

Evaluación de resultados :

Proyectos financiados mediante la Ley N°21.015

Autores: Paulina Molina, Antonella Sonatore y Paulette Lalande.

Este estudio analiza los proyectos financiados mediante el mecanismo de donaciones de la Ley N°21.015 a partir de información oficial obtenida vía Ley de Transparencia, correspondiente al período 2018–2025. Sobre una base de 135 proyectos ejecutados por 48 organizaciones, se desarrolla un análisis con enfoque jurídico y social que examina la distribución de los recursos, las inserciones laborales reportadas y el costo promedio por inserción, así como el diseño institucional que regula la fiscalización de este mecanismo.

Los resultados evidencian una concentración de recursos en un número reducido de organizaciones y una alta variabilidad en los indicadores de inserción laboral. Asimismo, muestran que la información pública disponible resulta insuficiente para evaluar el impacto efectivo de los proyectos, debido a la ausencia de variables que permitan analizar la calidad, sostenibilidad y distribución territorial de las inserciones laborales. A ello se suma una fragmentación de las funciones de fiscalización entre distintos organismos públicos, lo que dificulta la trazabilidad del proceso y la generación de evidencia sobre los resultados alcanzados.

Es importante destacar, que el estudio no apunta a la evaluación del desempeño de las organizaciones ejecutoras, sino que, el documento se desarrolla con el fin de identificar limitaciones estructurales en el sistema de monitoreo y evaluación del mecanismo de donaciones previsto en la Ley N°21.015. En ese sentido, busca aportar evidencia para fortalecer la evaluación de esta política pública y contribuir al debate sobre la efectividad de las donaciones como instrumento de inclusión laboral de personas con discapacidad.

1 CONTEXTO

En Chile, cuatro de cada diez personas con discapacidad se encuentran ocupadas, es decir, más de la mitad de ellas se encuentran al margen del mundo laboral (III ENDISC, 2023), lo que se traduce en condiciones de vida precarias, mayores niveles de inseguridad, encarecimiento de la vida y pobreza multidimensional.

Esta situación afecta a una proporción significativa de la población: según la Síntesis de Resultados del Censo de Población y Vivienda 2024 (INE), un 11,1% de la población chilena de 5 años o más presenta alguna discapacidad (1.950.388 personas), cifra que aumenta de manera significativa con la edad hasta alcanzar un 32,6% en personas de 65 años o más.

En 2018, en respuesta a lo anterior, se norma la Ley 21.015 que promueve la inclusión eficaz de las personas con discapacidad al mercado laboral, tanto en instituciones públicas como entidades privadas, a través de incentivos y donaciones a las empresas (SENADIS, s/f). Esta medida, si bien ha significado un avance en materia inclusión y promoción derechos y garantías universales para personas con discapacidad, ha estado sujeta a amplios debates en torno a su efectividad, impacto y cumplimiento en términos normativos y de fiscalización.

En línea con ello, hay una arista poco analizada; el propio Dictamen N°4137/101 de la Dirección del Trabajo reconoce, para la cuota de contratación directa (artículo 157 bis), la necesidad de un sistema de registro y fiscalización que sostenga una evaluación permanente de sus resultados.

Ello, sin embargo, no se extiende al mecanismo de donaciones (artículo 157 ter letra b): la ley no contempla un dispositivo equivalente de fiscalización, lo que deja sin resolver si los proyectos financiados por esta vía cumplen efectivamente su objetivo de inclusión laboral.

Es por ello que el informe busca analizar, de forma preliminar, los proyectos financiados mediante la Ley 21.015 desde una perspectiva integral con foco institucional y de derechos, con el fin de proporcionar un instrumento orientador, evaluativo y propositivo para la toma de decisiones y el correcto seguimiento y respaldo a iniciativas en materia de inclusión, participación efectiva y permanencia de personas con discapacidad en el mundo laboral.

2 MÉTODOLOGIA

Para la elaboración de este documento se realizó un análisis de fuentes secundarias a diferentes escalas. Por una parte, se hizo una revisión sistemática del Reporte de Proyectos Ley N° 21.015, período 2018 a 2025 ¹, proporcionada por la Subsecretaría de Evaluación Social, mediante la ley de transparencia. Información clave para comprender de forma robusta el cumplimiento, su impacto en la orgánica institucional, patrones de concentración y distribución de recursos y limitaciones normativas y logísticas. Por otra parte, se realizó de forma secuencial una revisión de publicaciones académicas y reportes institucionales sobre inclusión laboral de personas con discapacidad en Chile, cuyo contenido describiese las dinámicas, formas y lógicas con que opera la Ley 21.015 en materia de inclusión laboral y mecanismos de financiamiento y adquisición.

A partir de dicha información, se construyeron indicadores descriptivos con foco en la concentración de recursos, costos operativos promedios por inclusión, donaciones recaudadas y la distribución según organización y temporalidad. Lo anterior permite analizar el impacto de los proyectos financiados por la Ley 21.015 y, a su vez, proporcionar posibles líneas de acción o mejoras en términos de cumplimiento efectivo e inserción real de personas con discapacidad al mercado laboral, esto es, una forma complementaria de evaluar e incidir en la toma de decisiones en materia de inclusión y participación laboral, siendo un instrumento de incidencia pública.

3 Hallazgos y principales resultados

En cuanto a los resultados que han generado los proyectos financiados mediante donaciones de la Ley 21.015 —en términos monetarios y el número de proyectos— es importante destacar que se han aprobado un total de 135 proyectos correspondientes a 48 organizaciones durante el periodo 2018 y 2025, con donaciones recaudadas que asciende a más de 72 mil millones. Al respecto, se puede desagregar y detallar dicha información a partir de tres dimensiones descriptivas y analíticas.

a. Mayor número de inclusiones y concentración de proyectos.

El Reporte de Proyectos Ley N° 21.015 proporciona información sobre el número de inserciones efectivas y la concentración según organización. Desde el periodo 2018 a 2025, se han efectuado un total de 4.145 inclusiones, de ellas 3.278 se concentran en 15 organizaciones, caracterizadas por atender, orientar y trabajar con personas con discapacidad. Esta información da cuenta que del total de inclusiones reportadas el 79 % se concentra en dichas organizaciones. Asimismo, de los 135 proyectos aprobados 63 se acumulan en las mismas organizaciones (47 % del total).

Tabla 1: Volumen de inclusiones y proyectos por organización.

N°	Institución	Inclusiones efectivas acumuladas	N° proyectos aprobados	Primer proyecto	Último proyecto aprobado	Promedio de inclusiones anuales
1	Fundación Descúbreme	475	6	2020	2025	95
2	Fundación Best Buddies Chile	392	3	2018	2020	56
3	Asociación AVANZA Inclusión	352	7	2018	2025	50
4	Fundación Miradas Compartidas	304	5	2020	2025	61
5	Fundación Arando Esperanza	249	3	2018	2021	36
6	Sociedad Pro Ayuda al Niño Lisiado	199	1	2020	n/d	40
7	Fundación ConTrabajo	176	3	2018	2025	25
8	Fundación Ayuda y Esperanza	160	2	2018	n/d	23
9	ONG Inst. de Reh. de Valparaíso	160	2	2018	2024	23
10	Fundación K Inclusión	157	5	2021	2024	39
11	Fundación Luz	149	3	2018	2024	21
12	Fundación Tacal	138	10	2018	2025	20
13	ONG Pather Nostrum	132	3	2018	2020	19
14	Corporación de Educación y Salud para el Síndrome de Down (ONG)	123	8	2019	2025	21
15	Fundación Coanil	112	2	2018	2024	16

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley de Transparencia respecto de los proyectos financiados a través de la Ley N°21.015 entre 2018 y 2025.

La mayoría de las organizaciones del grupo concentrador de inclusiones y proyectos aprobados desde el primer año de vigencia (2018) y 10 de las 15 organizaciones mantienen proyectos activos hasta el año 2024 y 2025.

Ello sugiere que la posición dentro del marco de financiamiento tiende a sostenerse en el tiempo, en ese sentido, las organizaciones que ingresan a dichos canales de forma temprana tienden a permanecer en ellos.

Concentración de recursos.

Al agrupar las organizaciones por tramos de recaudación, se observa que el tramo con mayor financiamiento no logra, proporcionalmente, mejores resultados. Al respecto, el tramo 1 (4 fundaciones) concentra el 41 % del total de donaciones recaudadas, no obstante, acumula sólo el 27,5 % de las inclusiones reportadas. En cambio, el tramo 2 (7 fundaciones), con menos recursos (29 % del total), logra más inclusiones (34 %) que el tramo 1.

Tabla 2: Distribución de recursos y eficiencia.

Tramo	N° de Fundaciones	Donaciones recaudadas	Inclusiones reportadas	Monto de cada tramo	Promedio costo por inclusión
1	4	\$30.292.267.925	1.141	5MM a 11MM	\$26.548.876
2	7	\$21.320.854.358	1.403	2MM a 4MM	\$15.196.618
3	10	\$13.055.222.933	870	1MM a 1,9MM	\$15.006.003
4	12	\$7.103.194.909	571	300M a 800M	\$12.439.921
5	7	\$1.294.132.994	112	100M a 299M	\$11.554.759
6	7	\$213.579.100	48	6M a 99M	\$4.449.565
7	1	\$0	0	0	\$0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley de Transparencia respecto de los proyectos financiados a través de la Ley N°21.015 entre 2018y 2025.

Esta disonancia se refleja en el costo promedio por inclusión; mientras el tramo 1 tiene un costo de \ \$26.548.876 por inclusión, los tramos más pequeños registran un costo mucho menor (\ \$4.449.565). En esa línea, al observar organizaciones con menor costo promedio por inclusión se puede concluir que la relación entre recursos y resultados no es lineal. 10 fundaciones lograron 951 inclusiones (22 del total de inclusiones), con 7 % del total de donaciones recaudadas.

Al observar el detalle por institución, se identifican las diez organizaciones con el menor costo promedio por inclusión, cifra que varía entre \$3.063.000 y \$5.949.399, muy por debajo de los \$26.548.876 registrados en el tramo 1.

Tabla 3: Menor costo promedio.

N°	Institución	Tramo	Inclusiones	Costo promedio por inclusión
1	Asociación Persevera	6	2	\$3.063.000
2	Fundación Ayuda y Esperanza	4	160	\$3.232.405
3	Fundación CELEI	6	3	\$3.666.667
4	Asociación de Padres y Amigos de los Autistas (ASPAUT)	5	30	\$3.672.633
5	Fundaciones del Mundo Nuevo – Fondacio	6	3	\$4.312.000
6	Fundación Coanil	4	112	\$4.314.881
7	Fundación de Beneficencia Pública Neo Inclusión	5	38	\$4.747.421
8	Fundación Best Buddies Chile	2	392	\$5.503.798
9	Asociación de Integración Laboral La Comarca	6	12	\$5.825.800
10	Sociedad Pro Ayuda al Niño Lisiado	3	199	\$5.949.399

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Reporte de Proyectos Ley N°21.015.

¹Desde agosto de 2024, en virtud de la Ley N°21.690, las fundaciones deben además enviar reportes de avance a la secretaría técnica; sin embargo, dichos reportes no fueron analizados de manera individual en este estudio.

b. Inserción laboral: la cantidad como sustituto de la calidad.

El reporte permite conocer el número de personas con discapacidad que fueron insertadas laboralmente mediante los proyectos financiados, no obstante, no brinda información sobre las condiciones de inserción y sus especificidades. En ese marco, no existen indicadores sobre tipo de contrato, jornada laboral, cargo, permanencia en el empleo, posteriores inclusiones, ni tipo de proyecto, y al ser consultado por Ley de Transparencia, se reportan tres variables: dinero, proyectos e inserciones.

Desde 2024, se han comenzado a integrar correcciones parciales. Al respecto, MIDESO exige reportar permanencia a los 3, 6, 9 meses y solicita a los proyectos nuevos alcanzar un 35 % de la inclusión. Sin embargo, esas exigencias no son retroactivas ni contemplan los factores y dimensiones de contexto, jornadas, cargos y tipos de contratos, dichos elementos son prioritarios al momento de fiscalizar y evaluar el financiamiento y el cumplimiento efectivo y real de las inserciones de personas con discapacidad al mercado laboral.

c. Concentración territorial; una hipótesis pendiente de verificar.

A la concentración organizacional y a la relación no lineal entre financiamiento e inserciones se suma una dimensión territorial que la información del Reporte de Proyectos no permite verificar directamente, pero que la evidencia oficial sobre la implementación general de la ley sí sugiere como hipótesis. El Informe de Evaluación sobre la Implementación y Aplicación de la Ley N°21.015 constató que el 62,3% de las empresas que enviaron comunicación electrónica de cumplimiento a la Dirección del Trabajo en 2021 se concentraron en la Región Metropolitana, así como el 53,0% de los contratos vigentes registrados bajo la ley (Ministerio del Trabajo y Previsión Social et al., 2021, pp. 39, 48), cifra que contrasta con que solo el 20,3% de la población con discapacidad del país reside en dicha región.

Si esta misma lógica de concentración se replicara en el destino de las donaciones, el mecanismo alternativo podría estar reforzando desigualdades territoriales ya existentes en lugar de corregirlas; sin embargo, la ausencia de desagregación territorial en el Reporte de Proyectos impide confirmar o descartar esta hipótesis con los datos actualmente disponibles.

4 Discusión

Los datos muestran que el mecanismo de donaciones previsto en la Ley N°21.015 presentan una limitación estructural para evaluar su impacto. Si bien el Reporte de Proyectos permite comparar indicadores entre organizaciones, la información disponible no incorpora variables que expliquen cómo se alcanzan esos resultados, tales como las características de la población beneficiaria, los procesos de capacitación desarrollados, las metas comprometidas o la calidad y sostenibilidad de las inserciones laborales.

En consecuencia, no es posible determinar si las diferencias observadas responden a una gestión más efectiva de los recursos o simplemente a diferencias en el tipo de proyectos ejecutados.

Esta limitación responde al propio diseño normativo del mecanismo?

Desde una perspectiva jurídica propia del diseño institucional de la Ley N°21.015, la fiscalización del mecanismo de donaciones no recae en un único organismo, sino que se distribuye entre la Dirección del Trabajo, el Servicio de Impuestos Internos y la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social, cada uno con competencias específicas. Si bien este modelo busca coordinar el control del cumplimiento de la medida alternativa, en la práctica no establece un sistema integrado de seguimiento que permita conocer la trayectoria completa de las donaciones, desde la transferencia de los recursos hasta sus resultados en materia de inclusión laboral. Esta fragmentación se refleja en la evidencia disponible.

Esta distribución de competencias no es arbitraria: el propio Decreto N°64/2018 dispone, en su artículo 12, que “la Dirección del Trabajo, el Servicio de Impuestos Internos y la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social deberán coordinar la implementación y fiscalización de lo dispuesto en la letra b) del artículo 157 ter del Código del Trabajo”, sin que ello se traduzca, en la práctica, en un sistema único de trazabilidad. Cabe destacar que el legislador sí fue explícito al anticipar el riesgo de un uso meramente formal del mecanismo por parte de las empresas donantes: las donaciones no pueden efectuarse a instituciones en cuyo directorio participe el propio donante, su cónyuge, conviviente civil o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad, ni a instituciones vinculadas a sus socios, directores o accionistas con 10% o más del capital social (Dictamen N°4137/101, DT, 2017, p. 8, numeral 3). Esta misma vigilancia normativa sobre el origen de los recursos no tiene un correlato equivalente sobre su destino: no existe una exigencia legal análoga que obligue a verificar si las donaciones recibidas efectivamente derivaron en inserciones laborales reales y sostenidas.

Esta limitación cobra mayor relevancia si se considera que las donaciones se consolidan como la vía de cumplimiento alternativo preferida por las empresas: el número de compañías que declaró implementar solo donaciones aumentó de 225 en 2019 a 305 en 2021, mientras que quienes optaron únicamente por contratos de prestación de servicios disminuyó de 170 a 111 en el mismo período (Ministerio del Trabajo y Previsión Social et al., 2021, p. 52).

El Informe de Evaluación sobre la Implementación y Aplicación de la Ley N°21.015 constató que solo un 44,9% de las empresas obligadas presentó su comunicación electrónica de cumplimiento durante el primer año de vigencia de la ley, porcentaje que disminuyó a un 29,3% al año siguiente. Lejos de corregirse, esta situación se ha mantenido en el tiempo: el Informe de Cumplimiento del Sector Público 2024 mostró que un 63,4% de las instituciones de la Administración Central del Estado continuaba sin informar su cumplimiento, una proporción similar a la observada en 2019. En conjunto, estos antecedentes sugieren que la dificultad para evaluar el impacto de las donaciones no responde únicamente a la falta de información disponible, sino a una limitación estructural del propio diseño del mecanismo, que privilegia el control del cumplimiento formal por sobre la generación de evidencia acerca de sus resultados.

² A diferencia de la contratación directa, cuya implementación contempla herramientas de registro y seguimiento, las donaciones se fiscalizan principalmente desde una perspectiva administrativa y tributaria, verificando que los recursos sean transferidos conforme a la ley, pero sin evaluar de manera sistemática si dichos recursos generan inserciones laborales efectivas. En otras palabras, el sistema permite conocer que la donación se realizó, pero no si cumplió el objetivo para el cual fue creada.

5 Conclusión y recomendaciones finales

La Ley 21.015, si bien ha significado un avance en términos de inclusión laboral de personas con discapacidad, contempla una serie de desafíos normativos, prácticos y de fiscalización.

Por una parte, el desafío consiste en fortalecer los canales de evaluación y, con ello, promover estrategias y proyectos orientados a generar resultados con alcance social real, que modifiquen y fortalezcan la participación efectiva e integral de personas con discapacidad. Desde este marco, se favorece el aprendizaje colectivo, se focaliza y orienta la inversión social y maximiza el impacto de cada proyecto financiado. Por otra parte, un desafío central es la orientación y objetivos de cada fiscalización; el actual sistema permite evaluar el financiamiento a partir de tres dimensiones (dinero, proyectos e inserciones) y deja al margen las dimensiones e intersecciones claves, como sus especificidades, jornada, cargos, permanencia en el tiempo, elementos cruciales para el análisis y exploración de la inclusión laboral de personas con discapacidad.

Esta limitación no es solo un problema de diseño normativo, sino también de capacidad de gestión de la información disponible. MIDESO —a través de su secretaría técnica— evalúa y solicita anualmente la actualización de las donaciones recibidas durante el año anterior. Desde 2024, en virtud de la Ley N°21.690, exige además reportes anuales de avance publicados, así como el número de inclusiones realizadas, con seguimiento de permanencia a los 3, 6 y 9 meses, exigencia que antes solo se solicitaba al postular a un nuevo proyecto. Sin embargo, MIDESO no realiza un análisis, una sistematización, una categorización ni una evaluación de impacto; la recoge, pero no la utiliza para comprender qué está funcionando y qué no.

En esa línea, fortalecer esta capacidad de análisis sería un paso necesario para: 1) transparentar el impacto real de la medida alternativa en la inclusión laboral; 2) visibilizar el aporte de las fundaciones y el gasto promedio por inclusión efectiva; 3) permitir que las empresas donen de manera informada y que los aportes se descentralicen; y 4) asegurar que los proyectos y el uso de los recursos se orienten efectivamente al propósito de la ley.

Alcanzar aquellos objetivos implica robustecer los mecanismos de fiscalización y su orientación, poner foco en los factores de contexto y sus lógicas operativas, y dar sentido y relevancia a la experiencia situada de las personas insertas a través de dichos canales. Por lo mismo, su evaluación debiese ser escalonada y contemplar etapas periódicas y sucesivas; previo al ejercicio de la norma, durante su funcionamiento y con posterioridad a ella, proporcionando información clave para comprender quiénes se insertan, qué cargos se ofrecen y las dinámicas de dichas trayectorias.

Estos desafíos no son solo de gestión: tienen anclaje en un marco de derechos que la propia Ley N°21.015 busca materializar. Chile está suscrito a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo artículo 27 dispone que los Estados Partes garantizarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni a servidumbre, y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con los demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio; y la Constitución Política de la República consagra en su artículo 19, N°16, la libertad de trabajo y su protección, prohibiendo toda discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal. Bajo este marco, la inclusión laboral no puede entenderse solo como el cumplimiento de una cuota o la movilización de un monto de dinero: debe entenderse como la manifestación concreta de un derecho fundamental a la igualdad de oportunidades. Mientras el sistema no distinga entre cumplir la ley y cumplir su propósito, la inclusión laboral seguirá midiéndose en dinero movilizado, no en vidas transformadas.

6 Cuadro 1: Síntesis de reflexiones final.

De acuerdo al análisis, es necesario finalizar con una serie de preguntas que puedan ampliar la discusión para orientar la reflexión hacia los vacíos identificados en el diseño institucional y de fiscalización del mecanismo de donaciones.

Estas interrogantes, sistematizadas en el Cuadro 1, no pretenden agotar el debate, sino instalarlo: apuntan a relevar la necesidad de robustecer los sistemas de información y monitoreo, de modo que la evaluación de la Ley N°21.015 trascienda el registro de montos transferidos y proyectos aprobados, e incorpore evidencia sobre la calidad, sostenibilidad y permanencia real de las inserciones laborales de personas con discapacidad:

N°	Preguntas y reflexiones para la toma de decisiones
1	¿Estamos midiendo adecuadamente el impacto de estos proyectos?
2	¿Contamos con información suficiente para identificar qué iniciativas generan mejores resultados y cuáles requieren ajustes?
3	¿Cómo asegurar financiamiento de iniciativas que generen mayores y mejores indicadores de inclusión?
4	Hoy el Ministerio no informa sistemáticamente y, al solicitar información por Ley de Transparencia, reporta solo lo referente a dinero, proyectos e inserciones. Sería relevante levantar información que permita conocer las características y calidad de los trabajos a los que acceden las personas con discapacidad: cargo, permanencia, tipo de contrato, jornada, segundas inclusiones y costo por permanencia.

Fuente: Elaboración propia

Referencias

- Decreto N°64. (2018). Reglamento de la Ley N°21.015. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. <http://bcn.cl/2k0y2>
- Dirección del Trabajo. (2017, 5 de septiembre). Dictamen N°4137/101: Sentido y alcance de la Ley N°21.015. <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-112681.html>
- Dirección del Trabajo. (2026). Estadísticas Ley N° 21.015 de Inclusión Laboral: Desde 01 abril 2018 al 31 enero 2026. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Gobierno de Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2024). Censo de Población y Vivienda 2024: Síntesis de resultados. <https://www.censo2024.cl>
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, & Ministerio de Hacienda. (2021, 16 de junio). Informe de evaluación sobre la implementación y aplicación de la Ley N°21.015. <https://www.senadis.gob.cl/descarga/i/6660>
- Servicio Civil. (2025). Informe de cumplimiento Ley N°21.015, sector público, año 2024. <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2025/12/Informe-cumplimiento-Ley-21.015-sector-publico-ano-2024.pdf>
- Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS). (2023). III Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. https://www.senadis.gob.cl/pag/693/2004/iii_estudio_nacional_de_la_discapacidad
- Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS). (s/f.). Ley de inclusión laboral. Gobierno de Chile. https://www.senadis.gob.cl/pag/421/1694/ley_de_inclusion_laboral