

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA

GAB. PRES. (O) N^o 91 / 3326 /
ANT. : 91/16123
MAT. : Remite fotocopia

SANTIAGO, **28 AGO. 1991**

DE : JEFE DE GABINETE PRESIDENCIAL

AL : SRA. SECRETARIA EJECUTIVA COMISION NACIONAL DE
DISCAPACITADOS
D. LILIANA MAHN SCHOEPEN

Para su consideración, adjunto a Ud. fotocopia del trabajo de investigación realizado por Francisco Walker E., Brigida Flores y José Miguel Saavedra, titulado "Necesidades de un Régimen Jurídico para la Protección y Readaptación de los Discapacitados".

Saluda atentamente a Ud.



Carlos Bascunan Edwards
CARLOS BASCUNAN EDWARDS

Jefe de Gabinete Presidencial

JRA/ppc.

DISTRIBUCION

- 1.- Sra. Secretaria Ejecutiva de CONADIS
- 2.- Archivo Presidencial
- 3.- Corr.Oficina Correspondencia ✓

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA
REGISTRO Y ARCHIVO

NR. 9116123

A: 1 2 AGO 91

P.A.A.

R.C.A.

F.W.M.

C.B.E.

M.L.P.

P.V.S

M.T.O.

EDEC

J.R.A.

M.Z.C.



FRANCISCO WALKER ERRAZURIZ
ABOGADO

Abogado

13/38

SAN ANTONIO 427 - OF. 714

FONO: 394182

*A quien
nada
Agroindustria*



*L. Linares
H. H. H.*

CAPACITAS

FUNDACION DE BENEFICENCIA PRIVADA
PARA LA CAPACITACION LABORAL DE
PERSONAS MINUSVALIDAS

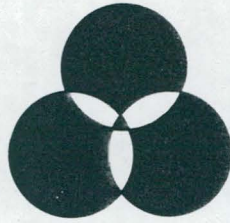
Exmo. Sr. Presidente de la República
Sr. Patricio Aylwin Azócar

Los investigadores, Francisco Walker Errazuriz, Brígida Flores Azua y José Miguel Saavedra De Gregori, se permiten enviar a Ud. para su consideración, texto de trabajo de investigación iniciado en 1989, sobre una posible legislación en materia de discapacitados.

Francisco Walker
J. M. Saavedra

Santiago, 8 de Agosto de 1991.-

91/16123



ASOCIACION CHILENA DE
RELACIONES INDUSTRIALES

**DIRECTOR Y
REPRESENTANTE LEGAL**

Octavio Aguilar Maggi

SUB - DIRECTOR

Gerald Addison - Smith Llanillos

COMITE EDITORIAL

Francisco Walker E.
Emanuel Friedman C.
Gustavo Ramdohr V.
Homero Ponce M.

ASESORA DE REDACCION

Nira Reyes M.

DIRECCION

Huérfanos 1160, Of. 302
Teléfonos: 724646 - 6963062 casilla: 14284

**IMPRESION
DIAGRAMACION
Y DISEÑO**

Talleres Imprenta Los Heroes
Fono: 5315826 - 738155 Stgo.

NECESIDAD DE UN REGIMEN JURIDICO PARA LA PROTECCION Y READAPTACION DE LOS DISCAPACITADOS

FRANCISCO WALKER E.

Doctor en Derecho Universidad de Paris y Profesor Titular e Investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile.

BRIGIDA FLORES A.

Terapeuta ocupacional. Profesora Asistente Académica Facultad de Medicina Universidad de Chile.

JOSE MIGUEL SAAVEDRA DE GREGORI

Bachiller en Ciencias Religiosas. **Director** Ejecutivo Fundación Capacitas.

INTRODUCCION

En este ensayo se abordarán sucesivamente los siguientes aspectos:

- I. Acerca del Concepto de Discapacitado
Problemas terminológicos. Al respecto cabe señalar que se han dado muchas nomenclaturas distintas para un concepto parecido, por eso es que se enumeran las diversas alternativas, dándose las respectivas definiciones y optando por una de ellas, la que nos parezca la más adecuada, señalándose las razones para ello. Conviene sí establecer un criterio que en función de una legislación, es preferible usar el término más aceptable y menos polémico para la realidad chilena, y al mismo tiempo, el más genérico, con el objeto que abarque el mayor número.
- II. La Necesidad de Protección al Discapacitado
Aquí se tratarán con un cierto detalle las ventajas e inconvenientes de dos alternativas, i) una primera que es la que retenemos y sobre la cual se dará una opinión favorable, que propone la existencia de una legislación de carácter general, y ii) otra segunda que según muchos especialistas correspondería más a nuestra tradición, que es la de mantener normas especiales en distintas materias.
- III. Brevísimo Resumen de la Legislación Vigente sobre la materia.
Habiéndose ya analizado los principios generales, en este punto con cierto detalle se estudiará la institucionalidad chilena sobre el tema, su evolución histórica, la legislación vigente, con especial énfasis en aquella más reciente sobre deficientes mentales.

- IV. Necesidad de ratificar el Convenio N°159 de O.I.T. sobre la Readaptación y el Empleo de Personas Inválidas.

Es el parecer de los autores el punto de partida de cualquier legislación sobre la materia debe ser, el Convenio N° 159 de O.I.T. que da a nuestro juicio aunque en forma general, las pautas de lo que debe ser una legislación en la materia. Por lo tanto, en este ensayo se comentará dicho documento internacional y como se verá más adelante el texto legal que se propone, en gran parte estará inspirado en las normas del Convenio.

- V. Fundamentos de la Legislación que se propone.

Allí se delinearán en forma sintética las razones de carácter general y específicas o particulares que sirven de base al texto que se propone.

- VI. Texto provisorio del Proyecto de Ley.

Finalmente se dará a conocer un texto provisorio de proyecto de ley, el que contará de 5 títulos y 31 artículos.

I. ACERCA DEL CONCEPTO DE PERSONA DISCAPACITADA

I.1. Problemas que plantea la terminología

Existe toda una dificultad terminológica, pues se utilizan nombres diferentes para situaciones no siempre idénticas, pero a veces muy parecidas. En general, estos términos se han usado de manera relativamente similar, algunos

más amplios y otros más restringidos.

Internacionalmente la utilización terminológica, posee ciertos matices, así por ejemplo las Naciones Unidas tienden a dar un concepto más general, la Organización Mundial de la Salud, en cambio, más bien usa conceptos más precisos vinculados al aspecto médico y la Organización Internacional del Trabajo pone el acento sobre lo más específicamente laboral.

Las legislaciones de los países que tienen normas de carácter general son más bien integrativas, y además interdisciplinarias. Cabe recordar que este tema es esencialmente interdisciplinario abarcando diversos aspectos, a saber, algunos de carácter amplio o filosófico, otros más específicos en el ámbito de lo social, de lo laboral, de la salud, de la seguridad social, etc.

Debe resaltarse que una ley general tiende a tocar aspectos más amplios, poniendo eso sí, un mayor acento sobre los tópicos laborales y de seguridad social.

Por otra parte, debe señalarse que las discusiones puramente semánticas suelen ser dissociadoras e incluso perturbadoras. Lo que interesa en esta oportunidad, es aclarar cuál es el objetivo que se busca y de acuerdo a ese objetivo, utilizar una determinada terminología.

En cuanto a la terminología específica, optamos por el término de discapacitado, como sinónimo de minusválido, de disminuido, discapacado, impedido, incapacitado, infradotado, inhabilitado o limitado. Nos parece recomendable evitar el término inválido en razón de su sentido peyorativo.

A juicio de los autores, más que el uso de

una determinada terminología, lo que en el caso de una ley puede ser irrelevante, importa el contenido mismo de esa terminología. En otros términos, lo que más interesa es aclarar el tipo de persona a quien se le aplica la ley.

Ahora bien, toda legislación social debe estar imbuida siempre de un criterio proteccionista o tutelar, por lo tanto, es importante especificar de manera clara y precisa cuál es el sujeto tutelado. Ello determina en gran medida el éxito normativo.

Cabe recalcar que técnicamente hay ventajas y desventajas, para la terminología más amplia o más estricta.

En una ley general, siempre la terminología más genérica es mejor, por cuanto los riesgos de una más específica son las omisiones. En este caso, la protección pretende ser lo más amplia posible.

Un aspecto importante se refiere al concepto mismo de protección o tutela, que para los efectos de este ensayo reviste una singular importancia. Si por protección se entiende sólo una ayuda pecuniaria, este concepto es muy relativo y restrictivo, la protección debe revestir una arista amplia en el sentido de valoración y de desarrollo de la persona humana. Luego, en el caso de los discapacitados, la protección por ejemplo, debe significar no sólo una ayuda pecuniaria de carácter previsional, sino especialmente la posibilidad de dar la oportunidad de empleo.

I.2. Algunas definiciones específicas.

A manera ejemplar daremos algunas definiciones:

La Organización Internacional del Trabajo (Convenio 159 de OIT de 1983) utiliza el término inválido puesto que se refiere a la "readaptación profesional al empleo de personas inválidas". Se entiende para los efectos de este convenio, por "persona inválida" "toda persona cuyas posibilidades de obtener un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida".

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud, (OMS) distingue entre: **Deficiencia (Impairment)** "toda pérdida anatómica"; **Incapacidad (Disability)** "toda restricción o pérdida (consecutiva a una deficiencia) de la capacidad para desarrollar una actividad de la manera o dentro de los límites considerados normales para un ser humano".

Minusvalía o Minusválidos (Handicap) "una desventaja para un individuo debido consecutivamente a una deficiencia, o a una incapacidad que limite o impida el desempeño de una función que es normal (según la edad, sexo, factores sociales y culturales) para ese individuo".

Por otra parte, en algunos documentos de Naciones Unidas se utiliza el término impedido el que se define como "toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte las necesidades de una vida individual o social normal, a consecuencia de una deficiencia congénita o no, de sus facultades físicas mentales o sensoriales".

La elección por parte de una ley de una definición, es como se ha dicho más importante

en lo que se refiere a su contenido, que a la terminología misma.

En nuestro entender, la definición más adecuada es la que señalábamos con anterioridad, vale decir: "aquella persona cuya posibilidad de obtener y conservar empleo adecuado se haya realmente reducida debido a una disminución de su capacidad física o mental debidamente reconocida" (glosario de rehabilitación profesional y empleo de los discapacitados, Ginebra Suiza 1981), que proviene del Convenio 159 de O.I.T.

En consecuencia, retendremos la definición de la O.I.T., refiriéndola, eso sí, a la acepción de discapacitado.

II. LA NECESIDAD DE UNA PROTECCION A LAS PERSONAS DISCAPACITADAS. DISYUNTIVA: UNA LEY GENERAL O LEYES ESPECIFICAS

Si se analiza la situación jurídica internacional, se podrá en la línea gruesa distinguir dos tendencias, aquellos países que poseen una ley general sobre discapacitados y aquellos que no la tienen.

Cabe al respecto señalar que se pueden dar múltiples argumentos a favor y en contra de una u otra tesis. La realidad y la tradición de cada país es fundamental para que se dé una u otra de las referidas situaciones.

A nuestro juicio, existen un sin número de razones del más diverso orden en favor de la tesis de una ley general. A continuación desarrollaremos algunas ideas en esa dirección.

En primer lugar, reproduciremos el criterio establecido en un documento de Naciones Unidas que señala: que indudablemente una ley específica (de carácter general) permite un mejor conocimiento de los interesados de sus derechos y facilita la actuación coordinada de los distintos organismos de la administración que tendrían competencia en la cuestión. Una ley única por lo menos debería incluir los principios generales que deben orientar la protección de los incapacitados. Por tanto, no puede pensarse que una ley en la materia por más perfecta que sea, vaya a solucionar esta compleja cuestión. La ley viene condicionada por una serie de factores y es un instrumento muy poderoso para el cambio. La norma jurídica no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar ciertos fines.

Siguiendo la orientación anterior, podemos señalar que no cabe duda alguna de que el tema revista una gran trascendencia especialmente si se considera una fuerte tendencia a la discriminación hacia los discapacitados. Al respecto en muchos países existe una norma universalmente aceptada, cual es el derecho a no ser discriminado, derecho universalmente aceptado y que en el caso chileno se encuentra consagrado, en la Constitución Política del Estado y en el Código del Trabajo.

Dentro de las discriminaciones, la discriminación hacia los discapacitados es particularmente disfuncional desde el punto de vista social. Suelen ser tratados despectiva o sobreprotectivamente.

Las discriminaciones más fuertes consisten en no contratar discapacitados por el solo

hecho de poseer tal carácter. Las más sutiles se refieren a no otorgarles el trabajo que le corresponde, o a colocarlos en la sociedad o en el empleo en una especie de gettho, sin integrarlos debidamente, manteniéndolos en una especie de marginación social.

Una ley de carácter general tiene, pues, como un objetivo genérico la de llamar la atención sobre el tema con un enfoque global y sobre todo apuntar a ciertos temas claves. También una ley de este carácter debería tender a incorporar al discapacitado en la sociedad, para que se sienta integrado a ella, a través de un desenvolvimiento normal de su personalidad y especialmente poseyendo acceso a un trabajo adecuado.

Por ser el "trabajo" fundamental en el desarrollo de la persona humana, la "meta básica" de una ley de carácter general debe ser el proporcionar trabajo. Todo lo demás es simplemente un complemento. Sólo en forma subsidiaria y únicamente cuando el discapacitado esté totalmente impedido para trabajar, se lo debe declarar inválido. No puede ni debe incentivarse el privilegiar la invalidez. El esfuerzo de la rehabilitación debe estar siempre en la mira de toda norma auténticamente protectora de un discapacitado.

Algunos han manifestado en contraposición con el criterio anterior que es preferible que no exista una ley general para los discapacitados, pues ello significaría implícitamente reconocerles una calidad diferenciada al resto de las personas, lo que de por sí podría aumentar su marginación; bastarían, por tanto, un conjunto de normas protectoras dispersas sobre materias

específicas y distintas según las diferencias que puedan existir entre distintos tipos de discapacitados. Asimismo, se piensa que las normas deben ser diferentes de acuerdo a los diversos casos de discapacitados.

Esta tesis, a nuestro juicio, en el caso chileno mantiene lo que existe, que en definitiva significa no enfrentar el problema de los discapacitados en forma global. Además no es bueno mantener una cierta anarquía jurídica, que hace perder un tratamiento de conjunto sobre la materia.

En mérito de lo anterior se estima que una ley general debe existir con las siguientes características, a saber:

- i) Ser el producto de un enfoque más bien interdisciplinario que comprende entre otros, los aspectos laborales, de seguridad social, de formación profesional, médicos, etc. No obstante, por ser una ley general debe forzosamente optarse por una preferencia; en este caso, los autores estiman que una ley general debe centrarse en el tema laboral y de seguridad social como el eje de la normativa.
- ii) Poseer una generalidad relativa, dejando los temas específicos para leyes particulares. Parece, sin embargo, necesario dentro de este mismo orden de ideas no dejar vigentes disposiciones en leyes específicas, que pudieran contradecir la legislación general.
- iii) La conveniencia general, que la ley pueda coexistir con otras más específicas para ciertos tipos de discapacitados. De todos modos, en el caso chileno, la ley N°18.600

sobre deficientes mentales, (sin reglamentación a la fecha) plantea el problema, de tomar una decisión acerca de si se la incorpora a la ley general, o si se la mantiene vigente en parte totalmente. La solución podría ser, por ejemplo, incluir en la ley general para todos los discapacitados las materias de la ley 18.600 de carácter general, y dejar vigentes como particulares, las situaciones especiales propias de este tipo de discapacitados.

- iv) Las normas de la ley deben dar lugar a la creación de una estructura administrativa mínima de carácter coordinador, no exclusivamente estatal, en la que están representados todos los sectores interesados incluyendo las organizaciones representativas de discapacitados.

III. BREVISIMO RESUMEN DE ALGUNAS DE LAS NORMAS DE LA LEGISLACION CHILENA VIGENTE SOBRE LA MATERIA

Hay que distinguir entre normas contenidas en la legislación general y algunas disposiciones diversas y normas particulares sobre algunas especies de discapacitados.

Las primeras se aplican a los inválidos en general y las segundas a cierto tipo de inválidos. en este último caso se ubica la reciente ley sobre deficientes mentales, bastante interesante y avanzada y que se refiere a múltiples aspectos, pero con algunos vacíos e incongruencias.

Nos parece adecuado, en consecuencia, dividir este párrafo en dos secciones, una desti-

nada a la normativa de carácter general contenida en diversas leyes, en lo que respecta a los inválidos por materias, y otra a la normativa específica destinada a los deficientes mentales.

III.1 Normas sobre Inválidos en Leyes más generales

A. Seguridad Social

1. Normas de la ley 16.744 de 1968, (Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales). Hay que distinguir varios aspectos, a saber:
 - a. Subsidios y Pensiones
 - b. Prestaciones médicas
 - c. Rehabilitación del inválido
2. Normas del Decreto Ley N°3.500 de 1980 con sus modificaciones, en la que se establece una pensión de invalidez, con su última innovación que introduce la invalidez parcial.
3. También existen normas sobre pensiones de invalidez en los sistemas antiguos de previsión, vale decir por ejemplo Servicio de Seguro Social, Caja de Empleados Particulares, Caja de Empleados Públicos y Periodistas, Fuerzas Armadas y Carabineros (este último siempre absolutamente vigente).
4. Decreto con Fuerza de Ley N°150 de 1982 que refundió los textos de los Decretos leyes 307 y 603 ambos de 1974 que se refiere al derecho a asignación familiar que establece normas especiales, tratán-

dose de inválidos; en especial del cónyuge inválido los causantes de asignación familiar de invalidez tienen derecho a una asignación equivalente al doble de lo normal.

5. El Decreto Ley 869 de 1975, establece régimen de pensiones asistenciales para inválidos tanto como para ancianos de escasos recursos. Allí se da una definición de inválido.
6. Normas de la Ley Nº18.020 de 1982 que establece el subsidio familiar, y se aplica a inválidos.
7. En materia de salud, la ley Nº18.469 de 1985, considera a los pensionados por invalidez entre los que se encuentran aquellos, beneficiados por una pensión asistencial, los que estén acogidos a los beneficios médicos establecidos en dicha ley.

La normativa suscitadamente sintetizada se ocupa de acuerdo a las tendencias modernas de seguridad social parcialmente recogidas, de ciertas materias específicas relacionadas con el inválido, como ser: a) Pensiones b) Salud c) Prestaciones Familiares y Asistenciales d) Medidas de Rehabilitación.

En otros términos, existen normas que se refieren al discapacitado, considerado como inválido, en materias tales como i) Pensiones existiendo normas diferentes en caso de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y de invalidez común, como también normas diversas dentro de aquellas sobre invalidez común; ii) Prestaciones Familiares, nor-

mas para la generalidad de los casos y otras diversas para aquellos sin recursos.

III.2 Análisis de la Situación Especial de los Deficientes Mentales

En 1987 se puso en vigencia la ley Nº18.600, que establece normas de protección a personas, que tiene el carácter de estatuto. Sin embargo, esta ley no ha podido llevarse a la práctica por falta de reglamentación sobre la materia.

La ley 18.600 se puede resumir de la manera siguiente:

- i) Se otorgan derechos a los deficientes mentales y se establecen deberes para su familia y a las instituciones públicas o privadas que los protejan.

Se le entrega al Estado un importante rol destinado a coordinar un sistema mixto de participación pública y privada que vela por un diagnóstico precoz de la deficiencia mental, se financian y mantienen sistemas de subsidios directos e indirectos para los deficientes mentales provenientes de familias de menores recursos.

- ii) Se clasifica la deficiencia mental en grados, a saber:

- deficiencia mental discreta
- deficiencia mental moderada
- deficiencia mental grave
- deficiencia mental profunda
- deficiencia mental no especificada.

- iii) Se establece un sistema de certificaciones para la calificación de deficiencia mental debidamente visado por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez del Ser-

vicio de Salud del territorio jurisdiccional del deficiente mental respectivo. Para supervigilar las acciones correspondientes de ayuda se crea una comisión nacional de declaraciones de la deficiencia mental, la que conoce las reclamaciones de los profesionales.

- iv) A los deficientes mentales descritos se los integrará de acuerdo a normas del Ministerio de Educación Pública, en cursos normales de educación común, sin perjuicio de ser atendidos en ciertos casos en sistemas de educación especial.
- v) A los deficientes mentales graves y profundos se les deja al cuidado de su familia, sin perjuicio de la existencia de establecimientos especiales.
- vi) Se incentiva el funcionamiento de talleres protegidos para deficientes mentales principalmente para familias de menores recursos, siempre que desarrollen con fines esencialmente terapéuticos actividades laborales. Estos talleres tendrán derecho a exención de tributación y a una franquicia tributaria para quien les entregue o aporte donaciones.
- vii) En el mismo orden de ideas anteriormente señalado se establece una subvención especial destinada a financiar la educación de los deficientes mentales discretos, moderados o graves. Se incentiva a las Municipales mediante normas, para que provean financiamiento contribuyan a financiar establecimientos educacionales especiales, talleres de capacitación o de trabajo y centros de protección para defi-

cientes mentales. Los establecimientos estatales o municipales podrán ser administrados directamente o por convenios a través de entidades colaboradoras por medio de un sistema de convenios

- viii) No podrán los organismos de Administración del Estado hacer discriminación alguna en los llamados a concursos ni en los nombramientos o contrataciones respecto a deficientes mentales para labores que resulten compatibles con su condición psicobiológica.
- ix) En el Contrato de Trabajo que celebre el deficiente mental, puede fijarse una remuneración inferior al ingreso mínimo, lo que a nuestro juicio es muy negativo, dado que se le da una categoría de subpersona.
- x) Tienen derecho a gozar del subsidio familiar establecido por la ley 18.020 las personas naturales que tengan bajo cuidado permanente a un deficiente mental cualquiera sea su edad. También éstas podrán postular a los beneficios del sistema de Pensiones Asistenciales del Decreto Ley N°869 de 1975, siempre que se reúnan los requisitos correspondientes, beneficio que será incompatible con el de la ley 18.020.
- xi) También los menores que adolezcan de deficiencia mental serán beneficiados con la subvención correspondiente al sistema asistencial que se encuentren adscritos de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 1.385 de 1980, del Ministerio de Justicia y respecto a los menores que tengan el carácter de deficientes mentales profundos podrá extenderse la subven-

ción hasta los 24 años. Los hogares que continúen atendiendo deficientes mentales después que haya caducado el derecho a la subvención, podrán en todo caso impetrar pensión asistencial.

Esta ley, que a juicio de los entendidos posee algunos defectos es en términos generales positiva, a pesar de que sólo se la puede considerar como una normativa que se ha podido implementar sólo parcialmente por falta de reglamentación.

La implementación de una ley más general para todos los discapacitados plantea en relación con las normas de deficientes mentales, las siguientes alternativas:

- a) Una ley general amplia que englobe también a los deficientes mentales, incorporando por tanto las normas de la ley sobre deficientes mentales, la que debería ser sustituida.
- b) Una ley que trate de todos los discapacitados, excluyendo a los deficientes mentales los que se regirán por su propia ley sólo en los aspectos específicos que le atañen. Sobre este tema se volverá más adelante.

IV. NECESIDAD DE RATIFICAR EL CONVENIO N°159 DE O.I.T. DE 1983

Hemos visto en el punto 3 de este ensayo el por qué debe hacerse un esfuerzo tendiente a que exista una normativa de carácter general sobre discapacitados y por su parte en el punto 4 hemos resumido brevemente la dispersa normativa vigente en Chile para ellos, incluyendo

la ley sobre deficientes mentales.

A nuestro juicio, el punto de partida de cualquier legislación de carácter general, debe ser la ratificación del Convenio N°159 de la Organización Internacional del Trabajo sobre readaptación profesional y el Empleo de Personas Minusválidas.

Por lo tanto, en este párrafo haremos un breve análisis del significado y contenido de este Convenio aprobado en 1983.

1. Este Convenio es el producto de una larga evolución normativa internacional, que proviene de distintos instrumentos de carácter internacional anteriores, a saber por ejemplo:
 - a) Recomendaciones de la O.I.T. sobre la adaptación y readaptación profesionales de los inválidos de 1955 y sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos de 1975.
 - b) De los distintos acuerdos de la Organización Mundial de la Salud.
 - c) Del Programa Mundial de acción relativo a las personas inválidas, realizado en 1981 por las Naciones Unidas, a raíz de considerarse ese año, como Año Internacional de los Impedidos.
2. La finalidad principal del Convenio es la de asegurar, tanto en zonas rurales como urbanas, la igualdad de oportunidad y trato a todas las categorías de personas inválidas en materia de empleo y de integración a la comunidad. También se reconoce como un aspecto importante a tratar la readaptación profesional del inválido.
3. El Convenio entiende por "persona inválida" toda persona cuyas posibilidades de

obtener o conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo, quedan sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.

Esta definición está dada en función del empleo, que es el radio de acción que corresponde a O.I.T. Por lo mismo, la finalidad del Convenio es la readaptación profesional, vale decir, permitir que la persona inválida obtenga o conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo y que se promueva, por tanto, la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad.

4. El Convenio, como todo instrumento de O.I.T., es lo suficientemente general como para considerar las distintas realidades de los países, pero a la vez específico y preciso en cuanto a las obligaciones de quienes lo ratifican.
5. En cuanto a principios de políticas de readaptación profesional y de empleo para personas inválidas, se establece lo siguiente:
 - a) Debe existir, de acuerdo con las prácticas y posibilidades nacionales, en cada país, una política nacional especial sobre readaptación profesional y empleo de personas inválidas.
 - b) Dicha política deberá estar destinada a asegurar la existencia de medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas promoviendo oportunidades de empleo para éstas.

- c) Esta política deberá basarse en el principio de igualdad de oportunidades entre trabajadores inválidos y trabajadores en general, debiendo respetarse la igualdad de oportunidades y trato para estos trabajadores, respecto a los no inválidos. Todas las medidas que se tomen al respecto deben significar el respeto irrestricto del principio de no discriminación.
 - d) Debe consultarse a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores sobre la aplicación de dicha política y en particular sobre las medidas que deben adoptarse para promover la coordinación y cooperación entre los organismos públicos y privados que participen en actividades de readaptación profesional. También se consultará a las organizaciones representativas constituidas por personas inválidas o que se ocupan de dichas personas.
6. El convenio alude especialmente a las medidas que a nivel nacional deben adoptarse por los países, para el desarrollo de servicios de readaptación profesional y empleo, para personas inválidas. En tal sentido, se señala que las autoridades deben tomar las medidas necesarias para que los servicios de Orientación y Formación Profesionales, Colocación y Empleo y otros afines, se preocupen especialmente de las personas inválidas, para que éstas puedan lograr conservar empleos y progresar en los mismos. Deberán también asegurarse la formación y la disponibilidad de asesores en materia

de readaptación, orientación, formación, formación profesional, colocación y empleo de personas inválidas. Especial énfasis se dará al desarrollo de servicios para ayuda y readaptación de inválidos en zonas rurales y comunidades apartadas. La ratificación del Convenio por parte del Gobierno Chileno abre las puertas a una ley de carácter general, y se le da a su vez a ésta el carácter de normativa de validez internacional.

V. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY QUE SE PROPONE

Se darán a continuación, como complemento de los puntos anteriores y antes de entrar a delinear cuáles son los puntos específicos que debería comprender una ley sobre discapacitados, los fundamentos de orden general y de carácter particular que justifican una legislación de esta índole.

A. Fundamentos de Carácter General

Los fundamentos de carácter general los podemos desprender principalmente de las normas de carácter internacional ya mencionadas, los que se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1) Debe propenderse a la plena integración social de la persona discapacitada en la familia, la comunidad y la sociedad. Por ello una ley general debe significar un compromiso de la sociedad como un todo frente a estas personas. Cuando se habla de sociedad, no significa sólo el Estado.

Tiene que existir un compromiso conjunto de Gobierno y particulares, entidades gremiales empresariales y de trabajadores, como naturalmente de los organismos que agrupan a los propios discapacitados.

- 2) Debe integrarse al discapacitado a la vida social, siéndole reconocido los derechos similares al de la persona válida.
- 3) Los principios básicos de la legislación general, es decir, de la institucionalidad democrática deben serles aplicados al discapacitado en su integridad. En tal sentido, debe ponerse énfasis en la no discriminación y en el respeto de todos los derechos cívicos para estas personas, en la medida en que puedan ejecutarlos.
- 4) Debe recordarse que la legislación no es un fin, sino un medio para lograr determinados objetivos. Por tanto, una legislación general tratará de concientizar a la comunidad en sus diversos estamentos acerca de la necesidad de integrar a los discapacitados en la sociedad. Es una realidad que debe ser asumida por la comunidad como un todo.

B. Fundamentos de Carácter Específico o Puntual para la Legislación que se propone

1. Se trata de una normativa de carácter general que no impide la existencia de disposiciones puntuales en temas específicos.
2. La ley general debe ser aplicable a cualquier tipo de discapacitado; no pueden existir situaciones de privilegio para cier-

tos discapacitados en relación con otros. Las normas que pueden darse para ciertos discapacitados como por ejemplo los deficientes mentales deben ser meramente complementarias en aspectos específicos, a lo que disponga la ley general. Por tanto, en el caso chileno la ley N°18.600, sobre Deficientes Mentales, debe ser revisada, tal como ya se ha señalado precedentemente.

3. Debe definirse lo que se entiende para los efectos de la ley, por discapacitado. En consecuencia, habrá que decidirse por un concepto y por una terminología. Los autores se inclinan por el vocablo discapacitado por ser el más amplio y socorrido y aceptado internacionalmente. Sin embargo, se reconoce que a pesar de ser más limitado y también en cierto modo más antiguo, existe en Chile una fuerte tradición en pro del uso del vocablo inválido. Ahora bien, el vocablo inválido podría para algunos no comprender toda la vasta tipología de deficientes mentales, y además tener un significado peyorativo. Asimismo debe definirse al discapacitado de acuerdo a los cánones más aceptados internacionalmente.
4. Debe consagrarse sin restricción alguna el principio de no discriminación. Debe quedar este concepto claramente establecido, siguiendo la terminología de la Constitución Política del Estado y del Código del Trabajo. Al respecto, cabe recalcar que no es conveniente bajo ningún punto de vista que al

discapacitado se le pueda cancelar una remuneración inferior al ingreso mínimo.

5. Debe darse especial acogida a propuestas de asociaciones gremiales que agrupen a discapacitados, las que deben ser oídas en las distintas instancias.
6. Debe hacerse especial referencia similar a la que existe en la ley sobre deficientes mentales para el tratamiento del discapacitado en la Administración Pública.
7. Se deberá poner énfasis en la preparación y adecuación para el trabajo del discapacitado considerándose su derecho a pensión, como un derecho que no reemplace su posibilidad de trabajar.
8. Se deberán proponer franquicias tributarias en ciertos casos para quienes proporcionen trabajo a los discapacitados, cumpliéndose determinados requisitos.
9. Debe crearse una Comisión Coordinadora para regular el funcionamiento del sistema legal de protección a los discapacitados.

VI. PROYECTO DE LEY PROPUESTO

TITULO I

ASPECTOS GENERALES

Artículo 1°

El objetivo central de esta ley es establecer normas generales de carácter protector de las personas discapacitadas, con el objeto que en un mismo cuerpo legal y con la tutela del discapacitado logren su inserción dentro de la sociedad.

Artículo 2°

Sin perjuicio de lo anterior, podrán existir normas definidas sobre ciertos aspectos específicos en otras leyes.

Artículo 3°

Para los efectos de esta ley, se utilizará el término discapacitado, como sinónimo de minusválido, disminuido, excepcional, discapacitado, impedido, incapacitado, infradotado, inhabilitado, limitado.

Artículo 4°

Para los efectos de esta ley, el concepto de discapacitado comprenderá toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar empleo adecuado se hayan realmente visto reducidas debido a una disminución de su capacidad física o mental.

Artículo 5°

El concepto anterior presupone discapacidad, luego no comprende a las personas cuya incapacidad provenga sólo de una dificultad para insertarse adecuadamente en la sociedad.

Artículo 6°

La protección o amparo de las personas discapacitadas debe poseer un doble objetivo:

- El atender sus estados de necesidad.
- El insertarlas en la sociedad como trabajadores útiles promoviendo su participación igualitaria y plena de éstos en ella.

Artículo 7°

Son responsables mancomunadamente del cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo anterior tanto las Organizaciones Públicas como las Organizaciones Privadas que se ocupan sobre la materia, así como también las entidades agrupan a las personas discapacitadas

y las empresas.

Artículo 8°

Se ratifica para los efectos de esta ley, en todas sus partes, el principio constitucional, la no discriminación de las personas discapacitadas. En consecuencia, se consideran contrarias a las normas y principios de esta legislación, todas las discriminaciones o exclusiones basadas en la discapacidad. Este principio rige en todas las materias a que se refiere esta ley y para todas las personas o entidades que tengan una vinculación con las personas discapacitadas.

Artículo 9°

Le corresponde al Estado velar por el cumplimiento riguroso de las normas de esta legislación, a través de los organismos que sean competentes.

Artículo 10°

El discapacitado deberá tener derecho al trabajo, al igual que cualquier otro trabajador, debiéndosele aplicar a su respecto toda la legislación laboral y de Seguridad Social Chilena, vigente en todos sus aspectos. En la Administración Pública, deberán darse facilidades especiales a los discapacitados para que puedan pertenecer a ella.

Artículo 11°

Se aplicarán a los discapacitados todas las normas sobre rehabilitación profesional y/o laboral.

Artículo 12°

En caso que el discapacitado sea trabajador asalariado deberá pagársele una remuneración que no sea bajo ninguna circunstancia inferior a la mínima fijada por la ley, quedando por tanto derogadas todas aquellas normas de

leyes especiales que contravengan este principio de carácter general y que no podría tener excepción alguna.

Artículo 13°

Toda persona discapacitada que tenga el carácter de trabajador asalariado deberá tener derecho a la seguridad social de conformidad con la legislación vigente, en relación con el monto total de su remuneración, cualesquiera que sea el carácter que posea la entidad empleadora.

TITULO II. EL INCENTIVO TRIBUTARIO

Artículo 14°

Las empresas que contraten personas discapacitadas directamente o por medio de ciertos organismos o a través de convenios con instituciones que se preocupan de las personas discapacitadas tendrán derecho al incentivo tributario que en los artículos siguientes se establece.

Artículo 15°

El incentivo tributario que se otorgue a las empresas tendrá relación al número de trabajadores discapacitados que la empresa contrate de acuerdo a la dotación de personal que la empresa tenga contratada. A los trabajadores que se contraten por medio de este sistema, deberá cancelárseles por lo menos una remuneración equivalente, al ingreso mínimo establecido por la legislación laboral vigente.

Artículo 16°

El incentivo tributario no podrá exceder

del 2% de los trabajadores de las empresas, tratándose de empresas de más de 100 trabajadores que se acojan a este beneficio y en empresas de menos de 100 trabajadores, el incentivo tributario será hasta para dos trabajadores discapacitados.

Artículo 17°

En el caso de que existan convenios entre empresas e instituciones sin fines de lucro que se ocupen de las personas discapacitadas, la institución sin fines de lucro operará por medio de un mecanismo de trabajo que deberá reglamentarse.

Artículo 18°

En la situación prevista en el artículo anterior, un 25% del incentivo tributario irá en ayuda de la institución benéfica sin fines de lucro que proporcione, en su caso, personas discapacitadas a la empresa, recibiendo el resto de la exención, la empresa correspondiente.

Artículo 19°

Asimismo la institución podrá actuar en calidad de contratista o subcontratista de la empresa que requiera de trabajadores que tengan el carácter de discapacitado y en tal caso el incentivo tributario se prorrateará entre la empresa principal y la institución benéfica sin fines de lucro contratista o subcontratista.

Artículo 20°

La institución u organismo estatal o privado autorizado para realizar acciones de rehabilitación profesional también podrá actuar en calidad de contratista y subcontratista frente a la empresa cuando se trate de trabajadores discapacitados en programas de aprestamiento laboral y en este caso, el incentivo tributario será de

mayor monto para la empresa por la responsabilidad que tiene en el programa de rehabilitación laboral.

Artículo 21°

Para los efectos del artículo anterior se entenderá por aprestamiento laboral, el derecho que tiene el discapacitado a percibir remuneración mientras trabaja suspendiéndose la pensión de invalidez a que tenga derecho, la que recuperará automáticamente si deja de trabajar.

TITULO III. DE LA ORIENTACION VOCACIONAL Y CAPACITACION LABORAL DE LA COLOCACION SELECTIVA

— TALLERES PROTEGIDOS —

Artículo 22°

El proceso de rehabilitación profesional es parte de un proceso continuo coordinado y secuencial que puede comenzar posteriormente al proceso de rehabilitación médica o desarrollarse en forma paralela en los casos de personas con discapacidades de origen congénito; sin embargo, este proceso debe ser regido por las normas sancionadas internacionalmente y debiera comprender las siguientes etapas:

- Educación y orientación vocacional
- Formación y/o capacitación
- Adaptación laboral
- Colocación selectiva
- Seguimiento

Artículo 23°

Este proceso debe desarrollarse en organizaciones reconocidas y autorizadas por la autoridad, que cuenten con profesionales y

personal calificado para esta tarea, pudiendo intervenir en este proceso dos o más organismos o instituciones para un mismo beneficiario.

Artículo 24°

Si la colocación en el mercado laboral no es posible debido a existir "una gran invalidez" se podrán establecer talleres protegidos, entendiéndose como tales 1.- aquellos que "ofrecen una colocación transitoria o a corto plazo como preparación para el trabajo o entrenamiento para ocupar empleo competitivo" y 2.- dar trabajo a largo plazo a incapacitados que por la gravedad de su impedimento no tienen probabilidades de conseguir y conservar un empleo competitivo.

Artículo 25°

Las personas rehabilitadas laboralmente podrán constituir grupos de producción ajustándose a las normativas de las instituciones de rehabilitación profesional, pudiéndose celebrar contratos o subcontratos.

Artículo 26°

Sin perjuicio de lo anterior deberán arbitrarse los medios para la existencia de talleres laborales prevocacionales para el gran discapacitado así como para el trabajador a domicilio.

TITULO IV. INSTITUCIONES DE DISCAPACITADOS Y COMISION COORDINADORA

Artículo 27°

El reglamento definirá las distintas entidades que se ocupan de los discapacitados, en mérito de tener derecho a las franquicias tributarias señaladas en esta ley.

Artículo 28°

Debe existir una Comisión Coordinadora, que estará compuesta por representantes de los siguientes Ministerios, Salud, Trabajo, Previsión Social y Educación, así como de entidades privadas sin fines de lucro vinculadas a los discapacitados y organizaciones representativas de los diversos tipos de discapacitados.

El reglamento establecerá la composición y la forma de funcionamiento de esta Comisión.

Artículo 29°

Las labores de esta Comisión serán las siguientes:

1. Velar por el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, haciendo ver al Servicio de Impuestos Internos, a la Dirección del Trabajo, a la Superintendencia de Seguridad Social, al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, al Ministerio de Salud y distintos organismos dependientes de ese Ministerio, y a otras entidades

públicas, los problemas que se presenten en relación con materias referentes a los discapacitados.

2. Orientar en sus tareas a las distintas entidades que se ocupan de la rehabilitación laboral de personas discapacitadas.

TITULO V.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 1°

El Presidente de la República deberá dictar dentro del plazo de 90 días contados de la publicación en el Diario Oficial del texto de esta ley, un reglamento que permita la aplicación práctica de todas sus disposiciones y el funcionamiento de la Comisión Coordinadora.

Artículo 2°

La presente ley entrará en vigencia el día 91 después de su publicación en el Diario Oficial.