Boletín N° 9.814-11

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Ossandón, García Huidobro y Guillier, que modifica la ley que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad con el fin de considerar sus criterios de funcionalidad en materia habitacional.

Consideraciones:

1.- La vivienda es un elemento gravitante en la vida cotidiana de todas las personas, de ahí que el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiera a ella como derecho humano a una vivienda adecuada. Esto se debe a su importancia fundamental o base para el goce de los demás derechos que establece este instrumento internacional.

A este reconocimiento se sumó Chile al suscribir y ratificar este tratado hace más de 40 años. Durante este periodo de tiempo, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha podido definir y desarrollar su contenido amplia y detalladamente, examinando más de 75 informes relativos a este derecho. En esa tarea ha reafirmado constantemente su importancia debido a la situación deficitaria en muchos de los Estados Parte, aun en economías desarrolladas. Muestra de lo anterior son las cifras de vivienda que entrega Naciones Unidas, quien sostiene que hay más de 100 millones de personas sin hogar y más de 1.000 millones alojadas en viviendas inadecuadas en todo el mundo, no existiendo indicadores que muestren que estas cifras estén disminuyendo.

El Comité ha sostenido que el derecho a la vivienda no debe ser interpretado en un sentido estricto o restringido, sino que debe considerar, entre otras cosas, el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en algún lugar, fundamentalmente por su vinculación con el disfrute de otros derechos. Además, porque la vivienda adecuada no se limita a una casa o vivienda a secas sino que, como lo ha reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda (hasta el año 2000), "el concepto de vivienda adecuada [...] significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, una infraestructura adecuada y una situación adecuada con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".

En consecuencia, Naciones Unidas ha tenido una preocupación global de incentivar y estimular la política pública habitacional en este sentido. Si bien en un comienzo puso su acento en aspectos mayormente cuantitativos, apuntando a mejorar la oferta habitacional para un mayor número de personas (principalmente en situación de vulnerabilidad), hoy esa mirada se muestra insuficiente y debe ser superada. Se perfila necesario, entonces, avanzar en aspectos cualitativos que aseguren efectivamente una vivienda adecuada en condiciones dignas y seguras, considerando el rol del entorno y mejorando su accesibilidad, avanzando e incluyendo las necesidades de niños, personas en situación de discapacidad y los adultos mayores.

2.- En este contexto, nuestro país ha asumido el compromiso de continuar y seguir avanzando en la inclusión social de las personas con discapacidad al suscribir, y luego ratificar en el año 2008, la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (de aquí en adelante CIDPCD). En virtud de ella, los Estados Parte reconocen que la discapacidad "es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás".

Este instrumento reconoce la importancia del acceso al entorno físico y propugna un nivel de vida adecuado para las personas en situación de discapacidad y sus familias. Esto incluye una vivienda adecuada y la mejora continua de sus condiciones de vida, debiendo adoptar los Estados Parte medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación, reconociendo además el derecho de las personas con discapacidad a la protección social, comprometiéndose a adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho.

Cabe hacer presente que dicho instrumento internacional es parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico interno, en virtud de lo preceptuado en el artículo 5°, inciso segundo de nuestra Constitución y cuyo compromiso es reconocido por el derecho nacional con la dictación de la Ley Nº 20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social para personas con discapacidad.

3.- Tanto la CIDPCD como la Ley Nº 20.422 establecen el principio de accesibilidad, que esta última desarrolla en términos de accesibilidad universal y diseño universal. Por accesibilidad universal se entiende "la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad, de la forma más autónoma y natural posible".

A su vez, por diseño universal se entiende "la actividad por la que se conciben o proyectan, desde el origen, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de forma que puedan ser utilizados por todas las personas o en su mayor extensión posible."

Estos principios posibilitan que las personas en situación de discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar en los aspectos de la vida social, razón por la cual los Estados Parte se obligan a asegurar el acceso en igualdad de condiciones al entorno físico, el transporte, los servicios, la información y a la vivienda. Para ello deben adoptar, por un lado, medidas que sean pertinentes para asegurar dicho acceso y eliminar las barreras u obstáculos en el entorno y, por otro, reconoce la importancia del acceso al entorno físico para un nivel de vida adecuado para las personas en situación de discapacidad y sus familias.

En tal sentido y en materia de vivienda la ley N° 20.422, bajo el título IV sobre las "Medidas para la Igualdad de Oportunidades", dispone en su artículo 29: "El

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dentro de sus programas habitacionales, contemplará subsidios especiales para adquirir y habilitar viviendas destinadas a ser permanentemente habitadas por personas con discapacidad". En inciso segundo agrega: "La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones contendrá las exigencias de accesibilidad que deban cumplir las viviendas destinadas a personas con discapacidad. Estas deberán contemplar adaptaciones tales como rampas de acceso, puertas más amplias, ascensores de escalas, señalizaciones especiales, salidas de emergencia y todo otro requisito necesario para la seguridad, correcto desplazamiento y calidad de vida de la persona con discapacidad".

Es decir, según la disposición transcrita el Estado se obliga en cuanto a medidas de igualdad de oportunidades en materia de vivienda a sólo dos cosas. Por una parte, encomienda a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones contener exigencias de accesibilidad. Por la otra, a ofertar a través del MINVU subsidios especiales destinados a:

a. Adquirir viviendas destinadas a ser permanentemente habitadas por personas con discapacidad.

a.1) Se establece un subsidio complementario del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Así, en razón de su discapacidad el postulante o el integrante con discapacidad del núcleo familiar debe encontrarse en condiciones de movilidad reducida que dificulten su desplazamiento, lo que se acreditará mediante un certificado emitido por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez del Servicio de Salud correspondiente al domicilio del solicitante. El subsidio base se incrementará hasta en 80 Unidades de Fomento. Las obras adicionales que financiará este mayor monto de subsidio deberán estar consideradas en el proyecto habitacional.
a.2) La cantidad de 30 puntos adicionales por cada miembro del núcleo familiar declarado, incluido el postulante, que estuviere inscrito en el Registro Nacional de la discapacidad.

b. Habilitar viviendas destinadas a ser permanentemente habitadas por personas con discapacidad. En caso que el beneficiario o uno o más integrantes del núcleo familiar declarado estén inscritos en el registro, los montos del subsidio se adicionarán hasta 20 U.F. Esto con el objeto de implementar obras en la vivienda que contribuyan a paliar las limitaciones que afectan a quienes presentan tal condición de discapacidad en el grupo familiar.

4.- A nuestro juicio, las medidas de igualdad de oportunidades en materia de vivienda para personas con discapacidad que establece la legislación vigente y su reglamento no son suficientes y no satisfacen las exigencias de accesibilidad con la mera destinación de recursos a través de subsidios especiales, pese a que tradicionalmente esta ha sido la respuesta a las necesidades habitacionales.

Creemos que el Estado debe hacer un esfuerzo para asegurar en mayor medida los derechos a los cuales se obligó al suscribir la CIDPC y darle efectividad a sus disposiciones. Esto va más allá de la implementación de subsidios, dado que la

accesibilidad así entendida no permitiría eliminar las barreras que impiden a las personas con discapacidad participar en igualdad de condiciones en la vida nacional.

En primer lugar, debemos entender que la accesibilidad es una dimensión dinámica, concadenada y continua. Sólo así tiene sentido asegurarla para cumplir su objeto principal. En tal sentido Fernando López plantea que “para que una persona con una limitación pueda desarrollar una actividad cualquiera, ya sea de trabajo, ocio o de otro tipo, han de estar conectados sin barreras todos y cada uno de los eslabones o acciones parciales que la configuran, de modo que haya continuidad y no existan “fronteras”. Si esta continuidad se rompe en uno de los eslabones (la edificación, el transporte, el viario urbano, etc.) o de sus conexiones, la persona que realiza el recorrido, no podrá cumplir su objetivo final, o deberá hacerlo en forma indirecta o más costosa, constituyendo este hecho una forma de discriminación indirecta”. En esta secuencia, el eslabón principal o primario es la vivienda; si la vivienda no es accesible, difícilmente la persona pueda acceder al entorno, al transporte, al comercio, al colegio etc.

En segundo término, debemos considerar la condición económica de las personas con discapacidad en nuestro país. Según la Encuesta Nacional de la Discapacidad realizada en el año 2004, se estableció que en Chile el 12.9% de la población tiene algún tipo de discapacidad, sosteniendo que 1 de cada 3 hogares tiene algún miembro con discapacidad y que 2 de cada 5 vive en una condición económica baja (principal grupo de la focalización de la política pública habitacional). Esto visibiliza su doble vulnerabilidad social (más si estos son niños, mujeres o adultos mayores) y que la política pública no puede obviar; al contrario debe ejercer un rol más proactivo en este sentido a fin de ir mermando y reducir estos efectos, más si se estima que esta cifra fue publicada hace de diez años y que al 2014 debiese ser superior.

Debemos fomentar el establecimiento y consolidación de programas de acciones afirmativas económicas, graduales, reforzadas, ajustadas al nivel de severidad o compromiso de la discapacidad. Y a su vez debemos atender a consideraciones sobre los grados de pobreza para la compra de vivienda digna, lo que no se satisface con meros subsidios que tienen por objeto mejorar condiciones de habitabilidad de las personas con discapacidad.

5.- El objeto del presente proyecto de ley es efectivizar los compromisos asumidos por el Estado de Chile al ratificar la CIDPC, estableciendo medidas de igualdad de oportunidades de accesibilidad a la vivienda que permitan a las personas con discapacidad participar plenamente de la vida social, sin que sean un impedimento las condiciones en las cuales se encuentra la vivienda en la cual habita.

Por las razones antes expuestas, los Senadores que suscribimos venimos en someter a vuestra consideración el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Modifícase la Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, para incorporar en su artículo 29 un nuevo inciso primero, pasando el actual inciso a ser segundo, del siguiente tenor:

“Artículo 29.- Las personas con discapacidad tienen derecho a una vivienda adecuada y que posea las condiciones de accesibilidad prescrita en la legislación vigente. Las medidas de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas que se establezcan en su favor, ya sea para la compra o para la adaptación de una vivienda, deberán considerar el nivel de severidad o compromiso de la deficiencia y el grado de vulnerabilidad en que se encuentra.”.