



DEPARTAMENTO DE EVALUACION DE LA LEY  
CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE



# EVALUACIÓN DE LA LEY N° 20.422

Noviembre de 2012

Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.

Publicada el 10 de febrero de 2010.

Comité Evaluación de la Ley / OCDE  
Cámara de Diputados de Chile

Lorenzini Basso, Pablo (Presidente)

Ceroni Fuentes, Guillermo

De Urresti Longton, Alfonso

Gutiérrez Galvez, Hugo

Gutiérrez Pino, Romilio

Monckeberg Díaz, Nicolás

Robles Pantoja, Alberto

Sepúlveda Orbenes, Alejandra

## Presentación Presidente de la Cámara de Diputados de Chile

En conformidad con el permanente esfuerzo que realiza la Cámara de Diputados por recoger la opinión de la ciudadanía, la problemática que la afecta y su relación con las leyes que aprueba, esta Presidencia, se ha propuesto dar un nuevo impulso al trabajo desarrollado por el Departamento de Evaluación de la Ley creado a principios de 2011. Es así como, entre las actividades desarrolladas en el presente año, se encuentran dos seminarios especializados organizados en conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el edificio del Congreso Nacional en la ciudad de Santiago.

El Seminario *“Las mejores prácticas en materia de gobernanza: La Función de los Parlamentos”*, realizado los días 8 y 9 de marzo de 2012, permitió debatir la experiencia del establecimiento del Departamento de Evaluación de la Ley en la Cámara de Diputados de Chile. El segundo Seminario, realizado el día 10 de septiembre de 2012 denominado *“Evaluación de la aplicación de las leyes”*, se centró principalmente en la evaluación ex post, es decir, el estudio una vez aplicada la ley, como parte de un sistema regulatorio más amplio que considera insumos para modificar normativas existentes o crear otras nuevas. Ambos eventos contaron con la presencia de funcionarios internacionales, funcionarios públicos y legisladores de distintos países del mundo. A partir de esta experiencia conjunta con la OCDE, se generó el informe *“La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile, OECD Publishing”*, una de las primeras iniciativas para apoyar a los órganos legislativos de manera práctica, sobre la base del estudio de legislación aplicada.

En la misma línea de apoyo al trabajo de evaluación, caben dos hitos. En agosto de 2012 se firmó un convenio con la Contraloría General de la República, que permitirá que la información para los fines de evaluación de las leyes fluya en forma expedita entre este importante organismo de la república y la Cámara de Diputados. Por otra parte, se implementó el nuevo sitio web [www.evaluaciondelaley.cl](http://www.evaluaciondelaley.cl), plataforma que forma parte de una iniciativa de fortalecimiento tanto de los vínculos como de los canales de diálogo y participación ciudadana. Cabe destacar, que en el Estudio Evaluación de la Ley N° 20.422, por primera vez se incorporaron actividades desarrolladas en regiones, permitiendo la participación directa de organizaciones vinculadas al tema en evaluación.

Finalmente, es preciso señalar que la realización de las actividades mencionadas tienen como misión asegurar que el proceso legislativo no termine con la publicación de la ley, sino con la determinación de su eficiencia y eficacia, tanto en materias institucionales como operativas. De esta forma, apuntamos al perfeccionamiento continuo de las normativas legales, en concordancia con el interés permanente del legislador, considerando centralmente la implementación de la ley y el impacto que ella tiene en la vida de los ciudadanos.



**Nicolás Monckeberg Díaz**  
Presidente de la Cámara de Diputados

## **Presentación Presidente del Comité Evaluación de la Ley / OCDE**

En sesión celebrada el día miércoles 18 de julio de 2012, la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados de Chile, acordó encomendar al Departamento de Evaluación de la Ley, una evaluación de la Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.

Con la publicación de la Ley N° 20.422, en el año 2010, el Estado de Chile comenzó a dar cumplimiento a las obligaciones que contrajo al ratificar la *“Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo”*, promulgado por el Decreto Supremo N° 201, del Ministerio de Relaciones Exteriores publicado el 25 de agosto de 2008.

Dicha Convención reconoce que la discapacidad es el resultado de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones. Bajo este nuevo concepto la Convención impone a sus Estados miembros la responsabilidad de adoptar una serie de acciones específicas en relación con la inclusión de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida humana, ya no, centrándolos sólo en la persona y su grupo familiar, sino que en la interacción con su entorno, asegurando el disfrute de sus derechos y la eliminación de cualquier forma de discriminación fundada en su discapacidad.

Si bien la Ley N° 20.422 recoge los principios fundamentales de la Convención, su manifestación y concreción en la vida diaria de las personas con discapacidad, sus familias y su red de relaciones sociales pareciera no haber respondido cabalmente a las expectativas.

Este informe, como el trabajo de análisis y evaluación, ha sido realizado por el Departamento de Evaluación de la Ley conjuntamente con un grupo de diputados integrado por la diputada señora Alejandra Sepúlveda los diputados señores Alberto Robles, Guillermo Ceroni, Nicolás Monckeberg, Alfonso De Urresti, Romilio Gutiérrez, Hugo Gutiérrez y el suscrito.



**Diputado Pablo Lorenzini Basso**  
**Presidente Comité Evaluación de la Ley / OCDE**

## TABLA DE CONTENIDO

---

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I: ANTECEDENTES .....</b>	<b>6</b>
1.1 SELECCIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LA LEY.....	6
1.2 SÍNTESIS DE LA LEY N°20.422.....	9
1.3 OBJETIVO DEL ESTUDIO .....	16
1.4 APLICACIÓN METODOLÓGICA.....	16
1.5 CONSIDERACIÓN DE LA CONVENCION EN EL ESTUDIO.....	23
<b>CAPITULO II: ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LA LEY N° 20.422.....</b>	<b>25</b>
2.1 INSTITUCIONALIDAD .....	26
2.2 REGLAMENTOS DE EJECUCIÓN DE LA LEY N° 20.422: ESTADO ACTUAL.....	46
2.3 RECURSOS DE INFORMACIÓN SOBRE DISCAPACIDAD .....	49
2.4 COORDINACION INTERSECTORIAL: AVANCES Y DIFICULTADES .....	53
2.5 PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE INSTITUCIONALIDAD ASOCIADA A LA LEY.....	55
2.6 PRESUPUESTOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA LEY (CEAL) .....	60
2.7 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE FOCALIZACIÓN DE RECURSOS.....	65
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>83</b>

## INTRODUCCIÓN

---

Con fecha 20 de julio de 2012, la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social, encomendó al Departamento de Evaluación de la Ley el análisis de la aplicación de las leyes N°20.422 y N°18.600<sup>[1]</sup>, dando inicio al proceso que centró su investigación en la determinación del grado de eficacia y eficiencia con que han operado las instituciones e instrumentos definidos por la ley para lograr sus objetivos de asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, para su plena inclusión social.

Resulta relevante señalar que en cumplimiento de su diseño metodológico, este estudio incorpora, por primera vez, la realización de actividades presenciales organizadas por el Departamento de Evaluación de la Ley, con la finalidad de obtener información de fuentes primarias acerca de la percepción ciudadana en relación a la aplicación de una ley. En este caso, se realizaron talleres y grupos focales regionales con representantes de organizaciones de y para personas con discapacidad.

El cuerpo del texto contiene un **Capítulo I: Antecedentes**, el cual desarrolla el proceso de selección de la ley, objetivos perseguidos y la aplicación metodológica. En esta sección, se describe tanto el estudio técnico de la ley como el de percepción ciudadana, señalando actividades realizadas y fuentes consultadas.

El **Capítulo II: Análisis de Ejecución de la Ley N° 20.422**, desarrolla un conjunto de elementos asociados tanto a la institucionalidad y organismos implementadores: *Senadis, Compín, Consejo Consultivo de la Discapacidad, Comité Interministerial de Desarrollo Social, Registro Nacional de la Discapacidad*, así como a reglamentos y recursos. Para esta tarea se recurrió a diversas fuentes primarias y secundarias, entre las que destacan entrevistas exhaustivas a directivos y funcionarios de los órganos públicos implementadores de la ley, expertos en materia de discapacidad y organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, el análisis de los recursos presupuestarios asignados para la ejecución de la ley, fue realizado por el Centro de Estudios y Análisis Legislativos (CEAL) de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Finalmente, se presentan las **Conclusiones y Recomendaciones** que han emanando del análisis anterior en la perspectiva de orientar y optimizar el funcionamiento del sistema, así como perfeccionar algunos aspectos de la Ley N° 20.422.

---

<sup>[1]</sup> De acuerdo a la opinión tanto de implementadores de la ley y expertos en discapacidad como de organizaciones sociales de y para personas con discapacidad, las personas con discapacidad mental se encuentran en una especial situación de desprotección de sus derechos civiles y políticos, y de postergación en la formulación de normativas, políticas y programas, el Departamento de Evaluación de la Ley abordará el estudio de la Ley N° 18.600 en un informe particular.

### 1.1 SELECCIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LA LEY

La elección de la Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de las personas con discapacidad, como objeto de evaluación por parte del Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados fue producto de un procedimiento que abarcó tanto la selección de las leyes a ser evaluadas como su priorización.

#### 1.1.1 Procedimiento de selección de las leyes

La selección de las leyes a ser evaluadas constó de las siguientes etapas:

##### **a) Elaboración de una base de datos de las leyes aprobadas entre el 11 de marzo del año 1990 y el 17 de abril de 2010.**

Este proceso se realizó con la finalidad de revisar cuáles de ellas satisfacen la totalidad de criterios técnicos preestablecidos por el Departamento de Evaluación de la Ley para ser evaluables:

- Neutralidad política: la ley no debe producir alineamientos político-partidistas ni ideológicos inmediatos.
- Aplicabilidad general: la ley debe estar destinada a producir efectos en relación a un porcentaje importante de la población.
- Contingencia: la ley debe regular un tema que esté presente en el debate público, especialmente en los medios de comunicación social y en las redes sociales.
- Viabilidad metodológica: la ley o aspectos específicos de ella han de ser medibles o cuantificables.
- Temporalidad: la ley debe: a) tener una vigencia mínima de dos años, y b) ser evaluable en un período no superior a 6 meses.
- Factibilidad técnica: la ley debe ser evaluable con los recursos disponibles en la Cámara de Diputados para estos fines.

Las leyes seleccionadas en base a dichos a criterios fueron agrupadas temáticamente, así por ejemplo leyes relativas a la familia, a los adolescentes, a la protección de los datos personales, entre otras, para visibilizar aspectos específicos de materias reguladas por diversas leyes y, de este modo, realizar un análisis más integral de las regulaciones.

**b) Ponderación de factores que surgieron de la revisión de las siguientes fuentes:**

- Poder Judicial: Se analizó la información y la opinión de las Cortes de Apelaciones acerca de las dudas y dificultades que se les suscitan en la inteligencia y aplicación de las leyes, por medio de la revisión de las cuentas públicas rendidas por el Presidente de la Corte Suprema entre los años 2008 y 2012, se consideran los resúmenes y las conclusiones a que arribaron las Mesas Laboral, de Derecho de Familia, Procesal Penal y en Materia Orgánica y Procesal Civil realizadas en el marco de la Primera Jornada de Análisis de Dudas y Dificultades de las Cortes de Apelaciones en la inteligencia y aplicación de las leyes en el año 2010, desarrolladas durante el año 2011.
- Cámara de Diputados de Chile: Se revisaron los temas más vistos por los usuarios que visitan el sitio web de la Cámara de Diputados. Período revisado: marzo de 2011 a abril de 2012. Se analizaron las consultas efectuadas por la ciudadanía a la Oficina de Información Ciudadana de la Cámara de Diputados.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Se revisó el sitio web “Ley Chile”, sección “Lo más buscado” por los usuarios del sitio.
- ONGs que observan el trabajo del Congreso Nacional: Se analizaron publicaciones y sitios web correspondientes al año 2011, de los siguientes organismos: Observatorio Parlamentario, Ciudadano Inteligente y Corporación Participa.
- Encuesta CEP: Se revisó el “Estudio Nacional de Opinión Pública N°66 de abril de 2012”.

**c) Estudio de los proyectos de ley en tramitación relativos a o vinculados a cada una de las leyes preseleccionadas.**

Esta selección consideró el estado de avance de la tramitación de los proyectos de ley destinados a regular la misma materia que la ley en análisis, así se descartaron las leyes a cuyo respecto existía uno o más proyectos de ley con avanzado estado de tramitación, es decir que se encuentre en una o más de los siguientes estados:

- Con urgencia vigente.
- En segundo trámite constitucional.
- En Comisión Mixta.

Con dicha información se elaboró un listado de leyes seleccionadas como evaluables con la finalidad de someterlo al procedimiento de priorización que se describe a continuación.

### 1.1.2 Procedimiento de priorización de las leyes seleccionadas

La priorización de las leyes a ser evaluadas tiene por objeto discriminar qué leyes de las seleccionadas técnicamente como evaluables serán analizadas en primer término o dentro de un período determinado, en este caso en el período comprendido entre julio de 2012 y enero de 2013.

En cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Comité de Diputados para la Evaluación de la Ley/OCDE, en su Sesión del día 18 de abril de 2012, el Departamento de Evaluación de la Ley aplicó una encuesta para conocer la opinión de los diputados a través de los comités parlamentarios respecto de las leyes sometidas a su consideración.

Adicionalmente, la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, acordó en su Sesión del 18 de julio de 2012, solicitar al Departamento de Evaluación de la Ley evaluar la Ley N° 20.422 y la Ley N° 18.600, sobre discapacidad mental.

### 1.1.3 Listado de las leyes seleccionadas como evaluables

El siguiente listado de leyes que da cuenta del estado de tramitación de los proyectos de ley existentes al 11 de mayo de 2012, fue sometido a la consideración de los diputados, a través de sus respectivos Comités Parlamentarios.

<b>Cuadro 1: LEYES PRESELECCIONADAS PARA ESTUDIO</b>			
<b>Ley</b>	<b>Leyes modificatorias</b>	<b>Proyectos de ley modificatorios en tramitación</b>	<b>Proyectos de ley modificatorios con tramitación avanzada</b>
<b>N° 20.427</b> Modifica la Ley N° 20.066 de violencia intrafamiliar y otros cuerpos legales para incluir el maltrato del adulto mayor en la legislación nacional	0	20	1
<b>N° 20.422</b> Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad	0	21	0
<b>N° 19.739</b> Modifica el Código del Trabajo a fin de evitar la discriminación por edad y estado civil en la postulación de empleos	0	9	0
<b>N° 20.348</b> Resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones	0	4	0

<b>Nº 19.711</b> Regula el derecho a visita de los hijos sometidos a la tuición de uno de los padres	0	0	0
<b>Nº 20.152</b> Introduce diversas modificaciones a la Ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias	1	5	1
<b>Nº 20.066</b> Establece ley de violencia intrafamiliar y deroga la ley N° 19.325 y modifica la Ley N° 19.968 sobre Tribunales de Familia	3	12	1
<b>Nº 20.285</b> Sobre acceso a la información pública	1	13	1
<b>Nº 20.084</b> Establece un nuevo sistema de responsabilidad penal de los adolescentes (14 a 18 años) por infracciones a la ley penal	1	15	2
<b>Nº 20.189</b> Modifica el Código del Trabajo en lo relativo a la admisión al empleo de los menores de edad y al cumplimiento de la obligación escolar	3	3	0
<b>Nº 19.418</b> Establece normas sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias	3	7	0
<b>Nº 19.628</b> Sobre protección de la vida privada	5	32	2
<b>Nº 19.537</b> Sobre copropiedad inmobiliaria	4	15	5

## 1.2 SÍNTESIS DE LA LEY N°20.422.

### 1.2.1 Objetivos de la ley

- Asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad
- Obtener su plena inclusión social
- Asegurar el ejercicio de sus derechos
- Eliminar cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad

### 1.2.2 Principios establecidos por la ley para su aplicación

- Principio de Vida Independiente, con relación a las personas con discapacidad
- Principio de Accesibilidad y Diseño Universal, con relación al entorno y sus componentes
- Principio de Intersectorialidad y Participación y Diálogo Social, con relación a las políticas públicas.

### 1.2.3 Definiciones legales para la aplicación de esta ley

<b>Persona con discapacidad</b>	Aquella que, teniendo una o más deficiencias físicas, mentales, sea por causa psíquica o intelectual, o sensoriales, de carácter temporal o permanente, al interactuar con diversas barreras presentes en el entorno, ve impedida o restringida su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.
<b>Ayudas técnicas</b>	Implementos requeridos por una persona con discapacidad para prevenir la progresión de la misma, mejorar o recuperar su funcionalidad, o desarrollar una vida independiente.
<b>Discriminación</b>	Toda distinción, exclusión, segregación o restricción arbitraria fundada en la discapacidad, y cuyo fin o efecto sea la privación, perturbación o amenaza en el goce o ejercicio de los derechos establecidos en el ordenamiento jurídico.
<b>Entorno</b>	Medio ambiente, social, natural y artificial, en el que las personas desarrollan su participación social, económica, política y cultural, a lo largo de todo su ciclo vital.
<b>Cuidador</b>	Persona que proporciona asistencia permanente, gratuita o remunerada, para la realización de actividades de la vida diaria, en el entorno del hogar, a personas con discapacidad, estén o no unidas por vínculos de parentesco.
<b>Servicios de apoyo</b>	Prestación de acciones de asistencia, intermediación o cuidado, requerida por una persona con discapacidad para realizar las actividades de la vida diaria o participar en el entorno social, económico, laboral, educacional, cultural o político, superar barreras de movilidad o comunicación, todo ello, en condiciones de mayor autonomía funcional.
<b>Ajustes necesarios</b>	Medidas de adecuación del ambiente físico, social y de actitud que deben adoptarse frente a las carencias específicas de las personas con discapacidad que, de forma eficaz y práctica y sin que suponga una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad o participación de una persona con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos.
<b>Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad</b>	Ausencia de discriminación por razón de discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, educacional, laboral, económica, cultural y social.

### 1.2.4 Medidas que establece la ley respecto de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad

La ley establece una serie de medidas económicas, jurídicas y administrativas para asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Estas medidas tienen como propósito:

- Eliminar la discriminación y barreras de accesibilidad
- Asegurar la participación plena en la vida política, educacional, laboral, económica, cultural y social
- Promover y garantizar la igualdad de oportunidades y
- Mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad

### 1.2.5 Tipos de Medidas: Ámbitos de Acción

Expresión de la medida	Vigencia de la medida <sup>1</sup>	Cuenta con normativa reglamentaria <sup>2</sup> (SI/NO)
<b>Accesibilidad a la cultura, información y comunicaciones</b>		
1. Realización de los ajustes necesarios para adecuar los mecanismos, procedimientos y prácticas de selección para acceder a servicios educacionales, capacitación o empleo.	Vigente	No. Tampoco existe obligación pendiente de dictar norma reglamentaria.
2. Uso de mecanismos de comunicación audiovisual que permitan el acceso a la programación de los canales de la televisión abierta y los proveedores de televisión por cable, a la población con discapacidad auditiva.	Vigente. Cumplimiento progresivo, debiendo llegar al 100% de implementación en febrero de 2015.	Sí.
3. Transmisión o emisión con subtítulo y lengua de señas de toda campaña de servicio público financiada con fondos públicos, la propaganda electoral, debates presidenciales y cadenas nacionales que se difundan a través de medios televisivos o audiovisuales.	Vigente. Cumplimiento progresivo, debiendo llegar al 100% de implementación en febrero de 2015.	Sí.
4. Disponibilidad de material, infraestructura y tecnologías accesibles a personas con discapacidad de causa sensorial (facilidades, ajustes necesarios y prestación de servicios de apoyo para su atención), en las bibliotecas de acceso público.	Vigente. Debía cumplirse en el plazo de 2 años, desde la publicación de la ley.	No. Se encuentra pendiente su dictación al 30/11/2012
5. Incorporación de medidas de protección a las personas con discapacidad visual en el uso de productos farmacéuticos, alimentos de uso	Vigente. Debía cumplirse en un plazo de 9 meses contados desde la	No. Se encuentra pendiente su dictación al 30/11/2012

<sup>1</sup> Se refiere al estado actual de exigibilidad de la norma legal.

<sup>2</sup> Se refiere a la existencia o no de la obligación de ejercer la potestad reglamentaria para el órgano implementador.

<p>médico y cosméticos, tales como la rotulación en sistema Braille del nombre y fecha de vencimiento.</p>	<p>publicación de la ley.</p>	
<p><b>Accesibilidad al entorno físico y transporte</b></p>		
<p>6. Accesibilidad y uso autovalente de:  a) edificios de uso público.  b) edificios que presten un servicio a la comunidad.  c) nuevas edificaciones colectivas.  d) obras ejecutadas en el espacio público dentro de los límites urbanos.  e) accesos a los medios de transporte público de pasajeros y a los bienes nacionales de uso público.</p> <p>7. Derecho de las personas con discapacidad a:  - ser acompañadas permanentemente por un perro de asistencia, a todo edificio, construcción, infraestructura o espacio de uso público, destinado a un uso que implique la concurrencia de público.  - acceder y circular, junto a un perro de asistencia, en cualquier medio de transporte terrestre o marítimo de pasajeros que preste servicios en el territorio nacional.</p> <p>8. Subsidios especiales para adquirir y habilitar viviendas destinadas a ser habitadas en forma permanente por personas con discapacidad.</p> <p>9. Establecimiento de exigencias de accesibilidad de las viviendas destinadas a personas con discapacidad (adaptaciones para su seguridad, correcto desplazamiento y calidad de vida), en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.</p> <p>10. Reserva de un número suficiente de estacionamientos para el uso de personas con discapacidad, conforme a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en establecimientos comerciales, industriales y de servicios; en los que exhiban espectáculos</p>	<p>Las medidas de las letras a) y b) serán exigibles dentro del plazo máximo de 3 años, contado desde la publicación del reglamento.  La medida de la letra e) será exigible dentro del plazo de 8 años contado desde la publicación de la ley.  Las medidas de las letras c) y d) no tienen exigibilidad diferida, por tanto, son exigibles desde la publicación de la ley.</p> <p>Vigente.  Regulado por la Ley Nº 19.284 que no fue derogada en esta materia.</p> <p>Vigente.</p> <p>Esta medida debía cumplirse en un plazo de 9 meses contados desde la publicación de la ley.</p> <p>Esta medida debía cumplirse en un plazo de 2 años contados desde la publicación de la ley.</p>	<p>No. Se encuentra pendiente su dictación al 30/11/2012</p> <p>Sí.</p> <p>No.</p> <p>No. Se encuentra pendiente su dictación al 30/11/2012</p> <p>No.</p>



<p>subvenciones educacionales o a través de otras medidas conducentes a este fin, para colaborar en el logro de las medidas anteriores.</p> <p>18. Atención escolar en el lugar que, por prescripción médica, deban permanecer a alumnos y alumnas del sistema educacional de enseñanza pre básica, básica o media, que padezcan de patologías o condiciones médico-funcionales por las que requieran permanecer internados en centros especializados o en otro lugar determinado por el médico tratante, o que estén en tratamiento médico ambulatorio.</p> <p>19. Educación superior. - Existencia de mecanismos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad. - Adaptación de materiales de estudio y medios de enseñanza para que dichas personas puedan cursar las diferentes carreras.</p> <p>20. Adopción progresiva de medidas para promover el respeto por las diferencias lingüísticas de las personas con discapacidad sensorial (sordas, ciegas o sordo-ciegas) en la educación básica, media y superior, por parte de los establecimientos educacionales, con el fin de que puedan tener acceso, permanencia y progreso en el sistema educativo.</p>	<p>Vigente</p> <p>Vigente</p> <p>Vigente.</p>	<p>obligación pendiente para dictar norma reglamentaria.</p> <p>No</p> <p>No.</p> <p>No</p>
<b>Capacitación e inserción laboral</b>		
<p>21. Extensión de la posibilidad de celebrar el contrato de aprendizaje sin límite de edad para personas con discapacidad, ya que la regla general, permite celebrarlo sólo con menores de 21 años de edad.</p> <p>22. Selección preferente, en igualdad de condiciones de mérito, a personas con discapacidad, en los procesos de selección de personal, de la Administración del Estado y sus organismos, las municipalidades, el Congreso Nacional, los órganos de la administración de justicia y el Ministerio Público.</p> <p>23. Autorización a las municipalidades para: a) conceder espacios en las ferias autorizadas, en forma gratuita, para la instalación de negocios de propiedad de personas discapacitadas. b) mantener puestos comerciales en forma gratuita para la instalación de negocios de</p>	<p>Vigente</p> <p>Se estableció un plazo de 9 meses, para dictar el reglamento que la regule y la ponga en práctica, contado desde la publicación de la ley.</p> <p>Vigente</p>	<p>No. Tampoco existe obligación pendiente de dictar norma reglamentaria.</p> <p>No. Se encuentra pendiente su dictación al 30/11/2012</p> <p>No. Tampoco existe obligación pendiente de dictar norma reglamentaria.</p>

pequeños y medianos empresarios discapacitados, en caso de no existir dichas ferias.		
24. Establecimiento de los ajustes necesarios y los servicios de apoyo que permitan a los trabajadores con discapacidad un desempeño laboral adecuado, en los Reglamentos Internos de Orden, Higiene y Seguridad de las empresas que cuenten con más de 10 trabajadores permanentes.	Vigente	No. Tampoco existe obligación pendiente de dictar norma reglamentaria.
<b>Franquicias arancelarias</b>		
25. Pago de la mitad de los aranceles correspondientes a la importación de vehículos adoptados para personas con discapacidad. Con tope según el tipo de vehículo.	Vigente.	Sí
26. Exención del pago de gravámenes aduaneros por la importación de ayudas técnicas, equipos y medicamentos necesarios para la rehabilitación y terapia de personas con discapacidad.	Vigente.	Sí
27. Pago del IVA que devengue la internación de vehículos o de ayudas técnicas, en hasta 36 cuotas.	Vigente	Sí
<b>Reconocimiento de la Lengua de Señas</b>		
28. Reconocimiento legal de la lengua de señas como medio de comunicación natural de la comunidad sorda.	Vigente	No

### 1.2.6 Responsables del cumplimiento de las medidas

Los ejecutores de la Ley Nº20.422 son fundamentalmente: el SENADIS, el Consejo Interministerial, el Consejo Consultivo de la Discapacidad, el Registro Nacional de la Discapacidad, las COMPIN, los Ministerios, las Municipalidades, entre otros. En particular, el cumplimiento de cada una de las medidas, corresponde a la autoridad temática respectiva.

Toda persona que por causa de una acción u omisión arbitraria o ilegal sufra amenaza, perturbación o privación en el ejercicio de los derechos consagrados en esta ley, puede concurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, ante el Juez de Policía Local de su domicilio para que adopte las providencias necesarias para asegurar y restablecer el derecho afectado, quien podrá aplicar sanciones consistentes en multas (10 a 120 UTM) a beneficio de establecimientos que atiendan a personas con discapacidad. Sin perjuicio de lo anterior, el afectado también puede ejercer las acciones penales o administrativas que correspondieran.

### 1.3 OBJETIVO DEL ESTUDIO

El presente estudio tiene por objeto *evaluar la eficiencia y eficacia de la implementación de algunos de los instrumentos elegidos por el legislador para avanzar en la inclusión social de las personas con discapacidad*, centrándose en la institucionalidad creada y/o elegida para ejecutar la Ley N° 20.422.

Debido a la diversidad de materias y áreas a las que la ley en estudio se refiere, que comprenden prácticamente todas las facetas en que puede desenvolverse la vida de las personas y el ejercicio de sus derechos<sup>3</sup>, se ha optado por analizar aquellas entidades que forman el núcleo central establecido por el legislador para dar ejecución a la ley.

De este modo, el estudio se extiende a las instituciones públicas que han sido creadas expresamente para dar cumplimiento a la Ley N° 20.422, e instituciones ya existentes a las que esta ley ha conferido un rol importante, por cuanto constituyen la puerta de entrada al sistema de beneficios y exenciones que la ley y su normas derivadas y relacionadas, contemplan:

- Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS)
- Comité Interministerial de Desarrollo Social
- Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN)
- Consejo Consultivo de la Discapacidad
- Registro Nacional de la Discapacidad, administrado por el Servicio de Registro Civil e Identificación.

### 1.4 APLICACIÓN METODOLÓGICA

Como se ha señalado, este estudio se centró en el análisis de los organismos a los que el Estado encarga, a través de la Ley N° 20.422, la elaboración y ejecución de políticas públicas, planes y programas que permitan la plena inclusión social de las personas con discapacidad, por medio de asegurar su derecho a la igualdad de oportunidades, el disfrute de sus derechos y de la eliminación de cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad.

Para determinar en qué grado o medida la institucionalidad que forma parte del sistema de la Ley N° 20.422 ha cumplido con dichos objetivos, se ha abordado el estudio de su aplicación siguiendo el diseño metodológico desarrollado por el Departamento de Evaluación de la Ley, el cual contempla dos áreas de investigación:

---

<sup>3</sup> Tales como: educación, salud, capacitación, trabajo, información, cultura, vida social y comunitaria, acceso y desplazamiento por las áreas públicas, uso de los medios de transporte, acceso a los edificios públicos y privados, acceso a tecnologías y productos tecnológicos, entre otros.

- El estudio técnico de la ley
- El estudio de la percepción ciudadana acerca de la aplicación de la ley

#### **1.4.1 Estudio técnico de la ley**

El estudio técnico de la ley busca revisar el objetivo de la ley y la forma en que ha sido aplicada y cumplida por sus implementadores, en particular los que se hallan en el centro de su sistema, entre ellos el Servicio Nacional de la Discapacidad, las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez, el Comité Interministerial de Desarrollo Social, el Consejo Consultivo de la Discapacidad y el Registro Nacional de la Discapacidad.

##### **a) Actividades realizadas:**

- Revisión y análisis de la historia de la ley desde su ingreso al Congreso Nacional hasta su promulgación, con especial énfasis en la influencia que habría ejercido el Convenio sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas.
- Revisión y análisis de las normas de la ley, de sus reglamentos de ejecución y de su entorno normativo, incluyendo instrumentos internacionales.
- Identificación o creación de indicadores de cumplimiento de plazos, procedimientos y tareas asignadas
- Recopilación de antecedentes sobre el grupo objetivo en el periodo pre legislativo y durante la aplicación posterior de la ley y caracterización de la población.
- Búsqueda de datos e informes oficiales acerca de los efectos producidos por la ley.
- Realización de entrevistas exhaustivas con directivos y profesionales de los órganos públicos implementadores de la ley y con expertos en materia de discapacidad.

Una vez efectuadas las actividades señaladas y analizada la información recogida se establecieron los parámetros para la evaluación de la aplicación de ley en los siguientes puntos:

- La adecuación de la ley a la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad
- El grado de cumplimiento de las tareas asignadas por la ley a los implementadores para su ejecución
- La efectividad del sistema jurídico e institucional de la ley para el logro de su objetivo general y de sus objetivos específicos
- El estudio del presupuesto asignado y de los requerimientos para lograr mayor eficiencia en su uso para el cumplimiento de los objetivos de la ley.

##### **b) Fuentes:**

La información recogida y analizada durante la realización de este estudio provino de las

siguientes fuentes:

- Historia de la Ley N°20.422.
- Textos legales
- Normas reglamentarias tanto de la Ley N° 20.422 como de la Ley N° 19.284.
- Instrumentos internacionales en materia de discapacidad.
- Información y estadísticas oficiales de los organismos e instituciones públicas.
- Publicaciones y trabajos especializados.
- Directivos y funcionarios de los órganos o servicios implementadores de la ley
- Expertos en materia de discapacidad

<b>Cuadro 2: Entrevistas a directivos y funcionarios de los siguientes órganos o servicios implementadores de la ley</b>	
<b>Ministerio de Educación</b>	
Nivel central	División de Educación General y Unidad de Educación Especial
Nivel regional	Secretario Regional Ministerial y encargada de Educación Especial de la Región de Coquimbo
<b>Servicio Nacional de la Discapacidad</b>	
Nivel central	Subdirector Nacional, Jefe de Administración y Finanzas, Fiscalía, Departamento de Salud y Departamento de Estudios
Nivel regional	Directores Regionales y Coordinador de Gestión Operativa de la Dirección Regional de Valparaíso
<b>Ministerio de Salud</b>	
Nivel central	Coordinador Nacional de las COMPIN
Nivel regional	COMPIN de la Región de Coquimbo
<b>Servicio de Registro Civil e Identificación</b>	
Nivel central	Departamento de Registros Especiales
<b>Municipios</b>	
I. M. de Combarbalá I. M. de Coquimbo Delegación Municipal de Tierras Blancas (Municipalidad de Coquimbo) I. M. de La Serena	Encargados de discapacidad

<b>Expertos en materia de discapacidad</b>	
María Soledad Cisternas Reyes	Abogada, Vicepresidenta del Comité de Expertos sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas
José Muñoz Vásquez	Abogado, asesor jurídico de FONADIS durante el proceso legislativo que culminó con la aprobación de la Ley N° 20.422
Julia Sandes Pérez	Educadora de párvulos, especialista en educación inicial inclusiva. Dirección de Educación de la Fundación Integra
Gina Basso Basso	Educadora diferencial, con mención en Deficiencia Mental
Eloísa de Billerbeck	Terapeuta ocupacional, experta en rehabilitación e integración sensorial

## 1.4.2 Estudio de percepción ciudadana

### a) Descripción del estudio

El estudio de percepción ciudadana tiene por finalidad producir información sobre la manera en que la ley es comprendida por los beneficiarios y/o afectados, así como la forma en que su aplicación ha influido sobre ellos. En este sentido, el conocimiento producido en esta etapa adquiere una especial relevancia para la Cámara de Diputados, pues, en cumplimiento de su labor de representación ciudadana, la Evaluación de la Ley se plantea como objetivo prioritario la identificación de los efectos que la norma legal está produciendo sobre la sociedad civil, en tanto aquello condiciona el logro de los objetivos previstos por el legislador al dictar una norma jurídica. En otras palabras nos preguntamos qué opina y piensa la ciudadanía sobre el cumplimiento del objetivo para el cual la ley fue creada, qué efectos ha tenido la ley y qué es lo que se debe corregir. Así este estudio se plantea como objetivo principal: *Identificar la percepción que las personas tienen sobre la ley 20.422 y su aplicación por parte de las instituciones de la administración del Estado.*

Hablamos del término “percepción ciudadana” como una metáfora del conjunto de opiniones, visiones o discursos que la población posee sobre la Ley 20.422, entendiendo que esta percepción es constituida por una compleja red de personas, actores sociales y organizaciones que poseen distintos ‘capitales sociales y culturales’ e intereses para interpretar la ley. En este sentido, el estudio contempló la revisión y análisis de fuentes secundarias de los estudios de opinión pública (Encuestas) sobre discapacidad, análisis específicos desarrollados por implementadores e información cualitativa levantada en el marco del proceso a través de 3 instancias: Entrevistas, Talleres y Focus Group.

### b) Técnicas aplicadas

#### i. Entrevista: 20 entrevistas semiestructuradas.

Se trata de un encuentro cara a cara en el que se desarrolla una conversación sobre la base de un esquema flexible y no estandarizado de interrogantes, diseñadas en función de los objetivos de la investigación. En este caso, el objetivo central de las entrevistas consistió en establecer un vínculo de colaboración con la organización o persona entrevistada, con el fin de obtener información útil y relevante para efectos de evaluar la Ley N° 20.422. Objetivos específicos.

- Aproximarse a un diagnóstico de la realidad nacional en materia de discapacidad, a partir de la información manejada por la organización o persona entrevistada.
- Obtener una opinión particular sobre eventuales medidas legales y administrativas necesarias para modificar.

**ii. Talleres: 2 talleres en las regiones de Valparaíso y Coquimbo con organizaciones de personas con discapacidad.**

El *Taller de Evaluación Ciudadana de la Ley* de la Cámara de Diputados de Chile es un espacio de encuentro y de participación presencial, administrado por el Departamento de Evaluación de la Ley, en el que los ciudadanos y las agrupaciones sociales pueden plantear sus inquietudes, compartir información y expresar sus opiniones, en relación a la ley que la Cámara de Diputados, por medio de dicho Departamento, se encuentre estudiando.

El taller buscó revisar la realidad afectada por la regulación, de modo de reconocer la medida en que el escenario objetivo ha sido modificado en el modo y según las finalidades promovidas por la norma legal en aplicación. En este sentido, los ciudadanos, al ser destinatarios y sujetos obligados por las leyes, pueden contribuir a comprender mejor los impactos que éstas han tenido, aportando una perspectiva indispensable para saber si las leyes están cumpliendo con el cometido para el que fueron creadas.

La participación y la reflexión ciudadana en este proceso de evaluación presentan insumos para el legislador, quien podrá adoptar eventuales medidas de perfeccionamiento legal o administrativo, que apunten en el sentido deseado y que, por alguna razón emergente o no, no esté siendo acometido apropiadamente.

En particular, el Taller arrojó insumos para:

- Evaluar el conocimiento de la ley N° 20.422 entre personas beneficiarias y afectadas a nivel nacional y regional.
- Identificar elementos y focos de preocupación ciudadana relevantes para ser incorporados como insumos para la evaluación de la ley.

<b>Cuadro N°3: Organizaciones Consultadas</b>	Taller de Evaluación de La Ley
1. Asociación de Sordos de Chile (ASOCH)	La Serena
2. Adiston	La Serena
3. Adicash	La Serena
4. AILES Asociación de Interpretes de Lenguas de Señas	La Serena
5. Agrupación Fuerza y Voluntad	La Serena
6. Asfandea	La Serena
7. Asoser	La Serena
8. Aspaut Cuarta región	La Serena
9. Apego	La Serena
10.CCR La Serena	La Serena
11.CCR Coquimbo	La Serena
12.CCR Combarbalá	La Serena
13.Corporación Gabriel González Videla	La Serena
14.Centro Laboral Jean Piaget	La Serena
15.Departamento de Salud Municipal Combarbalá	La Serena
16.Delegación Municipal de Tierras Blancas -Of. Capacidades Diferentes	La Serena

17.Escuela Especial Corpadis	La Serena
18.Fundación Canis	La Serena
19.Fundación Juan Pablo Munizaga Figari	La Serena
20.Grupo Organizado de Apoyo a la Discapacidad Luz de Esperanza	La Serena
21.Instituto de Rehabilitación Infantil Teletón Coquimbo	La Serena
22.Municipalidad de La Serena, Oficina de Discapacidad	La Serena
23.Municipalidad Coquimbo, Oficina de Discapacidad	La Serena
24.Servicio de Salud Coquimbo	La Serena
25.Agrupación Líderes con Discapacidad	Valparaíso
26.Agrupación de Padres y Amigos Síndrome de Down Fenix	Valparaíso
27.Agrupación Aparid	Valparaíso
28.Avatar Con Con	Valparaíso
29.Anussam	Valparaíso
30.Biblioteca del Congreso Nacional	Valparaíso
31.Cámara de Diputados-Coordinadora Programa empleo con Apoyo	Valparaíso
32.Centro Amor y Esperanza	Valparaíso
33.Consejo Comunal Discapacidad Quilpué	Valparaíso
34.Consejo Comunal Discapacidad de Concón	Valparaíso
35.Corporación Renacer	Valparaíso
36.Corporación Paz y Justicia Serpaj Chile	Valparaíso
37.Municipalidad de Concón	Valparaíso
38.Otec Chile	Valparaíso
39.Organización para la inclusión laboral AVANZA	Valparaíso
40.Organización Personas con Síndrome de Down	Valparaíso
41.Seremi Salud	Valparaíso
42.Representante Seremi de Salud	Valparaíso
43.Sobreruedas 2000	Valparaíso
44.Taller Ayllún	Valparaíso
45.Teletón Valparaíso	Valparaíso
46.Universidad de Playa Ancha	Valparaíso
47.Universidad Santo Tomas, Jefa Carrera Educación Diferencial	Valparaíso
48.Universidad Santo Tomas, Directora de Terapia Ocupacional	Valparaíso

### iii. Focus Group

Se realizaron seis Focus Group en las regiones de Valparaíso y Coquimbo con organizaciones de y para personas con discapacidad. Cada actividad fue facilitada por un moderador y un asistente de contenidos, ambos del Departamento de Evaluación de la Ley. La reunión tuvo una duración de una hora y 30 minutos en donde se desarrolló bajo la forma de diálogo, una consulta a los participantes respecto a los 4 ámbitos de indagación diseñados.

Los participantes de los focus group y talleres estuvieron conformados por Organizaciones de personas con discapacidad, así como instituciones funcionales y especializadas en la temática: Colegios, Fundaciones, Universidades y Municipalidades de las regiones de Coquimbo y Valparaíso (comunas de La Serena, Coquimbo, Tierras Blancas, Monte Patria, Combarbalá, Con Con, Valparaíso, Quillota, Quilpué y San Felipe). Considerando experiencias anteriores de evaluación desarrolladas por Senadis con organizaciones de y para personas con discapacidad, el Departamento de Evaluación de la Ley consideró pertinente concentrarse en los instrumentos institucionales que son foco de la ley:

- Senadis: Cambio de institucionalidad y misión.
- Consejo Consultivo de la Discapacidad: Integrantes y funciones
- Registro Nacional de la Discapacidad: Beneficios y procedimiento de inscripción
- Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (Compin): Proceso de calificación y certificación de la discapacidad.

### **c) Fuentes secundarias**

#### **i. Encuestas de caracterización y opinión pública**

Diversos estudios de opinión pública realizados en el país en las últimas dos décadas, registran un desarrollo creciente de la conciencia de integración a las personas con discapacidad. Sin embargo, no deja de ser sugerente la perceptible disminución de esta conciencia solidaria, en cuanto la referencia es menos genérica, y se hace más concreta. Es decir, respecto a los procesos de integración social y desarrollo de mecanismos de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad si bien han ido instalándose en la opinión pública, existe una brecha que va de la declaración e intencionalidad a la manifestación concreta. Las fuentes consultadas son las siguientes:

- Primer Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile. ENDISC-CIF. INE-FONADIS. 2004
- Encuesta de discriminación e intolerancia. Universidad de Chile- Fundación Ideas. 1996
- Encuesta de discriminación e intolerancia. Universidad de Chile- Fundación Ideas. 2001
- Encuesta de discriminación e intolerancia. Universidad de Chile- Fundación Ideas. 2003
- Primera Encuesta Nacional de Derechos Humanos. Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). 2011
- Consulta “Mi Opinión Cuenta”. La Voz de los Niños, Niñas y Adolescentes y la Discriminación. Dirección de Estudios Sociológicos (DESUC) de la Universidad Católica- Unicef. 2004
- Consulta “Mi Opinión Cuenta”. La Voz de los Niños, Niñas y Adolescentes y la Discriminación. Dirección de Estudios Sociológicos (DESUC) de la Universidad Católica- Unicef. 2011

#### **ii. Informe de diálogos ciudadanos (Senadis)**

El trabajo desarrollado por Senadis en el marco de los Diálogos ciudadanos implementados a partir del 2011 en todas las regiones del país identifica un total de 122 problemáticas reconocidas en los territorios visitados en relación a Salud, Protección Social y Jurídica, Accesibilidad Universal, Capacitación e Inserción Laboral, Educación y Cultura, Participación Político-Social y Cambio Cultural.

## 1.5 CONSIDERACIÓN DE LA CONVENCIÓN EN EL ESTUDIO

Para los efectos del presente estudio es preciso considerar, algunos aspectos centrales de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), que fue aprobada y suscrita por nuestro país, el año 2008, durante el proceso de tramitación de la ley. Esto, en consideración a que la incorporación de la Convención a nuestro ordenamiento jurídico, permitió visualizar aspectos que habían quedado fuera de la discusión legislativa o que derechamente no formaban parte del proyecto original presentado por el Ejecutivo el año 2005.

Así, el primer aspecto a considerar, es el objetivo de la Convención, que busca promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y en igualdad de condiciones, del conjunto de derechos humanos de las personas con discapacidad. Un segundo aspecto, se refiere a su contenido, que cubre una serie de ámbitos fundamentales de la vida, como: la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la rehabilitación, la participación en la vida política, la igualdad y la no discriminación y la especial protección de grupos con discapacidad más vulnerables.

Con todo, la Convención introduce una serie de principios rectores a tener en cuenta por los Estados, en la formulación de leyes y políticas públicas en materia de discapacidad, vinculados a temáticas como: el respeto a la dignidad humana, la autonomía individual, la libertad para tomar decisiones, la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer; y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

En particular, la consideración de estos principios ha servido de base para potenciar un verdadero cambio de paradigma en el concepto de discapacidad, transitando con ello, desde un enfoque de necesidades (mirada de bienestar social) a un enfoque de derechos, centrado en los derechos humanos, y que parte por reconocer, que las barreras y los prejuicios de la sociedad constituyen en sí mismos, una discapacidad.

Con relación a lo anterior, cabe hacer presente que los expertos entrevistados<sup>4</sup>, señalaron que si bien la Convención consagra la protección integral, tanto de derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos de las personas con discapacidad, no ocurre lo mismo en el texto normativo de la Ley N°20.422, donde señalaron, es preciso seguir avanzando tanto en la equiparación del ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas con discapacidad, como en la protección universal de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad.

Cabe señalar que la influencia de la Convención ha ido más allá de la dictación de la Ley 20.422, lo que puede advertirse con la dictación de la ley de voto asistido y la nueva normativa sobre los derechos y deberes de los pacientes en la atención de salud, donde se han incorporado algunas especificidades concernientes a las personas con discapacidad.

---

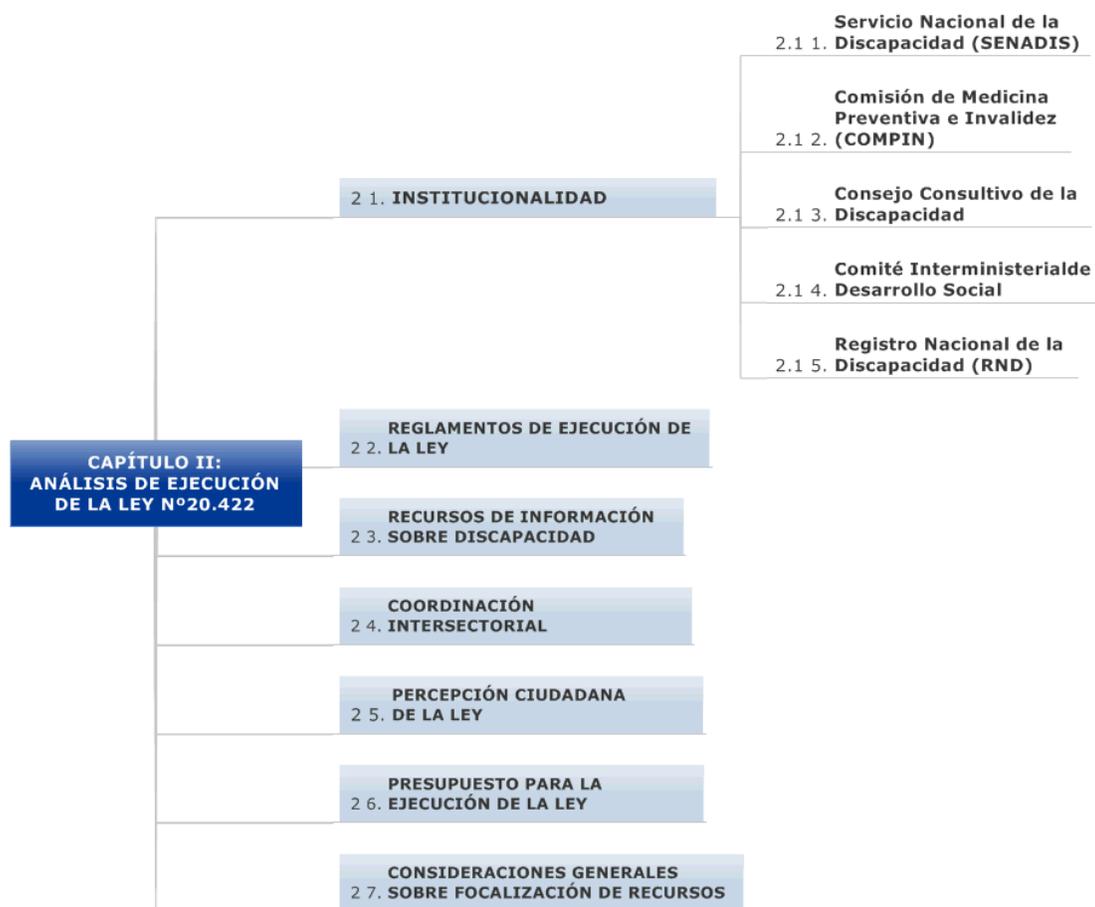
<sup>4</sup> María Soledad Cisternas, Gina Basso, Enrique Norambuena, Víctor Flores, Elia Puente, David Pelizzari.

A modo de síntesis, se presenta a continuación, un cuadro de incidencia de la Convención, construido en base a la opinión de los expertos citados y que permite chequear avances y aspectos pendientes respecto a la Convención.

<b>Cuadro N° 4: Incidencia de la Convención en la Ley N°20.422 y su posterior implementación</b>	
<b>Mayor incidencia de la Convención en la Ley</b>	<b>Menor incidencia de la Convención en la ley</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La redefinición del objeto de la ley, en el sentido de asegurar a las personas con discapacidad, no sólo su integración social, sino que también su inclusión social, mediante la eliminación de cualquier forma de discriminación, donde el Estado, tiene un deber de garante</li> <li>• La redefinición de la persona con discapacidad, al ponerse el acento “en la interacción de las personas con discapacidad temporal o permanente con las barreras presentes en el entorno que puedan impedir su participación plena y efectiva, en igualdad de condiciones con otras personas”. Avanzando con ello, en la superación de la definición médica de discapacidad, asociada la deficiencia física, mental sensorial, de carácter permanente</li> <li>• La incorporación de los principios rectores de la Convención en el texto definitivo de la ley, como directrices para la generación de políticas públicas intersectoriales, en el ámbito de la discapacidad</li> <li>• La consagración de definiciones legales claves para la correcta aplicación de la ley. Siendo especialmente relevante la definición de ayuda técnica, que agrega la noción de elementos o implementos para desarrollar una vida independiente. Así como las definiciones legales sobre prevención, rehabilitación, discriminación, entorno, rehabilitación integral y ajustes necesarios, entre otros</li> <li>• La introducción de normas de discriminación positiva cruzada para grupos especialmente vulnerables, como los niños y mujeres con discapacidad, las personas dependientes con discapacidad y las personas con discapacidad mental</li> <li>• La explicitación del concepto de igualdad de oportunidades, en el sentido de que el Estado, no sólo debe promover la igualdad de oportunidades, sino que también debe garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades</li> <li>• El deber del Estado de establecer medidas específicas contra la discriminación, que se traduzcan en exigencias de accesibilidad, ajustes necesarios y prevención de conductas de acoso en contra de las persona con discapacidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental</li> <li>• La tutela de derechos a través de acciones efectivas de acceso a la justicia</li> <li>• La inclusión de mecanismos efectivos de fiscalización desde la ciudadanía</li> <li>• La generación de datos estadísticos e indicadores, que permitan el monitoreo del cumplimiento de la normativa</li> <li>• El compromiso del Estado, de asegurar recursos suficientes para la implementación de las políticas públicas en materia de discapacidad</li> </ul>

## CAPITULO II: ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LA LEY Nº 20.422

La información producida y el análisis efectuado producto de las actividades listadas en el acápite anterior, ha sido organizado en base a los siguientes temas y subtemas como puede apreciarse en el siguiente esquema:



## **2.1 INSTITUCIONALIDAD**

### **2.1.1 Servicio Nacional de la Discapacidad**

La Ley N° 20.422 creó un servicio público, descentralizado y desconcentrado territorialmente con la finalidad de promover igualdad de oportunidades, inclusión social y accesibilidad de las personas con discapacidad. Este cambio significó la transición orgánica y sustantiva desde un Fondo Nacional de Discapacidad a un Servicio Nacional de Discapacidad, modificando su misión y aumentando sus funciones.

Durante dicho proceso se incorporaron Direcciones Regionales y se modificó la conducción a nivel nacional en la Secretaría Técnica de FONADIS sustituyéndola por una Dirección Nacional y Subdirección Nacional.

Actualmente, la dotación del Servicio a nivel nacional asciende a 149 personas, concentrándose casi la mitad de ellas en la oficina nacional, y 72 personas, en las 15 direcciones regionales. En particular, la dotación de cada región, fluctúa entre 4 y 6 personas, con la excepción de la Región Metropolitana.

Con relación a las funciones del Servicio, éste tiene bajo su responsabilidad tareas como: financiar total o parcialmente planes, programas, proyectos y ayudas técnicas<sup>5</sup>; diseñar políticas públicas y proponer reformas legales; coordinar el trabajo intersectorial; realizar acciones de difusión y sensibilización y velar por el cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria, entre otras.

A nivel de recursos, cabe mencionar que el presupuesto del SENADIS para el año 2012 asciende a M\$12.412.094 y el aprobado para el próximo período asciende a M\$13.358.187<sup>6</sup>.

A continuación se sistematizan las principales dificultades que SENADIS ha debido enfrentar en el cumplimiento de sus diversas funciones:

#### **a) Concentración de esfuerzos institucionales en la entrega de ayudas técnicas**

El 36% del presupuesto total de SENADIS 2012 fue destinado a ayudas técnicas. Esto, se ha traducido, en la opinión de sus autoridades, en que el Servicio destine gran parte de sus esfuerzos institucionales a la ejecución de esta tarea, en desmedro de otras funciones que la ley señala.

Durante el curso de la investigación quedó de manifiesto, en la voz de los distintos entrevistados que a dos años de la puesta en marcha de la ley, el cambio de institucionalidad ha sido más bien aparente. Esto se debería a la imposibilidad de asumir una multiplicidad de funciones, con los recursos presupuestarios y humanos que dispone.

---

<sup>5</sup> Ayuda técnica es cualquier producto fabricado especialmente o disponible en el mercado, para prevenir, compensar, controlar, mitigar o neutralizar deficiencias, limitaciones y restricciones en la participación de las personas con discapacidad.

<sup>6</sup> Ley de Presupuesto año 2012 y Ley de Presupuesto año 2013.

Actualmente, como ya se dijo, las dotaciones regionales están integradas por entre cuatro y seis personas que, en promedio, deben cubrir más de diez comunas. En este sentido, las personas entrevistadas coinciden en que SENADIS debe destinar la mayor parte de su tiempo a “la entrega de ayudas técnicas”, cuestión que no lo diferencia de su antecesor, FONADIS.

Al respecto, las autoridades de SENADIS compartieron la necesidad de externalizar “la función destinada a entregar las ayudas técnicas”, de modo de poder concentrar sus recursos humanos y presupuestarios en la generación de políticas públicas para personas con discapacidad, así como en la coordinación de las políticas a nivel intersectorial.

#### **b) Ausencia de facultades de fiscalización y sanción**

El cambio de institucionalidad implicó un incremento de funciones para el Servicio, entre ellas la función de “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de las personas con discapacidad”.

Respecto a su alcance todos los entrevistados coinciden en la falta de imperio o potestad del SENADIS sobre los diversos sujetos obligados del Estado, especialmente para hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de derechos de las personas con discapacidad. A modo de ejemplo, a más de dos años de la entrada en vigor de la ley, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social no han cumplido con la obligación de generar el nuevo reglamento para la calificación y certificación de la discapacidad, de acuerdo a los nuevos parámetros internacionales que consagra la ley.

Frente a situaciones como la anterior, SENADIS no tiene facultad de fiscalización ni sancionatoria para hacer efectiva su facultad de velar por la protección de los derechos de las personas, que pudieran estar afectadas por el incumplimiento de una autoridad ministerial. El ejemplo evidencia la debilidad de la función consagrada, dado que tampoco surge alguna consecuencia jurídica o administrativa para quien no se haga cargo de las observaciones que el Servicio pueda realizar en el ejercicio de esta facultad.

Con todo, la función de “velar”, al tenor de lo que señala la ley, incluye también la atribución de “denunciar los posibles incumplimientos ante las instancias u organismos jurisdiccionales respectivos y ejercer acciones y hacerse parte en aquellas causas en que estén afectados los intereses de las personas con discapacidad”<sup>7</sup>. Frente a lo cual surge también la interrogante de si el Servicio cuenta o no con la posibilidad real de hacerse parte en los procesos que afecten a personas con discapacidad, más allá del acto inicial de denuncia, o si esta acción sólo está reservada para casos emblemáticos.

---

<sup>7</sup> Ley N°20.422, artículo 62, letra j

Específicamente, al consultar a informantes claves que participaron en el proceso de diseño de la ley, acerca de por qué no se habrían introducido como funciones de SENADIS, la tarea de fiscalizar y sancionar, señalaron que se habría debido a la falta de recursos presupuestados para la implementación de la ley, ya que su incorporación como función debería haberse traducido en el aumento de dotación en cada dirección regional, cuestión que habría sido evaluada como inviable para obtener la aprobación de la ley.

Ahora bien, al ser consultado SENADIS sobre su falta de imperio para fiscalizar, señaló que efectivamente constituye una dificultad ser percibido como el ente rector de una política pública, sin tener la potestad para incidir directamente en que cada actor obligado por la ley, cumpla el mandato que ésta establece.

Con todo, frente a la ausencia de estas facultades, SENADIS señaló que, en subsidio, han logrado gestionar acuerdos de coordinación con entidades públicas para que éstas cumplan con tareas de fiscalización, en virtud de sus propias leyes orgánicas.

Por ello, en la actualidad, la facultad de fiscalización es fundamentalmente ejercida por los servicios o ministerios que cuentan con normas legales que los facultan expresamente para estas labores, siempre que posean los recursos para hacerlo.

### **c) Déficit en el ejercicio de las facultades de difusión y sensibilización**

La Ley N° 20.422 impuso al Estado, en su artículo 2°, la obligación de desarrollar acciones de difusión, para dar a conocer masivamente a la comunidad los derechos y principios de participación activa de las personas con discapacidad.

Sin embargo, el Servicio Nacional de la Discapacidad ha presentado diversas dificultades para cumplir esta función. Esto se debería, fundamentalmente, a la escasa dotación de recursos humanos y financieros con que cuenta a nivel regional y nacional, cuestión que los obliga a priorizar el cumplimiento de otras tareas.

Consecuencia de lo expuesto, a dos años de la entrada en vigencia de la ley, los grupos entrevistados en este estudio, vinculados directamente con la temática de discapacidad, no conocen los cambios más significativos que introdujo la ley, tales como la existencia del Consejo Consultivo de la Discapacidad y el cambio de paradigma de la nueva conceptualización de la discapacidad y el rol de la comunidad, que afecta directamente la nueva forma de calificación y certificación de la discapacidad.

En particular, los mayores avances se advierten en la implementación de la página web del Servicio, donde se encuentra información sobre los aspectos centrales de la ley. Sin embargo, todavía existen muchas personas que viven en localidades rurales, con escaso acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones, entre otros problemas de accesibilidad, no cubiertas por esta información.

#### **d) Escaso incremento de recursos para un Servicio que aumentó significativamente sus funciones en dos años**

Consultadas las autoridades de SENADIS sobre la suficiencia del presupuesto con que han contado para el ejercicio de las múltiples funciones, que les encomendó la Ley N°20.422, éstas señalaron que, no obstante que el compromiso de la autoridad durante el proceso de tramitación legislativa fue incrementar considerablemente el presupuesto del Servicio, ellos sólo han contado con presupuestos de continuidad.

Además, las autoridades del Servicio señalaron que el terremoto y maremoto de febrero de 2010 habrían impedido que, desde el inicio de la implementación de la ley y hasta la fecha, el Servicio cuente con el presupuesto necesario para avanzar con más rapidez en la consecución de los diversos desafíos que generó la normativa.

Por otra parte, los representantes de organizaciones que trabajan con personas con discapacidad, señalaron su disconformidad tanto con el escaso presupuesto asignado para Fondos Concursables, como con el exceso de carga burocrática para postular y adjudicarse un Fondo. A modo de ejemplo, señalaron que para un Fondo Concursable de 10 millones de pesos, pueden presentarse hasta 100 proyectos y adjudicarse 10.

Por último, queda pendiente para un futuro estudio, el conocer si los diversos servicios y ministerios, a quien la ley le asignó tareas específicas, aumentaron o readecuaron sus respectivos presupuestos para dar efectivamente cumplimiento a las funciones asignadas.

#### **2.1.2 Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez**

La Ley N° 20.422 asigna a las COMPIN un rol central al encargarles calificar la discapacidad, junto a otras instituciones reconocidas por el Ministerio de Salud (MINSAL), y certificarla, en forma privativa<sup>8</sup>. Dado que ambos procedimientos<sup>9</sup> constituyen la puerta de acceso al sistema de beneficios y exenciones que esta ley contempla, resulta relevante revisar la forma en que son llevados a cabo.

Las COMPIN son departamentos técnico administrativos preexistentes tanto a esta ley como a la anterior, Ley N° 19.284, teniendo, por tanto, funciones preasignadas. Así, deben evaluar, constatar, declarar y certificar el estado de salud de los trabajadores y otros beneficiarios para determinar su capacidad de trabajo o recuperabilidad de sus estados patológicos, permanentes o transitorios. Todo ello para que accedan a beneficios estatutarios, laborales, asistenciales y/o previsionales y las autoridades administrativas, las entidades previsionales y los empleadores adopten las medidas correspondientes.

---

<sup>8</sup> Artículo 13 de la Ley N° 20.422.

<sup>9</sup> La calificación de la discapacidad es el procedimiento destinado a “constatar, calificar, evaluar y declarar la condición de persona con discapacidad” (artículo 4° del Reglamento para la Calificación y Certificación de la Discapacidad, cuyo texto fue aprobado por Decreto Supremo N° 2.505, del MINSAL). La certificación es el otorgamiento de reconocimiento oficial a la discapacidad ya calificada.

Cada Comisión depende institucional y administrativamente de la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Salud, pero tiene autonomía técnica sobre las materias de su competencia<sup>10</sup>. En cada región hay una COMPIN y, además, en cinco regiones ésta tiene Subcomisiones, dotadas de idénticas atribuciones y funciones que ella<sup>11</sup>:

Cuadro N°5: Compin a nivel de regiones					
Región	Subcomisión	Subcomisión	Subcomisión	Subcomisión	Subcomisión
Arica y Parinacota					
Tarapacá					
Antofagasta					
Atacama					
Copiapó					
Coquimbo					
Valparaíso	Valparaíso	Viña del Mar	Aconcagua		
Lib. Gral. B. O'Higgins					
Maule					
Bío Bío	Concepción/Talcahuano	Bío Bío	Ñuble	Arauco	
Araucanía	Malleco	Cautín			
Los Ríos					
Los Lagos	Osorno	Llanquihue/Palena	Chiloé		
Aysén					
Magallanes					
Metropolitana	Norte	Sur	Sur Oriente	Oriente	Poniente

Sus profesionales tienen autonomía para emitir las decisiones y pronunciamientos en las materias de su competencia, a pesar de su dependencia de la SEREMI. Adicionalmente, *“(...) la Comisión podrá ser integrada, en casos particulares, por los funcionarios de los establecimientos de los Servicios de Salud, cuya opinión sea necesaria”*<sup>12</sup>, y todo establecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud debe colaborar en la realización de los exámenes y actuaciones clínicas requeridos por las COMPIN para fundamentar sus actos y resoluciones<sup>13</sup>. Las Comisiones *“sesionan de acuerdo a las disponibilidades locales, idealmente una vez por semana”*<sup>14</sup>.

En febrero de 2009 se creó oficialmente el Departamento de Coordinación Nacional de COMPIN (DCNC)<sup>15</sup>, dependiente de la Subsecretaría de Salud Pública, con el objeto de ser su referente técnico a nivel central, y el encargado de proporcionarles orientación y apoyar su gestión.

<sup>10</sup> En virtud de la Ley N° 19.937, sobre autoridad sanitaria y gestión de redes de salud.

<sup>11</sup> Por medio de la Circular N°15, de 9 de Febrero de 2005, que instruye sobre la organización de las comisiones de medicina preventiva e invalidez, bajo dependencia de las secretarías regionales ministeriales de salud y el apoyo a su funcionamiento.

<sup>12</sup> Artículo 46 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo N°136, de 2004, del MINSAL (publicado en el D.O. de 21 de abril de 2005).

<sup>13</sup> La Ley N° 19.937, de 2004, sobre Autoridad Sanitaria y gestión de redes de salud.

<sup>14</sup> “Manual de Proceso de los Trámites y Beneficios de las COMPIN”, Ministerio de Salud, diciembre de 2008. Pág. 7.

<sup>15</sup> Por medio del Decreto Exento N° 98, de 2009. Sin embargo, la Circular 15, de 9 de febrero de 2005, del MINSAL ya nombra a la Coordinadora Nacional de COMPIN.

## Procedimiento de calificación/certificación de la discapacidad ante la COMPIN<sup>16</sup>

Tales procedimientos se efectúan a petición del interesado, sus representantes o las personas o entidades que lo tengan a su cargo<sup>17</sup>. No obstante, el reglamento para la evaluación y calificación de la discapacidad en aplicación, incluye al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) entre los posibles solicitantes, sin fuente legal para ello<sup>18</sup>.

Para calificar la discapacidad, las COMPIN deben ceñirse a la Ley N° 20.422 y a los criterios que el MINSAL determine. Su informe debe contener, a lo menos, la indicación de la discapacidad y su grado; la deficiencia que la provoca; las aptitudes y habilidades que la persona conserva y las que puede desarrollar; aspectos de su personalidad y de su entorno familiar; los lineamientos generales de la rehabilitación que debe recibir y la periodicidad con que debe ser reevaluado. Para fundar su decisión debe contar con documentación suficiente, para lo cual puede<sup>19</sup>:

- realizar visitas domiciliarias a las personas en evaluación<sup>20</sup>;
- solicitar interconsultas o informes a profesionales del Sistema Nacional de Servicios de Salud; informes o historias clínicas a los establecimientos públicos o privados; y los antecedentes clínicos y otros a los profesionales y establecimientos tratantes, los que están obligados a proporcionarlos<sup>21</sup>.
- disponer la concurrencia del profesional o representante de la institución patrocinante;
- citar a las personas a exámenes y entrevistas. Si por inactividad del interesado se paraliza el procedimiento que inició, puede apercibirlo para que efectúe las diligencias dentro de treinta días hábiles, bajo pena de declararlo abandonado<sup>22</sup>.

Todo ello con la finalidad de reunir antecedentes, puesto que *“si fracasaren todas las acciones efectuadas conducentes a configurar una conclusión clínica sobre su estado, imposibilitando tener una convicción al respecto, el pronunciamiento que corresponde efectuar es rechazo de lo solicitado”*<sup>23</sup>. Ello, dentro de los siguientes plazos fatales: 20 días hábiles para calificar la discapacidad, desde la solicitud, y 5 días para certificarla, desde la calificación<sup>24</sup>.

---

<sup>16</sup> El procedimiento es el contenido en el “Manual de Proceso de los Trámites y Beneficios de las COMPIN”, ya citado. Cuando hay norma legal o reglamentaria expresa que lo regula, es citada. Aún cuando la competencia de las COMPIN en relación a la certificación de la discapacidad se extiende a diversos procedimientos, tales como los destinados a obtener acceso a beneficios arancelarios para la importación de vehículos para discapacitados lisiados, y a apoyos técnicos y rehabilitación física de víctimas de Violación de Derechos Humanos (PRAIS); y a beneficios para deudores habitacionales SERVIU y para deudores habitacionales ex ANAP solicitada por DIPRES, este estudio sólo se refiere al procedimiento regulado por la Ley N° 20.422.

<sup>17</sup> Artículo 13 de la Ley N° 20.422.

<sup>18</sup> Artículo 4° del Reglamento para la Calificación y Certificación de la Discapacidad.

<sup>19</sup> Artículo 7° del Reglamento para la Calificación y Certificación de la Discapacidad.

<sup>20</sup> De acuerdo al “Manual de Proceso de los Trámites y Beneficios de las COMPIN”, ya citado, si el beneficiario está postrado, hospitalizado o imposibilitado de acudir a la COMPIN por una causal de fuerza mayor, debe ser acreditado documentalmente. La Comisión debe procurar realizar una visita al domicilio o lugar en que se encuentre el beneficiario, pero si se encuentra en otra ciudad o región, debe solicitar a la que corresponda realizar el peritaje.

<sup>21</sup> Artículo 15 de la Ley N° 20.422.

<sup>22</sup> Artículo 16 de la Ley N° 20.422.

<sup>23</sup> “Manual de Proceso de los Trámites y Beneficios de las COMPIN”, pág. 10.

<sup>24</sup> Artículo 14 de la Ley N° 20.422.

Una vez que la COMPIN certifica la discapacidad, debe remitir los antecedentes al Servicio de Registro Civil e Identificación, para su inscripción automática en el Registro Nacional de la Discapacidad<sup>25</sup>. Antes de la vigencia de su nuevo reglamento<sup>26</sup>, el 27 de septiembre de 2012, el interesado debía solicitar a la Comisión un certificado que acreditara su calidad de persona con discapacidad, para ir a inscribirse en el Registro.

La percepción acerca de la forma en que se desarrollaba la calificación de la discapacidad, bajo la vigencia de la Ley N° 19.284, era más bien negativa, así durante la discusión de su proyecto de ley modificatorio se señaló que *“lo más trascendental del proyecto son los cambios que introduce (...) para calificar la discapacidad. Primero, se asegura una atención interdisciplinaria a cargo de profesionales calificados en materia de discapacidad. (...) porque la certificación es engorrosa y muchas veces no se atiende a la realidad (...)”*<sup>27</sup>.

Sin embargo, luego de casi tres años de vigencia de la Ley N° 20.422, implementadores de esta ley, ciudadanos usuarios y destinatarios de ella, han expresado una opinión negativa sobre la forma en que se califica y certifica la discapacidad. Así, se señala que es engorrosa y lenta; que hay diferencias de criterio entre las COMPIN; que muchas solicitudes son rechazadas o reciben una calificación baja para la situación del solicitante; que no se reciben oportunamente las citaciones para concurrir a evaluaciones o peritajes, o incluso que nunca se reciben.

A continuación se refieren algunos de los problemas detectados en relación a las COMPIN, algunos de los cuales son generales en relación a su organización, recursos y funcionamiento, y otros se refieren a la función de calificar y certificar la discapacidad.

#### **a) Excesivas funciones encomendadas a las COMPIN**

Las COMPIN tienen múltiples y diversas funciones<sup>28</sup>, *“(...) realizan actualmente un número considerable de trámites, aproximadamente 40. De ellos, la mayoría está relacionado con la evaluación de incapacidades transitorias y el pago de licencias médicas a los usuarios de FONASA. Así el 70% del tiempo de trabajo de los funcionarios está dedicado a esa labor, en desmedro de importantes tareas, como la calificación de la discapacidad. No obstante lo expuesto y que el número de licencias médicas tramitadas ha aumentado en los últimos cinco años, no se han incrementado sus recursos”*<sup>29</sup>.

Las Comisiones tienen limitaciones de personal y funcionan en la medida en que sus recursos lo permiten, pero responden a los lineamientos y sacan adelante los

---

<sup>25</sup> Artículo 17 de la Ley N° 20.422.

<sup>26</sup> Cuyo texto fue aprobado por medio de Decreto Exento N° 945, del Ministerio de Justicia, de 23 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial el 31 de marzo de 2012.

<sup>27</sup> Intervención de la diputada Angélica Cristi, durante la discusión en la Sala de la Cámara de Diputados del proyecto de ley, en la sesión celebrada el día 19 de junio de 2007.

<sup>28</sup> Consultar “Manual de Proceso de los Trámites y Beneficios de las COMPIN”.

<sup>29</sup> Susana Burgos, Jefa del DCNC, durante la tramitación del proyecto de ley que traspasa al FONASA la tramitación de las licencias médicas que indica (Boletín N° 7.899-11). Informe de la Comisión de Salud del Senado, de 24 de noviembre de 2011.

proyectos. Su planta administrativa es, en general, jornada completa y multifuncional, siendo difícil definir roles. Hay carencia de horas médicas, igual que en el resto de la salud pública, pues los médicos suelen tener sólo jornadas parciales. Por otra parte, es un tema técnico y con normativas antiguas que requieren de cierta *expertise*. Todo ello se traduce en listas de espera, alargar los plazos, lo que se traspa a las personas. El proyecto de implementación del Sistema de Calificación y Certificación de la Discapacidad en Red, administrado por el DCNC, es una oportunidad de cambiar la imagen de las COMPIN frente a los usuarios. Se espera que, si se hace bien, se podrán abordar otros temas más adelante<sup>30</sup>.

Dada la gran cantidad de funciones que deben cumplir las COMPIN, podrían reforzarse sus recursos humanos y dotarlas de mayores recursos materiales y tecnológicos para mejorar su gestión. Adicionalmente podría estudiarse crear una unidad administrativa dentro de cada COMPIN para encargarse de gestionar exclusivamente el procedimiento de calificación y certificación de la discapacidad.

#### **b) Falta de coherencia y uniformidad en las decisiones de las COMPIN**

La falta de uniformidad en las decisiones que adoptan las COMPIN al calificar y/o certificar la discapacidad es uno de los aspectos abordados en el Mensaje del Presidente de la República, de 16 de mayo de 2005, que inició la tramitación del proyecto que originó la Ley N° 20.422, al incorporar normas tendientes a la eliminación de las diferencias de criterio, en términos similares a las aprobadas en definitiva.

La Comisión Especial de Discapacidad de la Cámara de Diputados debatió acerca de la conveniencia de la uniformidad en la certificación, considerando la influencia que las singularidades de cada región o la residencia en una zona urbana o rural tiene en las posibilidades de cada persona<sup>31</sup>. Este tema siguió presente durante la discusión del proyecto, así, en relación a los nuevos parámetros para calificar la discapacidad, se señaló *“que se reflejarán en el reglamento y que (las normas incluidas) en el Título II del proyecto terminan con las diferencias de criterios que en la actualidad se dan entre las diversas Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN)”*<sup>32</sup>.

Finalmente, la Ley N° 20.422 dispuso que la calificación de la discapacidad debe hacerse de manera uniforme en el territorio nacional, como parte de la garantía de igualdad de condiciones para el acceso a los derechos y servicios que la ley contempla. Para ello el MINSAL debe establecer protocolos e instrucciones técnicas para aplicar e implementar dichos criterios, que debían ser los contenidos en las clasificaciones internacionales aprobadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>33</sup>.

En cuanto a la causa posible de la diferencia de criterios, debe recordarse que desde su creación las COMPIN han sido técnicamente autónomas, a pesar de sus cambios de

---

<sup>30</sup> Extracto de la entrevista realizada a Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, y Susana Burgos, médico funcionaria de dicho Departamento.

<sup>31</sup> Primer Informe de la Comisión Especial de Discapacidad de la Cámara de Diputados, de fecha 15 de mayo de 2007.

<sup>32</sup> Víctor Flores, Asesor de la División Jurídica de FONADIS. Discusión del proyecto de ley que originó la Ley N° 20.422, recogida en el Primer Informe de la Comisión de Hacienda del Senado, de fecha 10 de noviembre de 2009.

<sup>33</sup> Artículo 14 de la Ley N° 20.422.

dependencia administrativa<sup>34</sup>. Autonomía que puede haber facilitado el surgimiento de diferencias en el procedimiento empleado y en los criterios de calificación.

El MINSAL ha procurado sistematizar los procedimientos aplicados por las COMPIN, así creó un formulario único para la aplicación de las normas de la Ley N° 19.284 y su reglamento, y estableció un procedimiento; el año 2008 elaboró el “Manual de Proceso de los Trámites y Beneficios de las COMPIN” y, en febrero de 2009, creó el Departamento de Coordinación Nacional de COMPIN. A pesar de ello, subsistirían diferencias de criterio frente a casos similares, situación que podría tensionar el principio de igualdad ante la ley, en relación al acceso a beneficios legales.

La aplicación del nuevo instrumento para calificar y certificar la discapacidad, Instrumento de Valoración de Desempeño en Comunidad (IVADEC)<sup>35</sup>, contribuiría a uniformar los criterios empleados, puesto que, junto con introducir el enfoque biopsicosocial, incorpora un criterio objetivo que permitirá contar con una herramienta única que entrega resultados objetivos y comparables a nivel nacional<sup>36</sup>.

### **c) Falta de contratación de los profesionales requeridos por la Ley N° 20.422**

La Ley N° 20.422 dispone que, con la finalidad de asegurar una atención interdisciplinaria a cada persona que requiera ser calificada por las COMPIN, éstas deberían integrarse además por un psicólogo, un fonoaudiólogo, un asistente social, y un educador especial o diferencial, un kinesiólogo o un terapeuta ocupacional, según el caso, y si fuere pertinente, por uno o más especialistas, de acuerdo a la naturaleza de la discapacidad y a las circunstancias particulares de cada persona<sup>37</sup>.

A partir de 2011 se comenzó a fortalecer a los equipos encargados de certificar la discapacidad en COMPIN, mediante la incorporación de algunos profesionales. Ese año se distribuyeron 19 cargos a nivel nacional entre algunas SEREMI<sup>38</sup>. Durante el 2012 se desarrolló la primera fase de implementación del proyecto Sistema de Calificación y Certificación de la Discapacidad en Red, con un fuerte acento en el fortalecimiento de los equipos de trabajo, mediante:

- La compra de servicios profesionales.

Se entregó presupuesto a todas las SEREMI para contratar profesionales bajo la modalidad de “compra de servicios”, que se han incorporado a las COMPIN. También se han implementado puntos dispositivos en la Red Asistencial, distribuidos por

---

<sup>34</sup> El año 2005 fueron traspasadas desde los Servicios de Salud a las Secretarías Regionales Ministeriales, en virtud de la Ley N° 19.937, sobre autoridad sanitaria y gestión de redes de salud.

<sup>35</sup> Se basa en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la OMS, y se desarrolló en un proceso de cinco años, con el liderazgo del Departamento de Discapacidad y Rehabilitación, de la Subsecretaría de Salud Pública, y el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud/OMS y de un comité de aproximadamente 50 expertos. Se seleccionaron los 28 códigos CIF que se consideraron más relevantes para describir la situación de una persona en condición de discapacidad.

<sup>36</sup> Información proporcionada por Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, de la Subsecretaría de Salud Pública, y Susana Burgos, médico de dicho Departamento.

<sup>37</sup> Artículo 13 de la Ley N° 20.422.

<sup>38</sup> Información proporcionada por Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, de la Subsecretaría de Salud Pública, y Susana Burgos, médico de dicho Departamento.

Servicio de Salud, con la finalidad de reforzarla con profesionales contratados por Salud Pública, bajo la misma modalidad, para que complemente la labor de los equipos de Habilitación y Rehabilitación<sup>39</sup>. Para ello, se hizo un levantamiento a nivel de Redes y de COMPIN de los profesionales existentes y se ha procurado completar los equipos. No se ha contratado educadores diferenciales ni especiales. Pero, en general, se ha contratado fonoaudiólogo, asistente social, psicólogo y terapeuta ocupacional o kinesiólogo. El proyecto considera la habilitación de dos puestos de trabajo por dispositivo en la Red, incluyendo: mobiliario, PC, scanner, impresora, teléfono y puntos de voz y datos.

- La capacitación de los equipos de las COMPIN y de la Red Asistencial.

La capacitación consiste en la realización de talleres orientados a los profesionales y técnicos a cargo de la calificación y certificación de la discapacidad, con el objetivo de dar a conocer el sistema de trabajo y la herramienta de evaluación<sup>40</sup>. A la fecha se han realizado 10 talleres, para 13 regiones del país, restando sólo realizar el dirigido a las regiones de Atacama y Antofagasta, a comienzos de diciembre, con lo que se completaría la primera serie de capacitaciones de alcance nacional para 800 personas.

A partir de la capacitación y hasta el inicio de vigencia del nuevo reglamento de calificación y certificación de la discapacidad, hay un periodo de marcha blanca, para que los equipos adquieran habilidades en el uso del instrumento y consoliden la red local de discapacidad. El año 2013 comenzará el monitoreo y seguimiento del sistema, mediante indicadores de resultado y calidad.

Uno de los principales aspectos a desarrollar es la Red de Habilitación y Rehabilitación, pues se espera que los equipos técnicos de primera línea orienten al usuario y entreguen su opinión clínica formal, mediante evaluaciones e informes<sup>41</sup>.

La modalidad de incorporación de nuevos profesionales a los equipos de la COMPIN y de la Red Asistencial no es apropiada para retenerlos, lo que podría causar una rotativa de profesionales. Esto es, la pérdida de los recursos invertidos en capacitación y de la experiencia adquirida, lo que afectaría la consolidación y desempeño de los equipos.

#### **d) Carencia del nuevo reglamento de calificación y certificación de la discapacidad**

MINSAL y MIDEPLAN debían dictar un reglamento relativo a la forma de determinar la existencia de una discapacidad y su calificación antes del 11 de noviembre del año

---

<sup>39</sup> Se procuró fortalecer a las Redes Asistenciales con algunos profesionales en lugares específicos, definidos por cada Servicio, de acuerdo a la definición estratégica de sus Direcciones y referentes técnicos (Encargados de Discapacidad y Rehabilitación). El Servicio asigna un espacio en un hospital o consultorio y la Subsecretaría de Salud Pública asigna a profesionales de su dependencia, en una especie de comisión de servicio, y habilita los puestos de trabajo. Ese equipo tiene que trabajar de cerca con Rehabilitación de la Red, que apoya las evaluaciones, y son un punto de respuesta y de referencia rápido para la COMPIN.

<sup>40</sup> El objetivo de los talleres es capacitar a los equipos de la COMPIN y a los de la Red Asistencial en el uso de la herramienta y en el sistema, es decir, en el modelo de cómo se organizará el trabajo y relacionarán, de tal modo de coordinarse y comenzar a aplicar el nuevo modelo paulatinamente, puesto que se trata de un cambio significativo y que los equipos suelen no conocerse entre sí.

<sup>41</sup> Información proporcionada por Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, de la Subsecretaría de Salud Pública, y Susana Burgos, médico de dicho Departamento.

2010<sup>42</sup>. Para ello se formó una mesa de trabajo integrada por dichos ministerios y SENADIS.

En forma paralela, el Ministerio de Justicia, el Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCI), SENADIS y MIDEPLAN trabajaban en la elaboración del reglamento sobre el Registro Nacional de la Discapacidad. SENADIS solicitó formalmente al Ministerio de Justicia suspender su tramitación debido a que empleaba conceptos diversos del reglamento sobre calificación y certificación de la discapacidad, concretamente el vocablo “causa” en lugar de “tipo” de discapacidad en el artículo 5° del reglamento del registro. También informó que ese reglamento *“ha sufrido un estancamiento en su elaboración debido a diferencias conceptuales entre dicho Servicio y el Ministerio de Salud, particularmente en lo referente al contenido de la certificación de la discapacidad”*<sup>43</sup>.

Por lo anterior, el Ministerio de Justicia consultó a MIDEPLAN si era imprescindible suspender la tramitación del reglamento del registro y, si lo era, las alteraciones que habría que realizar, y agregó que *“ha tomado informalmente conocimiento sobre otras observaciones que el Ministerio de Salud estaría realizando respecto al Reglamento del Registro Nacional de la Discapacidad, por no ser congruente con el contenido actual del Reglamento de Calificación y Certificación en que ellos participan, lo que acarrearía eventuales descoordinaciones conceptuales entre ambos cuerpos normativos”*<sup>44</sup>.

MIDEPLAN respondió que *“(…) la terminología utilizada (…) es coincidente entre ambos instrumentos, sin que se aprecien fundamentos que hagan necesario rectificarla. Por lo expuesto, (…) resulta procedente que continúe su tramitación administrativa ante la Contraloría General de la República, sin que (…) sea necesario incorporar modificaciones a las disposiciones (…) de su artículo 5° (…)”*<sup>45</sup>.

De manera que el Reglamento del Registro Nacional de la Discapacidad<sup>46</sup> fue tramitado, publicado en el D.O. el 31 de marzo de 2012 y entró en vigencia el 27 de septiembre de 2012. Sin embargo, hasta la fecha no se ha dictado el nuevo reglamento de calificación y certificación de la discapacidad. Debido a ello siguen aplicándose las normas del reglamento que daba ejecución a la Ley N° 19.284<sup>47</sup>, a pesar de que las normas legales que lo sustentaban fueron derogadas, y que da cuenta de un paradigma superado sobre la discapacidad, al establecerla a partir de la comparación entre el solicitante y un arquetipo constituido por una persona sin discapacidad de similares condiciones. La concepción de la Ley N° 20.422<sup>48</sup>, en cambio, visibiliza la interacción entre la persona y las barreras que el entorno le pone para participar en la sociedad en igualdad de condiciones que las otras personas.

---

<sup>42</sup> Artículos 14 y 5° transitorio de la Ley N° 20.422.

<sup>43</sup> Por medio de Oficio Dir. N° 3612, de fecha 30 de mayo de 2011, del Servicio Nacional de la Discapacidad.

<sup>44</sup> Oficio Ord. N° 4112, de fecha 13 de junio de 2011, de la Subsecretaría de Justicia a la Subsecretaría de Planificación, reiterado por medio del Oficio Ord. N° 5517, de fecha 8 de agosto de 2011.

<sup>45</sup> Oficio Ord. N° 2848, de 4 de noviembre de 2011, de Subsecretaría de Planificación a la Subsecretaría de Justicia.

<sup>46</sup> Cuyo texto se contiene en el Decreto Exento N° 945, del Ministerio de Justicia.

<sup>47</sup> Dicho reglamento fue aprobado por medio del Decreto Supremo N° 2.505, de 1995, del Ministerio de Salud.

<sup>48</sup> Artículo 5° de la Ley N° 20.422.

El retraso en la entrada en vigor de este reglamento, fundamental para la aplicación de la Ley N° 20.422, ha tenido diversos efectos<sup>49</sup>:

- No ha podido aplicarse el nuevo instrumento para calificar y certificar la discapacidad, IVADEC, que se empleará tanto en el ámbito clínico, para la evaluación periódica de la persona en situación de discapacidad, como en el proceso de certificación de la discapacidad, para la valoración objetiva del caso.
- Ha dificultado la coordinación entre el DCNC, las COMPIN mismas y otras entidades. *“(…) es lo que (…) nos preocupa más, porque teniendo reglamento aprobado vamos a poder empezar a trabajar en esa línea (...). Es la instancia que no hemos podido generar porque no tenemos reglamento. Por ejemplo, el Registro Civil sabe lo que estamos haciendo y cuál va a ser el resultado de este proceso, pero tiene un reglamento vigente y un registro que tiene tales características y campos, (...) y están dispuestos a colaborar, pero no tenemos pie para decirles (que) hay que consensuar los dos reglamentos (...). Necesitamos tener algo oficial. En todo caso, el Subsecretario les avisó que estamos empezando (...) la marcha blanca. Por eso tampoco hemos cambiado los certificados, no lo haremos hasta que haya un (reglamento)”<sup>50</sup>.*

#### **e) Falta de recursos tecnológicos para la gestión y registro de los actos vinculados al procedimiento de calificación y certificación de la discapacidad**

Es otra de las dificultades que las COMPIN enfrentan en este ámbito y que ha impedido contar con información útil para mejorar su gestión, puesto que *“el levantamiento de información es muy limitado. (...) contamos con un sistema informático de licencias médicas, para todos los otros trámites, no. Entonces, funcionan dependiendo de la realidad local, con planilla Excel o con registro en archivo (...) SENADIS tenía un convenio con la Unión Europea (...) porque están en el tema de actualizar la ENDISC 2004 y querían datos objetivos (...) ofrecieron apoyarnos con presupuesto y personal para ir a las COMPIN a digitar y digitalizar los certificados de discapacidad del año 2010 y 2011. Eso está en curso (...) y además están digitando información en una base tipo. Vamos a tener, por lo menos, dos años y medio de información de discapacidad y (SENADIS) va a poder solicitar formalmente la información técnica necesaria, que también nos sirve. De hecho, ya estamos trabajando con el Departamento de Estadísticas e Información de la Salud, para incorporarlo (...). También (...) se van a empezar a levantar indicadores.”<sup>51</sup>*

La falta de datos acerca de los procesos que se realizan y de la forma en que se llevan a cabo, incluyendo sus tiempos y resultados, dificulta efectuar un diagnóstico acerca de sus obstáculos, así como de las mejoras que podrían introducirse para optimizar el tiempo y los recursos, y otorgar una mejor atención a sus usuarios.

---

<sup>49</sup> Información proporcionada por Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, dependiente de la Subsecretaría de Salud Pública, y Susana Burgos, médico de dicho Departamento.

<sup>50</sup> Entrevista a Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, y Susana Burgos, médico funcionaria de dicho Departamento.

<sup>51</sup> Entrevista a Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, y Susana Burgos, médico funcionaria de dicho Departamento, realizada el día 3 de septiembre de 2012.

## f) Efectos no deseados del establecimiento de plazos fatales

La incorporación de plazos fatales para la calificación y certificación de la discapacidad se debió a la Comisión Especial de Discapacidad de la Cámara de Diputados, que estimó conveniente *“establecer un plazo a los organismos encargados de pronunciarse sobre la discapacidad de una persona con el fin de no dejar en la indefensión a quienes así lo solicitaren, al transcurrir muchas veces largos períodos sin que se emita el pronunciamiento, ocasionando severos perjuicios a las personas que dependen de ello para la obtención de ciertos beneficios”*<sup>52</sup>. La lentitud de los procedimientos también era conocida en el MINSAL, al punto de que uno de sus representantes manifestó que *“uno de los elementos centrales en el proceso de modernización de las COMPIN, actualmente en estudio, dice relación con la certificación de las discapacidades y el modo de hacerlas más expeditas”*<sup>53</sup>.

El debate en dicha Comisión se extendió a las dificultades de las personas con discapacidad para acceder a las oficinas de COMPIN, estimándose necesario contar con un mecanismo que les permitiera desplazarse sin incurrir en mayores gastos y solicitaron a los representantes del Ejecutivo estudiar ese tema; los diputados también plantearon alternativas para facilitar el acceso al procedimiento y disminuir su duración, tales como que la calificación sea efectuada por los médicos tratantes, o en los hospitales en que se atiende a las personas, con apelación a la COMPIN, y que otras instituciones ubicadas, al menos, en las ciudades cabecera de provincia también pudieran certificar<sup>54</sup>.

Informantes claves<sup>55</sup> informaron que la incorporación de plazos, si bien disminuyó considerablemente los tiempos de respuesta, desde aproximadamente ocho o nueve meses a sólo un mes y medio, o dos, en capitales regionales y similares, habría jugado en contra de los solicitantes que viven en ciudades de menor tamaño (sin hospitales o centros de salud de mayor complejidad, y lejanas a la COMPIN). Sin embargo, no se sabe *“hoy día, en la práctica, cuánto es el tiempo de respuesta. En algunas (COMPIN) (...) es rápido, en general, en aquellas que tienen buena relación con los Servicios y cuentan con el apoyo de hospitales y de especialistas, por ejemplo, para formar una Comisión y que puede ser 2 ó 3 meses.”*<sup>56</sup>

Dado que la COMPIN debe tener antecedentes suficientes para formar su convicción, si no los tiene, por no recibir los antecedentes médicos y diagnósticos oportunamente, debe rechazar la solicitud o, si son insuficientes, asignar sólo el porcentaje de discapacidad acreditado. Si el solicitante desea perseverar, debe reiniciar el proceso.

---

<sup>52</sup> Primer Informe de la Comisión Especial de Discapacidad de la Cámara de Diputados, de fecha 15 de mayo de 2007.

<sup>53</sup> Director de la Comisión de Medicina Preventiva. Declaración recogida en el Primer Informe de la Comisión Especial de Discapacidad de la Cámara de Diputados, de fecha 15 de mayo de 2007, que consigna lo tratado y acordado en las sesiones celebradas entre julio de 2005 y mayo de 2007.

<sup>54</sup> Primer Informe de la Comisión Especial de Discapacidad de la Cámara de Diputados, de fecha 15 de mayo de 2007.

<sup>55</sup> Funcionarios municipales y de la COMPIN de la Región de Coquimbo.

<sup>56</sup> La causa de ello es la carencia de datos, que recién están empezando a ser levantados y digitalizados. Entrevista a Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, y Susana Burgos, médico funcionaria de dicho Departamento.

Funcionarios de la COMPIN señalaron tener dificultades para comunicarse en forma expedita con los solicitantes de localidades apartadas y de difícil acceso, para citarlos a peritajes o pedirles mayores antecedentes. Indicaron que, por ello, lo óptimo sería que las solicitudes se presentaran en el centro de salud que los atiende, para que éste las remita a la Comisión, junto con la ficha clínica y sus antecedentes, con el objeto de ahorrar tiempo y permitirle evaluar los antecedentes dentro de plazo.

Durante este año 2012 se inició la implementación del Sistema de Calificación y Certificación de la Discapacidad en Red, consistente en la organización y ordenación de los recursos para responder en forma oportuna y adecuada a las solicitudes de certificación, con la finalidad de mejorar el acceso a los beneficios sociales de las personas en situación de discapacidad<sup>57</sup>. El modelo incorpora a los equipos de la Red de Habilitación y Rehabilitación a la calificación de la discapacidad, mediante la entrega de información certera y contextualizada en informes obligatorios (biomédico, social e IVADEC)<sup>58</sup>. Se trata de que elaboren la propuesta de calificación basándose en las evaluaciones periódicas, usando el IVADEC, puesto que ellos se relacionan con dichas personas en su vida normal, los evalúan y planifican las intervenciones terapéuticas.

En cuanto al desconocimiento de los usuarios de la Ley N°20.422<sup>59</sup>, en relación a la nueva forma de calificar y certificar la discapacidad, SENADIS destinaría fondos, que se transferirían a la Subsecretaría de Salud Pública, para realizar talleres de difusión dirigidos a funcionarios municipales y de corporaciones del ámbito de la discapacidad, para que transmitan al usuario la información y antecedentes<sup>60</sup>.

En relación a las dificultades para concurrir a las evaluaciones desde comunidades rurales se ha señalado que *"tenemos que sacar los equipos a la calle y llevarlos a la gente para que puedan tener acceso los postrados, (las personas que viven en sectores) rurales, etc. (...). Pero tenemos una limitación de recursos (por ello) apoyamos a hospitales regionales, que cubren un área mucho más grande. (...) La idea es (hacerlo) en una segunda etapa, (ya que), como es algo nuevo, tenemos que tener resultados primero, (...) poder decir, efectivamente la herramienta es la adecuada. El modelo (...), según los indicadores, es también el apropiado y (...) poder justificar más presupuesto para esto."*<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Este proyecto fue elaborado por el DCNC y el Departamento de Discapacidad y Rehabilitación (DDR), dependientes de la Subsecretaría de Salud Pública. Información proporcionada por Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, de la Subsecretaría de Salud Pública.

<sup>58</sup> Esa información, que formaría una especie de expediente base, se enviaría a la COMPIN para que ratifique los antecedentes, evalúe lo que sea necesario, cite a la persona, si corresponde, o solicite otros antecedentes, y finalmente certifique la discapacidad según estos criterios.

<sup>59</sup> Información obtenida de los talleres y grupos focales desarrollados por el Departamento de Evaluación de la Ley en las regiones de Valparaíso y Coquimbo.

<sup>60</sup> Se está programando, por medio de un convenio, una serie de talleres por regiones, que se desarrollarán a medida que se realice la capacitación dirigida a los equipos de las Redes y COMPIN, encargados de calificar y certificar. Los talleres se realizarían este año, una vez que esos equipos estén más consolidados y el nuevo modelo más implantado, de manera que puedan difundir la información a las personas con discapacidad y explicarles de qué se trata (extracto de la entrevista realizada a Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, y Susana Burgos, médica funcionaria de dicho Departamento).

<sup>61</sup> Entrevista a Juan Ignacio Tocornal, Jefe del DCNC, y Susana Burgos, médica funcionaria de dicho Departamento.

El acceso de las personas con discapacidad a los procesos de calificación y certificación de la discapacidad se torna de alta complejidad cuando están postradas y/o residen en localidades apartadas y de difícil acceso, de manera que trasladar a los equipos profesionales a su domicilio o su localidad de residencia, según sea el caso, constituiría un paso necesario para otorgarles igualdad de condiciones en el ejercicio de sus derechos.

### **2.1.3 Consejo Consultivo de la Discapacidad**

El Consejo Consultivo de la Discapacidad, forma parte de la nueva institucionalidad pública para la discapacidad en Chile, y en ese sentido, su misión es hacer efectiva la participación y el diálogo social en el proceso de igualdad de oportunidades, inclusión social, participación y accesibilidad de las personas con discapacidad. Este Consejo, debe integrarse, por:

- La Directora Nacional del Servicio Nacional de la Discapacidad, quien preside el Consejo.
- Cinco representantes de organizaciones de personas con discapacidad de carácter nacional.
- Un representante del sector empresarial.
- Un representante de organizaciones de trabajadores.
- Dos representantes de instituciones privadas sin fines de lucro constituidas para atender a personas con discapacidad.

Entre las funciones, que la ley le encomendó al Consejo Consultivo, cabe destacar las siguientes:

- Emitir opiniones fundadas sobre la propuesta de política nacional para personas con discapacidad y sus actualizaciones, como asimismo sobre el plan de acción, en conformidad a la ley y el reglamento.
- Solicitar y recibir de los ministerios, servicios públicos y entidades en los que el Estado tenga participación, los antecedentes e información necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Recomendar los criterios y procedimientos de evaluación, selección y supervisión de los proyectos concursables financiados por el Servicio Nacional de la Discapacidad.
- Presentar al Director Nacional del Servicio la propuesta de adjudicación de los concursos de proyectos, previa evaluación técnica de las propuestas presentadas.
- Servir como instancia de consulta y apoyo para el desarrollo de las funciones del Servicio.
- Ser informado periódicamente de la marcha del Servicio y del cumplimiento de sus fines.

Ahora bien, en el marco del presente estudio, fue posible constatar que a 2 años de la entrada en vigencia de esta ley, el Consejo ha presentado una serie de dificultades para constituirse y entrar en funciones. Esto, porque a la fecha sigue pendiente la designación de algunos representantes de las organizaciones de personas con discapacidad.

Consultadas las autoridades de SENADIS sobre esta situación, señalaron: *“esta dificultad se habría producido por una exigencia legal que obliga a que las organizaciones tengan representatividad nacional”*<sup>62</sup>.

Sobre este Consejo cabe señalar, que la ley anterior también contemplaba esta figura, pero en un rol más bien directivo y resolutorio, cuestión que la nueva ley modificó, restringiéndolo a un carácter más bien consultivo. Esto podría explicarse, por el rol resolutorio que hoy le corresponde ejercer a la Dirección y Subdirección de SENADIS. Sin embargo, pareciera entrar en contradicción con los fines de participación y representatividad que persigue el Consejo.

Ahora bien, consultadas diversas organizaciones sobre la existencia y rol del Consejo, la mayoría de ellas, declararon que no lo conocen y que no saben que funciones le corresponde ejercer. Luego, al ser consultadas por el rol, que ellas esperarían que cumpliera, estas señalaron que *“debía tratarse de un Consejo más bien resolutorio que consultivo, esencialmente participativo y representativo de la diversidad de instituciones vinculadas a la temática de discapacidad”*<sup>63</sup>

Respecto al funcionamiento ideal de un Consejo de este tipo, los grupos consultados, plantearon la necesidad de contar con Consejos con presencia más bien regional y local, con amplio conocimiento de las especificidades de las personas con discapacidad que habitan en cada territorio. Ya que sólo de esa forma, se puede incidir con propiedad en “la adopción a la medida” de las políticas, programas y ayudas técnicas que cada persona o grupos de personas necesitan.

Con relación al desconocimiento de esta institucionalidad, los entrevistados señalaron que esto se debería a la no materialización de su constitución e implementación y a la falta de difusión de la ley que lo establece.

Con todo, finalmente, cabe señalar que en algunas localidades, fue posible observar la existencia de Consejos Comunales Informales en materia de discapacidad, donde sería interesante conocer en mayor profundidad sus logros y dificultades, de modo de generar transferencia de buenas prácticas para la generación de institucionalidad representativa.

Al cierre de este informe, no se había constituido el Consejo Consultivo de la Discapacidad, debido a las dificultades subyacentes para completar la nomina de sus integrantes.

#### **2.1.4 Comité Interministerial de Desarrollo Social**

La Ley N° 20.422 creó el Comité de Ministros de la Discapacidad como entidad encargada de llevar adelante la coordinación política intersectorial en materia de discapacidad. Sin embargo, este Comité, en virtud de la Ley N° 20.530, que creó el Ministerio de Desarrollo Social, pasó a ser Comité Interministerial de Desarrollo Social. Este nuevo Comité tiene por funciones asesorar al Presidente de la República en la determinación de los lineamientos de la política social del Gobierno y constituir una instancia de coordinación, orientación, información y acuerdo para los ministerios y servicios que lo integran.

---

<sup>62</sup> Elia Puentes. Jefa jurídica. David Pelizzari. Asesor jurídico. SENADIS.

<sup>63</sup> Hector Ahonzo. Representante de organización para personas con discapacidad. Tongoy.

<b>Cuadro N°6: Comparación Ley 20.422 y Ley 20.530</b>		
	<b>Comité de Ministros de la Discapacidad Ley N° 20.422</b>	<b>Comité Interministerial de Desarrollo Social Ley N° 20.530</b>
<b>Funciones</b>	<p>Proponer al Presidente de la República la política nacional para personas con discapacidad</p> <p>Velar por el cumplimiento de esa política</p> <p>Asegurar su calidad técnica, coherencia y coordinación intersectorial</p> <p>Contratar entidades externas a los organismos del Estado que ejecutan y coordinan las acciones y prestaciones sociales que ofrecen a personas con discapacidad, para que efectúen evaluaciones periódicas de su calidad, costo, efectividad e impacto</p> <p>Fijar las modalidades y procedimientos de para dichos contratos</p>	<p>Asesorar al Presidente de la República en la determinación de los lineamientos de la política social del Gobierno</p> <p>Actuar de instancia de coordinación, orientación, información y acuerdo para los ministerios y servicios que lo integran</p> <p>Reemplazar al Comité de Ministros creado por la Ley N° 20.422 y cumplir sus funciones</p>
<b>Integración</b>	<p>Ministros de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Planificación, quien lo preside</li> <li>◦ Educación</li> <li>◦ Justicia</li> <li>◦ Trabajo y Previsión Social</li> <li>◦ Salud</li> <li>◦ Vivienda y Urbanismo</li> <li>◦ Transportes y Telecomunicaciones</li> </ul>	<p>Ministros de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Desarrollo Social, quien lo preside</li> <li>◦ Hacienda</li> <li>◦ Secretaría Gral. de Presidencia</li> <li>◦ Educación</li> <li>◦ Salud</li> <li>◦ Vivienda y Urbanismo</li> <li>◦ Trabajo y Previsión Social</li> <li>◦ Servicio Nacional de la Mujer</li> </ul> <p>Sólo pueden asistir quienes estén ejerciendo el cargo de Ministro</p> <p>Cuando trate materias de la Ley N° 20.422:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ No requiere que se integren estos ministros</li> <li>◦ Debe adoptar las medidas necesarias para contar con la participación de los M. de Justicia y de Transportes y Telecomunicaciones</li> <li>◦ Debe abordarlas en forma prioritaria</li> </ul>

Invitados con derecho a voz		El M. de Desarrollo Social puede invitar a participar, con derecho a voz, a otros Secretarios de Estado, funcionarios de la Administración del Estado o personas de reconocida competencia en el ámbito social
Secretaría	Secretaría ejecutiva: Dirección Nacional del Servicio Nacional de la Discapacidad	Secretario: un profesional del Ministerio de Desarrollo Social propuesto por el ministro y aprobado por el Comité, quien levanta las actas de las sesiones
Acuerdos		Son vinculantes Los que deban materializarse mediante actos administrativos dictados por un ministerio, debe expedirlos el M. de Desarrollo Social Quórum: mayoría absoluta de los asistentes. Empate: decide el voto del ministro presidente

#### **a) Debilitamiento de la coordinación política intersectorial en materia de discapacidad**

Las funciones de la entidad política coordinadora en el tema discapacidad se ampliaron considerablemente cuando se pasó desde el Comité de Ministros de la Discapacidad al Comité Interministerial de Desarrollo Social, dejando de ser la discapacidad su única temática y preocupación, para tener que abarcar todas las vinculadas a la política social del Gobierno y a los ministerios y servicios que lo integran.

Ello dificultaría al Comité operar eficientemente, aún cuando la Ley N° 20.530 declara que el tema de discapacidad tiene prioridad para ser tratado por él.

#### **b) Debilidades en la integración y funcionamiento del Comité Interministerial**

En cuanto a la integración del Comité, la Ley N° 20.530 excluyó la participación del Ministro de Hacienda y del Ministro Secretario General de la Presidencia, cuando deba tratarse el tema de la discapacidad. Sin embargo, estas autoridades sí deben estar presentes cuando se traten los otros temas de competencia del Comité.

En el mismo sentido, cuando el Comité deba conocer las materias reguladas por la Ley N° 20.422 *“deberá adoptar las medidas necesarias para contar con la participación de los Ministros de Justicia y de Transportes y Telecomunicaciones”*. De manera que la asistencia de estos ministros no es obligatoria, a pesar de que es esencial que sus ministerios actúen coordinadamente en materia de discapacidad, ya que del primero depende el servicio encargado de llevar el Registro Nacional de la Discapacidad, y las materias de competencia del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones son esenciales para la accesibilidad de las personas con discapacidad y su real inclusión social.

Por otra parte, la decisión de que la participación de los ministros integrantes del Comité debía ser personal e indelegable, adoptada con la finalidad de que participaran en él personas investidas de la autoridad suficiente para adoptar decisiones y compromisos por parte del Ministerio respectivo, puede haber tenido el efecto no deseado de disminuir las posibilidades de reunir al menos cuatro ministros para tratar temas vinculados a la planificación y coordinación de tareas, sin que haya una crisis o urgencia de por medio.

### **c) Exclusión del organismo técnico en materia de discapacidad**

La Ley N° 20.530 confió la función de actuar de secretaría técnica del Comité a un profesional del Ministerio de Desarrollo Social, y no al Servicio Nacional de la Discapacidad, a través de su Dirección Nacional, como era en el Comité de Ministros de la Discapacidad, creado por la Ley N° 20.422. Tampoco considera la posibilidad de que dicho Servicio o un funcionario de su dependencia sea el secretario técnico en relación a las sesiones en que se traten materias relacionadas con la discapacidad.

El Servicio Nacional de la Discapacidad tampoco es considerado expresamente por la Ley N° 20.422 modificada como organismo técnico asesor del Comité cuando trate el tema de la discapacidad, salvo que el Ministro de Desarrollo Social invite a uno o más de sus funcionarios a asistir a alguna sesión y a participar en ella con derecho a voz, en ejercicio de la atribución conferida en términos amplios por la Ley N° 20.530.

## **2.1.5 Registro Nacional de la Discapacidad**

El Servicio de Registro Civil e Identificación administra el Registro Nacional de la Discapacidad, donde se reúnen antecedentes sobre:

- Las personas cuya discapacidad haya sido calificada y certificada por el COMPIN
- Las personas naturales que presten servicios de apoyo o asistencia a personas con discapacidad
- Las personas jurídicas que actúen en el ámbito de discapacidad
- Sentencias judiciales en la que se designe curador en los casos de personas con Discapacidad mental

Estar inscrito en el RND permite acceder a planes, programas y beneficios en áreas tales como: ayudas técnicas, apoyo en educación, financiamiento de proyectos, beneficios arancelarios y tributarios, accesibilidad al transporte público de pasajeros y estacionamientos preferenciales, inserción y capacitación laboral, etc.

### **a) Falencias del nuevo Reglamento del Registro Nacional de Discapacidad**

El Decreto N°945 Exento, promulgado el 23 de diciembre de 2010, que aprueba el Reglamento del Registro Nacional de la Discapacidad y cuya vigencia comenzó a regir el 27 de septiembre de 2012, no incorpora los instrumentos y criterios contenidos en

las calificaciones internacionales aprobadas por la OMS, aún cuando el artículo 14º de la ley Nº20.422 lo estipula como obligatorio. Como una aproximación al universo total de personas inscritas en esta condición, el Servicio de Registro Civil e Identificación informó un total de 41.530 registrados entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de octubre de 2012 (Tabla 2.1.5).

Los problemas de coordinación intersectorial y la falta de la dictación oportuna del Reglamento de Calificación y Certificación de la Discapacidad, habrían obstaculizado el propósito básico que persigue la creación de un Registro Nacional de la Discapacidad, cual es reunir y mantener antecedentes detallados de las personas con discapacidad y organizaciones de y para personas con discapacidad, que permitan su identificación y la elaboración de estadísticas sociales, territoriales y por tipo de discapacidad, entre otras. Dichas estadísticas constituyen una herramienta facilitadora y efectiva para el diseño y planificación de políticas públicas, planes y programas en su beneficio.

**Cuadro N° 7: Personas inscritas en el Registro Nacional de Discapacidad.**

*Información ingresada desde el 1 de enero de 2011 al 31 de Octubre de 2012*

Región	Tipo Discapacidad				Total
	Física	Psíquica	Sensorial	Totales	Discapacitados
ARICA Y PARINACOTA	347	179	298	824	634
TARAPACA	549	140	390	1.079	911
ANTOFAGASTA	564	177	381	1.122	885
ATACAMA	326	79	169	574	451
COQUIMBO	1.102	318	841	2.261	1.944
VALPARAISO	4.339	1.272	2.442	8.053	6.359
METROPOLITANA	8.545	1.998	5.778	16.321	12.755
O'HIGGINS	1.632	370	985	2.987	2.387
MAULE	1.118	311	952	2.381	2.097
BIO BIO	3.616	835	2.316	6.767	5.927
ARAUCANIA	1.482	361	1.076	2.919	2.494
LOS RIOS	590	145	419	1.154	1.040
LOS LAGOS	1.035	393	994	2.422	2.057
AYSEN	543	200	224	967	788
MAGALLANES	517	175	402	1.094	801
<b>Total País</b>	<b>26.305</b>	<b>6.953</b>	<b>17.667</b>	<b>50.925</b>	<b>41.530</b>

Fuente: Subdirección de Estudios y Desarrollo. Servicio de Registro Civil e Identificación

**b) Desinterés de las personas con discapacidad por realizar su inscripción en el Registro**

A agosto de 2010, el número de personas inscritas en el RND ascendía a 172.181, de un total de 2.068.072 proyectado por la ENDISC-CIF 2004. La falta de interés por inscribirse, según lo expresado por las organizaciones y personas entrevistadas, se debería fundamentalmente a que:

- No se visualizan los aportes ni los beneficios concretos que otorgaría la inscripción en el RND ya que, en general, los programas, pensiones y beneficios, son otorgados principalmente en función del nivel de pobreza y

no de la necesidad relacionada con la situación de discapacidad que les afecta, manifestando que *“estos beneficios son más bien asistenciales. Pero no resuelven el tema de educación y de salud en su real magnitud”* y *“no existe acceso a los beneficios para todos, por un tema socioeconómico. Por ende el RDN no le sirve a todos”*<sup>64</sup>

- Existe un *“desconocimiento general sobre el tema, su utilidad, su forma de inscripción y los beneficios que aporta estar inscrito”* y su tramitación resulta *“lenta, costosa y difícil”*<sup>65</sup>.
- Estar inscrito en el Registro puede provocar mayor discriminación, lo que se acrecienta por el temor a la posibilidad de que la inscripción se transforme en información de acceso público.

### **c) Beneficios de la inscripción en el Registro Nacional de la Discapacidad percibidos por las personas con discapacidad**

En opinión de los representantes de organizaciones de personas con discapacidad entrevistadas, la inscripción en el RND puede implicar una serie de beneficios, los que principalmente se enfocan a la posibilidad de obtener ayudas técnicas y acceder a programas asistenciales para grupos socioeconómicos más vulnerables.

Adicionalmente, se menciona como un aspecto positivo el hecho de que las instituciones públicas dispongan de información y estadísticas más reales y concretas de las personas con discapacidad, lo que favorecería la elaboración de políticas públicas y la postulación, desarrollo y ejecución de planes y programas enfocados a su integración y participación social.

Otro beneficio destacado por la ciudadanía se refiere al acceso a los estacionamientos reservados exclusivamente para personas con discapacidad que portan su credencial del registro nacional de la discapacidad. Este beneficio constituye un ejemplo específico de beneficios relacionados con el reconocimiento social de la necesidad de asistencia que requieren las personas con discapacidad debido exclusivamente a su condición.

## **2.2 REGLAMENTOS DE EJECUCIÓN DE LA LEY N° 20.422: ESTADO ACTUAL**

La Ley N°20.422 delegó el desarrollo de una serie de temáticas como el nuevo sistema de calificación y certificación de la discapacidad, a la potestad reglamentaria. De esta forma, la ley mandató expresamente que las carteras de Desarrollo Social, Salud, Trabajo, Vivienda, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones debían ejercer su potestad reglamentaria para desarrollar las normas legales. Sin embargo, no hizo el mismo encargo al MINEDUC.

---

<sup>64</sup> Grupos focales realizados en las regiones de Valparaíso y Coquimbo.

<sup>65</sup> Grupos focales realizados en las regiones de Valparaíso y Coquimbo.

A la fecha, luego de más de 2 años de vigencia de la ley, y habiendo transcurrido todos los plazos establecidos, sólo se han dictado 5 de los 9 reglamentos que la ley expresamente mandató modificar o regular por primera vez. Sobre los motivos de ello han quedado en evidencia en el curso del presente estudio, las dificultades de coordinación entre las diversas carteras para concordar los textos reglamentarios.

Frente a lo anterior, no existe ninguna autoridad, incluida SENADIS, dotada de la potestad de fiscalizar que se cumplan los plazos, que se ponga en vigencia la nueva normativa o que se den los lineamientos necesarios para la dictación e implementación progresiva y armónica de toda la normativa reglamentaria. Esto ha producido, no sólo incumplimientos en la dictación de los reglamentos, sino que también, se han dictado reglamentos accesorios como el relativo al Registro Nacional de la Discapacidad, sin que se haya dictado previamente el reglamento principal que regula la forma y procedimiento para calificar y certificar la discapacidad, al que el primero debe estar supeditado.

Otra situación producida tiene que ver con la ilegalidad que la Contraloría General de la República ha advertido, no tomando razón de algunos reglamentos, por no ajustarse al estándar que establece el espíritu de la ley, sino que más bien restringirlo, afectando con ello, el ejercicio del derecho protegido. Un ejemplo es el caso de la normativa reglamentaria que regularía el sistema de selección preferente para la contratación de personas con discapacidad en la Administración Pública, cuyo reglamento fue objetado por el Órgano Contralor, por medio de su Dictamen N°1.076, de 6 de enero de 2012<sup>66</sup>.

Con todo, la ausencia de readecuación o de nueva regulación reglamentaria tiene también un trasfondo de principios y de aplicación efectiva del enfoque de derechos humanos, ya que la ley y su normativa reglamentaria deben propiciar un cambio de paradigma en torno a la concepción de la discapacidad en Chile. De ahí, la importancia de que la potestad reglamentaria no sólo opere dentro de los plazos establecidos, sino que también contribuya desde su rol de implementador, a materializar los cambios que el legislador se propuso.

En el cuadro que se inserta a continuación se visualiza el estado actual de los reglamentos de ejecución de la Ley N° 20.422:

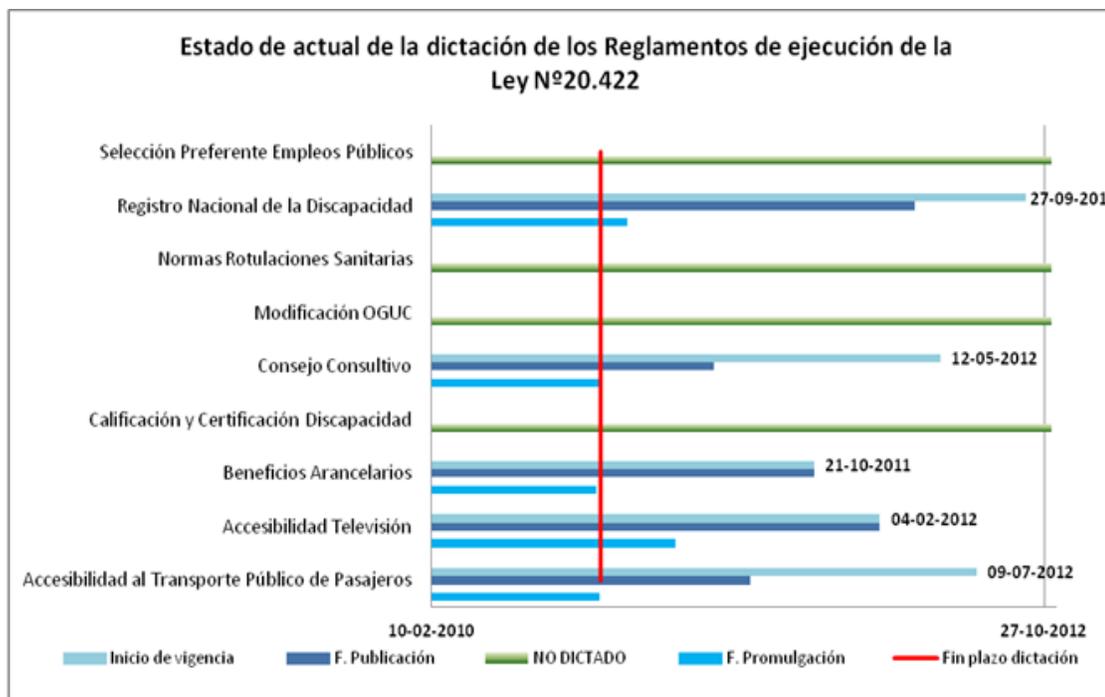
---

<sup>66</sup> Las razones de la representación de dicho reglamento fueron, por una parte, no haber constancia de haberse efectuado el proceso de consulta a las organizaciones de personas con discapacidad que mandata la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas y, por la otra, el hecho de que la preparación de la nómina de candidatos que se proponen a la superioridad finaliza los procesos de selección de personal para proveer cargos de alta dirección pública, pero no aquellos regidos por las Leyes N° 18.834 y 18.883, los cuales concluyen sólo cuando la autoridad efectúa el nombramiento de la persona seleccionada de la nómina propuesta por el comité de selección.

<b>Cuadro N° 8 : Reglamentos de ejecución de la Ley N° 20.422: Estado actual</b>		
<b>Materia</b>	<b>Ministerio u órgano responsable según Ley N° 20.422</b>	<b>Reglamento</b>
Calificación y certificación de la discapacidad	MINSAL y MIDESO	
Mecanismos de comunicación audiovisual que posibiliten el acceso de la población con discapacidad auditiva a la programación de los canales de televisión abierta y proveedores de televisión por cable	MIDESO, MTT y SECYEGOB	D.S. N° 32, de 10.03.2011, de MIDEPLAN.
Normas para nuevas obras y edificaciones; condiciones para el ajuste gradual de las obras y edificaciones existentes a las nuevas exigencias de accesibilidad e incorporación de exigencias de accesibilidad a las viviendas destinadas a personas con discapacidad en la OGUC	MINVU	
Fijar características de la señalización, espacio y acceso a asientos en medios de transporte público	MTT y MIDESO	D.S. N° 142, de 08.11.2010, de MIDEPLAN <sup>67</sup> .
Incorporación de normas de protección a las personas con discapacidad visual en el uso de productos farmacéuticos, alimentos de uso médico y cosméticos en los reglamentos sanitarios que regulen su producción, registro, almacenamiento, tenencia, distribución, venta e importación y características		
Selección preferente de personas con discapacidad en los procesos de selección de personal del sector público, en igualdad de mérito	MIDEPLAN y M. Hacienda P. Judicial P. Legislativo M. Público	
Regulación de exención arancelaria y beneficios tributarios para la importación de vehículos, ayudas técnicas, equipos, elementos y medicamentos para terapia y rehabilitación; equipos, maquinarias y útiles de trabajo diseñados o adaptados para ser usados por personas con discapacidad, entre otros	M. Hacienda	D.S. N° 1253, de 03.11.2010, del M. de Hacienda.
Funcionamiento del Registro Nacional de la Discapacidad	M. Justicia y MIDEPLAN	D.S. Ex N° 945, de 23.12.2010, del M. de Justicia.
Regulación del Consejo Consultivo de la Discapacidad	MIDEPLAN	D.S. N° 141, de 08.11.2010, de MIDEPLAN.

<sup>67</sup> Sin embargo, la Resolución Ex N° 3218., de 03.11.2011, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial el día 15.02.2012, prorrogó la entrada en vigor de algunas normas del Decreto Supremo N° 142, de 2010.

Por su parte, el cuadro siguiente muestra los tiempos en que el Poder Ejecutivo ha ido cumpliendo con el mandato de la Ley N° 20.422 en orden a ejercer su potestad reglamentaria de ejecución de la ley, en las materias señaladas.



### 2.3 RECURSOS DE INFORMACIÓN SOBRE DISCAPACIDAD

En la actualidad la información con que trabaja el SENADIS sobre la situación de la discapacidad en Chile, se basa principalmente en los resultados arrojados por el Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile ENDISC-CIF y se complementa con el resto de las encuestas oficiales disponibles y censos de población.

La ENDISC-CIF se realizó entre el 2 de agosto de 2004 y el 30 de septiembre del mismo año, en el marco del Convenio de Colaboración Interinstitucional entre el Fondo Nacional de la Discapacidad y el Instituto Nacional de Estadísticas. La encuesta contempló una muestra de 13.350 viviendas, 11.000 de las cuales corresponden a unidades del área urbana y 2.350 del área rural, a lo largo de todo el país. Los resultados arrojaron una proyección de un total de 2.068.072 personas con discapacidad en el país<sup>68</sup>. La ENDISC 2004 contempla información sobre la prevalencia de los distintos tipos y grados de discapacidad, y la forma en que esta condición afecta a las personas con discapacidad en su integración y desarrollo social.

<sup>68</sup> Primer Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile, ENDIC-CIF, 2004

Al igual que el resto de las encuestas disponibles (ver cuadro comparativo en 2.1.4), constituyen una aproximación a la realidad que afecta a las personas con discapacidad, proporcionando una proyección general de ésta. Sin embargo, las encuestas no contemplan el grado de especificidad y sistematización necesaria para diseñar y ejecutar planes y programas locales y territoriales. Tampoco permiten el seguimiento y actualización del estado, categorías, causales, condiciones y evolución de las personas con discapacidad.

Aún cuando SENADIS administra una base de datos con información sobre organizaciones de y para personas con discapacidad, ésta requiere ser complementada y actualizada en forma permanente para lograr una visión más concreta de la realidad que facilite y promueva la interrelación de las organizaciones, necesidad expresada por ellas mismas durante el desarrollo de los talleres realizados en el estudio.

La falta de información es expresada como una preocupación por parte de las personas con discapacidad. Durante el desarrollo de dichas actividades, los participantes manifestaron su preocupación por *“la urgente necesidad de que el Estado cuente con un catastro que le permita determinar quiénes y cuántas son las Personas con discapacidad y sus características. Al no contar con esta información, finalmente le consultan a las mismas organizaciones”*.

Diferentes organismos públicos incorporan información relevante sobre discapacidad durante los procesos administrativos internos que realizan en el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, cabe destacar la información recabada y proporcionada al SENADIS por el Ministerio de Educación, desde el año 2010, año en que se implementó una plataforma de registro de información. Dicha información considera parámetros establecidos en la CIF<sup>69</sup>, no obstante no es centralizada en una base de datos estandarizada.

**Cuadro N°9: Encuestas consideradas por SENADIS como fuente de información.**<sup>70</sup>

ENCUESTA	Variables de discapacidad consideradas	Definición de discapacidad	Prevalencia determinada en encuesta
CENSO 2002	Total y Severa	Ceguera total Sordera total Mudez Lisiado/parálisis Defic. Mental	2,2%
CASEN 2003 68.150 hogares entrevistados	Severa y moderada	Deficiencia para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oír</li> <li>• Ver</li> <li>• Hablar</li> <li>• Deficiencia Mental</li> </ul>	3,6%
CASEN 2006 73.720 hogares de 335 comunas del país	Autovalente Leve Moderado Grave o postrado	Condición deficitaria de salud de larga duración: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ceguera o dificultad, aún usando lentes</li> <li>• Sordera o dificultad auditiva aún usando audífonos</li> <li>• Mudez o dificultad en el habla</li> <li>• Dificultad física y/o movilidad</li> <li>• Dificultad mental o intelectual</li> </ul>	6,9%

<sup>69</sup> Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), aprobada por la Organización Mundial de la Salud de las Naciones Unidas el año 2001.

<sup>70</sup> Adicionalmente SENADIS informó la integración de información recopilada a través de sistemas de Previsión Social, Educación, especialmente la información proporcionada por escuelas especiales, COMPIN, Registro Nacional de la Discapacidad, Ficha de Protección Social, encuesta INJUV2009-2011 y ENCAVI 2006

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad psíquica o psiquiátrica</li> </ul>	
CASEN 2009 71.460 hogares del país de 334 comunas.	Autovalente Leve Moderado Grave o postrado	Condición deficitaria de salud de larga duración: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ceguera o dificultad, aún usando lentes</li> <li>• Sordera o dificultad auditiva aún usando audífonos</li> <li>• Mudez o dificultad en el habla</li> <li>• Dificultad física y/o movilidad</li> <li>• Dificultad mental o intelectual</li> <li>• Dificultad psíquica o psiquiátrica</li> </ul>	<b>7,6%</b>
ENCAVI 2000 ENCUESTA DE CALIDAD DE VIDA Y SALUD MINSAL – INE 6.228 hogares	Leve Moderado Permanentes Transitorias	Dificultad en realización de actividades funcionales e integración. Acceso a servicios y beneficios especiales por discapacidad. Dolores crónicos o recurrentes, su localización y limitaciones que produce	<b>21,7%</b>
ENCUESTA NACIONAL DE SALUD ENS 2009-2010 5.416 personas	Mucha, demasiada	Dificultad para realizar tareas de trabajo y del hogar	<b>6,9%</b>
ENDISC-CIF 2004 13.350 Viviendas	Leve Moderado Severa	Dificultad en áreas: Visión y audición, capacidad para moverse, comprensión y comunicación, actividades de la vida diaria, desempeño de actividades vitales, aparatos y sistemas orgánicos vitales, capacidad para relacionarse con otras personas, participación y aceptación social, dispositivos de apoyo, servicios utilizados y necesitados, interrelaciones y derechos	<b>12,93%</b>

Fuente: Recopilación Departamento de Evaluación de la Ley

### 2.3.1 Proyección de recursos de información

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad (PLANDISC) constituye un avance en el diagnóstico y estado de las prestaciones y acciones que el Estado dirige a las personas con discapacidad, a través de mesas de trabajo intersectoriales y consultas públicas.

En lo relativo a la clasificación y proyección de la información disponible, se contemplan actividades tales como<sup>71</sup>:

- Crear un sistema digital con los certificados de discapacidad de la COMPIN.
- Interconectar a los Ministerios interesados en tener información consolidada de la discapacidad por Rut. (Ficha protección social)
- Diseñar e implementar un simulador estadístico que permita proyectar las prevalencias de la discapacidad para el periodo 2010-2018.
- Levantar información de la oferta pública y privada dirigida a las personas con discapacidad.
- Estimar y caracterizar la demanda social de las personas con discapacidad.
- Proyectar oferta, demanda y brechas de cobertura al periodo 2012-2018, utilizando una plataforma informática.

<sup>71</sup> "Seguimiento, evaluación y fortalecimiento de políticas descentralizadas de inclusión social de las personas con discapacidad en Chile". SENADIS

El PLANDISC esta conformado por tres etapas, las que en materia de recopilación de información, contemplan las siguientes tareas:

- a) Etapa de Diagnóstico de la situación actual, levantamiento de línea base de la oferta pública y de la demanda, determinación del déficit.

Finalizada en Septiembre de 2012, contempla la elaboración de un informe técnico que describe el mapa actual de prestaciones dirigidas a las personas con discapacidad, y el levantamiento de información sobre prestaciones de los ministerios que forman parte del Comité Interministerial.

- b) Etapa de elaboración del Plan de Acción, PLANDISC 2010-2018

Esta etapa contempla el diseño e implementación del “sistema de indicadores y seguimiento”, mediante la realización de una plataforma informática que apoye el sistema de indicadores, permitiendo el seguimiento y monitoreo del Plan.

- c) Presentación del PLANDISC al Comité Interministerial de Desarrollo Social y al Consejo Consultivo de la Discapacidad, para su aprobación final y firma del documento.

Al término del presente informe, SENADIS se encuentra desarrollando la segunda etapa del PLANDISC, la que se espera finalice en diciembre de 2012. Concluída ésta, se espera contar con indicadores generales y vinculados sobre la situación de la discapacidad en Chile, a partir datos y estadísticas disponibles en los diferentes organismos del Estado, con especial énfasis en la información territorial manejada por los municipios.

### **2.3.2 Información necesaria para la elaboración de políticas públicas, planes y programas**

“El propósito del PLANDISC es ordenar la oferta pública existente dirigida a las personas con discapacidad y estructurar los diferentes compromisos gubernamentales establecidos mediante la coordinación de los organismos públicos y privados que trabajan en favor de la integración social de las personas con discapacidad, tanto a nivel central como regional”<sup>72</sup>.

Sin embargo, como se ha mencionado en los puntos anteriores, la adecuada planificación de políticas públicas, planes y programas orientados a facilitar la inclusión y participación de las personas con discapacidad, requiere información detallada y específica relativa a cuántas y quiénes son las personas con discapacidad, además del detalle de la clasificación de discapacidad con la que fue evaluada.

---

<sup>72</sup> Plan Nacional de Acción para la Integración Social de las Personas con Discapacidad 2004-2010 Informe País. FONADIS

La vinculación y proyección de los datos e información que considera el PLANDISC no permite responder a las preguntas planteadas en el párrafo anterior, centrándose principalmente en la recopilación y proyección estadística de la información disponible.

## **2.4 COORDINACION INTERSECTORIAL: AVANCES Y DIFICULTADES**

Entre los principios que la ley N°20.422 debe aplicar, se encuentra el de la intersectorialidad, en virtud de la cual las políticas, en cualquier ámbito de la gestión pública, deben considerar como elementos transversales los derechos de las personas con discapacidad<sup>73</sup>.

A partir de la publicación de la ley, la discapacidad dejó de concebirse como un problema que afecta sólo a las personas que la presentan y a sus familias, sino que debe ser abordada por la sociedad en su conjunto, mediante la gestión coordinada e intersectorial del Estado.

En este estudio, a partir de la información proporcionada por los implementadores de la ley, se resumen los avances y problemas presentados en la aplicación de este principio.

### **2.4.1 Del Comité de Ministros de la Discapacidad al Comité Interministerial de Desarrollo Social**

En la primera sesión del Comité de Ministros de la Discapacidad, realizada el 29 de octubre de 2010, entre otros, se adoptan tres acuerdos fundamentales para la coordinación política intersectorial en materia de discapacidad a nivel nacional y regional:

- Encomienda a la Secretaria Ejecutiva del Comité de Ministros efectuar las acciones pertinentes para obtener la designación de contrapartes técnicas en cada uno de los ministerios representados en el Comité, a objeto de abordar los temas de discapacidad en forma permanente.
- Encomienda a la Secretaria Ejecutiva del Comité efectuar las acciones de coordinación a través del SENADIS para la elaboración de los convenios de colaboración interministeriales que fijarán las materias de trabajo para cada sector, en materia de discapacidad.
- Encomienda a la Secretaria Ejecutiva del Comité ejecutar las acciones pertinentes, a objeto de replicar en cada Región el Comité de Ministros a través de los Seremis.

En la sesión del 15 de diciembre de 2011 del Comité Interministerial, se acuerda reforzar el trabajo de los Comités Regionales de la Discapacidad mediante una comunicación enviada a todos los Secretarios Regionales Ministeriales presentes en el Comité, reiterando la importante labor regional que deben impulsar en el tema de la Discapacidad.

---

<sup>73</sup> Artículo 3º, de la Ley N° 20.422

## **2.4.2 Coordinación intersectorial a nivel nacional. Las Mesas Político-Técnicas intersectoriales**

SENADIS desarrolló las acciones destinadas a obtener la designación de una contraparte técnica en cada uno de los Ministerios miembros del Comité de Ministros, con los cuales intenta trabajar coordinadamente. Por otro lado, y siguiendo en la línea de los acuerdos adoptados por el Comité, ha desarrollado acciones en coordinación con los Ministerios del Comité, que se han traducido en la suscripción de Convenios de Colaboración o Transferencia de Recursos.

Estas mesas abordan los ámbitos de acción distinguidos en la Política Nacional de la Discapacidad, que son: Salud, Educación, Investigación, Desarrollo e Innovación, Inclusión Laboral y Previsión Social, Accesibilidad Universal, Acceso a la Justicia, Promoción de Derechos, Participación Política y Social, Cultura, Deporte y Recreación.

## **2.4.3 Coordinación intersectorial a nivel regional.**

### **a) El Comité Regional de la Discapacidad**

Si bien el Comité de Ministros se creó como el ente coordinador de las políticas en materia de discapacidad y logró posicionar la importancia de la labor intersectorial en materias de discapacidad, a nivel regional no ha funcionado como se esperaba. Basta comprobar que el Comité Interministerial de Desarrollo Social creado por la Ley N° 20.530, este año 2012, y hasta el 20 de noviembre, no ha sesionado para abocarse al tema de discapacidad. Esto influye claramente en los Comités Regionales, que si bien en general se han constituido y han celebrado reuniones en las diferentes regiones del país, no presentan un plan de trabajo definido en el tema de la discapacidad, sino que más bien adoptan acuerdos de reunión en reunión.

Dado que los secretarios regionales ministeriales funcionan en base a instrucciones centrales, si no reciben directrices desde la autoridad central, es difícil que se ocupen de un tema que no es prioritario para su cartera. De esta forma, la labor depende de la voluntad, compromiso y cercanía con el tema de la discapacidad de cada secretario ministerial.

En el tema de los secretarios regionales ministeriales cabe hacer notar que la falta de continuidad en sus cargos es otro obstáculo para el funcionamiento del Comité.

### **b) Las Mesas de Trabajo en regiones**

Para una mejor comprensión del funcionamiento de las Mesas de Trabajo en regiones, en este informe se han clasificado en “sectoriales”, que se forman para abordar una temática específica entre Senadis y el Ministerio o servicio específico relacionado (Trabajo, Educación, Salud, etc.), y las “territoriales”, que dicen relación con la organización administrativa territorial que cubre la Mesa de Trabajo (Regional, Provincial, Comunal).

Bajo esta forma de funcionamiento es donde se encuentran los mayores avances en cuanto a las actividades desarrolladas en favor de la Discapacidad en Regiones.

Las Mesas Sectoriales se conforman para tratar sobre una temática específica a través de un ciclo de reuniones técnicas para abordar problemas en esa área. Las dificultades que se aprecian tienen que ver con la inasistencia de los integrantes o la falta de continuidad de los mismos. Además, la insuficiente formalización de estas instancias impide la representatividad y toma de decisiones.

En las Mesas Territoriales se aprecia una mayor actividad, pero se ven enfrentadas a lo mencionado en párrafos anteriores, y que se refiere a las grandes extensiones territoriales que Senadis debe cubrir con un escaso número de profesionales.

## **2.5 PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE INSTITUCIONALIDAD ASOCIADA A LA LEY.**

### **2.5.1 Temática de la discapacidad en la opinión pública en Chile.**

La discapacidad en Chile es una temática que ha ido posicionándose cada vez con más fuerza en los últimos 20 años. Los estudios de opinión pública consultados indican que la discriminación arbitraria así como las percepciones asociadas a los derechos de las personas discapacitadas, se han ido modificando paulatinamente, de este modo la población estaría modificando sus actitudes hacia una cada vez mayor conciencia de sus derechos. Este movimiento de la percepción ciudadana podemos apreciarlo a través de un conjunto de ítems consultados en sucesivos estudios los años 1996, 2000, 2003, 2004 y 2011. Tales consultas han sido desarrolladas por la Universidad de Chile-Fundación Ideas, Universidad Católica de Chile-Unicef e Instituto de Derechos Humanos. Los siguientes son los resultados respecto a 3 ítems formulados como escala likert: *transporte, trabajo y educación*. En todos los estudios apreciamos una actitud discriminadora declarada, que oscila entre el 27% y el 6% de la población dependiendo del campo temático y el año de consulta.

#### **a) Uso de servicios de transporte: “es preferible que los discapacitados no usen el Metro a que se tenga que gastar dinero en construir accesos para ellos”.**

Año 1996: 17% Acuerdo (UCHILE-IDEAS)

Año 2000: 6% Acuerdo (UCHILE-IDEAS)

Las mediciones realizadas entre 1996 y 2000 registraron una disminución de 11 puntos para este ítem, lo que refuerza el hecho que el derecho a la accesibilidad al transporte público se afianzó entre esos años.

#### **b) Mundo del trabajo: “aunque no nos guste, las personas con discapacidad son un obstáculo en el trabajo”.**

Año 1996: 24% Acuerdo (UCHILE-IDEAS)

Año 2000: 10% Acuerdo (UCHILE-IDEAS)

Año 2011: 9,34% Acuerdo (INDH)

Respecto al mundo del trabajo, podemos apreciar la disminución de la posición discriminadora de un 24% (1996) a un 10% el 2000, es decir, 14 puntos. Por su parte, la encuesta desarrollada por el INDH el 2011 registra un porcentaje similar.

**c) Mundo de la educación: “los alumnos con discapacidad deben ir en un colegio especial, para no entorpecer la educación de los otros alumnos que no son discapacitados”**

Año 2004: 27% Acuerdo (UNICEF)

Año 2011: 20,7% Acuerdo (UNICEF)

De acuerdo a la medición realizada por Unicef y la Universidad Católica de Chile, en el curso de 6 años la discriminación o negación declarada en el espacio escolar disminuyó en torno a los 6 puntos, situándose en un 20% de la población infantil.

Como señaláramos, los estudios muestran una modificación de la conciencia pública respecto de los derechos de las personas con discapacidad, existiendo un desarrollo paulatino expresado a lo largo de las últimas décadas, de una conciencia de integración e inclusión a las personas con discapacidad. Sin embargo, cabe señalar la posible y perceptible disminución de esta conciencia solidaria, en cuanto la referencia a la discapacidad se hace menos genérica y más concreta a nivel de las prácticas involucradas, como es el caso del estudio desarrollado por Unicef y la consulta respecto a la integración escolar.

### **2.5.2 Grados de conocimiento sobre institucionalidad de la Ley 20.422.**

La percepción ciudadana respecto al campo específico de la información y el conocimiento de la Ley N° 20.422 refleja las condiciones sobre las cuales se desarrollan las conversaciones y análisis de la ciudadanía, ello contiene al menos 2 elementos a considerar:

- a) Como señaláramos, lo que llamamos percepción ciudadana es una compleja red de personas, actores sociales y organizaciones que poseen distintos ‘capitales sociales y culturales’ para interpretar la ley. Es así como hemos de considerar que la ley, si bien se encuentra disponible para su consulta, el proceso de apropiación y comprensión del texto está acompañado de obstáculos que tienen como consecuencia distintos grados de conocimiento.
- b) Existen distintos grados de conocimiento, atención e interés por parte de la ciudadanía respecto a estas materias, aunque cabe suponer que la información específica sobre la Ley N° 20.422 circula con mayor intensidad entre las organizaciones de y para personas en situación de discapacidad.

Considerando estos antecedentes el Estudio se concentró en un foco de indagación específico referido a la institucionalidad contemplada en la Ley 20.442. Así la realización de 6 grupos focales con organizaciones de y para personas con discapacidad en las regiones de Valparaíso (3) y Coquimbo (3), en el marco de la realización de los Talleres de Evaluación Ciudadana de la

Ley, se concentraron en evaluar las instituciones a las cuales la ley les asigna determinadas funciones y responsabilidades: Senadis, Consejo Consultivo, Compín y Registro Nacional de la Discapacidad.

Para efectos metodológicos, la información producida en este proceso fue complementada en términos de su validez con la realización de 20 entrevistas semiestructuradas en las que también se abordaron, temáticamente, estas 4 instancias.

**Análisis de los datos:** El primer trabajo de análisis de los grupos focales y el taller realizado consiste en escuchar y sistematizar la conversación, distinguiendo la información de lo que aparece como redundante, es decir, lo que aparece reiterada y frecuentemente mencionado por parte de los participantes. A su vez, organizando los contenidos de las conversaciones se establecen relaciones de semejanza y diferencia en la forma y fondo de lo que es abordado. De este modo es posible observar básicamente dos niveles de información, sobre los 4 aspectos específicos de la Ley N° 20.422 enfocados desde la percepción ciudadana: *información escasa o suficiente y apropiada.*

**a) Información escasa en relación a:**

- **CONSEJO CONSULTIVO DE LA DISCAPACIDAD.**

Para abordar las temáticas asociadas al Consejo Consultivo de la Discapacidad, la conversación de los grupos focales fue orientada a través de las siguientes consultas: ¿Sabe que la ley contempla la existencia de un Consejo Consultivo de la Discapacidad?, ¿Sabe cuáles son las funciones del Consejo Consultivo de la Discapacidad?, ¿Sabe cómo las organizaciones pueden participar en el Consejo Consultivo de la Discapacidad?. Los resultados muestran que este es uno de los aspectos más desconocidos de la Ley N° 20.422.

Las reflexiones de los participantes respecto al Consejo Consultivo están en primer lugar marcadas por la desinformación respecto a la existencia, funciones y mecanismos de participación, luego de esta constatación la conversación va construyendo la percepción de que este aspecto de la ley se encontraría desenfocado, ya que la normativa legal privilegiaría la participación de organizaciones de y para personas con discapacidad con representación a nivel nacional, con los sesgos que ello implica, en términos de recoger las diversas realidades del mundo de la discapacidad (pertinencia territorial, tipo de discapacidad, etc.).

- **COMISIONES DE MEDICINA PREVENTIVA E INVALIDEZ (COMPIN).**

Respecto a este ámbito las consultas desarrolladas en la conversación fueron las siguientes: ¿Se ha vinculado con la Compín en relación con la calificación de la discapacidad de alguna persona?, ¿Sabe usted que se cambiará la forma de calificar las discapacidades?, ¿Sabe en qué consiste el cambio que se hará en la forma de calificar las discapacidades?.

Los resultados arrojan la existencia de desinformación respecto al procedimiento de calificación y certificación desarrollado por la Compin, así como respecto a los cambios que establece la ley y que no se encuentran actualmente operativos. En relación a su funcionamiento como entidad, se percibe un trabajo que genera un exceso de trámites, de carácter confuso y poco eficiente para la acreditación de discapacidad. Esta visión es acompañada por diversos actores que perciben el escenario actual como necesario de ser modificado.

**b) Información suficiente y apropiada en relación a:**

- SERVICIO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD.

Respecto a este ámbito las consultas fueron las siguientes: ¿Se ha relacionado usted de alguna manera con SENADIS?, ¿Sabía usted que FONADIS fue reemplazado por SENADIS?, ¿Sabía usted que SENADIS además de otorgar ayudas técnicas tiene otras funciones?, ¿Tiene conocimiento acerca de las nuevas funciones de SENADIS?, Si usted ha requerido algo de SENADIS ¿lo ha obtenido?

La mayoría de los consultados manifiestan altos niveles de conocimiento sobre el quehacer actual de Senadis como el ente del Estado especializado en la materia, lo que de paso anticipa, con diferentes grados, el conocimiento del cuerpo legal en relación a los cambios desde la antigua institucionalidad (Fonadis) y las nuevas funciones asignadas por la Ley N°20.422. En este sentido, las inquietudes ciudadanas no son diferentes a las expresadas por otros actores y expertos en el área. Desde las organizaciones y actores consultados, Senadis requeriría mayor apoyo para la realización plena de sus labores, lo cual se puede sintetizar en el deseo de que éste sea un organismo descentralizado, que responda a la realidad territorial, que represente las diversas discapacidades, teniendo tanto las funciones como las atribuciones adecuadas.

- REGISTRO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD.

En relación al RND las consultas fueron las siguientes: ¿Está usted, su familiar o miembros de su organización inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad?, ¿Conoce la utilidad de estar inscrito en el Registro Nacional de la Discapacidad?, ¿Le parece positivo que exista un Registro Nacional de la Discapacidad?

Uno de los aspectos centrales del registro se refiere al bajo nivel de incorporación de personas con discapacidad, esto estaría asociado a una percepción que coloca en tela de juicio su utilidad y pertinencia para cierto sector socioeconómico. De paso se discute el efecto estigmatizador que éste tendría. Por su parte, la mayoría de los inscritos señala haberse registrado por los beneficios económicos y las facilidades que otorga para trámites específicos. Con todo, destaca la percepción de que existe descoordinación y ausencia de criterios técnicos adecuados para el trabajo de los distintos órganos responsables del registro estadístico, contabilización e identificación de personas con discapacidad.

### 2.5.3 Protección e igualdad de oportunidades.

Los contenidos de las conversaciones producidas en el marco del Taller de Evaluación Ciudadana de la Ley y los Focus Group implementados, han sido consistentes y correspondientes con los estudios y consultas generadas por organismos como Senadis y organizaciones de la sociedad civil quienes han desarrollado sus propios informes de diagnóstico<sup>74</sup>. Al respecto, gran parte de los consultados manifiesta su preocupación respecto al hecho de que a la fecha se han venido realizando una serie de estudios que abordando la temática de la discapacidad, han levantado diagnósticos que debiesen ser canalizados a las autoridades e implementadores correspondientes.

En este sentido, este informe recoge tales demandas señalando la importancia que poseen los procesos participativos, y en ese mismo marco, complementar y reafirmar la necesidad de otorgar seguimiento a los compromisos institucionales emanados de la ley cuando éstos han sido identificados. En este sentido, el hecho que se hayan dictado a la fecha sólo 5 de los 9 reglamentos que la ley expresamente mandató elaborar indica ciertos vacíos que no son objeto de control (fiscalización y coordinación). Esta labor probablemente debiese ser parte de un ente como Senadis. El siguiente cuadro establece una relación entre el diagnóstico de la situación realizada por la ciudadanía y el reglamento pendiente.

<b>Cuadro N° 10: Percepción ciudadana y vínculo con reglamentos pendientes</b>		
Diagnóstico Diálogos Participativos, Focus y Taller de Evaluación	Responsable	Reglamento pendiente
Tramitación engorrosa, poco clara y extensa para acreditar discapacidad en la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN). Falta información y difusión para efectuar trámite de acreditación de invalidez.	Ministerio de Salud	Calificación y certificación de la discapacidad
La atención en las instituciones públicas es deficiente, lo que se traduce en una serie de obstáculos de inclusión.	Ministerio de Salud	Rotulación de medicamentos en sistema braille
Discriminación en procesos de selección para acceder a empleos, ya que muchas de las pruebas que deben realizarse no son accesibles para las personas con discapacidad. Escasez de fuentes laborales para personas con discapacidad, sobre todo en las comunas rurales. Faltan políticas y programas de apoyo para la empleabilidad y el microemprendimiento de personas con discapacidad.	Ministerio del Trabajo	Selección preferente de personas con discapacidad en la Administración pública
Los espacios públicos en general no se encuentran habilitados de manera correcta para el acceso de todas las personas, sobre todo en las zonas rurales, donde no cuentan con veredas adecuadas, ni calles pavimentadas para el tránsito de personas con discapacidad (sillas de ruedas, bastones, etc.). Señalética inadecuada en los espacios públicos. Ejemplos: letreros ocupan espacios en veredas que no siempre cuentan con el espacio suficiente para el tránsito expedito de las personas con discapacidad, la señalética para las personas ciegas se encuentra en braille, en vez de incorporar elementos sonoros que informen al respecto, etc.	Ministerio de Obras Públicas	Readecuación de normas de construcción pública y privada
No existen normas para la construcción de viviendas accesibles, debiendo ser modificadas por quienes las adquieren para	Ministerio de Vivienda y	Readecuación de normas de construcción pública y

<sup>74</sup> Destaca el Informe de Senadis sobre diálogos participativos donde se recogen 122 problemáticas reconocidas en los territorios visitados.

<p>permitir el uso de las personas con discapacidad.          Los interiores de las construcciones no respetan las normas internacionales de accesibilidad, como por ejemplo el ancho de las puertas.          El MINVU entrega un subsidio adicional a las personas con discapacidad para modificar sus casas, cuando todas las construcciones debieran ser implementadas de forma accesible, independiente de si en el momento que son entregadas hay o no habitantes con discapacidad.</p>	Urbanismo	privada
---	-----------	---------

## 2.6 PRESUPUESTOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA LEY (CEAL)

### 2.6.1 Evolución del presupuesto legalmente asignado para la ejecución de la Ley Nº 19.284, en el período 2008-2009, y de la Ley Nº 20.422, en el período 2010-2011

La estructura de los ingresos del Servicio está compuesta por los subtítulos: 05 (Transferencias Corrientes) con un promedio en los años de estudio de 18%, Otros Ingresos Corrientes (08) con un 0.45%, Aporte Fiscal (09) un 81.5%, Saldo Inicial de Caja (15) con un 0.02% de los Ingresos del Servicio. Sólo en 2010 se incorpora el subtítulo 10 (Venta de Activos no financieros) que representó un 0.01% del presupuesto de ese año.

En tanto, la estructura de gastos está compuesta por los subtítulos: Gastos en Personal (21) en promedio con un 20.9%, Bienes y Servicios de Consumo (22) con un 5.1%, Prestaciones de Seguridad Social (23) un 0.13%, Transferencias Corrientes (24) un 73.1%, Adquisición de Activos no financieros (29) con un 0.62%, Servicio de la Deuda (34) en promedio con un 0.01% y el Saldo Final de Caja (35) en promedio un 0.01% del presupuesto asignado.

La ilustración que se presenta a continuación representa el presupuesto legalmente asignado para la institución en los años de estudios.

**Ilustración 1: Presupuesto Total legalmente asignado a SENADIS 2008-2011**



**Fuente:** Elaboración CEAL, en base a información Ley de Presupuesto 2008,2009, 2010 y 2011, [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

La asignación de recursos ha experimentado mayores variaciones desde la entrada en vigencia de la Ley N° 20.422. De acuerdo a ello, se puede señalar que el aumento del presupuesto 2011 con respecto a 2010, fue de un 14.72%, y de 2010 comparado con 2009 fue de un 3.59%. En contraste, en el periodo 2008-2009 el presupuesto total legalmente asignado, aumentó sólo en un 1.42%, sin embargo es preciso señalar que en estos años regía la anterior Ley N° 19.284 que confería a FONADIS menor número de atribuciones que las establecidas en la actualidad.

Con respecto al subtítulo Gasto en Personal (21), este experimentó un cambio fuerte en 2010 (11.3%), situación que se justifica por la entrada en vigencia de la Ley N° 20.422, y el comienzo de la implementación gradual de las oficinas regionales de SENADIS, que contemplaban una dotación de personal mayor que la del FONADIS. En 2011 todas las regiones ya contaban con Direcciones Regionales, razón por la cual el presupuesto asignado a este subtítulo evidencia un aumento de 53.72% respecto del año anterior. Según información proporcionada por SENADIS, hasta mediados del año 2010, la institución contaba con 3 funcionarios por región, salvo las regiones VIII y Metropolitana, con 4 y 8, respectivamente. A partir del 2011 paulatinamente se incorpora un director por cada región y la dotación aumentó de 3 a 4, de 4 a 5 y de 8 a 9 respectivamente.

## **2.6.2 Modificaciones presupuestarias durante el año y ejecución de los subtítulos de ingresos y gastos de cada ejercicio**

En 2008 el presupuesto inicial de la institución correspondió a M\$ 9.986.873, el cual experimentó un alza de 7.27%. Este incremento provino del aumento en los ingresos de los subtítulos 08, 09 y 15, los cuales permitieron a la institución contar con mayor presupuesto vigente para los subtítulos 21, 22, 23,24 y 34<sup>75</sup>.

En 2009 el presupuesto inicial de la institución correspondió a M\$ 10.128.810, el cual experimentó un alza de 5.15%, que provino del aumento en los ingresos de los subtítulos 09 y 15, los cuales permitieron a la institución contar con mayor presupuesto vigente para los subtítulos 21, 22, 23 y 34. En tanto el subtítulo 24, Transferencias corrientes, presentó un baja de un 2.9%, lo cual repercutió en un baja en el monto asignado al ítem 581.

En 2010 el presupuesto inicial de la institución correspondió a M\$ 10.492.729, al cual se le efectuaron 7 modificaciones durante el año<sup>76</sup>, con lo que finalmente experimentó un alza de 22.72%. Cabe destacar que no todas las modificaciones significaron un alza en la asignación del presupuesto, por ejemplo, en virtud del Decreto N°338 los subtítulos 29 y 22<sup>77</sup> sufrieron una baja de 5% con respecto a lo inicialmente asignado, ambas bajas relacionadas con el

---

<sup>75</sup> Es decir: Otros Ingresos Corrientes (08), Aporte Fiscal (09), Saldo Inicial de Caja (15), Venta de Activos no financieros (10), Gastos en Personal (21), Bienes y Servicios de Consumo (22), Prestaciones de Seguridad Social (23), Transferencias Corrientes (24), Adquisición de Activos no financieros (29), Servicio de la Deuda (34), Saldo Final de Caja (35).

<sup>76</sup> Decreto N° 338 19-03-2010, Decreto N° 448 21-04-2010, Decreto N° 747 06-07-2010, Decreto N° 746 06-07-2010, Decreto N° 1009 09-09-2010, Decreto N° 1500 13-12-2010 y Decreto N° 1678 30-12-2010. Para un mayor detalle de estas modificaciones ver Anexo.

<sup>77</sup> La tabla 4 señala que la disminución del subtítulo 22 es de un 4.35%, esto se debe a que en el Decreto N°1500 13/12/2010 experimentó un alza M\$ 3.500 (pesos 2010), lo que hace que el porcentaje de variación al final del año sea menor.

Aporte Fiscal. Otra situación interesante de destacar es que en virtud del Decreto N°1009 se realizó una modificación que no incluyó variación de los Ingresos, sino de los Gastos, así el subtítulo 23 experimentó un alza de M\$ 92.734 (pesos 2010), que provenían de una disminución en el subtítulo 24 por igual monto. Esta baja no se ve reflejada en la Tabla 4, debido a que, en virtud el Decreto N°1500, experimentó un alza mucho mayor, lo que repercutió en que este subtítulo presenta finalmente un alza de un 4.5%.

En 2011 el presupuesto inicial de la institución correspondió a M\$ 12.036.986, al cual se le efectuaron 9 modificaciones durante el año<sup>78</sup>, experimentando un alza de 6.16%. Al igual que en 2010 las modificaciones experimentadas no sólo representaron aumentos en el presupuesto inicial, sino que en virtud del Decreto N° 505, el Aporte Fiscal disminuye, y consigo el presupuesto vigente de los subtítulos 21, 22 y 24, aunque para los dos primeros subtítulos esta baja no se refleja en la Tabla 4, debido a que Gastos en Personal anteriormente, en virtud del Decreto N° 416, había presentado un alza mayor a la baja sufrida, y a que Bienes y Servicios de Consumo, con posterioridad a la modificación, presenta un alza en su presupuesto vigente mucho mayor a la disminución. Por lo anterior, este subtítulo al final del año presenta un alza de 18.99%. En cambio, el subtítulo 24, en 2011, sólo presentó disminuciones en su presupuesto (Decreto N° 505 y N° 1358), lo que repercute en que el presupuesto inicial sea menor en un 7.21% al presupuesto vigente al final del año.

Respecto de los indicadores de gestión, la tabla 2 presenta dos ejemplos relacionados con el gasto de operación versus la dotación y las transferencias corrientes. Para lo anterior, es preciso señalar que se considera, para todos los efectos, los gastos administrativos, como la suma de los Subt. 21 (Gastos en Personal) y 22 (Bienes y Servicios de Consumo).

**Tabla 1: Indicadores de Gestión (moneda año 2011, M\$)**

	2008	2009	2010	2011
<b>Gasto de operación por funcionario<sup>79</sup> (M\$/funcionario)</b>	21.410	23.256	22.093	27.085
<b>Porcentaje del Gasto en Programas del Subt. 24 sobre Gasto de Operación*100</b>	308	253	259	161

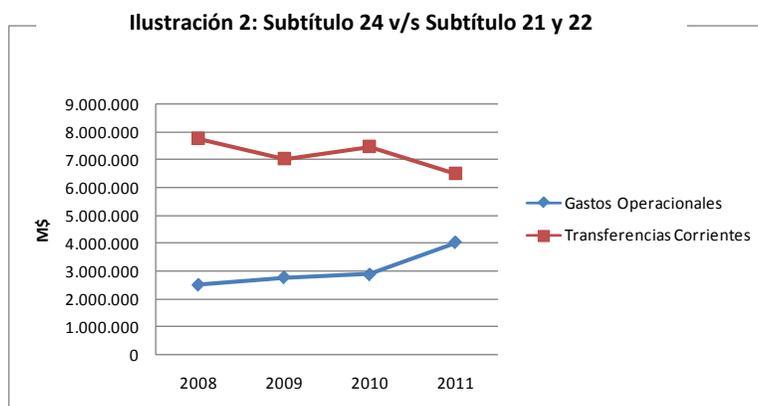
**Fuente:** Elaboración CEAL, en base a Informes de Gestión e Informes Trimestrales (4to Trimestre) años 2008,2009, 2010 y 2011.

Para el primer indicador que entrega la relación de gasto operacional por funcionario, se puede observar que sólo en 2010 se presentó una disminución respecto de los otros años, y su explicación radica en el hecho de que los gastos en 2010, si bien presentaron un alza, éste solo fue de un 3.07%. Muy por debajo de los otros años, en que este porcentaje superó las 2 cifras. Respecto de 2011, que presenta un aumento importante, cabe destacar que ambas variables crecieron significativamente, tanto el gasto en un 39.4% respecto del año anterior, y la dotación en un 13.7%, respecto del año anterior. Del segundo indicador, año a año se visualiza una disminución de esta relación, lo que se explica bajo la lógica que al disminuir el numerador (Transferencias corrientes) y aumentar el denominador (Gastos Operacionales),

<sup>78</sup> Decreto N° 288 16-03-2011, Decreto N° 416 08-04-2011, Decreto N° 505 19-04-2011, Decreto N° 779 09-06-2011, Decreto N° 1128 08-08-2011, Decreto N° 1144 09-08-2011, Decreto N° 1358 30-09-2011, Decreto N° 1634 01-12-2011 y Decreto N° 1805 23-12-2011. Para un mayor detalle de estas modificaciones ver Anexo.

<sup>79</sup> Gasto de operación corresponde a la suma del Subt. 21 y 22. En tanto la dotación efectiva corresponde a la extraída de la Tabla 3.

este valor se hace cada vez menor. Gráficamente se puede ver representado en la figura que se muestra a continuación



**Fuente:** Elaboración CEAL, en base a Informes de Gestión e Informes Trimestrales (4to Trimestre) años 2008,2009, 2010 y 2011.

Respecto a las iniciativas de inversión, que comprende los gastos en estudios básicos y proyectos y programas de inversión como las consultorías, este servicio no presenta gasto asociado, por lo que no se puede evaluar como indicador de la misma manera que con el subtítulo 24.

### 2.6.3 Evolución Horizontal y Vertical de la ejecución presupuestaria

La siguiente tabla presenta la ejecución presupuestaria de SENADIS en el periodo de estudio.

**Tabla 2: Evolución de la ejecución presupuestaria al 4to trimestre (moneda 2011)**

Subt.	Clasificación Económica	2008	2009	2010	2011
	<b>INGRESOS</b>	<b>10.537.520</b>	<b>10.540.585</b>	<b>10.732.436</b>	<b>11.815.344</b>
05	<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	1.933.733	1.885.789	1.822.312	578.704
08	<b>OTROS INGRESOS CORRIENTES</b>	148.246	294.430	201.372	247.199
09	<b>APORTE FISCAL</b>	8.455.541	8.360.366	8.708.752	10.986.895
10	<b>VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>	0	0	0	2.546
15	<b>SALDO INICIAL DE CAJA</b>	0	0	0	0
	<b>GASTOS</b>	<b>10.560.246</b>	<b>10.253.614</b>	<b>12.120.744</b>	<b>11.787.808</b>
21	<b>GASTOS EN PERSONAL</b>	1.967.095	2.152.147	2.370.841	3.361.810
22	<b>BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO</b>	559.268	638.621	523.313	673.842

23	PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	30.921	72.502	146.690	119.801
24	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	7.773.187	7.049.197	7.485.899	6.515.725
26	OTROS GASTOS CORRIENTES	0	0	0	176.914
29	ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	38.299	40.705	28.426	288.445
34	SERVICIO DE LA DEUDA	191.476	300.441	1.565.575	651.271
35	SALDO FINAL DE CAJA	0	0	0	0

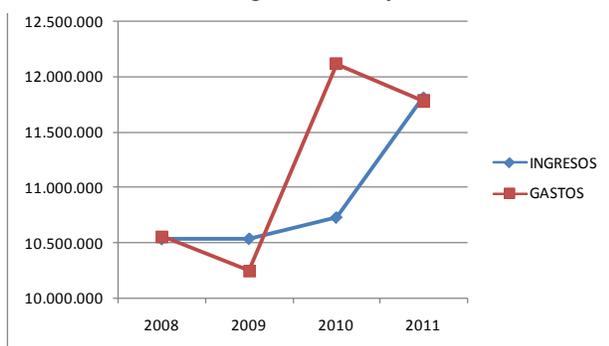
Fuente: Elaboración CEAL, en base a Informes Trimestrales (4to Trimestre) años 2008,2009, 2010 y 2011, [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

En el año 2008 la ejecución presupuestaria se componía, por concepto de Ingreso, en un 80.24% de Aporte Fiscal, un 18.35% del Sistema Chile Solidario y un 1.41% de Otros Ingresos Corrientes. Luego en 2009 el 79.32% era Aporte Fiscal, 17.89% del Sistema Chile Solidario y un 2.79% de Otros Ingresos Corrientes, en 2010 el 81.14% era Aporte Fiscal, un 16.98% del Sistema Chile Solidario y un 1.88% de Otros Ingresos Corrientes, por último, en 2011 el 92.99% era Aporte Fiscal, un 4.9% del Sistema Chile Solidario, un 2.09% de Otros Ingresos Corrientes y un 0.02% Venta de Activos no financiero.

En tanto la ejecución presupuestaria del Gasto en 2008 fue de un 73.88% para el subtítulo 24, un 18.7% Gasto en Personal, un 5.32% en Bienes y Servicios de Consumo, un 1.82% Servicio de la Deuda, y un 0.29% Prestaciones de Seguridad Social, para 2009 un 66.88% era destinado al subtítulo 24, un 20.42% Gasto en Personal, un 6.06% en Bienes y Servicios de Consumo, un 2.85% Servicio de la Deuda, y un 0.69% Prestaciones de Seguridad Social. En 2010 se destinó un 69.75% al subtítulo 24, un 22.09% Gasto en Personal, un 4.88% en Bienes y Servicios de Consumo, un 14.59% Servicio de la Deuda, y un 1.37% Prestaciones de Seguridad Social y por último para 2011 un 55.15% era para subtítulo 24, un 28.45% Gasto en Personal, un 5.7% en Bienes y Servicios de Consumo, un 5.51% Servicio de la Deuda, un 1.01% Prestaciones de Seguridad Social, un 1.5% Otros Gastos Corrientes, y un 0.77% Adquisición de Activos no financieros.

En el siguiente gráfico, se presenta la relación Ingreso-Gasto para el periodo de estudio.

Ilustración 3: Relación Ingreso-Gasto ejecutado años 2008 a 2011 (moneda 2011)



**Fuente:** Elaboración CEAL, en base a Informes Trimestrales (4to Trimestre) años 2008,2009, 2010 y 2011, [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

En los años 2008 y 2009 la diferencia que se produjo entre los ingresos y los gastos fue mínima. En 2009 el Ingreso fue menor al Gasto ejecutado, en cambio en 2010 la situación fue inversa, sobrepasando con creces los Gastos al Ingreso.

Con respecto a la estructura de Ingresos, los cambios más evidentes se presentan en la disminución de la proporción de la transferencia del Sistema Chile Solidario, la cual se ha sopesado con un aumento en el Aporte Fiscal, siendo este más evidente en 2011 cuando ambas evidencian un cambio brusco, que para el subtítulo 05 correspondió a una baja del 68.24% del presupuesto ejecutado el año anterior, en tanto para el subtítulo 09 el alza correspondió a un 26.16%.

De los ítems que componen el Gasto, el subtítulo 24 es el que presenta el comportamiento más variable en su ejecución: 2008 MM\$7.773, 2009 MM\$7.049, 2010 MM\$7.485 y 2011 MM\$6.515, aunque las disminuciones en la ejecución en los años 2009 y 2011, se explican por la rebaja en el presupuesto inicial con respecto al presupuesto vigente en un 2.9% y 7.21% respectivamente.

Cabe destacar que, para el caso particular del ítem 583, éste es el único que ejecuta totalmente su presupuesto vigente, de manera uniforme en cada trimestre, según lo establecido en el convenio. Sin embargo, y según lo informado en las entrevistas, SENADIS sólo administra estos fondos y es COANIL quien los ejecuta.

## **2.7 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE FOCALIZACIÓN DE RECURSOS**

La aprobación de la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, permitió que la ley en estudio adhiriera al modelo de derechos humanos que propone la Convención. Sin embargo, durante el proceso de implementación de la ley, el diseño de políticas públicas, planes o programas, en materia de discapacidad, no ha logrado responder a cabalidad a este nuevo enfoque. Un ejemplo de lo anterior, son las acciones de prevención, rehabilitación y acceso a ayudas técnicas que establece la ley, las que han sido focalizadas desde el Estado, considerando más bien, el nivel socioeconómico de las personas, según el puntaje obtenido en la Ficha de Protección Social. Con ello, se estaría excluyendo de tales beneficios a las personas de sectores medios y altos, sin que medie la consideración de su situación de discapacidad.

Por su parte, grupos de ciudadanos entrevistados, manifestaron que pareciera invisibilizarse cualquier intento de generar políticas públicas dirigidas a generar inclusión social, remover barreras y generar igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, porque la política y la focalización de sus recursos sólo opera cuando la persona es calificada como “pobre”, siendo, con ello, secundaria su situación de discapacidad.

No obstante lo anterior, la Ley N° 20.422 también hizo una segunda opción de focalización, que va más allá de la racionalización del gasto, para centrarse más bien en “grupos especialmente vulnerables”, mediante la incorporación de acciones de discriminación positiva

cruzada, reforzando la protección de mujeres, niños(as) con discapacidad, así como de las personas con discapacidad mental.

Esta segunda opción puede entenderse jurídicamente como una intención positiva de generar condiciones de igualdad formal (trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales), pero también de igualdad material o sustantiva (igualdad de hecho), mediante la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades a través de medidas administrativas, legales o de política pública. Ahora bien, al tenor de lo observado por los diversos entrevistados, el problema no radicaría en la elección de acción, sino que en la omisión de ciertos grupos, que quedaron fuera.

El enfoque de derechos que promueve la nueva ley implica considerar a la persona con discapacidad como un sujeto de derecho, en igualdad de condiciones que las demás, para el ejercicio de sus derechos, independientemente de su sexo, edad y condición socioeconómica. Pero también implica considerar a todas las personas con discapacidad en igualdad de protección en el ejercicio de sus derechos.

Al revisar quiénes se quedaron fuera de la aplicación efectiva de un enfoque de derechos, los entrevistados<sup>80</sup> señalaron que la autoridad tiene pendiente, para concluir el proceso de implementación de la ley, la visualización de las necesidades de inclusión y desarrollo de otros grupos de afectados, como los adolescentes con discapacidad, entre 15 y 19 años de edad, en el ámbito de las políticas de salud; los adultos con discapacidad, entre 25 y 65 años, en el ámbito de las políticas de educación, trabajo y capacitación; las personas que adolezcan de nuevos tipos de discapacidades físicas o mentales; las personas con discapacidad, cualquiera sea su condición socioeconómica, en el acceso a acciones de rehabilitación, entre otros grupos.

---

<sup>80</sup> Grupos focales realizados en las regiones de Valparaíso y Coquimbo.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

Con fecha 20 de julio de 2012, la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social, encomendó al Departamento de Evaluación de la Ley, el análisis de la aplicación de las leyes N°20.422 y N°18.600<sup>81</sup>, dando inicio al proceso que centró su investigación en la determinación del grado de eficacia y eficiencia con que han operado las instituciones e instrumentos definidos por la ley para lograr sus objetivos de asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, para su plena inclusión social.

Resulta relevante señalar, que en cumplimiento de su diseño metodológico, este estudio incorpora, por primera vez, la realización de actividades presenciales organizadas por el Departamento de Evaluación de la Ley, con la finalidad de obtener información de fuentes primarias acerca de la percepción ciudadana en relación a la aplicación de una ley. En este caso, se realizaron talleres y grupos focales regionales con representantes de organizaciones de y para personas con discapacidad. Además, se complementó el análisis con el estudio de los recursos presupuestarios asignados para la ejecución de la ley, labor que fue encargada al Centro de Estudios y Análisis Legislativos (CEAL) de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Como se indicara, este estudio ha centrado su análisis en ámbitos específicos referidos a las instituciones públicas, tanto a las que han sido creadas expresamente para dar cumplimiento a la Ley N° 20.422, como a las ya existentes, incorporada por esta normativa legal para conferirle un rol central. En este sentido, el estudio se ha focalizado fundamentalmente en la instalación y funcionamiento de la institucionalidad establecida por la ley, la coordinación intersectorial, la disponibilidad de información sobre discapacidad en Chile y los aspectos presupuestarios.

Junto a lo anterior, es preciso señalar la importancia que adquirió la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas durante la tramitación del proyecto de ley. Lo que se manifestó en la incorporación de una serie de principios rectores, a considerar por el Estado de Chile, en la formulación de leyes y políticas públicas en materia de discapacidad y, al mismo tiempo, al potenciar un verdadero cambio de paradigma en el concepto de discapacidad que recoge la presente ley. No obstante estos valiosos avances, aún es preciso seguir profundizando tanto en la equiparación del ejercicio de los derechos civiles y políticos como en la protección universal de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad.

Los resultados obtenidos permiten concluir que la Ley N° 20.422 no ha sido aplicada a cabalidad, quedando muchos aspectos de ella aún sin ejecución. Un punto de suma importancia es la falta de dictación de reglamentos, especialmente el de Calificación y Certificación de la

---

<sup>81</sup> Como se señaló anteriormente, el Departamento de Evaluación de la Ley abordará el estudio de la Ley N° 18.600 en un informe particular.

Discapacidad, que es central en la ejecución de la ley. Por su parte, la falta de funcionamiento de instituciones como el Consejo Consultivo de la Discapacidad y el Comité Interministerial de Desarrollo Social han impactado directamente sobre dos de los principios rectores de la ley, a saber: intersectorialidad y participación y diálogo social.

Para efectos de una mejor presentación, las conclusiones se exponen distinguiendo las que tienen una directa relación con el objetivo general definido en este estudio, centrándose en la institucionalidad creada y/o mandatada para ejecutar la Ley N° 20.422. y las que se refieren a ámbitos complementarios. Así, se presentan un total de 9 puntos referidos tanto a aspectos institucionales, como de política pública y ejercicio de derechos.

Por su parte, el documento finaliza con una serie de recomendaciones que forman parte de la labor analítica que acompaña a las conclusiones y que tienen por finalidad servir de insumos para una reflexión que apoye la toma de decisiones.

<b>CONCLUSIONES</b>
<b>1. Servicio Nacional de la Discapacidad: Institucionalidad débil</b>
<b>2. Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez: Funciones complejas y pocos recursos</b>
<b>3. Consejo Consultivo de la Discapacidad: Déficit de institucionalidad participativa</b>
<b>4. Comité Interministerial de Desarrollo Social: Discapacidad, un tema entre muchos</b>
<b>5. Falta de reglamentos de ejecución de la ley: Sin consecuencias administrativas</b>
<b>6. Recursos de información disponibles y el Registro Nacional de la Discapacidad: Escasez de información sobre la situación de la discapacidad en Chile</b>
<b>7. La coordinación intersectorial: La eficacia de las relaciones ejecutivas</b>
<b>8. Percepción ciudadana de la Ley N° 20.422: Impacto, información y ejercicio de derechos</b>
<b>9. Recursos asignados para la ejecución de la Ley N° 20.422: Presupuesto de continuidad</b>

## 1. Servicio Nacional de la Discapacidad: Institucionalidad débil.

El estudio permite visualizar que se cuenta con un Servicio que realiza una gestión multifuncional, tanto en la Dirección Nacional, como en las diversas oficinas regionales del país. Con todo, las autoridades del mismo Servicio manifiestan que gran parte de los esfuerzos y recursos están concentrados en tareas operativas y en la entrega de ayudas técnicas, subsistiendo la necesidad de avanzar en el diseño y coordinación de políticas públicas intersectoriales en materia de discapacidad y, con ello, en las tareas más estratégicas del Servicio.

Los principales aspectos a resolver a nivel legal, administrativo y presupuestario para fortalecer la institucionalidad de SENADIS requieren definir primero, cuáles son las funciones estratégicas que sólo el Servicio puede llevar a cabo y cuáles son externalizables a otros servicios e instituciones. Esta definición básica permitiría priorizar y refocalizar los recursos humanos y financieros en las tareas estratégicas que no pueden delegarse a terceros. SENADIS concentra un 36% de su presupuesto en la entrega de ayudas técnicas, restando recursos humanos y financieros para cumplir la multiplicidad de funciones que la propia ley le encomendó. Cabe señalar, en forma complementaria, que la mayoría de las personas que fueron entrevistadas durante este estudio<sup>82</sup>, no pudieron identificar con claridad las diferencias sustantivas entre la antigua institucionalidad (FONADIS) y la actual, lo que podría ser indicador de un déficit de acción en las tareas que no impliquen necesariamente la asignación de fondos concursables.

La Ley Nº20.422 provocó una conversión de institucionalidad en materia de discapacidad, al generar la estructura y regulación de un nuevo Servicio en el organigrama del aparato estatal. A dos años de su implementación, cabe preguntarse por el rol que SENADIS ha cumplido en el ejercicio de sus diversas funciones y si, desde su rol, ha podido o no reforzar el posicionamiento de la temática de la discapacidad, tanto en la agenda pública de los tomadores de decisiones como en la ciudadanía en general.

Durante el desarrollo del presente estudio, ha quedado en evidencia que la creación de una institucionalidad que no cuente con los mecanismos de cumplimiento necesarios para hacer efectivo lo que la ley define como sus funciones, tendrá que enfrentarse desde su creación con una serie de barreras para concretar, lo que el propio legislador le encomendó como tarea.

Una explicación de lo anterior podría ser que no se incorporaron los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de lo prometido. Entendiéndose por tales, la inclusión de

---

<sup>82</sup> Pertenecientes a los grupos focales de ciudadanos entrevistados. Pero también proveniente, de la información secundaria que fue revisada y que corresponde a los diálogos ciudadanos que organizó SENADIS a nivel nacional y regional durante el 2012.

instrumentos como: la difusión de derechos ciudadanos (con asignación de presupuesto); el establecimiento de incentivos y sanciones; la facultad de fiscalización del ente rector y la participación ciudadana con posibilidad de *accountability* programático, entre otros.

Por ello, a modo de ejemplo cabe dejar abierta la pregunta sobre el nivel de injerencia que SENADIS ha tenido en acciones claves que se encuentran pendientes a 2 años de la puesta en marcha de la ley, y que se relacionan con diversas temáticas, como las siguientes:

- a. La nueva regulación de criterios médicos y sociales para la certificación de la discapacidad, en que a pesar de la insistencia de SENADIS en su necesidad, y promoviendo la reglamentación de los procedimientos de calificación y certificación de la discapacidad, aún no ha sido aprobado.
- b. La superposición de la variable de pobreza a la variable de discapacidad para la asignación de ciertos beneficios, como el derecho a la rehabilitación, sobre el que el Ministerio de Desarrollo Social deberá pronunciarse en relación a la exigibilidad de la Ficha de Protección Social.
- c. La falta de oferta educativa y de programas de desarrollo laboral para personas con discapacidad, mayores de 24 años de edad. Materia respecto de la cual se espera que las autoridades de los Ministerios de Trabajo y de Educación resuelvan qué políticas públicas implementarán.
- d. La desprotección de los derechos civiles y políticos de las personas con discapacidad mental, ámbito en que se espera avanzar en una reforma legal con el Ministerio de Justicia.

Otra situación a revisar que dice relación con las barreras que la propia ley, en su aplicación práctica, ha puesto para el cumplimiento de las funciones de SENADIS, guarda relación con la difusión y sensibilización acerca de la nueva concepción de la discapacidad en la sociedad. En la práctica, las labores de inclusión e integración social se ven obstaculizadas al resultar poco viable destinar recursos a actividades de difusión, que no estén dirigidas a personas sin discapacidad, ya que los recursos deben destinarse directa o indirectamente, sólo a personas que cuenten con RND, esto es, que estén inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad y que, por ende, sean considerados como beneficiarios directos<sup>83</sup>.

Finalmente, cabe preguntarse qué aspectos se requiere reforzar respecto a la institucionalidad en general y en particular de SENADIS, para que efectivamente se avance en la instalación de un modelo de derechos en materia de discapacidad.

---

<sup>83</sup> Artículo 4: “para acceder a los beneficios y prestaciones sociales establecidos en la presente ley, las personas con discapacidad ..(..).. deberán estar inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad”.

## **2. Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez: Funciones complejas y pocos recursos**

Las COMPIN están sobrepasadas en su capacidad de cumplir en tiempo y forma con las funciones que la Ley N° 20.422 les ha encomendado, dado que, por una parte, tienen una gran cantidad de funciones asignadas, y por la otra, carencias de recursos humanos, tecnológicos y materiales.

La entrada en vigencia del nuevo Reglamento para la Calificación y Certificación de la Discapacidad, y del instrumento para la Valoración del Desempeño en Comunidad (IVADEC), aún siendo imperiosa para dar adecuada ejecución a la Ley N° 20.422, podría hacer más patente la carencia de profesionales especializados.

Hay problemas detectados en esta evaluación relativos a la organización y funcionamiento de las COMPIN que no han sido cubiertos y sería relevante considerar, tal como las salidas de los equipos de COMPIN a localidades rurales. Si bien, la Subsecretaría de Salud Pública, en el marco del proyecto de implementación del Sistema de Calificación y Certificación de la Discapacidad en Red, está abordando una parte relevante de ellos. En relación a los restantes, la mayoría han sido visualizados por las unidades competentes, quienes esperan acometer dichas tareas en una siguiente etapa de implementación de la Ley N° 20.422.

## **3. Consejo Consultivo de la Discapacidad: Déficit de institucionalidad participativa**

La incorporación del Consejo Consultivo de la Discapacidad, como parte de la institucionalidad de la ley, responde a la necesidad de dar aplicación al principio de participación y diálogo social<sup>84</sup>, en virtud del cual las personas con discapacidad, las organizaciones que las representan y las que agrupan a sus familias, ejercen un rol activo en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que les conciernen. No obstante lo anterior, una serie de requisitos de forma para elegir a sus miembros, han propiciado que hasta la fecha siga sin constituirse.

En particular, la no constitución de este Consejo Consultivo ha contribuido a restar eficacia a la ley, al no permitir la materialización de parte importante de sus principios rectores y de la propia institucionalidad responsable de su aplicación.

Por otra parte, la ausencia de un Consejo Consultivo Nacional, se vería también agravada por la falta de órgano de representación regional o local, y que en la opinión de diversos entrevistados, hubiera sido un mecanismo de participación y representación más efectivo, en términos de operatividad y pertinencia de las decisiones adoptadas.

---

<sup>84</sup> Artículo 3° de la Ley N° 20.422

Del mismo modo, también los participantes en el Seminario sobre Adecuaciones Normativas en Discapacidad e Inclusión Social<sup>85</sup> expresaron la conveniencia acerca de que tal consejo pudiese replicarse a nivel regional, de manera de recoger a ese nivel la diversidad de realidades existentes en el país y aumentar la participación social en la toma de decisiones en materia de discapacidad.

Finalmente, deben consignarse las dificultades habidas para designar a los representantes de organizaciones de personas con discapacidad de carácter nacional, debido a su escaso número.

#### **4. Comité Interministerial de Desarrollo Social: Discapacidad, un tema entre muchos**

El reemplazo del Comité de Ministros de la Discapacidad, de la Ley N° 20.422, por el Comité Interministerial de Desarrollo Social, en virtud de la Ley N° 20.530, debilitó la función de coordinación del tema de la discapacidad a nivel interministerial, sin que su declaración relativa a que esta materia tenga prioridad para ser tratada por él, sea suficiente para atenuar tal pérdida de centralidad. Este debilitamiento se debió a las siguientes causas:

- a. La exclusión del Ministro de Hacienda y del Ministro Secretario General de la Presidencia del Comité.
- b. La voluntariedad de la participación, previa petición del Ministro de Desarrollo Social, de los Ministros de Justicia y de Transportes y Telecomunicaciones.
- c. La exigencia de que la participación de los ministros integrantes del Comité sea personal e indelegable, aparentemente ha disminuido sus posibilidades de sesionar.
- d. El reemplazo del Servicio Nacional de la Discapacidad como secretaría ejecutiva del Comité.
- e. La falta de participación de dicho Servicio, o de uno de sus funcionarios, como secretario técnico en las sesiones en que se traten materias relacionadas con la discapacidad.
- f. La falta de mención expresa al Servicio Nacional de la Discapacidad para que asista como organismo técnico asesor del Comité cuando trate el tema de la discapacidad.

---

<sup>85</sup> Dicho seminario fue organizado por SENADIS y la Comisión de Superación de la Pobreza y Discapacidad de la Cámara de Diputados, efectuado el martes 21 de agosto de 2012, en el Congreso Nacional, Valparaíso.

## **5. Falta de reglamentos de ejecución de la ley: Sin consecuencias administrativas**

La Ley N° 20.422 fijó un plazo máximo de nueve meses, a contar de su publicación, para la dictación de sus reglamentos de ejecución, sin embargo a la fecha, sólo se han dictado cinco de los nueve reglamentos, sin que esto haya tenido alguna consecuencia jurídica o administrativa para las autoridades obligadas a ejercer su potestad reglamentaria. De esta forma nos encontramos, por ejemplo, frente a una situación dicotómica, en que legalmente, se adhiere a una concepción de discapacidad y reglamentariamente a otra.

La situación más compleja que quedó en evidencia en el transcurso de este estudio, es la falta de dictación del nuevo reglamento de certificación y calificación de la discapacidad, dado que es el aspecto reglamentario que sufrió el mayor cambio en relación a la Ley N°19.284, al remplazarse el enfoque de calificación de la discapacidad.

En otro sentido, la amplia transversalidad de la Ley N°20.422 es, sin duda, un factor que complejizó el múltiple encargo realizado por el legislador a prácticamente todos los servicios, ministerios y órganos de la administración centralizada y descentralizada del Estado, en materia de discapacidad, debido a las dificultades para tomar decisiones.

Finalmente, la falta de ejercicio oportuno de la potestad reglamentaria ha contribuido a restar eficacia a la normativa legal, especialmente cuando se trata de materializar principios rectores de ley y de la Convención o de poner en funcionamiento su propia institucionalidad.

## **6. Recursos de información disponibles y el Registro Nacional de la Discapacidad: Escasez de información sobre la situación de la discapacidad en Chile**

Durante el desarrollo del estudio evaluativo se constató escasez de información detallada y específica sobre las personas con discapacidad en Chile. La capacidad de determinar y definir la población objetivo, resulta fundamental para el diagnóstico y orientación de las políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida, e impulsar la inclusión y participación de las personas con discapacidad.

El Registro Nacional de la Discapacidad se presenta como un poderoso instrumento de accesibilidad a información detallada, al menos en el corto plazo. Sin embargo, el diseño del nuevo Registro, establecido a través de su Reglamento<sup>86</sup>, no se adecúa a los principios de calificación estipulados en la Ley N°20.422, existiendo poca claridad en las instituciones involucradas sobre la metodología y plazos en que se hará efectiva dicha adecuación.

---

<sup>86</sup> Decreto 945 exento, de fecha 23.12.2010, del Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial de 15.02.2012.

Por lo anterior, resulta preocupante la situación que afecta a las personas inscritas desde el inicio de la vigencia de la ley y que requerirán una re-evaluación por parte de las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez.

Un avance significativo en el sistema lo constituye la inscripción automática de las personas con discapacidad en el Registro Nacional de la Discapacidad, una vez generada la información en las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez. Esta medida facilitará contar, a futuro, con información estadística detallada, una vez que el Registro se adecúe a la nueva forma de calificación de discapacidad.

Sin embargo, por ser ésta una información que requiere actualización continua, debido a las modificaciones que podrían alterar la situación de discapacidad de acuerdo a la condición particular de cada persona y/o su entorno, la solución definitiva requiere la coordinación y participación de la totalidad de organizaciones públicas involucradas que presten servicios a las personas con discapacidad.

#### **7. La Coordinación intersectorial: La eficacia de las relaciones ejecutivas**

La diversidad y priorización de los temas propios que preocupan a cada Ministro miembro del Comité Interministerial de Desarrollo Social, ha resultado en la escasa convocatoria para tratar el tema de la discapacidad. Esto, unido al hecho que si los secretarios regionales ministeriales funcionan en base a instrucciones centrales, es difícil que destinen esfuerzos a un tema que no es prioritario para su cartera. De esta forma, la labor depende de la voluntad, compromiso y cercanía con el tema de la discapacidad de cada secretario ministerial.

El diálogo directo entre Ministerios o Servicios, o a través de la constitución de Mesas Técnicas o de Trabajo, ha demostrado ser más efectivo en cuanto a lograr avances y acuerdos en relación a materias en que las competencias y atribuciones de sus integrantes confluyen. De este modo, pareciera que pueden articularse de mejor manera los intereses y los recursos de dos o más entidades, cuya actuación conjunta puede potenciar no sólo el logro de los respectivos objetivos, sino también el de los objetivos comunes, en beneficio de los ciudadanos.

#### **8. Percepción ciudadana de la Ley N° 20.422: Impacto, información y ejercicio de derechos.**

Desde el punto de vista de la percepción ciudadana, una de las conclusiones principales del estudio se refiere al bajo impacto percibido que tiene la ley en términos de modificación de la realidad social. Esta situación estaría asociada tanto a la falta de información para construir

una opinión pública sobre los contenidos de la ley, como a la ausencia de hitos o cambios sustantivos perceptibles por los beneficiarios y afectados.

Resulta significativo el hecho que gran parte de las organizaciones de la discapacidad y, por extensión, la ciudadanía en general desconoce la Ley Nº 20.422 primando a la fecha la Ley Nº 19.284 en términos de menciones espontáneas. Así, uno de los tantos elementos indicadores de tal estado se refiere a la falta de diferenciación entre el organismo técnico anterior (Fonadis) y el organismo actual (Senadis), así como también las dudas sobre las funciones y el ejercicio de instancias e instituciones como el Consejo Consultivo, el RND y Compín. En este sentido, se posiciona fuertemente la demanda por información.

Cabe señalar que gran parte de los temas y preocupaciones ciudadanas están conectados al ejercicio efectivo de derechos, por lo que los aspectos relacionados a la calidad de la atención, la disminución de tiempos de espera, las facilidades en la realización de trámites y la participación en instancias de consulta y deliberación para el diseño de programas y acciones que les afectan, se vuelven imprescindibles.

#### **9. Recursos asignados para la ejecución de la Ley Nº 20.422: Presupuesto de continuidad.**

De acuerdo al estudio desarrollado por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa CEAL-PUCV, en virtud del encargo efectuado por el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados, con las fuentes primarias y secundarias analizadas, se pueden señalar dos áreas en las cuales se establecen las conclusiones, una que tiene relación con la estructura de Ingreso y Gasto, y otra, con la Ejecución del presupuesto asignado, incluidas sus modificaciones. De esta manera se concluye lo siguiente:

Respecto al presupuesto asignado en el periodo referido al cambio de institucionalidad de FONADIS a SENADIS, se pudo observar que la estructura de Ingresos se mantuvo estable respecto de los subtítulos que la conforman, teniendo como principales fuentes el Aporte Fiscal y las transferencias del Sistema Chile Solidario, los cuales representan en promedio un 81% y 18% respectivamente.

El principal cambio que se evidencia respecto de la evolución del presupuesto asignado es el experimentado por el subtítulo 21, Gastos en Personal, aumentó de 2009 a 2010 de 120 a 131 funcionarios, incrementando su presupuesto en un 11.3% y de 2010 a 2011, de 131 a 149 funcionarios, aumentando en un 53.72% su presupuesto.

Finalmente, en relación al presupuesto asignado, se puede señalar que, respecto de los programas que incorpora el subtítulo 24 (ítems 581, 582, 583, y 584), se observa que han mantenido su distribución dentro de Transferencias Corrientes, llevándose el mayor porcentaje la aplicación del artículo 55 de la Ley Nº 19.284, que incluye los programas de

ayudas técnicas, fondos concursables, Centros de Recuperación y Rehabilitación, Chile Solidario, entre otros.

De la ejecución del servicio, se puede señalar que en los años 2008 y 2009 la diferencia que se produjo entre el Ingreso y el Gasto fue mínima. Así, en 2008 fue de un 0.02% más, en cambio en 2009 fue un 0.03% menos. En cambio en 2010 la situación fue la inversa, ya que el Gasto sobrepasó con creces al Ingreso, siendo alrededor de un 13% mayor.

Con respecto al Ingreso, se presenta más evidentemente en 2011 la disminución de la proporción de la transferencia del Sistema Chile Solidario, la cual se compensa con un aumento en el Aporte Fiscal.

Finalmente de los ítems que componen el Gasto en el subtítulo 24, se evidencia que en su ejecución éstos presentan el comportamiento más variable, aunque las disminuciones en la ejecución en los años 2009 y 2011 se explican por la disminución del presupuesto inicial, con respecto al presupuesto vigente en un 2.9% y 7.21%, respectivamente.

<b>RECOMENDACIONES</b>
<b>1. Posicionar a SENADIS como ente rector en materia de discapacidad</b>
<b>2. Estudiar el diseño de las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN)</b>
<b>3. Facilitar la participación e integración del Consejo Consultivo de la Discapacidad</b>
<b>4. Reforzar la Coordinación Intersectorial</b>
<b>5. Reducir las funciones del Comité Interministerial de Desarrollo Social</b>
<b>6. Generar e implementar indicadores de seguimiento de la ley</b>
<b>7. Elaborar métodos eficientes para registrar y generar información sobre discapacidad</b>
<b>8. Reasignar y generar sistemas de seguimiento presupuestario</b>

## **1. Posicionar a SENADIS como ente rector en materia de discapacidad**

Para estos efectos, se propone otorgar expresamente a SENADIS, en su calidad de organismo técnico especializado, la función de fiscalizar a todos los entes públicos y privados a los que la Ley N° 20.422 ha otorgado funciones y ha conferido tareas específicas para su implementación progresiva. Lo anterior, con el objeto de mejorar la posición de SENADIS para cumplir con una serie de tareas de ejecución conjunta con otras instituciones, servicios y ministerios, que la ley le ha encomendado, y que implican aspectos tan diversos como: la ejecución de la potestad reglamentaria o el diseño de políticas públicas, planes o programas.

Con este mismo propósito, y considerando la necesidad de visualizar a las personas con discapacidad como un grupo prioritario para la acciones de promoción y protección del Estado, se propone revisar la experiencia del Servicio Nacional de la Mujer, en el sentido de atribuirle rango ministerial a la Dirección Nacional del Servicio. Ello debido a que no se visualiza la forma en que SENADIS pueda, desde su rol de organismo técnico, ejercer efectivamente influencia sobre los demás órganos implementadores de la ley. En el mismo sentido, tampoco se visualiza la forma en que el Consejo Interministerial de Desarrollo Social o el Ministerio de Desarrollo Social puedan cumplir con este rol estratégico para el posicionamiento de un modelo de protección de derechos de las personas con discapacidad.

## **2. Estudiar el diseño de las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN).**

- a. Crear una unidad especializada dentro de cada COMPIN para la calificación/certificación de la discapacidad.
- b. Dotar a las COMPIN y Subcomisiones de recursos técnicos
  - Proporcionar tecnologías de la información y comunicaciones (TICs) y capacitar a su personal, para el registro de los datos producidos durante los procesos que desarrollan y los que requieren para cumplir sus funciones con la finalidad de agilizarlas y disminuir su costo, y comunicarse con los establecimientos de la Red Asistencial.
- c. Elaborar políticas de gestión que permitan mejorar la atención al usuario
  - Efectuar la calificación de la discapacidad por los equipos tratantes de la Red Asistencial, con el objeto de evitar que las personas con discapacidad deban concurrir a las COMPIN para peritajes o evaluaciones, salvo que sea estrictamente necesario.
  - Dotar de recursos a las COMPIN para que sus equipos efectúen visitas a las localidades apartadas con la finalidad de facilitar el acceso a los procedimientos de calificación y certificación a sus habitantes. Lo mismo en relación a los equipos de la Red Asistencial.

d. Mejorar la coordinación con la Red Asistencial

- Realizar actividades conjuntas, tales como capacitaciones, visitas a localidades apartadas, reuniones de coordinación con la finalidad de mejorar el conocimiento y coordinación, y aumentar la confianza técnica entre los equipos de la COMPIN y los de la Red Asistencial, y facilitar la atención de los usuarios.
- Efectuar las coordinaciones necesarias, por medio de su Secretario, para que las solicitudes de certificación de la discapacidad, en lo posible, sean enviadas en forma directa por los hospitales o centros de salud a la COMPIN, acompañadas de sus antecedentes, de manera de poder certificar la discapacidad dentro de plazo.

e. Reforzar los equipos profesionales

- Reforzar la contratación de los profesionales que la ley señala para completar los equipos de las COMPIN y de la Red Asistencial, especialmente educadores diferenciales o especiales.
- Modificar la forma de contratación de dichos profesionales, desde la modalidad de compra de servicio a su contratación en calidad de funcionarios. Con ello se facilitaría su permanencia en dichas unidades, toda vez que se ha invertido en capacitarlos, se han especializado en dichas funciones y forman parte de equipos experimentados y consolidados.
- Instalar un proceso de capacitación permanente dirigido a los equipos de la COMPIN y de la Red Asistencial, que califican y/o certifican la discapacidad, con el objeto de afianzar la aplicación del nuevo modelo de calificación y certificación, y de homogeneizar la aplicación del IVADEC.

**3. Facilitar la participación e integración del Consejo Consultivo de la Discapacidad**

- a. Remunerar a los representantes de las organizaciones de personas con discapacidad en dicho Consejo, con el objetivo de facilitar su incorporación y participación en esta instancia para materializar los principios de participación y diálogo social.
- b. Crear Consejos Consultivos Regionales de la Discapacidad.
- c. Modificar la integración del Consejo Consultivo. La elección de Consejeros debiese contemplar la votación nacional de las organizaciones inscritas ante SENADIS, ponderando el voto de cada una en relación a su número de asociados. De esta forma se incorporarían no sólo aquellas de carácter nacional.

#### **4. Reforzar la coordinación intersectorial**

Se recomienda reforzar la coordinación intersectorial no sólo a nivel central o nacional, sino también regional, provincial, comunal, si resulta posible, e intercomunal de manera de sumar recursos humanos, técnicos y materiales, y experiencia para acercar a los ciudadanos, en particular a las personas con discapacidad, y las comunidades en que se desenvuelven, a los programas, beneficios y actividades disponibles. Para ello se debieran realizar las siguientes acciones:

- a. Facultar a Senadis para solicitar a los ministerios y servicios que corresponda la elaboración de políticas públicas y normas reglamentarias y administrativas, a fin de obtener los objetivos señalados en la Ley N° 20.422 y la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.
- b. Facultar a SENADIS para que lidere la Coordinación Intersectorial en el campo de la discapacidad, tanto a nivel nacional como regional y local, en pos de la creación e instalación de Mesas de trabajo bilaterales.
- c. Facultar a los directores regionales de Senadis para que convoquen al Comité Regional de la Discapacidad.
- d. Hacer obligatoria la asistencia de los Seremis al Comité Regional para otorgar formalidad a estas instancias.
- e. Aumentar la dotación de profesionales en las Direcciones Regionales.

#### **5. Reducir las funciones del Comité Interministerial de Desarrollo Social**

Reducir las funciones del Comité Interministerial de Desarrollo Social, en relación a la discapacidad, exclusivamente a la de proponer la Política Nacional de la Discapacidad al Presidente de la República. Dado que sólo se ha reunido una vez, desde su creación, en noviembre de 2011, y no ha vuelto a hacerlo hasta la fecha de cierre del presente informe.

Incorporar al Servicio Nacional de la Discapacidad como organismo técnico permanente, con derecho a voz, en las sesiones del Comité en que se trate la Política Nacional de la Discapacidad.

Encomendar a SENADIS las funciones de velar por el cumplimiento de la política nacional en materia de discapacidad y de asegurar su calidad técnica, coherencia y coordinación intersectorial, que actualmente corresponden al Comité Interministerial de Desarrollo Social. Para ello tendría que otorgársele atribuciones y recursos suficientes para cumplirlas. En caso contrario podría encomendárseles al Ministerio de Desarrollo Social.

Encargar a SENADIS la contratación de evaluaciones periódicas de las acciones y prestaciones sociales ofrecidas a personas con discapacidad, y al Ministerio de Desarrollo Social el establecimiento de las modalidades y procedimientos de dichas contrataciones.

## **6. Generar e implementar indicadores de seguimiento de la ley**

Recogiendo la experiencia desarrollada a nivel internacional, en la generación de indicadores de seguimiento sobre tratados de derechos humanos, así como el Índice de Inclusividad generado por SENADIS, para medir los avances en la relación entre integración e inclusividad, se propone construir e implementar un Indicador de medición que permita avanzar en la estandarización de criterios de evaluación o seguimiento de la ley, entre los diversos implementadores.

Una iniciativa como ésta permitiría evaluar el grado de efectividad de los cambios normativos introducidos por la Ley N°20.422, a partir de las funciones de los distintos implementadores, así como el grado de efectividad en la inclusión del enfoque de derechos, promovido por la ley y la Convención, como una directriz para el diseño e implementación de políticas públicas. Adicionalmente, también permitiría avanzar en la generación de datos más exactos y uniformes.

Finalmente, la construcción de un indicador de estas características debería, al menos, considerar los siguientes aspectos a ser monitoreados por los órganos implementadores:

- a. El nivel de progresividad en la garantía de derechos. Es decir, en cuanto tiempo se alcanzan los estándares internacionales establecidos en la Convención y recogidos por la ley.
- b. El nivel de priorización que otorga la autoridad a las diversas necesidades, identificando población específica, acciones desplegadas, temporalidad y recursos asignados.
- c. El presupuesto que el Estado asigna al cumplimiento de cada derecho.
- d. El nivel de participación, empoderamiento o *accountability* de la ciudadanía, que han generado las diversas medidas propuestas por la ley y que han sido efectivamente implementadas por las respectivas instituciones.

## **7. Elaborar métodos eficientes para registrar y generar información sobre discapacidad**

Contar con información detallada, actualizada y fehaciente relativa a personas con discapacidad y organizaciones relacionadas resulta fundamental para la planificación y

ejecución de políticas públicas, planes y programas que permitan el logro de los objetivos de la ley.

Por esta razón, se requiere la urgente adopción de medidas que permitan interconectar la totalidad de los organismos públicos con el fin de lograr la recopilación y actualización coordinada de la información relativa a la variable discapacidad.

Para ello se propone:

- a. Crear una base de datos estandarizada y actualizada en línea, desde la totalidad de los organismos y servicios públicos que se relacionan con personas con discapacidad y organizaciones de y para personas con discapacidad. Esta propuesta requiere la generación de métodos uniformes de recopilación de los datos, los que deben estar adecuados a las calificaciones internacionales aprobadas por la OMS.

Aún cuando esta opción tiene un alto costo de inversión, permitiría contar con información actualizada una vez que es generada, reduciendo gran parte de la carga burocrática que implica, tanto para el Estado como para las personas con discapacidad, procesos de permanente calificación y recalificación a los que son sometidas. Esta opción permitiría, además, contar con acceso permanente a información detallada y precisa sobre la situación de la discapacidad en Chile.

- b. Difundir, promover e incentivar la inscripción en el Registro Nacional de la Discapacidad constituye una necesidad inmediata para la obtención, a corto plazo, de información individualizada de las personas con discapacidad, y de las organizaciones de y para personas con discapacidad, permitiendo la elaboración de estadísticas específicas, tanto a nivel social, como territorial y por tipo de discapacidad. La estructura de este Registro debe ser modificada para que responda a la nueva clasificación de discapacidad, de acuerdo a los principios y fundamentos de la Ley Nº20.422.
- c. Crear un programa de recalificación para aquellas personas con discapacidad inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad, con el fin de considerar los parámetros de calificación que incluirá el nuevo reglamento de calificación y certificación, una vez que éste se dicte.

## **8. Reasignar y generar sistemas de seguimiento presupuestario.**

De acuerdo a los análisis realizados, se torna fundamental tener un registro tanto de la población de referencia, como de la población objetivo, ya que al momento de realizar comparación con otras instituciones dependientes del mismo Ministerio, por ejemplo SENAMA, INJUV, CONADI, se dificulta su evaluación por el hecho de existir sólo un registro parcial de las personas con discapacidad en Chile.

Relacionado con lo anterior, se sugiere establecer un sistema de seguimiento de los otros Ministerios respecto del cumplimiento de la Ley Nº 20.422, ya que de esta manera, se podría reconocer a los beneficiarios y montos asociados al beneficio entregado, pudiendo en la eventualidad de existir, eliminarse las duplicidades de asignaciones en programas.

Finalmente, respecto de la nueva dotación con que cuenta SENADIS en regiones, se sugiere realizar estudios que permitan comprobar la efectividad de descentralizar aún más las tareas asignadas a estas oficinas, de manera que pudieran, por ejemplo, gestionar sus propios fondos, pues es razonable pensar que cada región tiene su propia identidad y realidad.

**Noviembre, 2012**

## BIBLIOGRAFÍA

---

- **Textos legales:**
  - Ley N° 20.530. Crea el Ministerio de Desarrollo Social. 6 de octubre de 2011. <http://bcn.cl/4v11>
  - Ley N° 20.422. Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de las personas con discapacidad. 10 de febrero de 2010. <http://bcn.cl/4x6n>
  - Ley N° 19.284. Establece normas para la plena integración social de personas con discapacidad. 5 de enero de 1994. <http://bcn.cl/55wb>
  
- **Normas reglamentarias de la ley N° 20.422:**
  - Decreto Supremo N° 32, de 2011, del M. de Planificación y Cooperación, que aprueba Reglamento que establece normas para la aplicación de mecanismos de comunicación audiovisual que posibiliten el acceso a la programación televisiva para personas con discapacidad auditiva. <http://bcn.cl/9o6w>
  - Resolución Ex. N° 3218, de 2011, del M. de Transportes y Telecomunicaciones, que establece la entrada en vigencia de normativas sobre transporte público de pasajeros. <http://bcn.cl/5uq2>
  - Decreto Supremo N° 142, de 2010, del M. de Planificación y Cooperación, que aprueba el Reglamento que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, relativo al transporte público de pasajeros. <http://bcn.cl/h4y1>
  - Decreto Supremo N° 1253, de 2010, del M. de Hacienda, dicta Reglamento que determina procedimientos y competencias para la obtención de beneficios arancelarios y tributarios. <http://bcn.cl/h4y3>
  - Decreto Supremo N° 141, de 2010, del M. de Planificación y Cooperación, que aprueba el Reglamento que establece normas para el funcionamiento del Consejo Consultivo de la Discapacidad del Servicio Nacional de la Discapacidad. <http://bcn.cl/h4xx>
  - Decreto Supremo Ex. N° 945, de 2010, del M. de Justicia, que aprueba el Reglamento del Registro Nacional de la Discapacidad. <http://bcn.cl/8mxl>

- **Normas reglamentarias de la ley N° 19.284:**
  - Resolución Ex. N° 316, de 2000, del M. de Transportes y Telecomunicaciones, fija la norma técnica relativa a la prestación del servicio público telefónico, prestado a discapacitados, a través de teléfonos públicos. <http://bcn.cl/4t0s>
  - Decreto Supremo N° 237, de 2000, del M. de Vivienda y Urbanismo, que modifica el Decreto Supremo N° 44, de 1988 (Reglamento del Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional). <http://bcn.cl/14o6l>
  - Decreto Supremo N° 171, de 1999, del M. de Transportes y Telecomunicaciones, modifica el Anexo del Decreto N°20, de 1986, relativo a la posibilidad de instalar, para uso de personas no videntes, en el poste de la señal una placa metálica con información sobre los nombres y numeración de las calles o vías comprendidas en la intersección y una indicación con los 4 puntos cardinales.
  - Decreto Supremo N° 1, de 1998, del M. de Educación, que reglamenta el Capítulo II Título IV de la Ley N°19.284. <http://bcn.cl/wj1a>
  - Decreto Supremo N° 201, de 1998, del M. de Vivienda y Urbanismo, que fija plazo para cumplir requisitos que indica (requisitos mínimos del artículo 4.1.7 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, contenida en el Decreto Supremo N°47, del M. de Vivienda y Urbanismo, de 1992).
  - Decreto Supremo N° 40, de 1995, del M. de Vivienda y Urbanismo, que modifica la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (Decreto Supremo N°47, de 1992). <http://bcn.cl/588e>
  - Decreto Supremo N° 41, de 1995, del M. de Vivienda y Urbanismo, que modifica los Decretos Supremos N°62, de 1984; N°167, de 1986; N°44, de 1988 y N°140, de 1990 (reglamentos del sistema de subsidio habitacional). <http://bcn.cl/4ytr>
  - Decreto Supremo N° 2542, de 1995, del M. de Salud, que aprueba el Reglamento sobre reconocimiento de entidades calificadoras de discapacidad. <http://bcn.cl/wk4b>
  - Decreto Supremo N° 2505, de 1994, del M. de Salud, aprueba el Reglamento para la evaluación y calificación de la discapacidad. <http://bcn.cl/wb26>
  - Decreto Supremo N° 1137, de 1994, del M. de Justicia, aprueba el Reglamento del Registro Nacional de la Discapacidad. <http://bcn.cl/xrdh>
  - Decreto Supremo N° 141, de 1994, del M. de Transportes y Telecomunicaciones, modifica el Decreto N° 212 de 1992 (asientos preferentes para personas con discapacidad). <http://bcn.cl/59yg>
  - Resolución del Consejo Nacional de Televisión, de 1994, que establece normas para el acceso de la población con discapacidad auditiva a la información

proporcionada por los servicios de radio-difusión televisiva.  
[http://www.cntv.cl/prontus\\_cntv/site/artic/20110217/pags/20110217151742.html](http://www.cntv.cl/prontus_cntv/site/artic/20110217/pags/20110217151742.html)

- Decreto Supremo N° 940, de 1994, del M. de Hacienda, que modifica el Decreto Supremo N° 1.950 de 1970 (que reglamenta la importación de vehículos para personas lisiadas). <http://bcn.cl/6zk1>
- Decreto Supremo N° 249, de 1994, del M. de Transportes y Telecomunicaciones, que reglamenta el artículo 39 de la Ley N°19.284, sobre importación de vehículos. <http://bcn.cl/yov5>
- Decreto Supremo N° 17, de 1994, del M. de Planificación y Cooperación, que reglamenta el procedimiento para la elección de algunos representantes al Consejo del Fondo Nacional de la Discapacidad. <http://bcn.cl/54ll>
- Decreto Supremo N° 939, de 1994, del M. de Hacienda, que reglamenta el sistema de reintegro de la totalidad de los gravámenes aduaneros que se paguen por la importación de ayudas técnicas que señala. <http://bcn.cl/14jje>

- **Instrumentos internacionales:**

- Naciones Unidas. Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. 2006. (Decreto Supremo N° 201, de 2008, del M. de Relaciones Exteriores, que promulga la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo). <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=278018>
- Naciones Unidas / ACNUDH. Vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Guía para los observadores de la situación de los derechos humanos. 2010. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities\\_training\\_17\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17_sp.pdf)
- Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. 1999. (Decreto Supremo N° 99, de 2002, del M. de Relaciones Exteriores, que promulga la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad). <http://bcn.cl/805x>
- Organización Mundial de la Salud. Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). 2001. <http://sid.usal.es/idocs/F8/8.4.1-3428/8.4.1-3428.pdf>

- **Organismos e instituciones públicas:**

- Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N°20.422. Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de las personas con discapacidad. 2010.
- Contraloría General de la República. División Jurídica. Oficio N° 55575. Dictámenes acerca de la Ley N° 20.422, en los que se distingue entre aquéllos referidos a discapacidad propiamente tal, a otras materias y a decretos que han sido ingresados a esta Entidad Fiscalizadora para el trámite de toma de razón; Listado de informes de Auditoría relativos a la ley N° 20.422; Listado de Informes de Auditoría sobre temáticas relacionadas con la discapacidad que son anteriores a la promulgación de la aludida ley. Santiago de Chile, 6 de septiembre de 2012.
- FONADIS/INE. ENDISC – CIF, Chile 2004. Primer Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile. Santiago de Chile, abril de 2005. [http://www.senadis.gob.cl/centro/estudios\\_endisc2004.php](http://www.senadis.gob.cl/centro/estudios_endisc2004.php)
- FONADIS. Propuesta de parámetros para fijar puntos de partida, establecer metas y medir los avances, en el cumplimiento de la Convención Interamericana para eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Noviembre 2008. [http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/documentos/discapacidad/discapacidad\\_doc88.pdf](http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/documentos/discapacidad/discapacidad_doc88.pdf)
- FONADIS. Hacia un Índice de Inclusividad. [http://www.senadis.gob.cl/descargas/centro/otros/Hacian\\_un\\_Indice\\_de\\_Inclusividad.pdf](http://www.senadis.gob.cl/descargas/centro/otros/Hacian_un_Indice_de_Inclusividad.pdf)
- INE. Censo 2002: Resultados. 2003. <http://www.ine.cl/cd2002/sintesisencensal.pdf>
- Ministerio de Planificación y Cooperación. Resultados CASEN 2006: Discapacidad. <http://www.senadis.gob.cl/descargas/centro/estadisticas/CASEN2006.pdf>
- Ministerio de Planificación y Cooperación. CASEN 2009. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/>
- Ministerio de Planificación y Cooperación / FONADIS. Plan Nacional de Acción para la Integración Social de las Personas con Discapacidad. 2004-2010. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/plan.integ.socpersdiscap2004-10.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores / SENADIS. Informe Inicial de aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de conformidad al artículo 35 de la Convención. Chile, Agosto de 2012. [http://camara2012.altavoz.net/foro\\_ciudadano/site/artic/20121012/asocfile/20121012101200/120723\\_informe\\_cprd\\_discapacidad\\_vb\\_jpc.pdf](http://camara2012.altavoz.net/foro_ciudadano/site/artic/20121012/asocfile/20121012101200/120723_informe_cprd_discapacidad_vb_jpc.pdf)
- Ministerio de Salud / INE. Encuesta de calidad de vida y Salud ENCAVI. 2000. <http://epi.minsal.cl/estudios-y-encuestas-poblacionales/encuestas-poblacionales/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-y-salud-encavi/resultados-encavi/>
- Ministerio de Salud / INE. Encuesta de calidad de vida y Salud ENCAVI. 2006

<http://epi.minsal.cl/wp-content/uploads/2012/07/Informe-Final-Encuesta-de-Calidad-de-Vida-y-Salud-2006.pdf>

- Ministerio de Salud. Encuesta Nacional de Salud ENS 2010. <http://www.redsalud.gov.cl/portal/url/item/99bbf09a908d3eb8e04001011f014b49.pdf>
- SENADIS. Cuenta Pública 2010-2011.
- SENADIS. Manual sobre la Ley N° 20.422. Establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de personas con Discapacidad. [http://www.senadis.gob.cl/descargas/centro/legislacion\\_nacional/Manual\\_Ley20422.pdf](http://www.senadis.gob.cl/descargas/centro/legislacion_nacional/Manual_Ley20422.pdf)
- SENADIS. ¡Usted no lo diga! Uso correcto del Lenguaje en Discapacidad. <http://www.senadis.gob.cl/descargas/centro/grafico/Usted-no-lo-diga.pdf>
- Seminario Internacional “Inclusión Social, Discapacidad y Políticas Públicas”, realizado por el Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud, FONADIS, OMS/OPS, OIT, PNUD, UNESCO, Universidad Central y Ministerio de Educación en Santiago. UNICEF – Fundación Nuestra Riqueza. Diciembre 13 y 14 de 2004. [http://www.unicef.cl/archivos\\_documento/200/Libro%20seminario%20internacional%20discapacidad.pdf](http://www.unicef.cl/archivos_documento/200/Libro%20seminario%20internacional%20discapacidad.pdf)

- **Publicaciones:**

- Amate, E. Alicia. “Evolución del concepto de discapacidad”, en *Discapacidad: lo que todos debemos saber*, E. Alicia Amate; Armando J. Vásquez, editores. POS, publicación científica y técnica N° 616. Washington, D.C., OPS, 2006.
- Argy, S., Johnson, M.. Mechanisms for Improving the Quality of Regulation: Australia in an International. Australian Government.2010. Best Practice Regulation Handbook. 2003. <http://www.finance.gov.au/obpr/about/>. 47
- Ballart, J. Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos. Ministerio para las administraciones públicas. Madrid, España. 1992
- Barton, Len, comp. Discapacidad y sociedad, Edic. Morata, S.L. (1998), Madrid, España y Fundación Paideia, La Coruña.
- Birkland, T. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. Second Edition. Armonk, NY: M.E. Sharpe. 2005
- Egea García, C. y Sarabia Sánchez, A., Experiencias de aplicación en España de la CIDD. Real Patronato sobre Discapacidad, febrero 2001.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Primera Encuesta Nacional de Derechos Humanos. 2011.

- Karpen, U. La evaluación de las consecuencias de las leyes. Anuario iberoamericano de justicia constitucional, (8), 307–315. 2004.
- Lahera, E. Política y Políticas Públicas, en serie de Políticas Sociales N° 95 de CEPAL. 2004.
- Manzi J., Mardones R., Toro S., Cortés F., Riveros A.. Un enfoque de gestión para mejorar la eficacia legislativa en Chile. CPP- PUC. 2011.
- Martino, A. Simplificación y Calidad en la Legislación. Congreso IPSA .2009
- OEA. Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Sin fecha.
- Pantano, Liliana “Nuevas miradas en relación con la conceptualización de la discapacidad. Condición y situación de discapacidad”, en Visiones y revisiones de la discapacidad, Brogna, Patricia, comp., trad. Mariano Sánchez Ventura, Fondo de Cultura Económica, México: FCE, 2009.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press. 1973
- Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre Discapacidad. 2008.
- Organización Mundial de la Salud / Banco Mundial. Resumen informe mundial sobre la discapacidad. 2011
- Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirección de Estudios Sociológicos (DESUC) / UNICEF. Consulta “Mi Opinión Cuenta”. La Voz de los Niños, Niñas y Adolescentes y la Discriminación. 2004.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirección de Estudios Sociológicos (DESUC) / UNICEF. Consulta “Mi Opinión Cuenta”. La Voz de los Niños, Niñas y Adolescentes y la Discriminación. 2011.
- Subirats, J. Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Instituto Nacional de Administración Pública. España. 1994.
- Universidad de Chile / Fundación Ideas. Encuesta de discriminación e intolerancia. 1996.
- Universidad de Chile / Fundación Ideas. Encuesta de discriminación e intolerancia. 2001.
- Universidad de Chile / Fundación Ideas. Encuesta de discriminación e intolerancia. 2003.

- Van Humbeeck, P. Data Collection for Cost Estimation in Regulatory Impact Analysis. Business. 2006. [http://www.enbr.org/public/Van\\_Humbeeck.pdf](http://www.enbr.org/public/Van_Humbeeck.pdf)

- **Otras Fuentes:**

- SENADIS. Informe primer ciclo diálogos participativos PLANDISC. En las regiones de Valparaíso, O'Higgins, Maule y Metropolitana año 2011. 2012.
- Seminario sobre la Discapacidad. Organizado por la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación y Desarrollo Social. 10 de noviembre de 2011. <http://camara.cl/camara/media/seminarios/discapacidad.html>
- Seminario sobre Adecuaciones Normativas en Discapacidad e Inclusión Social. Organizado por SENADIS y la Comisión de Superación de la Pobreza, Planificación, Desarrollo Social y Discapacidad de la Cámara de Diputados. 21 de agosto de 2012. <http://camara.cl/camara/media/seminarios/discapacidad2.html>