultan su inserción plena.

Se estima que más de 1.000 millones de personas en el mundo experimentan discapacidad, lo que equivale a un 15% de la población mundial, de los cuales unos 190 millones (3,8%) de las personas de 15 o más años tienen dificultades importantes para moverse.⁴

En América Latina y el Caribe viven alrededor de 85 millones de personas con discapacidad, es decir, uno de cada tres hogares tiene al menos una persona con discapacidad (14,7% de la población total). Durante la última década, si bien ha mejorado su situación en términos de visibilidad estadística, reducción de la pobreza, acceso a las escuelas y un mayor reconocimiento y participación en los espacios públicos y privados, su plena inclusión continúa siendo un objetivo difícil de alcanzar.⁵

Ello porque las personas con discapacidad son más propensas a vivir en hogares que son más pobres que el promedio, están sobrerrepresentadas entre quienes son vulnerables a caer en la pobreza, tienen mayor probabilidad de vivir en barrios informales, tienen menos años de educación y tienden a estar

³ Naciones Unidas, “La pandemia exagera la desigualdad que sufren las personas con discapacidad”. En: <http://bcn.cl/2zwj9>

⁴ OMS, “Discapacidad y salud”. En: <http://bcn.cl/2s81f>

⁵ Banco Mundial, “Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe”. En: <http://bcn.cl/2zwj5>

fuera del mercado laboral. En muchos lugares viven aislados en entornos físicos y virtuales inaccesibles y enfrentan barreras para la inclusión de sus perspectivas y prioridades en la toma de decisiones.⁶

Asimismo, las personas con discapacidad son víctimas persistentes de la discriminación y enfrentan barreras estructurales que limitan su desarrollo personal y movilidad social. Reflejo de ello es que la tasa de informalidad para los trabajadores con discapacidad es 11% más alta que el promedio general, lo que durante la pandemia, los dejó con poca o nula protección durante los confinamientos. De hecho, ni las transferencias monetarias ni los apoyos de asistencia entregadas por los gobiernos, consideraron las altas tasas de inactividad de las personas con discapacidad, que en los grupos de 18 a 59 años, llega casi a la mitad.⁷

Es por ello que a pesar que los países de la región han ratificado unánimemente la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y reestructurado sus marcos legales para fortalecer los derechos de las personas con discapacidad, existe un rezago importante en la implementación de políticas públicas y programas claves que garanticen su cumplimiento, así como la falta de fiscalización y evaluación de la efectividad de los esfuerzos en curso para la inclusión de las personas con discapacidad.⁸

Chile y el ODS 10

En cuanto a estas materias, nuestro país cuenta con normativas que desde hace más de una década, buscan promover la inclusión tanto política, como económica y social. Algunos ejemplos de ellos son la Ley N°20.183⁹ que reconoce el derecho al voto asistido para las personas con discapacidad; la Ley N°20.146 que establece reglas especiales para la apelación en causas relativas a la discapacidad; o el decreto 48 del Ministerio del Trabajo que aprueba el reglamento del subsidio para las personas con discapacidad mental.

Sin embargo, uno de los mayores avances fue la Ley N°20.422¹⁰, que entró en vigor en febrero de 2010 y establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Entre sus principales incorporaciones destaca la modernización del Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) dando paso al Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS); la creación del registro Nacional de la Discapacidad a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación; junto con una serie de atribuciones en materia de garantizar acceso a establecimientos públicos, privados y accesibilidad.

Posteriormente, en junio de 2017, se promulgó la Ley N°21.015¹¹ que incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral. Para alcanzar este propósito, se requirió modificar el Artículo 157

⁶ Banco Mundial, “Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe”. En: <http://bcn.cl/2zwwj5>

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.* 6.

⁹ BCN – Ley Chile. “Ley 20.183”. En: <http://bcn.cl/2k93v>

¹⁰ BCN -Ley Chile, “Ley 20.422 establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad”. En: <http://bcn.cl/2f7s1>

¹¹ BCN – Ley Chile. “Ley 21.015 Incentiva la inclusión de personas con discapacidad”. En: <http://bcn.cl/2lvd7>



bis del Código del Trabajo¹², para establecer que las empresas de 100 o más trabajadores deberán contratar al menos el 1% de personas con discapacidad o asignatarios de una pensión de invalidez; junto con derogar el Artículo 16 de la Ley N°18.600, que permitía una remuneración libremente convenida entre las partes en los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad mental, sin aplicar las normas del ingreso mínimo.¹³

No obstante, tras varios años de vigencia, el efecto de la normativa está bajo los efectos deseados y de acuerdo a los expertos deben subsanarse materias tan relevantes como la fiscalización y la descentralización de las cuotas a nivel nacional, junto con la implementación de incentivos tributarios para que las entidades implementen los ajustes razonables.¹⁴

Es por ello que desde el ámbito legislativo, existen numerosas iniciativas en tramitación que buscan abogar por una mayor participación de las personas con discapacidad y fortalecer la actual normativa. Entre ellas destaca la iniciativa actualmente en tramitación -ingresada el 11 de enero de 2022- que modifica la ley N°20.422, para ampliar la inclusión laboral para las personas con discapacidad, tanto en el sector público como en el privado (Boletín N°14799-35).¹⁵

De acuerdo al proyecto, en nuestro país el 16,7% de la población detenta algún tipo de discapacidad (casi 3 millones de personas). De ellos, el porcentaje de la población en edad laboral varía de acuerdo al grupo etáreo, siendo del 7,1% entre los 18 a 29 años; del 11,3% entre los 30 a 44 años; 21,7% entre los 45 a 59 años; y del 38,3% entre 60 años y más.¹⁶

Desde esa perspectiva, un 57,2% de las personas en situación de discapacidad se encuentran inactivos, es decir, cerca de 1,5 millones de personas que no participa del mercado laboral, mientras que solo un 39,3% se encuentra trabajando y un 3,6% desocupado. A ello se suma, que del total de personas con discapacidad contratadas, solo $\frac{1}{3}$ corresponden a mujeres. Estas cifras exponen no solo la aún baja inclusión laboral de personas con discapacidad, sino también las importantes brechas de género, a pesar de los esfuerzos legislativos que se han realizado en la materia.¹⁷

Dado este contexto, la iniciativa (Boletín N°14799-35) propone establecer reserva de un porcentaje mínimo de puestos de trabajo a personas que detenten una condición de discapacidad de conformidad con el artículo 5 de la Ley N°20.422, tanto en el sector público como en el sector privado. De esta forma, modifica la reserva actual de cupos laborales para personas con discapacidad ascendente a un 1% de la dotación en aquellos casos que el servicio público cuente con 100 o más funcionarios, estableciendo que en aquellos servicios que contemplen entre 20 a 50 funcionarios, la reserva sea del 1% y en los servicios que cuenten con 51 o más funcionarios, la reserva aumente a un 5%.

¹² BCN – Ley Chile “Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del código del trabajo”. En: <http://bcn.cl/2f6o9>

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ El Mostrador, “Expertos en inclusión laboral: exigen mayor fiscalización a la ley para que empresas contraten personas en situación de discapacidad”. En: <http://bcn.cl/2zwly>

¹⁵ Cámara de Diputadas y Diputados, “Proyecto de Ley que modifica la Ley N°20.422”. En: <http://bcn.cl/2zw96>

¹⁶ Cámara de Diputadas y Diputados, “Proyecto de Ley que modifica la Ley 20.422 (documento)”. En: <http://bcn.cl/2zw8z>

¹⁷ *Ibíd.*



En el caso del sector privado, destaca que no existe un imperativo legal para que asuma un rol activo en materia de inclusión laboral, por lo que contempla la posibilidad de que en aquellas empresas o instituciones cuyo número de trabajadores y trabajadoras sea igual o superior a 20 empleados, se deba reservar al menos un 1% de sus puestos de trabajo para personas con discapacidad, que cuenten con la debida calificación y certificación para desempeñar funciones laborales, de acuerdo a las características de la empresa o institución. En caso de infracción, establece una sanción de conformidad a lo establecido en el artículo 506 del Código del Trabajo.

Por otro lado, en el ámbito jurídico, el gobierno del presidente Sebastián Piñera presentó en enero de 2022 un proyecto de ley que busca reconocer y garantizar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. La iniciativa busca establecer un modelo de toma de decisiones con apoyos que respete la autonomía y voluntad de las personas con discapacidad y se modifiquen las reglas vigentes que permitía la privación o restricción del ejercicio de sus derechos.¹⁸

De este modo, se restringiría la aplicación del procedimiento de interdicción por demencia, estableciendo que solo procederá cuando se acredite el estado a través de un informe pericial del Servicio Médico Legal. Sin embargo, mantendría el uso de la figura, un argumento que se contradice con el Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, que reconoce el derecho al ejercicio de la capacidad jurídica sin excepciones.¹⁹

Finalmente, cabe mencionar que en abril de 2022, el Pleno de la Convención Constituyente votó a favor del reconocimiento constitucional de las personas con discapacidad, un hecho histórico para el colectivo, ante el total ausentismo de la temática de la discapacidad en la actual Constitución. De acuerdo al Artículo 3 bis: “La ley deberá establecer las medidas afirmativas necesarias para garantizar la participación y representación política de las personas en situación de discapacidad”²⁰. Sin embargo, su adopción será ratificada solo en el caso de ser aprobado el borrador a través del plebiscito de salida en septiembre de 2022.

Conclusiones

La reducción de las desigualdades en el mundo ha experimentado un progreso, sin embargo, la pandemia ha mermado su avance y ha impactado de manera desigual a los grupos más vulnerables, entre ellos las personas con discapacidad. La inclusión tanto social, como política y laboral de las personas con discapacidad es importante en sí misma para construir sociedades más equitativas y contribuir a la Agenda 2030, pero también es importante porque su exclusión amenaza la sostenibilidad y la concreción del desarrollo en nuestra región.

Chile ha avanzado en asegurar la inclusión de las personas con discapacidad, reflejo de ello son la Ley N°20.422²¹ (2010), que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de

¹⁸ El Mostrador, “Gobierno presenta proyecto que busca reconocer y garantizar la capacidad jurídica de las personas en situación de discapacidad”. En: <http://bcn.cl/2zwly>

¹⁹ Naciones Unidas, “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”. En: <http://bcn.cl/2k3yy>

²⁰ El Ciudadano, “Borrador de nueva Constitución: Conoce 8 artículos aprobados que buscan avanzar en un sistema político más representativo e igualitario”. En: <http://bcn.cl/2zwno>

²¹ BCN -Ley Chile, “Ley 20.422 establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad”. En: <http://bcn.cl/2f7s1>



personas con discapacidad y Ley N°21.015²² (2017) que incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral. Sin embargo, a pesar de su promulgación, existe una importante brecha de cumplimiento, tanto en el ámbito de la fiscalización como de la materialización de las cuotas.

Para ello, las nuevas atribuciones que contempla el proyecto de ley (Boletín N°14799-35)²³ en materia de ampliación de la reserva de puestos de trabajo, mayor claridad de las cuotas a nivel nacional y anual, junto con nuevas infracciones en el caso de su incumplimiento, vendrían a subsanar algunas de sus principales falencias. No obstante, la moción se encuentra en su primer trámite constitucional y no posee urgencia.

²² BCN – Ley Chile. “Ley 21.015 Incentiva la inclusión de personas con discapacidad”. En: <http://bcn.cl/2lvd7>

²³ Cámara de Diputadas y Diputados, “Proyecto de Ley que modifica la Ley N°20.422”. En: <http://bcn.cl/2zw96>