

Copyright : International Labour Office

Chile Políticas Hacia Las Personas Con Discapacidad Y Minorias Étnicas: Accion Positiva Contra La Discriminacion Social

Santiago, 9 de mayo 1995

INTRODUCCION

1. POLITICA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

1.1 Aspectos Generales

1.2 Características del proceso de Desarrollo en Chile

1.3 Hacia una Política Social Moderna y eficiente

2. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y LAS MINORIAS ÉTNICAS COMO GRUPOS PRIORITARIOS DE LA POLITICA SOCIAL EN CHILE

2.1 Aspectos generales (Áreas de la política)

2.2 Principios orientadores de la Política Social hacia las Personas con Discapacidad

2.3 Principios orientadores de la Política Social hacia las Minorías Étnicas

3. PRINCIPALES DESAFIOS FUTUROS

4. BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El presente documento constituye el resultado de la segunda etapa del estudio sobre "positive or affirmative action programmes in Chile" para la eliminación de la discriminación en el empleo en contra de las personas discapacitadas y de las minorías étnicas.

En la primera etapa se efectuó un análisis que se tradujo en la presentación del documento: "Acción positiva para la superación de la discriminación laboral de discapacitados y minorías étnicas en Chile". En él se da cuenta en términos generales de la situación de los discapacitados y de la minorías étnicas en Chile, de las normas legales que los protegen y de las acciones que favorecen su inserción social.

El objetivo previsto de esta segunda etapa es efectuar un análisis más amplio que permita identificar los mecanismos de exclusión dentro del proceso de desarrollo y profundizar en el análisis del impacto de las políticas contra la discriminación.

En este marco, fue necesario realizar algunas opciones que tienen que ver con el desarrollo de estos temas en Chile.

La acción acerca de la discapacidad y las minorías étnicas es un tema nuevo en el país; se ha investigado poco y las primeras legislaciones están en aplicación recientemente. Esto hace muy difícil intentar realizar una evaluación de estas medidas o realizar una presentación de los mecanismos de discriminación en el mercado del trabajo, en el cual recién comienzan los estudios de discriminación por género.

Por lo tanto, lo que se presenta aquí es una discusión de los principios y las prioridades sobre las acciones positivas hacia estos dos grupos. Ello fundamentalmente en el contexto de la política social, que es donde se supone que este tipo de acciones pueden ser más efectivas.

En otras palabras, dado que en Chile se ha avanzado en los principios básicos que orientan la acción hacia estos dos grupos, parece más relevante colocar dicha acción en el ámbito más general de la acción del Estado. Así el aporte específico de este documento consiste en ubicar los instrumentos legales y otras medidas analizadas en la primera parte de este trabajo en el contexto preciso de la acción pública y en precisar los principales desafíos que de ello se derivan.

Además, en este mismo sentido, pareció más interesante y útil para un organismo como la OIT presentar un análisis sobre las orientaciones de políticas posibles, más que un análisis teórico (más especulativo) sobre el tema de la discriminación, que nos hubiera desviado de la posibilidad de efectuar recomendaciones concretas.

Se parte de la base de que existe discriminación y que los cambios que se requieren -que muchas veces pasan por lo cultural- (actitudes, prejuicios, mitos, etc.), por lo menos en un comienzo requieren de una acción afirmativa o positiva que coloque a estas personas en condiciones de competir con iguales oportunidades en la vida social y en particular en el mercado de trabajo.

Tomando en consideración lo anterior, el documento se dividió en tres partes. En la primera se desarrolla el marco general dentro del cual se debería entender las acciones de discriminación positiva hacia grupos específicos como los discapacitados y las minorías étnicas. Para ello se hace una presentación de lo que debería ser una política social moderna e innovadora que contribuya efectivamente al desarrollo del país, como instrumento central de éste.

En la segunda parte, se hace un análisis de los principios orientadores básicos con que se han abordado las acciones dirigidas hacia estos grupos en el contexto de la política social en Chile.

Finalmente, en la última parte, se hace una presentación de los desafíos futuros de las políticas hacia estos grupos, teniendo como principio orientador fundamental el hecho que las acciones que se lleven a cabo deben estar dirigidos a conseguir su plena inserción en la sociedad y a respetar integralmente sus derechos.

1. POLITICA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

1.1. Aspectos Generales.

Mucho se ha hablado en los últimos tiempos de crecimiento con equidad. Por lo general, esta frase hace referencia al crecimiento económico, por una parte, y a la distribución del mismo, por la otra. Es decir, se refiere a un desarrollo integral que complementa, al menos, lo económico con lo social. Existe relativo consenso acerca de que los países deben intentar alcanzar un crecimiento equitativo, si bien no hay acuerdos tan fuertes sobre la forma de lograrlo. En este documento se hace una propuesta que puede ser útil para lograr algunos consensos básicos sobre cómo actuar para impedir o disminuir la discriminación negativa que la sociedad chilena ejerce sobre algunos grupos que la conforman.

El siglo XXI está a la vuelta de la esquina y los retos y desafíos para enfrentarlo son numerosos. Pareciera estar claro que en el futuro inmediato, tanto la producción de bienes como de servicios se basará en forma cada vez más significativa, en el conocimiento científico-tecnológico y en el capital humano como recurso fundamental desde el punto de vista productivo.

Considerando esos desafíos es que deben crearse hoy mismo las condiciones necesarias para que la sociedad en su conjunto pueda tener acceso a ese futuro y no tan sólo unos pocos. Dicho de otra manera, no habrá desarrollo estable y sostenido en la medida que sectores amplios de la población estén excluidos, por razones económicas, sociales, culturales o políticas, de la construcción y de los beneficios del desarrollo.

Cabe señalar que al hablar de exclusión o marginación social, se está haciendo referencia tanto a una falta de participación en la "repartición" de los bienes constitutivos de la sociedad: esto es, que existen grupos que no reciben dichos bienes, como también a una falta de participación activa en la solución de los problemas de la sociedad aun cuando les afecten directamente. Demás está decir que tampoco tienen acceso alguno a las decisiones que afectan su propio destino.

Frente a esta situación, que además se relaciona fuertemente con la pobreza material, es fundamental entender que las políticas sociales no son un mero paliativo para atenuar esas exclusiones y carencias o para suavizar las

consecuencias sociales de la aplicación de determinado modelo económico, sino que, cada vez más deben transformarse en un instrumento para conseguir un desarrollo real a largo plazo. En palabras de la CEPAL, la Política Social debe consistir principalmente en inversión en recursos humanos, dejándose las transferencias para los casos de medidas asistenciales extremas. Se le debe otorgar, entonces, preferencia a aquellas acciones funcionales al desarrollo, siendo prioritarios los programas de inversión social destinados a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, que empieza con los mayores riesgos de embarazos mal llevados, se refleja en una más elevada fecundidad de los grupos más pobres, sigue por un estado nutricional deficiente de los hijos, dificultades de aprendizaje, altos índices de repetición y deserción escolar, acceso a empleos de poco futuro y escasa productividad ubicados fundamentalmente en el sector informal de la economía, y culmina con una precaria jubilación cuando se es posible acceder a ella. En este sentido, la Política Social debe ser vista no tan sólo como un mecanismo a través del cual el Estado vela por satisfacer las necesidades básicas de los habitantes de un país, sino que debe constituirse en una herramienta que permita lograr una mejor calidad de vida y una justa equiparación de oportunidades para que así, toda la población pueda integrarse al proceso de desarrollo. Esto es, una Política Social moderna debe ser un instrumento efectivo que permita alcanzar los objetivos de equidad e integración social. En definitiva se trata de un instrumento de inversión social para el desarrollo más que de simple asistencialismo. Bajo esta perspectiva, el objetivo es sacar definitivamente a las personas de la pobreza y la marginación social transformándolas de esta manera en la base del desarrollo económico, social y cultural de la sociedad.

1.2 Características del Proceso de Desarrollo en Chile

Es indudable que Chile ha realizado en los últimos años esfuerzos relevantes en el aspecto económico. Se ha controlado la inflación, se aumentaron las exportaciones, se realizaron inversiones en infraestructura, se ha racionalizado y modernizado la gestión empresarial. Además, a partir de 1990, con la llegada del gobierno democrático se han efectuado esfuerzos importantes en el área social, siendo especialmente destacables las inversiones para la expansión de los servicios de salud, educación y vivienda. En pocas palabras, se puede señalar que la estrategia de desarrollo de los gobiernos de la Concertación se basan en: la estabilidad macroeconómica que permite que el progreso sea sostenido; la internacionalización de la economía, que responde a las tendencias de globalización de la economía mundial; el crecimiento, inversión y desarrollo productivo basado en la incorporación y difusión del progreso técnico en los distintos sectores de la economía que lleve a mayores niveles de productividad y competitividad y, por último, la Equidad Social, que tiene como objetivo principal generar oportunidades reales a las personas, familias, grupos y localidades.

No obstante los esfuerzos y avances logrados, es indudable que todavía no se han alcanzado todos los objetivos deseados, especialmente en lo social, prevaleciendo

dificultades tales como la desigualdad social, económica y territorial, la pobreza, la marginación y la falta de participación.

Se puede señalar también que los esfuerzos de inversión y de modernización no lograrán las consecuencias esperadas en la medida que, en algunos sectores de la economía, como la agricultura, prevalezcan estructuras que limitan el progreso técnico, el mejoramiento de la productividad y la utilización eficiente de los recursos.

Tampoco se podrá avanzar decididamente hacia un desarrollo integral y sostenido si el sistema educativo no orienta su acción hacia la formación de mano de obra que pueda participar efectivamente en el proceso productivo, según los requerimientos técnicos y científicos que éste demanda. Tal como se señalara en la primera parte de este documento, el conocimiento técnico-científico será uno de los ejes principales del desarrollo.

Otro obstáculo objetivo para alcanzar una situación de desarrollo pleno radica en la persistencia de un número importante de personas en situación de pobreza y marginalidad social, si bien este último aspecto es difícil de medir directamente. Si se afirma que el recurso humano será el puntal del desarrollo en los próximos años, la existencia de personas excluidas o discriminadas negativamente por cualquier motivo es un "lujo" que ningún país se puede dar. Es así como, si se analiza el comportamiento de la distribución del ingreso en los últimos años en Chile, se observa que no ha mejorado significativamente y que en ciertos tramos y períodos la tendencia es concentradora.

1.3 Hacia una Política Social Moderna y eficiente

Con el fin de que las acciones de política en el ámbito de lo social tengan el impacto que los problemas de la sociedad requiere para su solución, es necesario adoptar estrategias adecuadas, algunas de las cuales son las siguientes:

- adoptar una perspectiva de planificación horizontal en el sentido de llevar a cabo programas coordinados intersectorialmente, que permitan vencer inercias sectoriales que provocan ineficiencia y desarticulación y, por lo tanto, falta de soluciones reales. Es a través de grandes temas como la pobreza y la integración social, que se podrán implementar acciones integrales que involucren a partes importantes del aparato del Estado.
- ampliar el concepto de equidad considerando que, además de lo social, un factor y un fin del desarrollo debe ser la equidad territorial. El proceso de descentralización entonces deberá jugar un rol muy importante para que esto sea efectivo.
- la Participación Social de las personas, en términos de que puedan hacer oír su voz y opinión por medio de canales expeditos y directos, también constituye un elemento fundamental para que una política social tenga éxito.

Siendo realistas, el enfoque descrito, o cualquier otro de política social, choca con la falta o escasez de recursos para que se pueda llevar a cabo de manera universalista, por lo que es necesario implementar una política compensatoria que introduzca elementos de selectividad que tenga como prioridad en un primer momento, favorecer a los más débiles ya sea por razones económicas, sociales o culturales. Se trata entonces de que, en una primera etapa, los recursos disponibles de la Política Social se destinen a los grupos más pobres y marginados de la sociedad para que dejen de serlo y se integren efectivamente al desarrollo. Para lograr esto, la provisión de servicios básicos juega un importante papel, pero más importante a mediano y largo plazo es el acceso a programas de inversión social que permitan a las personas mejorar sus propias capacidades de generación de ingresos.

Es en este contexto que la definición de grupos sociales prioritarios hacia los cuales focalizar el esfuerzo público, permitirá efectuar programas adecuados, asegurando un impacto real en la población.

Cabe destacar que esta estrategia es cada vez más generalizada en América Latina. En el caso de Chile, a partir de 1990 se distinguen diversos grupos como prioritarios para la acción social del gobierno entre los que se encuentran las Personas con Discapacidad y las Minorías Étnicas.

Un supuesto central de este enfoque consiste en reconocer que esos grupos son discriminados y no disponen de oportunidades equitativas en la sociedad por lo que el Estado debe diseñar y ejecutar acciones que neutralicen y minimicen esa discriminación negativa, incentivando y apoyando su integración social.

2. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y LAS MINORIAS ÉTNICAS COMO GRUPOS PRIORITARIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE.

2.1 Aspectos Generales

Cualquier aproximación al tema de las Personas con Discapacidad y Minorías Étnicas parte por reconocer que existen prejuicios y valoraciones que llevan a discriminarlos negativamente. No obstante lo anterior, es importante destacar las diferencias que existen entre ambos grupos, sobre todo en lo que dice relación a las causas de la discriminación que los afectan.

El fenómeno de la Discapacidad puede ser visto como un problema de salud o médico derivado de causas congénitas fundamentalmente, o como un problema social derivado de precarias condiciones de vida y de falta de prevención en los diferentes ámbitos en que se mueve el hombre (hogar, escuela, trabajo). Entre estas dos líneas causales, tradicionalmente en Chile se ha optado por trabajar en torno al tratamiento médico del fenómeno, sin enfatizar el aspecto social del mismo.

Ahora bien, una consecuencia social visible de la discapacidad es la discriminación negativa que afecta a las personas que la sufren y que se refleja en exclusión y marginación. Es así como, por ejemplo, en Chile la tasa de participación económica de la población en general era del 49 por ciento en 1992, mientras que la de las personas con discapacidad era de un 15 por ciento. Por otra parte, la escolaridad media de la población económicamente activa era de 9,3 años en tanto la de las personas con discapacidad incorporados a la fuerza de trabajo alcanzaba solamente a 6,4 años.

Para el caso de las minorías étnicas, estos indicadores no presentan diferencias significativas con la población en general. Sin embargo, basta una simple observación de la realidad del país que las personas pertenecientes a estas minorías acceden a empleos de menor calidad en términos de productividad, remuneración y prestigio, empleos que por lo general están ubicados en el sector de servicios domésticos.

En relación con el tema de la discapacidad, todos los instrumentos de política que se han formulado a partir del Plan Mundial Para las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas de 1982, reconocen que las acciones a implementar en este campo deben efectuarse en tres áreas principales:

Prevención

Rehabilitación

Equiparación de oportunidades

La Prevención se refiere fundamentalmente a las acciones dirigidas a evitar y reducir la aparición e incidencia de la discapacidad. Esto tiene que ver directamente con las causas de ella. La Rehabilitación y la Equiparación de oportunidades, por su parte, están más relacionadas con las consecuencias y con la presencia de la discapacidad en las personas y con los derechos de atención por una parte y de participación e integración social por otra.

De estas tres áreas, la que se relaciona directamente con el tema de la discriminación, marginación y exclusión social es el área de Equiparación de Oportunidades en términos que una vez presente la discapacidad en el individuo, sea por la causa que sea, y del tipo que sea (psíquica, física o sensorial), éste pasa a ser discriminado negativamente, razón por la que la única manera de contrarrestar los prejuicios y mitos que ello implica es a través de acciones concretas que conduzcan a una real integración de las personas con discapacidad a la sociedad en que viven. En otras palabras, ésta es el área que más concretamente y directamente permite atacar el problema de la discriminación. Es por este motivo que, en el presente documento, se hace referencia a acciones en esta área solamente.

En cuanto a las minorías étnicas, lo primero que cabría señalar es que siempre se trata de una condición adscrita al ser humano, esto es, que se nace con ella y no se adquiere por otra vía. La pertenencia étnica entonces, es una característica

heredada ya sea desde el punto de vista físico y biológico. En lo social y cultural, en lo que se refiere a valores, costumbres y creencias, las minorías étnicas que son discriminadas tienden a perder su identidad, a desvalorizar su cultura y formas de sociabilidad.

Las acciones de política hacia las poblaciones indígenas, incluyendo las leyes de discriminación positiva que las favorecen, se basan generalmente en el reconocimiento de derechos perdidos o no respetados históricamente, así como en asegurarles un acceso igualitario a los bienes que la sociedad pone a disposición de las personas. Es por ello que los principios que orientan dichas acciones se fundamentan principalmente en los derechos humanos de esas minorías.

2.2 Principios orientadores de la Política Social hacia las Personas con Discapacidad.

Tanto la ley 19.284 de Integración Social de personas con Discapacidad que fuera analizada en la primera etapa de este trabajo, como cualquiera acción de política que se implemente en esta área deberían estar guiadas por tres principios fundamentales:

- la Universalidad: se refiere al hecho que los recursos de que dispone el Estado deben llegar a todas las personas con discapacidad del país, sin desconocer que al momento de definir prioridades son los más pobres y marginados los que tendrán preferencia.
- la Normalización: dice relación con el derecho que tienen las personas con discapacidad a vivir de acuerdo a las pautas y condiciones en que se desarrolla la vida de cualquier otra persona. Esto significa que los discapacitados deben ser tratados como personas más que como personas discapacitadas.
- la Democratización: se refiere al hecho de hacer posible que todas las personas tengan la misma oportunidad de disfrutar de una vida plena y de participar del desarrollo económico y social del país.

Ahora bien, en el terreno de las acciones específicas en el área de la Equiparación de Oportunidades, se deberían llevar a cabo medidas que tengan los siguientes objetivos:

- garantizar a las personas con discapacidad su acceso, permanencia y egreso del sistema de educación formal, sea éste público o privado y en todos los niveles del sistema. Demás está señalar que existen casos límites para los cuales se deberá adoptar otras medidas.
- permitir a las personas con discapacidad su acceso a empleos dignos para que así sean útiles al desarrollo del país.

- fomentar su participación en las organizaciones de base de la sociedad como una manera de concretar una integración social real.
- poner a su alcance bienes y servicios básicos tales como salud, vivienda, transporte, recreación y turismo.
- promover la autodependencia de las personas con discapacidad, salvo para los casos extremos, en el sentido que sean capaces de valerse por sí mismas dentro de sus posibilidades, como cualquier otro ciudadano del país.

2.3 Principios Orientadores de la Política Social hacia las Minorías Étnicas.

Las Naciones Unidas reconocen que las poblaciones indígenas viven una situación difícil en el mundo lo que ha llevado a proclamar un Decenio Internacional, dedicado a este tema entre 1995-2004.

Se calcula en 300 millones la población indígena mundial en más de 70 países, razón más que suficiente como para que los problemas que la afectan sea uno de los principales asuntos de interés de la comunidad internacional.

La manifestación más extrema de esos problemas es el peligro de extinción de muchas minorías étnicas en algunas partes del mundo, como poblaciones con características propias.

En 1993, Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, las Naciones Unidas comenzaron a fomentar e impulsar los esfuerzos mundiales para abordar los problemas de estas personas en esferas como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo de la educación y la salud. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, se recomendó que el Año Internacional se convirtiera en Decenio y que se estableciera un foro permanente para las poblaciones indígenas o minorías étnicas.

El objetivo principal del Decenio es seguir reforzando la asociación entre las poblaciones indígenas y la comunidad internacional, que se iniciara durante el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas que se basa en el respeto y comprensión mutuos.

Los esfuerzos de la comunidad internacional para apoyar la causa de las poblaciones indígenas culminaron en la preparación, por un grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre Población Indígena, subgrupo de la comisión de Derechos Humanos, de un proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas. En el proyecto de declaración, se reconocen las aspiraciones y necesidades de estas poblaciones y se pide a los Estados que respeten y cumplan todo instrumento jurídico que las favorezcan. De llevarse a la práctica ese proyecto de declaración, se transformará en un gran éxito para las

comunidades indígenas, ya que se reconocerían sus derechos humanos básicos y sus libertades fundamentales. La inclusión de esos derechos en las legislaciones nacionales, así como su concreción en medidas específicas, serán un importante logro en la lucha de estas minorías. En el proyecto de declaración al que se hace referencia se pone especial énfasis en:

- el derecho de las poblaciones indígenas a ser libres y a la igualdad con todos los demás individuos; - su derecho a la libre determinación: a determinar libremente sus relaciones con los Estados y su condición política, y a procurar libremente su desarrollo económico, social y cultural; - el derecho de las poblaciones indígenas a sus tierras, territorios y recursos; - su derecho a mantener la identidad y características por los que se distinguen. En el contexto del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas y tomando como base los puntos que se privilegian en el proyecto de declaración, Chile, en el marco de la Ley 19.253, deberá comprometerse a promover y proteger los derechos humanos de las poblaciones indígenas, respaldar sus organizaciones y permitirles una real participación social. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen las metas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) para su acción del año 1994: - Mejorar y elevar las condiciones en que se desarrolla la actividad económica indígena. - Mejorar la asignación de recursos productivos para las familias y comunidades indígenas. - Diseñar una política de capacitación para recursos humanos indígenas. - Poner en marcha una política de gestión territorial. - Diseñar políticas culturales para los programas y acciones relacionados con el mundo indígena.

3. PRINCIPALES DESAFIOS FUTUROS

Cabe señalar que es evidente que el Gobierno chileno ha optado por llevar a cabo políticas de discriminación positiva hacia las personas con discapacidad y las poblaciones indígenas del país. Al parecer esta opción es correcta en la medida que no se reduzca a una simple estrategia de dar asistencia sino que implique integrarlas efectivamente al desarrollo. Es del caso destacar, además, que para ambos grupos de población se han dado pasos trascendentales en los últimos años, los que se reflejan en cuerpos legales especiales y en instituciones específicamente dedicadas al tratamiento de ellos, como son el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). A partir de estos instrumentos, entonces, se está en condiciones de comenzar a aplicar políticas masivas a favor de estos grupos, en la perspectiva que se ha expuesto en este documento. En otras palabras, para ambos grupos se está en condiciones de pasar de los programas pilotos a políticas integrales con una cobertura mayor, las que podrán ser evaluadas después de un tiempo mínimo de ejecución de tres a cinco años. Existen desafíos inmediatos que permitirán realizar los cambios de fondo que se requieren. En este sentido, habrá que hacer realidad los preceptos legales de las respectivas leyes que benefician a estos grupos, así como reforzar y respaldar la acción del FONADIS y la CONADI, tanto en términos de sus recursos humanos y financieros, como en términos de su poder de decidir acciones en su ámbito. * En los próximos años se deberá

avanzar fuertemente en la disminución de los prejuicios y mitos que afectan a estos grupos y que constituyen mecanismos de reproducción de la discriminación negativa que los afecta. Así, por ejemplo, en el plano laboral habrá que combatir la idea que las personas con discapacidad, siempre y para cualquier tipo de actividad económica, son elementos de baja productividad, ya que implican un encarecimiento de la mano de obra debido a los mayores requerimientos por prestaciones de salud y debido a los gastos adicionales en infraestructura que serían necesarios para adaptarles los lugares de trabajo. Para el caso de las poblaciones indígenas, existen prejuicios más subjetivos aún, en el sentido que se trataría de trabajadores perezosos, sin iniciativas, llenos de vicios como el alcoholismo y difíciles de conducir. * Ahora bien, respecto de los desafíos específicos que deben enfrentarse en los próximos años para ambos grupos, éstos surgen de los planteamientos que las propias instituciones encargadas de estos temas han recogido luego de haber realizado un diagnóstico de la situación que afecta a estas personas. Para las personas con Discapacidad las prioridades de política son las siguientes:

- aumentar la cobertura para la atención integrada de las personas con discapacidad en establecimientos de enseñanza normalizada en todos los niveles educativos; - perfeccionar los equipos de profesionales y de apoyo técnico en los establecimientos que impartan educación integrada; - integrar a las personas con discapacidad a los programas de alfabetización, cultura y otros, del Ministerio de Educación. - Promover la creación de centros de capacitación laboral en convenio con otras instituciones que ofrecen formación profesional; - diseñar y ejecutar una estrategia comunicacional de largo plazo que tenga como fin generar un cambio cultural, tanto en la sociedad como en las propias personas con discapacidad, que permita que éstas sean tratadas como personas con derechos y obligaciones como cualquier otra de la comunidad; - velar por que la información que se entregue sobre la discapacidad esté basada en una imagen no distorsionada y comprensiva del fenómeno; - promover la participación de las personas con discapacidad en actividades deportivo-recreativas y artístico-culturales. - implementar programas que involucren a los diversos agentes e instituciones sociales que actúan a nivel local en el tema de la integración de las personas con discapacidad; - asegurar al discapacitado su libre movilidad en el entorno urbano y lugares y edificios públicos; - adoptar medidas para que las personas con discapacidad puedan acceder a una vivienda integrada y acorde con sus necesidades; - propiciar la adaptación del transporte público para el uso de las personas con discapacidad y gestionar las medidas que faciliten el uso del transporte particular; - incentivar la contratación o la reincorporación de las personas con discapacidad que cumplan con los requisitos de ingreso en empresas o industrias; - impulsar y desarrollar formas especiales de empleo tales como taller protegido, microempresa, trabajo independiente y otros.

Para las poblaciones indígenas, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena orientará su acción en el quinquenio 1995- 2000 a cinco grandes líneas estratégicas que son:

- Identidad y Cultura.
- Desarrollo Económico y Territorial.
- Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena.

- Formación de Recursos Humanos.
- Derechos Políticos de los Pueblos Indígenas.

* Las orientaciones y medidas enunciadas reflejan las diferencias en las causas de la problemática de estos dos grupos. En el caso de las personas con discapacidad se pone un mayor énfasis en buscar un rol social para estas personas lo que pasa fundamentalmente por su inserción laboral. El reto, en este caso, es transformar a un grupo de personas hasta ahora consideradas inútiles para el desarrollo del país, en útiles incluso desde el punto de vista productivo.

Las orientaciones y acciones hacia las minorías étnicas por su parte, demuestran que el énfasis está puesto en lo cultural, en el sentido de evitar que pierdan su identidad como grupos sociales específicos. Aquí el desafío principal es conciliar el respeto, preservación y recreación de dicha identidad y simultáneamente integrarlos a la construcción y a los beneficios del progreso global de toda la sociedad.

* Respecto de la institucionalidad para llevar a cabo las medidas propuestas queda claro que son distintas para uno y otro caso y responden a la diferente naturaleza de la discriminación de ambos grupos. Surge la interrogante sobre la efectividad de ella, en la medida que no estén insertas dentro de una modernización global del Estado que implique diseñar e implementar políticas intersectoriales. Seguir generando instituciones para cada grupo que eventualmente pueda ser sujeto de acciones específicas no asegura eficacia. Asimismo la dispersión en la acción produce ineficiencia y no soluciona los problemas reales. El desafío es articular tanto las políticas referidas a un mismo grupo objetivo, cuanto las relativas a una misma problemática.

Además, la institucionalidad es importante en la medida que logra realizar los objetivos que la fundamentan. Si no se corre el riesgo, al crear organismos, que exista una sobrevalorización de su importancia, en el sentido de que pueden lograr cambios por sí mismos, por el sólo hecho de existir. Cuando son instrumentos que ayudan a lograr los cambios en pos del objetivo.

* En general, las prioridades de acción detalladas apuntan hacia el gran cambio cultural que se requiere para que estos grupos dejen de ser discriminados negativamente por el resto de la sociedad chilena y puedan integrarse a la vida social del país como cualquier otro ciudadano, haciendo, en la medida de sus reales posibilidades, aportes concretos al desarrollo económico y social.

No obstante lo anterior, sabido es que el cambio cultural es el cambio más difícil de lograr y que sólo se obtiene a largo plazo, razón por la cual el desafío más importante para los próximos años es pasar lo más rápidamente posible de los lineamientos de políticas, con los cuales hoy se cuenta, a acciones concretas que los materialicen.

Para que esto sea realidad se debe considerar que la ejecución de las políticas y acciones necesarias, involucradas en este desafío, no son responsabilidad solamente del Estado, sino que de toda la sociedad, dentro de la cual le cabe un papel muy importante al sector privado, en especial en lo relativo a la capacitación e inserción laboral de estos grupos.

* Por otra parte, la dificultad de este desafío también se relaciona con instituciones y estructuras básicas de la sociedad, lo que hace que su abordaje sea altamente complejo.

Por ejemplo, según datos del Censo de Población y Vivienda de 1992, los discapacitados tienden a concentrarse en aquellas familias extendidas con baja incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo activa. Esto, podría interpretarse como que en la sociedad actual, la presencia de una persona discapacitada en una familia requiere de cuidados y atenciones preferentes de otros miembros, lo que puede ser cumplido con mayor éxito por una familia extendida que por una familia nuclear donde los cónyuges trabajen. Una de las razones para explicar esta situación es que hasta la fecha la única responsable de esta problemática ha sido la familia.

* Además, esta complejidad se refleja en la carencia de una teoría integral que permita explicar el fenómeno de la discriminación, y por lo tanto que posibilite el diseño de modelos integrales de acción que permitan superarla.

Esto, sin desconocer que es posible encontrar elementos que ayuden a entenderlo en las distintas teorías. Por ejemplo, de la teoría de la marginalidad se puede argumentar en torno a la necesidad de incorporación de los propios discriminados; de la teoría del sector informal se puede rescatar la importancia de los empleos informales para estos grupos y de la teoría de las estrategias de subsistencia se puede valorizar el rol del propio afectado por una situación de marginación para salir de ella.

* De lo anterior se desprende la necesidad de seguir profundizando en estudios y análisis que den respuesta a las causas más estructurales del fenómeno de la discriminación hacia estos dos grupos. Esto tanto por que las causas que se expresan a través del mercado del trabajo no están del todo identificadas, como por el hecho de que éstas se van adaptando y cambiando, especialmente en los períodos en que el mercado del trabajo presenta un mayor dinamismo derivado de las exigencias del proceso de desarrollo

BIBLIOGRAFIA (*)

BENNHOLD-THOMSEN V. "Marginalidad en América Latina; una crítica a la teoría" en Revista Mexicana de Sociología
Nº4 Oct-dic. 1981 pp. 1505-1546, México.

CEPAL Equidad y Transformación Productiva. Un

enfoque integrado. Santiago de Chile, 1992.

CITRINOVITZ, JAIME Estrategias y programas comunitarios alternativos en rehabilitación integral e integradora. Buenos Aires, Argentina, 1993.

CONADI Memoria Anual. Santiago de Chile, marzo 1995.

ILPES Programa de Capacitación. Políticas Sociales: Orientaciones, Institucionalidad, Instrumentos. Documento ASO-103.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas). Ingresos 1900-1993 de los hogares y personas, Encuesta Suplementaria de Ingresos. INE, Santiago 1995
INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales). Declaración de Cartagena de India sobre Políticas Integrales para las Personas con Discapacidad en el Área Iberoamericana. Colombia, 27 al 30 de octubre de 1992.

RECA, I., PEREZ, E., ESPINDOLA E.
"Características y análisis de las familias chilenas en base a los datos del último Censo de Población y Vivienda 1992", Programa de Economía del Trabajo-SERNAM, Santiago, 1995.

SOLARI, A., FRANCO, R., JUTKOVITZ, J.
Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina. Cap. VIII. Ed. Siglo XXI. México 1976.

ROBERTO URMENETA Secteur informel et Strategies de subsistance, Institut d'Etudes du Developpement, Université Catholique de Louvain, Bélgica, 1988.

(*) Se excluye la bibliografía citada en la primera etapa de este trabajo.

SOURCE: EGALITE, ILO, GENEVA - COPYRIGHT: ILO