



Pacto de
productividad

PROGRAMA EMPRESARIAL DE PROMOCIÓN
LABORAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO Y PROCESOS DE LA LEY N° 21.015 DE INCLUSIÓN LABORAL

RESUMEN EJECUTIVO

GLOSARIO DE SIGLAS

COMPIN: Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez

DT: Dirección del Trabajo

MDSyF: Ministerio de Desarrollo Social y Familia

MINTRAB: Ministerio del Trabajo y Previsión Social

OMIL: Oficina Municipal de Información Laboral

RND: Registro Nacional de la Discapacidad
(Registro administrativo dependiente del Servicio de Registro Civil e Identificación)

SENADIS: Servicio Nacional de la Discapacidad

SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

PMG: Programa de Mejoramiento de la Gestión del Sector Público.

CDC: Convenios de Desempeño Colectivos del Sector Público.

PIE: Programa de integración Escolar

Pyme: Pequeña y Mediana Empresa

OSC: Organización de la Sociedad Civil

CONTENIDO

Introducción

Evaluación de Impacto

Evaluación de Procesos



Presentación

El Estudio de Evaluación de Impacto y Procesos de la Ley N° 21.015 de Inclusión Laboral, encargado por el proyecto Pacto de Productividad Chile al Centro de Investigación J-PAL LAC de la Pontificia Universidad Católica de Chile, constituye una contribución a la generación de conocimiento y fortalecimiento del ecosistema de la inclusión laboral de personas con discapacidad en Chile. Estamos muy contentos de compartir esta investigación de corte académica que pone a disposición del público general el estudio más completo y riguroso que se ha realizado hasta la fecha de evaluación de la Ley 21.015, una de las principales políticas públicas que promueven la inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito laboral.

El proyecto Pacto de Productividad Chile nace con la misión consolidar una plataforma de colaboración público-privada que genere una articulación virtuosa y efectiva de los actores del ecosistema de la inclusión laboral de personas con discapacidad, brindando de esta manera en un largo plazo, mayor sostenibilidad a la implementación de la Ley N° 21.015. En esta línea, la divulgación del presente estudio constituye una invitación a la conversación informada, al diálogo colaborativo y al discernimiento en torno a la materia aquí que nos convoca, dando así cumplimiento a uno de los objetivos primordiales del proyecto: aportar a la generación de conocimiento para el fortalecimiento del ecosistema de la inclusión laboral de personas con discapacidad en Chile.

Sabemos que diversos actores tienen visiones y perspectivas distintas y consideramos que cada una de ellas son valiosas para poder avanzar de manera reflexiva y articulada en los desafíos que los resultados de este estudio nos dejarán por delante.

SECCIÓN I

INTRODUCCIÓN

-
1. El estudio
 2. Problema que da origen a la Ley de Inclusión Laboral
 3. Ley de Inclusión Laboral
-



I

Introducción

1. El estudio

El año 2017 se promulgó la Ley N°21.015, que incentiva la inclusión de Personas con Discapacidad (PcD) al mundo laboral. Hoy, cinco años más tarde, se presentan los resultados de dos estudios de evaluación realizados en forma simultánea con el propósito de documentar su implementación y resultados. Este documento contiene el resumen del ejercicio de evaluación.

El primer estudio evaluó los resultados finales que la Ley ha logrado hasta ahora - su impacto- medido como número de trabajadores en situación de discapacidad y características de este trabajo (salario, contrato), así como los efectos en las empresas. El segundo estudio evaluó los procesos de la implementación de la Ley, es decir, su estrategia de operacionalización que, de fallar, pone en riesgo el logro de sus objetivos. La ejecución de ambos estudios de manera simultánea resulta ser necesaria y complementaria, puesto que el resultado que se mide a través de la evaluación de impacto podría ser mejorado si se

adoptan recomendaciones a partir de los resultados de la evaluación de procesos.

La evaluación de impacto se llevó a cabo utilizando dos metodologías para comparar empresas de características similares utilizando datos administrativos. Como resultado principal, se encuentran leves efectos positivos en el porcentaje y número de trabajadores con discapacidad, en especial luego de la extensión de la cuota a empresas con 100 o más trabajadores el 2019. Esta dinámica se explica principalmente por reclasificación de trabajadores con discapacidad (TcD), esto es, la certificación de situaciones de discapacidad de trabajadores previamente contratados.

La evaluación de procesos se realizó en base a la revisión documental principalmente de la normativa vigente y otros documentos relacionados y al levantamiento de información cualitativa a través de entrevistas individuales y grupales con actores clave. Dicha información fue analizada utilizando la Metodología de Marco

Lógico, lo que permitió evaluar la cadena lógica de objetivos de la Ley, los procesos necesarios para su implementación y sus obstaculizadores. Este análisis entregó como fruto propuestas de política pública tendientes a mejorar la implementación de la Ley.

2. Problema que da origen a la Ley de Inclusión Laboral

La Ley N°21.015/2017 pretende dar respuesta a un problema público identificado como la baja participación de las PcD en el mercado laboral. De hecho, la Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDISC 2015) indica que un 20% de los adultos en Chile presentan algún grado de discapacidad y, de estos, 57,2% no participa del mercado laboral, en comparación al 31% de personas sin discapacidad que tampoco lo hace. El porcentaje de PcD ocupadas alcanza un 39,3%, porcentaje menor al 63,9% de las personas sin discapacidad que se encuentran ocupadas. Además, las PcD que participan en el mercado laboral tienen una mayor probabilidad

que las personas sin discapacidad de trabajar por cuenta propia, y su ingreso promedio mensual es menor.

3. Ley de Inclusión Laboral

La Ley de Inclusión Laboral, se refiere a la Ley N°21.015 de 2017, que incentiva la inclusión de PcD al mundo laboral, y sus reglamentos, los Decretos N°64 y N°65 de 2018, ambos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, los cuales corresponden a los Reglamentos que operativizan la implementación de la Ley, tanto en el Sector Privado como en el Sector Público respectivamente.

La Ley, en lo medular, obliga a las empresas y a los organismos públicos que poseen 100 o más trabajadores, a que el 1% de éstos corresponda a PcD (registradas en el Registro Nacional de Discapacidad) o asignatarias de una pensión de invalidez de cualquier régimen previsional¹.

En el sector privado, si la empresa no cumple con la cuota del 1% puede adoptar medidas alternativas o medidas subsidiarias para

compensarla: (i) Tener contratos de prestación de servicios vigentes con empresas que tengan contratadas a Personas con Discapacidad, de modo de completar la cuota con aquellas personas contratadas por la empresa que presta estos servicios; o (ii) Realizar donaciones en dinero a proyectos o programas de Asociaciones, Corporaciones o Fundaciones a las que se refiere el artículo 2 de la Ley N°19.885/2003, y que, por lo tanto, se encuentren registradas en el Registro de Donatarios del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

En el Sector público la Ley impone la realización de una selección preferente, en igualdad de condiciones de mérito, en favor de las PcD.



¹ La Ley también contiene, entre otras, regulaciones para los Contratos de Aprendizaje para PcD de hasta 26 años contemplados en el Código del Trabajo, regulaciones para el ingreso mínimo para personas con discapacidad mental (deficientes mentales según el lenguaje de la Ley N° 18.600 de 1987). Ver Componentes de la Ley de esta sección.

SECCIÓN II

EVALUACIÓN DE IMPACTO

-
1. Descripción
 2. Estadística Descriptiva
 3. Principales Resultados
 4. Conclusiones
-



II

Evaluación de Impacto

1. Descripción

La evaluación de impacto utiliza datos del Seguro de Cesantía, el Registro Nacional de Discapacidad (RND) y el Instituto de Previsión Social (IPS) para estimar el efecto de la Ley de Inclusión Laboral. Los datos del Seguro de Cesantía permiten identificar el número de trabajadores por empresa y a partir de ello identificar las empresas que son afectas a la Ley y, al mismo tiempo, permiten conocer los salarios e historias laborales de sus trabajadores. Los datos del RND e IPS permiten identificar a las personas en situación de discapacidad. El estudio utiliza datos desde el 2017 al 2020.

Se utilizan dos estrategias empíricas para estimar el impacto de la Ley de cuotas. En ambas, se busca comparar empresas que son afectas a la Ley (tienen un número de trabajadores mayor a 100 o 200 según el año), con aquellas que no son afectas dado su número de trabajadores. En este resumen ejecutivo se presentan resultados asociados a la aplicación de la Ley para empresas de más de 100 trabajadores.

a) Regresión discontinua (RD):

La primera estrategia empírica, de regresión discontinua, compara empresas alrededor del punto de corte de elegibilidad, esto es, empresas que están alrededor de 100 (o 200) trabajadores. En esta estrategia se estima el número óptimo de empresas a incluir, que en este caso en particular corresponde a 25 empresas. Esto es, cuando, por ejemplo, la Ley se aplica a empresas de 100 empleados comparan firmas de 75-99 empleados con firmas de 100-125. Para este caso usamos datos del 2019 y 2020.

b) Diferencias en diferencias (DiD):

La segunda estrategia empírica utilizada es de diferencias en diferencias. En esta se compara la evolución en el tiempo de empresas afectas a la Ley con aquellas no afectas a la Ley dado el número de trabajadores. Para escoger la muestra de estudio, se busca aquella en la que el porcentaje de trabajadores en situación de discapacidad antes de la Ley fuera estadísticamente similar al del de las empresas afectas a la Ley. Para estudiar el efecto de la Ley cuando esta se aplica a empresas

de 100 empleados la muestra utilizada son empresas entre 82 y 158 trabajadores y se consideran los años 2018 a 2020.

Cabe destacar, por lo tanto, que la segunda estrategia empírica utiliza información de un mayor número de empresas, en particular agregando datos de empresas de mayor tamaño.

2. Estadística Descriptiva

La población de PcD ha aumentado su tasa de participación, sin embargo, aún existen brechas respecto a la población no PcD en cuanto a proporción de contratos permanentes y, especialmente, en salarios. Tal como se observa en la Figura 1, antes de la Ley de Inclusión Laboral, el porcentaje de trabajadores con discapacidad (TcD) era de 0,40%, alcanzando a 20 mil personas, el porcentaje de trabajadores con discapacidad con contrato era de 62,1% en comparación con 69,8% para trabajadores sin discapacidad, y sus salarios promedio mensuales eran de \$437 mil y 677 mil respectivamente.

El año 2020 se acortan las brechas entre trabajadores con discapacidad y sin discapacidad. El porcentaje de trabajadores con discapacidad es de un 0,65%, lo que corresponde a 34 mil trabajadores, el porcentaje de trabajadores con discapacidad

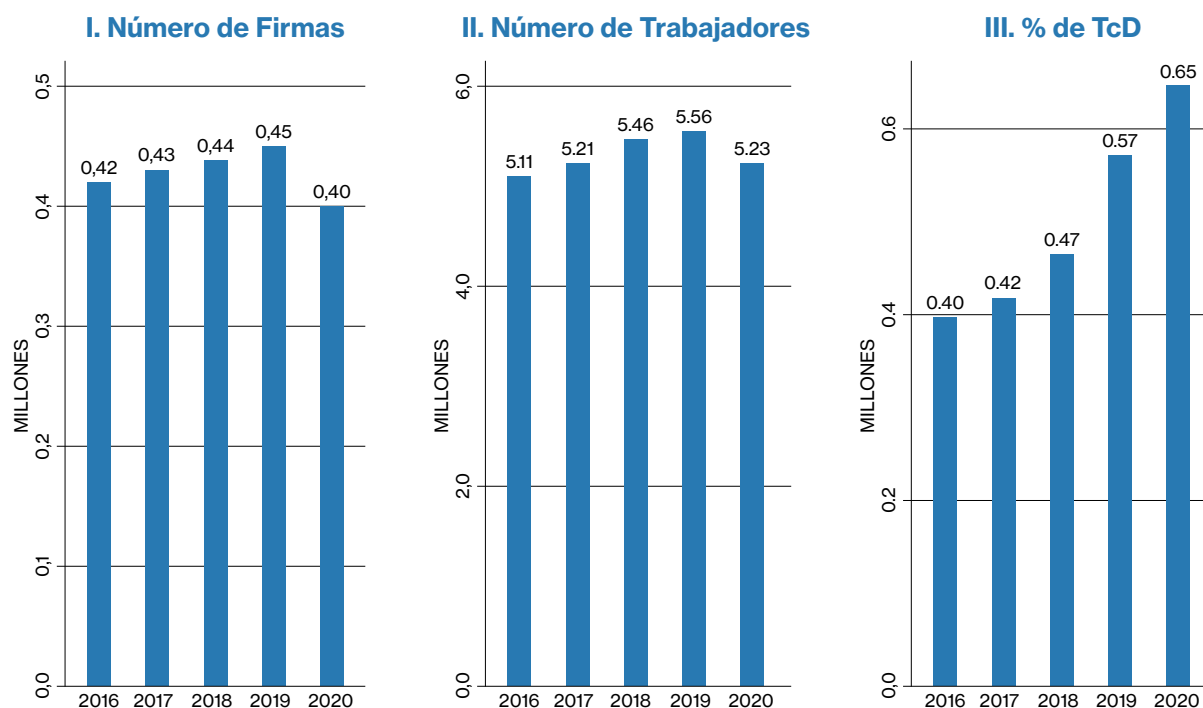
La población de PcD ha aumentado su tasa de participación, sin embargo, aún existen brechas respecto a la población no PcD en cuanto a proporción de contratos permanentes y, especialmente, en salarios.



con contrato fue de 73,1% y 75,1% para contratos para trabajadores sin discapacidad, y los salarios para trabajadores con discapacidad fueron en promedio de \$544 mil, comparados con \$744 mil para trabajadores sin discapacidad.

El año 2020 se acortan las brechas entre trabajadores con discapacidad y sin discapacidad.

FIGURA 1: TAMAÑOS MUESTRALES



El panel A. muestra número (en millones) de firmas por año en panel AFC. El panel B. muestra número (en millones) de trabajadores en panel AFC. El panel C. muestra % de TcD respecto a número de trabajadores. Los datos para el año 2020 están disponibles desde enero a junio. Fuente: Elaborado por los autores a partir de RIS, con datos de AFC, IPS y RND.

También destaca que la inclusión laboral de PcD es superior en firmas de mayor tamaño. En efecto, el año 2020, empresas con menos de 50 trabajadores tienen en promedio 0,4% de TcD, mientras que empresas de más de 5.000 trabajadores un 0,92%. Para efectos de la evaluación de impacto, las firmas en la vecindad del punto de corte de la cuota son sumamente relevantes debido a que permiten corroborar los efectos de la Ley. Para la entrada en vigencia de la cuota de inclusión del 1% en 2019, había 4.070 firmas con entre 75 y 225 trabajadores, que suman 451 mil trabajadores en total, de los cuales 2.280 corresponden a PcD.

Los resultados con la estrategia de regresión discontinua muestran efectos levemente significativos, tanto en el porcentaje de trabajadores con discapacidad como en el número de estos.

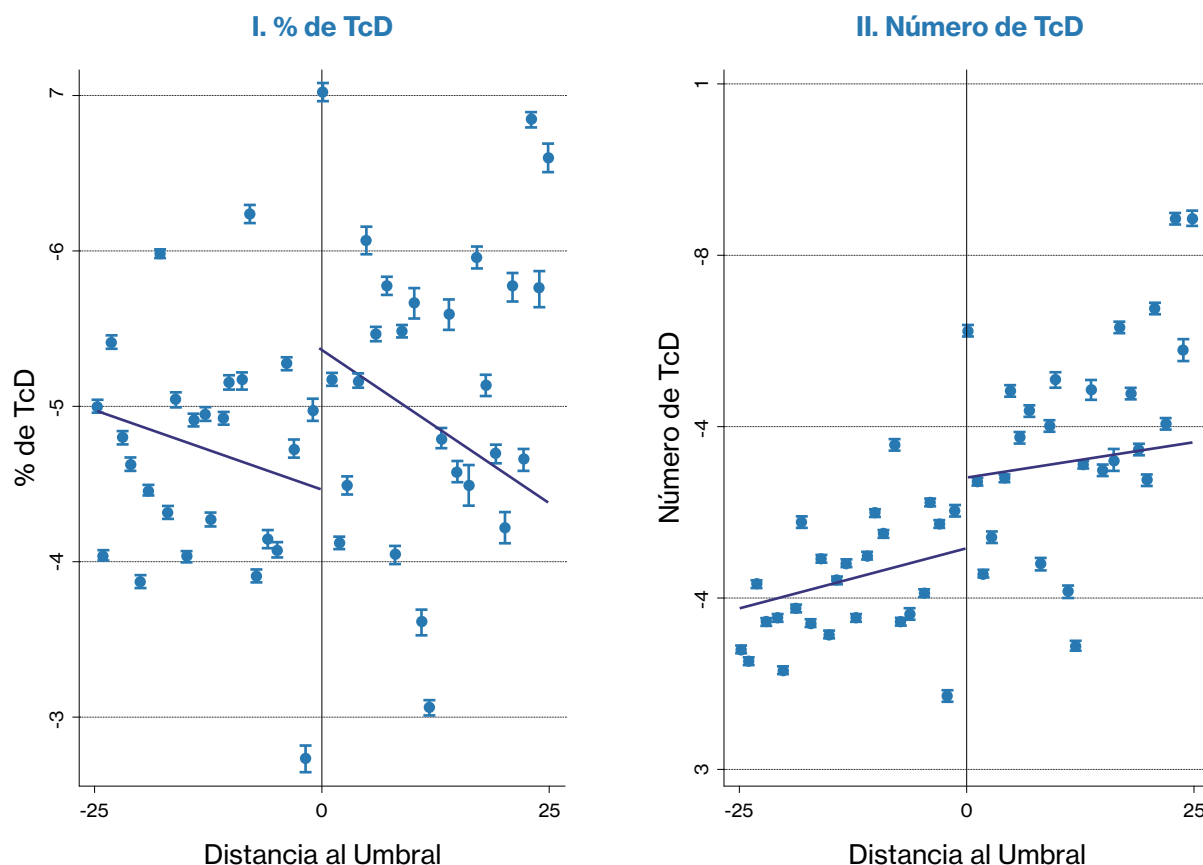
3. Principales Resultados

Los resultados con la estrategia de regresión discontinua muestran efectos levemente significativos, tanto en el porcentaje de trabajadores con discapacidad como en el número de estos.

La Figura 2 muestra el porcentaje de trabajadores con discapacidad (panel I, % de TcD) y el número de trabajadores con discapacidad (panel II, Número de TcD) para empresas de distinto tamaño.

La línea vertical en el 0, marca empresas con 100 trabajadores. En el eje X observamos a empresas con entre 75 y 125 trabajadores, y en el eje Y observamos el porcentaje de TcD a nivel de firma (panel izquierdo) y el número de TcD a nivel de firma para distintos tamaños de firma. De esta forma, para cada panel, a la derecha de la línea vertical en el cero, se encuentran empresas a las que se le aplica la Ley de inclusión, y a la izquierda de esta línea vertical empresas a las que no se les aplica. En la figura a la izquierda se observa un aumento del porcentaje de trabajadores con discapacidad a la derecha del punto corte. En la figura a la derecha se observa un aumento del número de trabajadores con discapacidad a la derecha del punto de corte.

FIGURA 2: GRÁFICOS MODELO RD



Nota: Las figuras muestran los coeficientes asociados a estimar un modelo RD de acuerdo a Calonico et al. (2019), donde las variables de resultados son el % de trabajadores TcD (panel I a la izquierda) o el número de trabajadores TcD (panel II a la derecha). El eje Y muestra el nivel de la variable de resultados, y el eje X muestra distancia en número de trabajadores a los umbrales definidos por la Ley de inclusión. Las líneas azules representan el valor predicho (eje Y) por el modelo, bajo y sobre los umbrales definidos por la Ley (eje X). La figura muestra los efectos asociados a la puesta en vigor de la cuota para empresas cercanas a los 100 trabajadores en 2019, e incluye datos de 2019 a 2020. Fuente: Elaborado por los autores a partir de RIS, con datos de AFC, IPS y RND.

La Tabla 1 complementa la evidencia gráfica de la Figura 1. Esta tabla muestra los resultados de las estimaciones con las metodologías RD y DiD descritas anteriormente. Según el modelo RD, la puesta en vigor de la cuota impacta positivamente en el porcentaje de TcD y en el número de TcD a nivel de firma. El cruce de umbral tiene como efecto un crecimiento

de 0,09% en el porcentaje de TcD, y está asociado a 0.09 TcD adicionales. Los resultados del modelo DiD son consistentes con la evidencia anterior, donde el cruce del umbral de 100 trabajadores luego de la puesta en vigor de la cuota tiene como resultado 0.06 TcD adicionales en las empresas analizadas en el período comprendido entre los años 2018 a 2020.

TABLA 1: RESULTADOS MODELO RD Y DID

Modelo	RD	DiD	Media
% TcD	0.097331*	0.0262	0,4259
Número de TcD	0.091062*	0.0643***	0,4152
% de inscritos en RND	0.100232**	0.0288	0,4043
Número de inscritos en RND	0.096647*	0.0685***	0,3930
% de firmas con TcD	5.715611	4.1662**	46,3959
% de firmas con 1% o más TcD	-3,4108	-0.1798	17,3198

Nota: La tabla muestra los coeficientes de interés asociados a los modelos RD y DiD, además de las medias de las variables resultados. Se muestran resultados para empresas de tamaño en la vecindad de 100 trabajadores, en el que ancho de banda considera empresas con entre 75 y 125 trabajadores. Se consideran los años 2016 a 2020. La significancia estadística de los coeficientes viene dada por * (10%), ** (5%) y *** (1%). Fuente: Elaborado por los autores a partir de RIS, con datos de AFC, IPS y RND.

La Figura 3 acompaña los resultados del modelo DiD. Antes de la puesta en vigor de la cuota el porcentaje de TcD para firmas bajo y sobre el umbral era de 0.37% y 0.38%, respectivamente, lo que entrega una diferencia de 0.01%. Luego de la puesta en vigor de la cuota estos valores son de 0.5% y 0.52% respectivamente, o una diferencia de 0.02%. De lo anterior, la metodología de diferencia en diferencias (DiD), muestra que el efecto del cruce de umbral luego de la puesta en vigencia de la Ley, es de 0.02% menos 0.01%, es decir, 0.01%. Este resultado, si bien positivo, no es estadísticamente significativo.

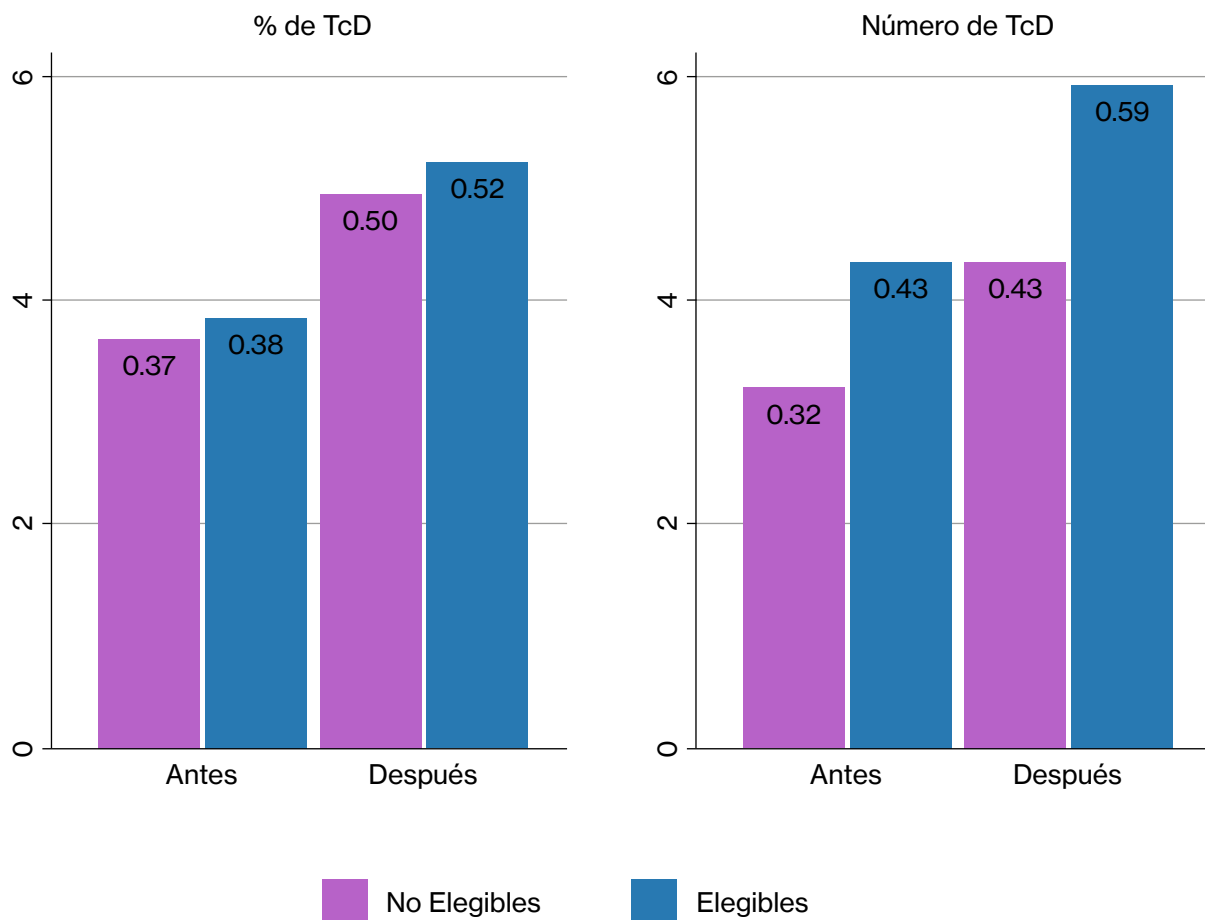
Repitiendo el ejercicio anterior para el número de TcD, antes de la puesta en vigor de la cuota el número de TcD para firmas bajo y sobre el umbral era de 0.32 y 0.43, o una diferencia de 0.11. Luego de la puesta en vigor de la cuota estos valores son de 0.43 y 0.59 respectivamente, o una diferencia de 0.16. De lo anterior la diferencia en diferencias es de 0.16 menos 0.11, o 0.05. Este resultado es positivo y estadísticamente significativo al 1%². Lo que da cuenta de un aumento real en el número de trabajadores con discapacidad (TcD) en las empresas analizadas luego de la entrada en vigencia de la Ley.



Lo que da cuenta de un aumento real en el número de trabajadores con discapacidad (TcD) en las empresas analizadas luego de la entrada en vigencia de la Ley.

² El resultado de este ejercicio numérico difiere levemente del coeficiente estimado. Esto se debe a que en el modelo de regresión se utiliza información adicional a los promedios por grupo, como por ejemplo la inclusión de efectos fijos por industria y comuna.

FIGURA 3: % DE TcD Y NÚMERO DE TcD



Nota: El panel izquierdo muestra la % de TcD a nivel de firma. El panel derecho muestra número de TcD a nivel de firma. Los gráficos muestran las medias de las variables a nivel de firma antes y después de la puesta en vigor de la Ley, se considera como antes de la Ley los años 2016 a 2018, y como después de la Ley los años 2019 y 2020. Se incluye a firmas con entre 75 y 225 trabajadores. Se definen como elegibles a firmas con al menos 100 trabajadores. De acuerdo con el modelo DiD, las diferencias entre firmas elegibles y no elegibles no son estadísticamente significativas para el % de TcD (panel izquierdo), y son significativas (al 1% o ***) para el número de TcD a nivel de firma (panel derecho). Fuente: Elaborado por los autores a partir de RIS, con datos de AFC, IPS y RND.

La Figura 4 muestra los efectos de la Ley en las condiciones de trabajo de las PcD:

a) Salarios: el panel superior (I. Salarios) muestra efectos sobre los salarios, tanto en el salario promedio recibido por los TcD (a la izquierda), como sobre el total de salarios recibidos por TcD (a la derecha). No se observan efectos significativos sobre el salario promedio de los TcD. Se observan efecto positivos y significativos sobre el total de salarios percibidos por TcD, lo que está en línea

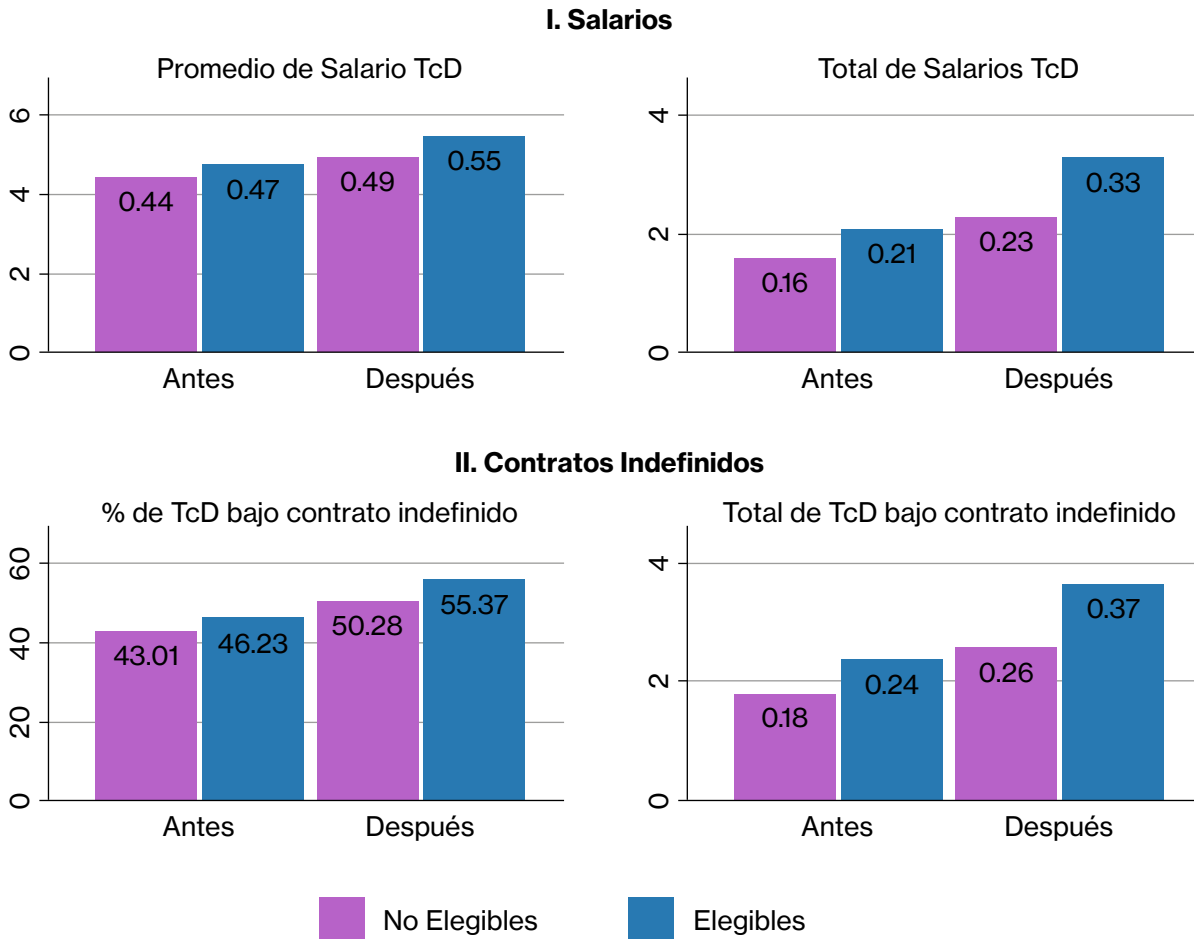
con la evidencia de que aumenta la masa de trabajadores TcD.

b) Contratos indefinidos: El panel inferior (II. Contratos Indefinidos) muestra los efectos sobre la situación contractual de los TcD a nivel de firma o empresa. Los resultados son análogos a lo observado en salarios, ya que el efecto sobre el porcentaje de TcD bajo contrato indefinido no es significativo, y el efecto sobre el total de TcD bajo contrato indefinido es positivo y significativo.

No se observan efectos significativos sobre el salario promedio de los TcD. Se observan efecto positivos y significativos sobre el total de salarios percibidos por TcD, lo que está en línea con la evidencia de que aumenta la masa de trabajadores TcD.



FIGURA 4: SALARIO Y SITUACIÓN CONTRACTUAL DE TcD



Nota: El panel I. muestra efectos sobre salarios, donde la figura a la izquierda representa salarios promedio de TcD y la figura a la derecha total de salarios percibidos por TcD. El panel II. muestra efectos sobre contratos indefinidos, donde la figura a la izquierda muestra el % de TcD con contrato indefinido y la figura a la derecha muestra el total de TcD con contrato indefinidos. Los gráficos muestran las medias de las variables a nivel de firma antes y después de la puesta en vigor de la Ley, se considera como antes de la Ley los años 2016 a 2018, y como después de la Ley los años 2019 y 2020. Se incluye a firmas con entre 75 y 225 trabajadores. Se definen como elegibles a firmas con al menos 100 trabajadores. De acuerdo con el modelo DiD, las diferencias entre firmas elegibles y no elegibles no son estadísticamente significativas para los salarios promedio ni para el % de TcD con contrato indefinido, y son estadísticamente significativas (al 1% o ***) para el total de salarios de los TcD y para el total de TcD bajo contrato indefinido. Fuente: Elaborado por los autores a partir de RIS, con datos de AFC, IPS y RND.

En la Figura 5 se resumen los efectos de la Ley respecto a dinámicas laborales de TcD. Verificamos si acaso estos son contratados, lo que equivale a que la certificación de PcD es previa al inicio del vínculo laboral. O a si estos son reclasificados, lo que equivale a que la certificación de PcD se obtiene durante el vínculo laboral.

a) Reclasificaciones: El panel superior (I. Reclassificaciones) muestra efectos sobre reclasificaciones a nivel de firma, tanto sobre porcentaje de TcD reclasificados (a la izquierda), como sobre el número total de TcD reclasificados (a la derecha).

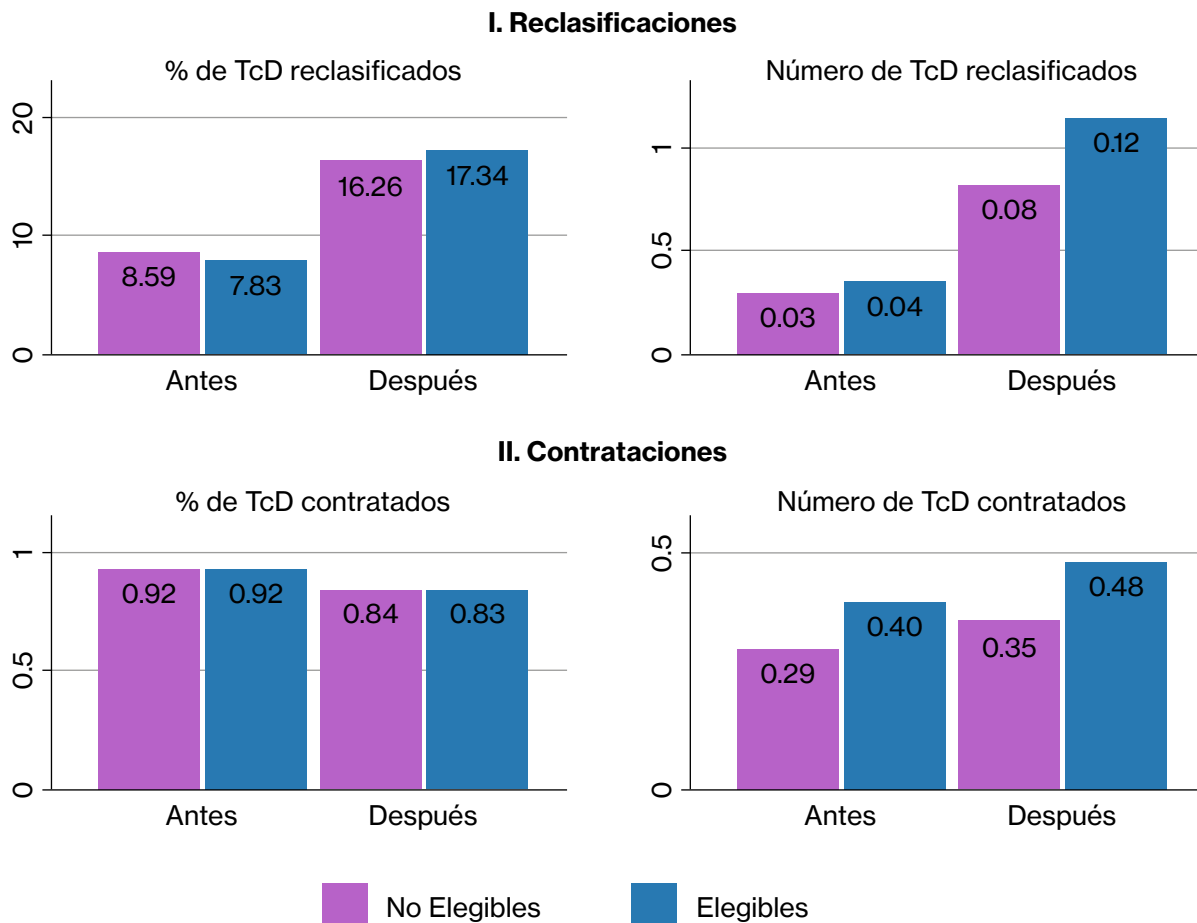
Ambos efectos son positivos, pero solo el efecto sobre el total de reclasificaciones es estadísticamente significativo al 1%.

b) Contrataciones: El panel inferior (II. Contrataciones) muestra efectos sobre contrataciones de TcD a nivel de firma, tanto sobre porcentaje de TcD contratados (a la izquierda), como sobre el número total de TcD contratados (a la derecha). El efecto sobre el porcentaje de contrataciones es negativo, pero no significativo. El efecto sobre el número total de contrataciones es positivo y significativo al 5%.



Ambos efectos son positivos, pero solo el efecto sobre el total de reclasificaciones es estadísticamente significativo al 1%.

FIGURA 5: RECLASIFICACIÓN Y CONTRATACIÓN DE TcD



Nota: El panel I. muestra efectos sobre reclasificaciones, donde la figura a la izquierda representa % de TcD reclasificados y la figura a la derecha total de TcD reclasificados. El panel II. muestra efectos sobre contratación de TcD, donde la figura a la izquierda muestra el % de TcD contratados y la figura a la derecha muestra el total de TcD contratados. Los gráficos muestran las medias de las variables a nivel de firma antes y después de la puesta en vigor de la Ley, se considera como antes de la Ley los años 2016 a 2018, y como después de la Ley los años 2019 y 2020. Se incluye a firmas con entre 75 y 225 trabajadores. Se definen como elegibles a firmas con al menos 100 trabajadores. De acuerdo con el modelo DiD, las diferencias entre firmas elegibles y no elegibles no son estadísticamente significativas para % de reclasificaciones ni para el % de contrataciones, y son estadísticamente significativas para el total de reclasificaciones (al 1% o ***) y para el total de contrataciones (al 5% o **).

Fuente: Elaborado por los autores a partir de RIS, con datos de AFC, IPS y RND.

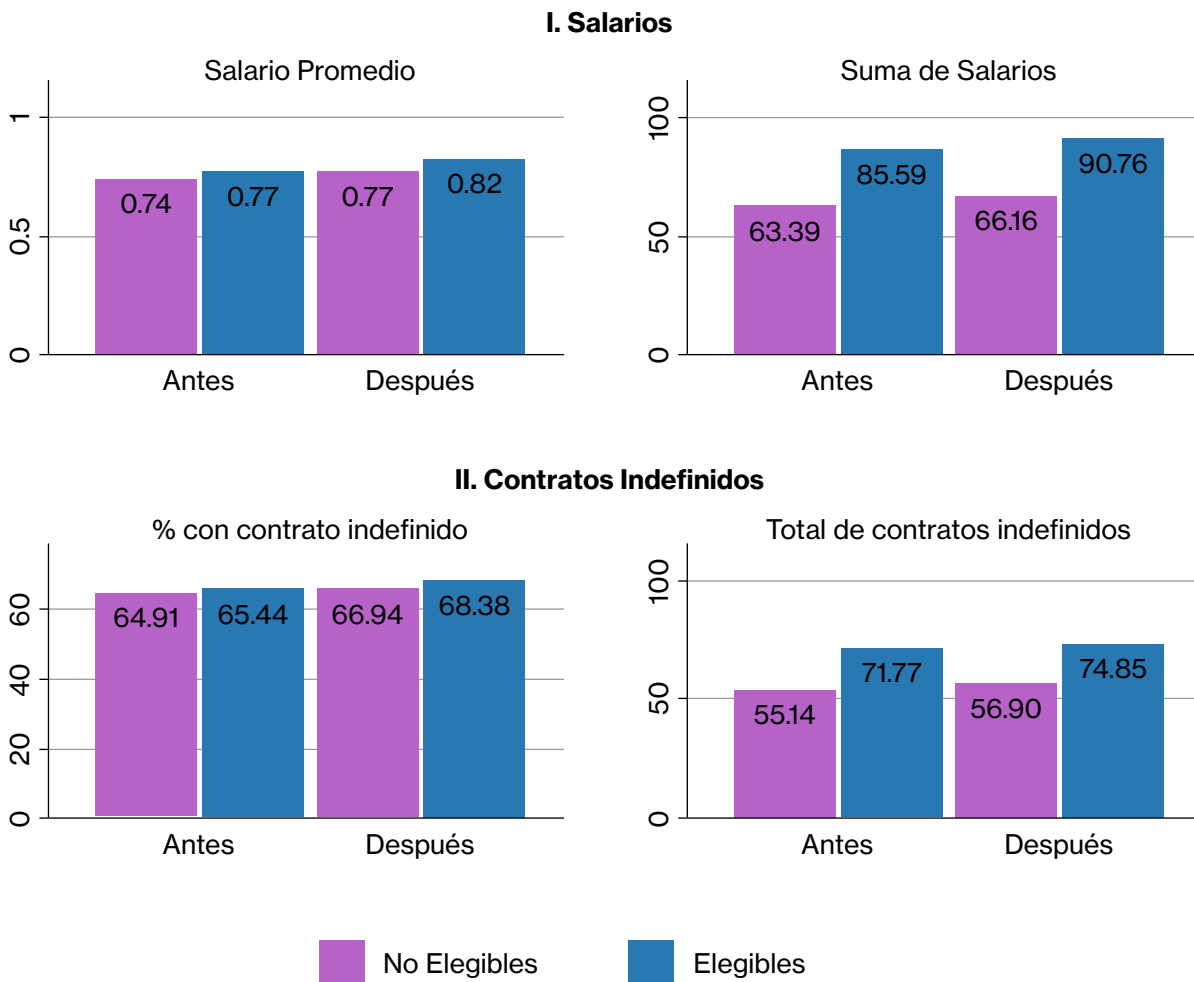
También se investiga el efecto de la Ley de Inclusión Laboral sobre medidas de productividad globales en la empresa (Figura 6) como salarios promedios y total de salarios (panel I.), o porcentaje de trabajadores

con contrato indefinido y total de trabajadores con contrato indefinido. No observamos efectos significativos asociados a la puesta en vigencia de la Ley de Inclusión Laboral sobre estas medidas de productividad.

No observamos efectos significativos asociados a la puesta en vigencia de la Ley de Inclusión Laboral sobre estas medidas de productividad.



FIGURA 6: PRODUCTIVIDAD DE LA FIRMA



Nota: El panel I. muestra efectos sobre salarios, donde la figura a la izquierda representa salarios promedio y la figura a la derecha total de salarios percibidos. El panel II. muestra efectos sobre contratos indefinidos, donde la figura a la izquierda muestra el % de trabajadores con contrato indefinido y la figura a la derecha muestra el total de trabajadores con contrato indefinidos. Los gráficos muestran las medias de las variables a nivel de firma antes y después de la puesta en vigor de la Ley, se considera como antes de la Ley los años 2016 a 2018, y como después de la Ley los años 2019 y 2020. Se incluye a firmas con entre 75 y 225 trabajadores. Se definen como elegibles a firmas con al menos 100 trabajadores. De acuerdo con el modelo DiD, las diferencias entre firmas elegibles y no elegibles no son estadísticamente en ninguna de las variables. Fuente: Elaborado por los autores a partir de RIS, con datos de AFC, IPS y RND.

4. Conclusiones

La Ley de Inclusión Laboral aumenta el porcentaje de TcD en las empresas. Este efecto, sin embargo, no es solo producto de la contratación de TcD. El principal mecanismo ha sido la recalificación de trabajadores con discapacidad en los años posteriores a la Ley.

Se observa al mismo tiempo, que aumenta la masa salarial acumulada por TcD y el número de TcD con contrato, lo que está en línea con el aumento observado en el porcentaje y total de TcD a nivel de empresa. No se observan efectos en el promedio de los salarios PcD, ni en la proporción de TcD bajo contrato indefinido; esto implica que pese a que la inclusión laboral de las PcD aumentó, la calidad del trabajo de las TcD (medida a través de salario promedio y tenencia de contrato indefinido) no ha mejorado significativamente con la puesta en vigor de la Ley.



Referencias

[1] Sebastian Calonico et al. “Regression discontinuity designs using covariates”. En: Review of Economics and Statistics 101.3 (2019), págs. 442-451.

[2] ENDISC 2015. “SENADIS-Resultados II Estudio Nacional de la Discapacidad”. (2015).

SECCIÓN III

EVALUACIÓN DE PROCESOS

-
1. Identificación de los principales procesos y sus obstaculizadores
 2. Propuestas de mejora en la implementación de la Ley de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad
-





Evaluación de Procesos

1. Identificación de los principales procesos y sus obstaculizadores

Se identificaron 5 procesos clave para la implementación de la Ley y luego, para cada uno de ellos, se identificaron obstaculizadores que, de ser eliminados o disminuidos generarían mejoras en los resultados de la Ley. Los 5 procesos son los siguientes:

- 1) Certificación de Discapacidad, relevante tanto para el sector público como para el sector privado.
- 2) Selección y contratación de PcD, relevante para el sector privado.
- 3) Justificación del no cumplimiento de la cuota y adopción de medidas alternativas, relevantes para el sector privado.
- 4) Selección Preferente de PcD, relevante para el sector público.
- 5) Reporte del cumplimiento de la implementación de la Ley, relevante para el sector público.

A continuación, se describen los principales obstaculizadores identificados en cada uno de estos procesos:

- 1) En relación con los principales obstaculizadores del **proceso de certificación de discapacidad** se observa que:
 - i) Existe la creencia de que la credencial de discapacidad puede estigmatizar, aún más, a las PcD.
 - ii) PcD que ya se encuentran trabajando, no ven la necesidad de certificarse.
 - iii) PcD tienen poca información sobre cómo obtener la credencial y para qué sirve, así como tampoco se conceptualiza como un derecho de las PcD sino que como un medio para obtener beneficios.
- 2) Para los principales obstaculizadores del **proceso de selección y contratación** de la Ley de Inclusión Laboral en el Sector Privado se observa que la Ley no considera elementos complementarios a la contratación, tales como:

i) Procesos de **intermediación laboral** (los que tampoco tienen estándares establecidos).

ii) **Articulación con la Bolsa Nacional de Empleo o las Oficinas de Intermediación laboral**, las que por sus competencias podrían tener un rol de agente intermediador.

iii) También se observa falta de apresto laboral o capacitación para el trabajo de PcD, aspectos fundamentales que la Ley no considera.

iv) Por otra parte, las **escuelas especiales no proporcionan licenciatura de enseñanza media**, antecedente requerido en muchos puestos de trabajo formales.

v) Existen también **bajos grados bajos de accesibilidad en los procesos de selección**, la Ley no considera recursos para realizar ajustes razonables, y tampoco hay un común entendimiento en las empresas de a qué se refiere este concepto y cómo implementarlo en la práctica.

vi) Relacionado a las creencias y prejuicios, aparecen **prejuicios negativos sobre el desempeño de PcD en el trabajo**, sobre la posibilidad de que se incorporen en equipos de trabajo o que presenten descompensaciones. También se

observa sobreprotección de parte de las familias.

vii) Finalmente, las PcD **suelen tener menor nivel educacional y menor experiencia laboral que personas sin discapacidad**, lo que representa una barrera para acceder a todo tipo de puesto de trabajo, y por otro lado los puestos que se ofrecen carecen de flexibilidades necesarias, tales como flexibilidad horaria. Asociado a esto, algunas PcD prefieren trabajar de manera independiente o con flexibilidad horaria, y la Ley no fomenta estas modalidades.

3) En cuanto a los principales obstaculizadores del **proceso de justificación del no cumplimiento de la cuota de inclusión laboral y adopción de medidas subsidiarias de la Ley de Inclusión Laboral** lo que se observa es que:

i) La Ley no hace diferencia por tamaño de empresa, lo cual podría incidir en distintos tipos de medidas complementarias (solamente mayor número de trabajadores implica un monto mayor de multa).

ii) La Ley de Inclusión Laboral termina siendo una norma más del Código del Trabajo que se debe cumplir para evitar la multa, pero no se realiza un proceso mayor de inserción laboral del PcD.

iii) No existe suficiente monitoreo y fiscalización del no cumplimiento de la Ley.

4) El análisis de los principales obstaculizadores en los procesos relevantes para el sector público permite concluir que en él existe un interesante espacio de mejora para la implementación de la Ley de Inclusión Laboral. En concreto, para el **proceso de selección preferente en el sector público de la Ley de Inclusión Laboral** como principales obstaculizadores se observan elementos similares a los ya señalados para el proceso de selección en el sector privado, pero se agregan otros entre los que destacan:

- i) No se obliga el cumplimiento de cuota y solamente se reduce a una selección preferente en igualdad de condiciones.
- ii) En el Estado las dotaciones de personal (de planta y contrata) están establecidas en otros cuerpos normativos, limitando la contratación de PcD.
- iii) El Estatuto Administrativo no permite contrataciones a personas sin licenciatura de enseñanza media, lo que deja fuera a PcD que estudiaron en escuelas especiales o que no cuentan con estudios de educación media completos.

iv) El monitoreo otorgado a Servicio Civil es insuficiente, y no resulta ser un incentivo a la contratación de PcD.

v) Finalmente, existe un vacío institucional respecto al organismo que debería tener rol de supervisión y fiscalización de la Ley.

5) Por último, y en relación a los principales obstaculizadores del **proceso de reporte del cumplimiento de la Ley de Inclusión Laboral en el Sector Público** lo que se observó es que:

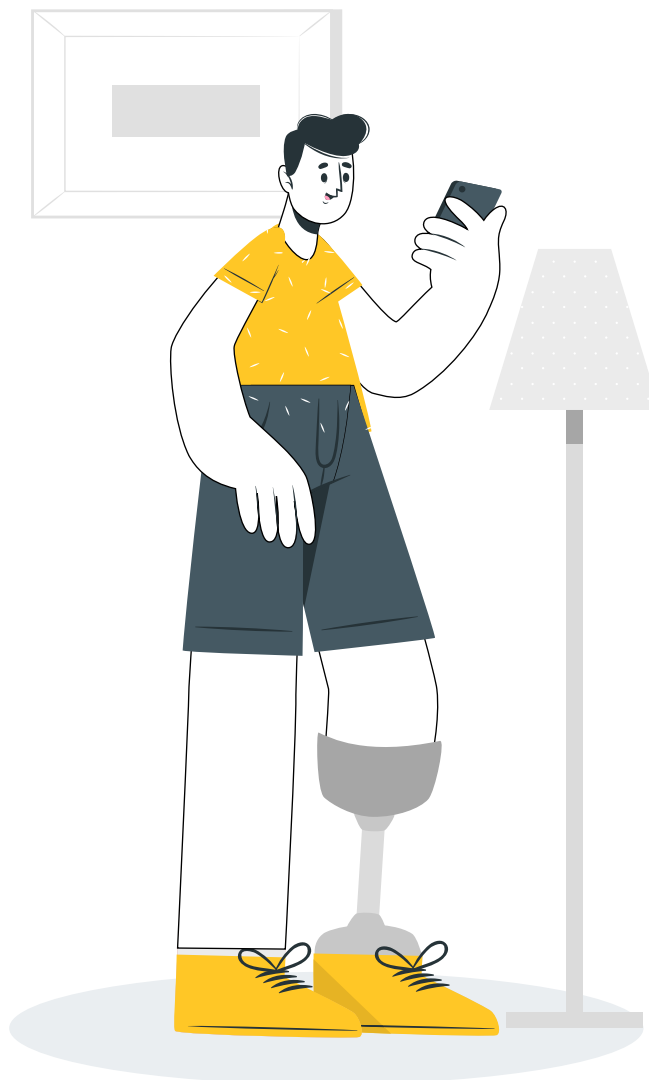
- i) El reporte de no cumplimiento termina siendo un trámite administrativo que no entrega incentivos para la inclusión laboral.
- ii) Hay ausencia de ente que realice función real de monitoreo y fiscalización.
- iii) No existe sanción para los organismos públicos por el no cumplimiento, solamente deben reportar si cumplen con la cuota de inclusión laboral o, en caso contrario, por qué no cumplen con dicha cuota. En suma, el proceso de reporte no resulta ser un incentivo a la contratación de PcD.

2. Propuestas de mejora en la implementación de la Ley de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad

A partir de los resultados encontrados, las investigadoras del estudio realizaron un análisis global de los obstaculizadores desde la perspectiva de las políticas públicas con el objetivo de encontrar espacios de solución, determinando qué actores e instituciones se requiere movilizar para lograr dichas soluciones.

De manera paralela, el Proyecto Pacto de Productividad Chile convocó a su Comité Técnico³ a reflexionar en torno a los hallazgos y propuestas de las investigadoras del estudio, generando recomendaciones deliberadas y concertadas entre los distintos participantes. Estas se presentan como las recomendaciones finales del estudio.

A continuación, se resumen las propuestas basadas los hallazgos de este estudio, según ámbito de acción, tanto de las investigadoras como del Comité Técnico de Pacto de Productividad:



³ El Comité Técnico del proyecto Pacto de Productividad Chile constituye una de las instancias de la gobernanza del proyecto, la que está conformada por profesionales expertos en materias de inclusión y discapacidad. Las instituciones participantes de esa instancia son las siguientes: Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS), Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Servicio Civil, Chile Valora, Subsecretaría del Trabajo, Comunidad de Organizaciones Solidarias (COS), Red de Empresas Inclusivas de la Sociedad de Fomento Fabril (REIN - SOFOFA), Corporación para la Producción y el Comercio (CPC), Empresas Productos Fernández (PF), Fundación Corona y Fundación Descúbreme.

ÁMBITO: CERTIFICACIÓN DE DISCAPACIDAD

HALLAZGOS

- Existe escasa comprensión por parte de la población con discapacidad sobre el proceso necesario para obtener la credencial de discapacidad, su utilidad y la confidencialidad que el proceso contempla.
- Existe la creencia de que la credencial estigmatiza a las personas con discapacidad, lo que representa una barrera para su tramitación.

RECOMENDACIONES INVESTIGADORAS DEL ESTUDIO

- Realización de campaña de difusión de la credencial de discapacidad desde una perspectiva de derechos.
- Permitir que la certificación de discapacidad obtenida en el Programa de integración Escolar (PIE) tenga la misma validez que la obtenida para el Registro Nacional de Discapacidad (RND), para efectos del cumplimiento de la Ley.

RECOMENDACIONES COMITÉ TÉCNICO DE PACTO DE PRODUCTIVIDAD

- Realización de campaña de difusión de la credencial de discapacidad desde una perspectiva de derechos, abordando a los diferentes públicos objetivos, e involucrando a los diferentes organismos del Estado competentes: Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN), Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTARB), Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF), Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) y Registro Civil.
- Complementar la campaña de difusión con una campaña educativa y de acompañamiento a las personas con discapacidad que permita agilizar el trámite de obtención de la credencial de discapacidad.

ÁMBITO: IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY EN EL ÁMBITO PRIVADO

HALLAZGOS

- Existen barreras asociadas a los procesos de selección y contratación en el sector privado que podrían ser disminuidas si se generan programas públicos que los apoyen a través de bienes/servicios públicos.
- Existen asimetrías de información entre personas con discapacidad que busca trabajo y empresas que ofrecen puestos de trabajo y barreras de acceso al transporte.

RECOMENDACIONES INVESTIGADORAS DEL ESTUDIO

- Creación de un programa público que apoye los procesos de la Ley de Inclusión Laboral, radicado en el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), con apoyo del Servicio Nacional de Discapacidad (SENDIS).
- Este programa también incluye el fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).

RECOMENDACIONES COMITÉ TÉCNICO DE PACTO DE PRODUCTIVIDAD

- Fortalecer y difundir los programas y servicios con los que cuenta el Estado para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, estos son:
- Programa de apoyo para la implementación de la Ley de Inclusión (a cargo de SENADIS).
- Programa del Área de Relacionamento con empresas (a cargo del Departamento de Empleo de SENCE).
- Programa de fortalecimiento de las OMIL en todo el país.

ÁMBITO: INTERMEDIACIÓN LABORAL

HALLAZGOS

- Existe heterogeneidad en el trabajo de intermediadores privados y públicos con estándares de calidad diversos.
- Existen brechas de información sobre oportunidades laborales inclusivas que se traducen en que personas con discapacidad no se enteran sobre posibilidades de contratación.

RECOMENDACIONES INVESTIGADORAS DEL ESTUDIO

- Revisar si es pertinente realizar cambios a la Ley de Inclusión Laboral de modo de incorporar en ella el proceso de intermediación laboral.

RECOMENDACIONES COMITÉ TÉCNICO DE PACTO DE PRODUCTIVIDAD

- Establecer estándares mínimos relativos a la calidad de los procesos de intermediación laboral de personas con discapacidad, tanto para instituciones y organizaciones públicas como privadas.
- Mayor difusión de los servicios disponibles en el territorio de orientación y apoyo a las personas con discapacidad en los procesos intermediación laboral.
- De manera adicional a los hallazgos del estudio, el Comité Técnico identifica como obstaculizador el escaso aumento de presupuesto para financiar el Programa de Intermediación Laboral (ex FOMIL), pese a que cada año más OMIL prestan servicios en la categoría avanzada. Esto implica que los mismos recursos deben ser repartidos entre un mayor número de municipalidades, los que se destinan a la contratación de profesionales especializados que aseguren el acceso a la información y acompañamiento de las personas con discapacidad en los procesos de intermediación laboral.

ÁMBITO: AJUSTES RAZONABLES

HALLAZGOS

- Recursos se destinan a programas implementados por la sociedad civil que no necesariamente apuntan a disminuir las barreras que se han identificado en esta evaluación.
- Estos recursos podrían orientarse a intermediación laboral, o a focalizarse en empresas de menor tamaño que enfrentan mayores dificultades.

RECOMENDACIONES INVESTIGADORAS DEL ESTUDIO

- Analizar la factibilidad de que parte de los recursos obtenidos como medida subsidiaria (donaciones) sea utilizado en fondos “concurables” para la implementación de ajustes razonables en pequeñas y medianas empresas (Pymes).

RECOMENDACIONES COMITÉ TÉCNICO DE PACTO DE PRODUCTIVIDAD

- Buscar mecanismos orientados a la distribución descentralizada de los recursos recibidos a través de las donaciones, de manera que las organizaciones de la sociedad civil que realizan procesos de intermediación laboral en regiones puedan acceder a ellos.
- Promover los ajustes razonables entre empleadores a través de material informativo que oriente, desmitifique y guíe la implementación de éstos en los entornos laborales (guías, orientaciones, buenas prácticas, etc.)

ÁMBITO: DIFUSIÓN DE LA LEY DE INCLUSIÓN LABORAL

HALLAZGOS

- Existe sobreprotección por parte de familias de las personas con discapacidad.
- Desconocimiento sobre adecuaciones y otras estrategias necesarias para lograr inclusión laboral de personas con discapacidad por parte de las empresas.
- Temor por parte de empresas a incluir personas con discapacidad.

RECOMENDACIONES INVESTIGADORAS DEL ESTUDIO

- Continuar difundiendo la Ley 21.015 en el ámbito de la inclusión y los derechos sociales, la dignidad de las personas y la diversidad.

RECOMENDACIONES COMITÉ TÉCNICO DE PACTO DE PRODUCTIVIDAD

- Continuar difundiendo la Ley N° 21.015 en el ámbito de la inclusión y los derechos sociales, la dignidad de las personas, la diversidad e imaginarios de la inclusión laboral de personas con discapacidad.
- Dar relevancia a los procesos de sensibilización, concientización y formación de equipos de trabajo en torno a los temas de inclusión laboral.
- Mayor difusión del concepto de ajustes razonables, a través de casos prácticos y de buenas prácticas en inclusión laboral.

ÁMBITO: MONITOREO DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY

HALLAZGOS

- La Ley debe generar incentivos en las empresas para su cumplimiento, así como también información que permita alimentar su mejora. Ambos aparecen como insuficientes en la evaluación.
- Falta más información respecto a cómo opera la fiscalización.

RECOMENDACIONES INVESTIGADORAS DEL ESTUDIO

- Reforzar el rol fiscalizador de la Dirección del Trabajo.
- Buscar otros incentivos que obliguen a las empresas al cumplimiento de la Ley, por ejemplo, que Chile Compra exija el reporte de cumplimiento de la Ley en Chile Proveedores.
- Crear un Observatorio de Inclusión Laboral, que permita el monitoreo de la implementación de la Ley y levante información adicional asociada.

RECOMENDACIONES COMITÉ TÉCNICO DE PACTO DE PRODUCTIVIDAD

- Reforzar el rol fiscalizador de la Dirección del Trabajo: tener un rol de vinculación con las empresas (por ejemplo, enviar comunicados y recordatorios), que vaya más allá del ejercicio de acciones de fiscalización propiamente tal.
- Optimización de los ajustes propuestos al Decreto 64, con acciones concretas que permitan su implementación en el sector privado.
- Favorecer el acceso oportuno al sistema de comunicación electrónica, asegurando las fechas de habilitación con tiempo suficiente para el ingreso de información por parte de las empresas.
- Buscar otros incentivos que obliguen a las empresas al cumplimiento de la Ley, por ejemplo, que Chile Compra exija el reporte de cumplimiento de la Ley en Chile Proveedores.
- Crear un Observatorio de Inclusión Laboral o fortalecer iniciativas existentes incorporando la variable discapacidad en las mediciones, encuestas u otros instrumentos de recolección o análisis de información.

ÁMBITO: IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY EN EL SECTOR PÚBLICO

HALLAZGOS

- Incentivos para que empresas contraten a personas con discapacidad son bajos.
- Monitoreo del cumplimiento de la Ley por parte del Servicio Civil es débil.
- Existen rigideces de contratación en el sector público que limitan la posibilidad de disponer de vacantes a las que puedan acceder las personas con discapacidad.
- La contratación de personas con discapacidad en el sector público no se vincula a incentivos de desempeño de la gestión pública.
- La exigencia de requisitos de cumplimiento de la Ley podría representar un incentivo para el sector privado que provee al Estado.

RECOMENDACIONES INVESTIGADORAS DEL ESTUDIO

- Superar las limitaciones en el número de funcionarios (planta y contrata) por medio de glosas presupuestarias que consideren cupos especiales para personas con discapacidad, de modo tal que el máximo de funcionarios de un servicio no sea impedimento para la contratación de personas con discapacidad.
- Definir un organismo rector y coordinador de la implementación de la Ley (fortalecer rol del Dirección Nacional de Servicio Civil u otro).
- Revisar si corresponde a Contraloría General de la República el rol de fiscalizador del cumplimiento de la Ley.
- Incorporar indicadores de desempeño en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) u otros instrumentos de incentivo al desempeño, como los Convenios de Desempeño Colectivos (CDC).
- Reportar al Congreso Nacional al menos dos veces al año (al momento de discutir la Ley de Presupuesto y al cierre del año), a la comisión que corresponda.
- Exigir certificado de Dirección del Trabajo de cumplimiento de cuota a contratistas que se relacionan con el Estado, por medio de glosas presupuestarias.

**(continuación) ÁMBITO:
IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY EN EL SECTOR PÚBLICO**

RECOMENDACIONES COMITÉ TÉCNICO DE PACTO DE PRODUCTIVIDAD

- Reforzar el rol fiscalizador de la Contraloría General de la República, organismo al que corresponde ejecutar acciones en esta línea según la Ley respectiva.
- Incorporar en las solicitudes de presupuesto anual de todos los servicios públicos una glosa que posibilite de gastos en acciones, servicios y productos que permitan avanzar en el cumplimiento de la Ley N° 21.015 (contrataciones, ajustes razonables, tecnologías de apoyo, etc.).
- Reforzar los elementos de accesibilidad de todas las ofertas laborales del sector público y de todos los portales de Servicio Civil, como Empleos Públicos y Alta Dirección Pública.
- Incorporar indicadores de desempeño en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) u otros instrumentos de incentivo al desempeño, como los Convenios de Desempeño Colectivos (CDC).
- Recomendar a la Comisión de Adultos Mayores y Discapacidad del Congreso formalizar una solicitud periódica, con plazos establecidos, para el envío de reportes desde Ministerio del Trabajo al Congreso Nacional.
- Incorporar elementos de accesibilidad en los procesos de reclutamiento y selección en los servicios públicos, que faciliten la contratación de las personas con discapacidad que postulen.

Fuente: Elaboración propia.





Pacto de
productividad

PROGRAMA EMPRESARIAL DE PROMOCIÓN
LABORAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD



ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO Y PROCESOS DE LA LEY 21.015 DE INCLUSIÓN LABORAL

El proyecto de cooperación internacional Pacto de Productividad Chile, se asoció con J-PAL LAC de la Pontificia Universidad Católica de Chile, para evaluar la Ley de Inclusión Laboral que Incentiva la Inclusión de Personas con Discapacidad al Mundo Laboral (o Ley de Inclusión Laboral), N°21.015 (2017), tanto en lo que refiere a su impacto, como a su implementación. En este marco, Fundación Mis Talentos realizó la Evaluación de Procesos de la implementación de dicha Ley. Esta investigación utilizó información del Registro de Información Social (RIS). Los autores agradecen a la Subsecretaría de Evaluación Social la autorización para usar las Bases de Datos Innominadas que forman parte del RIS de acuerdo con lo establecido en la Resolución Exenta N°412, de 2019 de la Subsecretaría de Evaluación Social. Todos los resultados del presente estudio son de responsabilidad e interpretación exclusiva de los autores de esta investigación y en nada comprometen a dicha Subsecretaría.

Providencia, Región Metropolitana. Chile
Agosto 2023

Investigadores Evaluación de Impacto:

Claudia Martínez Alvear
Profesora titular Instituto de Economía UC e investigadora asociada en J-PAL LAC Pontificia Universidad Católica de Chile

Suzanne Duryea
IADB

Raimundo Smith
Universidad de Chile

Investigadoras Evaluación de Procesos:

Isabel Zúñiga
Presidenta Fundación Mis Talentos

Carola Mansilla
Irene Azócar
Equipo de investigación
Fundación Mis Talentos

Proyecto Pacto de Productividad Chile

Ingrid Rojas Fuenzalida
Gerente Proyecto Pacto de Productividad Chile

Coordinación estudio y edición del documento

Carolina von Hausen Cárdenas
Coordinadora de Proyectos
Proyecto Pacto de Productividad Chile

Concepto, diseño y diagramación
Natalia Royer Faúndez

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa, así como tampoco del Comité de Donantes de BID Lab ni de los países que representa.





Pacto de
productividad

PROGRAMA EMPRESARIAL DE PROMOCIÓN
LABORAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD