

La cuota de empleo y la efectiva inserción laboral de las personas con discapacidad: el impacto en el mercado laboral peruano

The employment quota and the effective labor insertion of people with disabilities: the impact on Peruvian labor market

Paola Carbajal Gastelo*

Resumen:

La discriminación que sufren las personas con discapacidad se ve reflejada en diversos aspectos; siendo el acceso a un puesto de trabajo, el más vulnerable. Por ello, el Estado peruano ha establecido un porcentaje de su contratación en el sector público (5%) y en el sector privado (3%) a fin de brindarle mayor participación en el mercado laboral formal y mejorar su calidad de vida.

El presente artículo se basa en una investigación sobre el sistema de cuota de empleo y el impacto en el mercado laboral peruano de las personas con discapacidad. A partir del contexto normativo, información estadística y experiencia comparada, el autor propone medidas que pueden implementarse en aras de una mayor inserción laboral.

Abstract:

The discrimination that suffer people with disabilities is seen reflected in diverse aspects; being the acces to a job, the most vulnerable. That is the reason why the Peruvian government has stablished a percentage for the hiring of these community in the public sector (5%) and the private sector (3%) in order to provide them greater participation in the formal labour market and improve their life quality.

The present article is based on an investigation about the employment quota system and its impact on the Peruvian labour market for people with disabilities. Based on the normative context, statistical information and compared experience, the author proposes mesures that can be implemented in the interests of greater labour insertion.

Palabras clave:

Cuota de empleo – Inserción laboral – Discapacidad – Sistema de cuota de empleo – Discriminación – Mercado laboral

Keywords:

Employment quota – Labour insertion – Disability – Employment quota system – Discrimination – Labour market

Sumario:

1. Introducción – 2. Contexto normativo – 3. Situación del empleo de las personas con discapacidad – 4. El sistema de cuotas de empleo: criterio y eximentes – 5. Resultados de la fiscalización de la cuota de empleo de las personas con discapacidad – 6. Medidas adicionales para propiciar el empleo de PCD – 7. Conclusiones y reflexiones finales.

* Socia en Estudio Gastelo, Abogados & Contadores. Candidata a Magíster en la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Contacto:paola.carbajal@puccp.edu.pe

1. Introducción

Las personas con discapacidad gozan de todos los derechos humanos sin distinción alguna, siendo estos derechos reconocidos desde 1948, año en que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

A pesar que la Declaración no señala específicamente a la persona con discapacidad como titular de los derechos, el artículo 2 establece que:

“toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

No obstante; el derecho a acceder a un puesto de trabajo se ve restringido con motivo de la discapacidad, vulnerando el contenido esencial del derecho al trabajo. En ese sentido, Naciones Unidas señala que:

“El 77% de las personas con discapacidad no participan del mercado laboral. La tasa de desempleo en esta población triplica la tasa de desempleo para la población en general y ello no guarda relación con sus capacidades. A pesar de la existencia de la cuota de empleo, el limitado acceso al trabajo vulnera sus derechos humanos y afecta la productividad y acumulación de capital humano en el país”.

Por ello, el Estado peruano viene adoptando diversas medidas destinadas a garantizar su inserción laboral, siendo una de ellas: la cuota de empleo.

En el presente artículo abordaremos esta problemática, a partir de estadísticas sobre la actual situación del empleo de las personas con discapacidad, el nivel de cumplimiento de la cuota de empleo y; por último, compartiremos la experiencia comparada.

2. Contexto normativo

El Perú se ha adherido a diversos instrumentos internacionales, cuyo objeto es velar por los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. En ese sentido, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, la Convención) resulta ser el instrumento cumbre para la protección de tales derechos cuya finalidad es:

“promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”.

Como explican, Allan Abarca y Esteban Arias, la Convención y su Protocolo:

“(…) ha[n] venido a constituir la conquista teórica y normativa más importante de las PCD [personas con discapacidad] a nivel planetario, desde que el tema de la discapacidad se ha planteado como un asunto de respeto a derechos fundamentales y prácticamente, desde el resurgimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto se explica por la moderna visión de la discapacidad que propone, la importancia de enfocar el tema como un asunto social de interés público global y las responsabilidades que encomienda a los actores del Derecho Internacional como Estados y de la misma Organización de Naciones Unidas (ONU)”.

En materia de empleo los Estados partes se comprometen a salvaguardar y promover el ejercicio de los derechos laborales de estas personas mediante la adopción de diversas medidas, incluida la promulgación de legislación a efectos de: 1) prohibir la discriminación por razones de discapacidad desde la evaluación de selección hasta la promoción profesional, 2) permitir el acceso a programas de “orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua”, 3) apoyar “para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo”, entre otras.

Con respecto a la cuota de empleo, la Convención establece la obligación de emplear a personas con discapacidad en el sector público y la promoción del empleo en el sector privado “mediante políticas y medidas pertinentes, que puedan incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas”. Por consiguiente, las medidas afirmativas se definen como:

1 “8 de cada 10 personas con discapacidad no participan del mercado laboral en el Perú”, Naciones Unidas en el Perú, 28 de agosto, 2018, <http://onu.org.pe/noticias/8-de-cada-10-personas-con-discapacidad-no-participan-del-mercado-laboral-en-el-peru/>

2 Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006. Entró en vigor para el Perú el 03 de mayo de 2008 conjuntamente con su Protocolo.

3 Allan Abarca y Esteban Arias, “La política pública de cuota de empleo para personas con discapacidad en Costa Rica”, *Revista de Ciencias Sociales* 146 (2014): 15, doi: 10.15517/rcs.v0i146.19112.

"(...) aquellas medidas temporales que buscan promover o acelerar la igualdad real entre diferentes grupos sociales, uno de los cuales tiene la consideración de grupo en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las personas con discapacidad"⁴.

En el año 2012, nuestro país promulgó la Ley N° 29973⁵ "Ley General de la persona con discapacidad" (en adelante LGPD), cuyo artículo 2 define a la persona con discapacidad como:

"(...) es aquella que tiene una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y del entorno, no ejerza o pueda verse impedida en el ejercicio de sus derechos y su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás".

Asimismo, el artículo 46 señala que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se encarga de la promoción laboral de las personas con discapacidad a través de los servicios de empleo. El artículo 47 afirma que el Estado promueve la adopción de buenas prácticas de empleo por parte de empleadores públicos y privados. Aquellas empresas que contraten personas con discapacidad tendrán una deducción adicional en el pago del impuesto a la renta sobre un porcentaje de las remuneraciones que se paguen a estas personas, porcentaje que será fijado mediante Decreto Supremo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por último, el 8 de abril de 2014 se aprobó el Reglamento de la LGPD mediante Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, cuyo contenido pertinente trataremos más adelante.

3. Situación del empleo de las personas con discapacidad

De acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)⁶, del total de la población censada en el año 2017, el 10,4% presenta alguna dificultad o limitación permanente, lo que representa un total de 3 millones 5 mil 612 personas. Cabe resaltar que la dificultad o limitación permanente se presenta en un mayor porcentaje en las mujeres (11,6%) en comparación a los hombres (9,1%).

Por otro lado, el INEI elaboró el documento: "Perú: Caracterización de las Condiciones de Vida de la Población con Discapacidad, 2017"⁷, con base en la información contenida en tres encuestas: la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) y la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), el mismo que se realizó en el área urbana y rural de las veinticuatro regiones del país y en la Provincia Constitucional del Callao.

El objetivo del documento elaborado por el INEI es identificar las áreas que aún requieren atención por parte del Estado y; a partir de ello, mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. Entre los seis capítulos encontramos las principales características sociodemográficas, de vivienda, educativa, condiciones de salud, participación en el mercado laboral y aspectos referidos a la fecundidad de las mujeres en edad fértil.

Antes de abordar el aspecto del empleo de las personas con discapacidad, es importante mencionar el nivel educativo que presentan estas personas. Según la data recogida por el INEI:

"La información del nivel de educación alcanzado por la población con y sin discapacidad de 15 años y más, revela una importante brecha entre ambos grupos de población: en el grupo con discapacidad, logra estudiar primaria el mayor porcentaje (40,4%), luego se ubica el 26,5% que llegó a estudiar algún año de secundaria, seguido por el 21,3% no logró ningún nivel de educación o sólo estudió alguno de inicial y con el menor porcentaje se encuentra el 11,8% que estudió algún año de educación superior"⁸.

El capítulo quinto aborda la participación del mercado laboral de las personas con alguna discapacidad. De la revisión del siguiente cuadro, advertimos que:

4 Renata Bregaglio Lazarte, "Alcances del mandato de no discriminación en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", en *Nueve conceptos para entender la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, ed. por Elizabeth Salmón y Renata Bregaglio (Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos -IDEHPUCP, 2015), 73-98.

5 Ley N° 29973, Ley General de la persona con discapacidad, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2012.

6 Instituto Nacional de Estadística e Informática. "Perú Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/

7 Instituto Nacional de Estadística e Informática. "Perú: Caracterización de las condiciones de vida de la población con discapacidad, 2017". https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1591/libro.pdf

8 Instituto Nacional de Estadística e Informática, "Perú: Caracterización de las condiciones de vida de la población con discapacidad, 2017" (Lima) 57.

Población con y sin discapacidad por área de residencia, según condición laboral, 2017

Condición laboral	Población con discapacidad			Población sin discapacidad		
	Total	Área urbana	Área rural	Total	Área urbana	Área rural
PEA	45,0	39,4	63,1	73,7	72,1	79,8
Ocupada	43,4	37,3	63,1	70,6	68,5	79,2
Desocupada	1,6	2,1	0,0	3,0	3,6	0,6
NO PEA	55,0	60,6	36,9	26,3	27,9	20,2

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares, 2017.

El total de la población en edad de trabajar representa el 45% de la Población Económicamente Activa (PEA); de este porcentaje, el 63,1% forma parte del área rural y 39,4% del área urbana.

Asimismo, con respecto a la PEA ocupada, del 43,4% del total, el 37,3% forma parte del área urbana y 63,1% del área rural; y, con respecto a la PEA desocupada, del total de 1,6%, el 2,1% forma parte del área urbana y 0,0% del área rural.

A partir de la información estadística, podemos concluir: i) existe un 55% de población con discapacidad en situación de inactividad; y ii) un 60,6% de estas personas se encuentra en el área urbana.

Como podemos apreciar en el siguiente cuadro, del total de la población económicamente activa ocupada y con alguna discapacidad, el mayor porcentaje corresponde a la categoría de trabajador independiente con 51,8%, seguida muy por debajo por la categoría empleado de 11,9% y obrero 16,7% respectivamente.

Población con y sin discapacidad por área de residencia, según categoría de ocupación, 2017

Categoría de Ocupación	Población con discapacidad			Población sin discapacidad		
	Total	Área urbana	Área rural	Total	Área urbana	Área rural
Empleador o patrono	3,2	3,7	2,3	4,0	4,4	2,5
Trabajador independiente	51,8	49,1	57,0	36,5	33,3	47,7
Empleado	11,9	17,6	1,0	25,3	31,3	4,6
Obrero	16,7	18,9	12,5	21,6	22,5	18,5
Trabajador Familiar No Remunerado	14,6	8,0	26,9	10,0	5,4	25,6
Otro	1,8	2,6	0,3	2,6	3,0	1,1

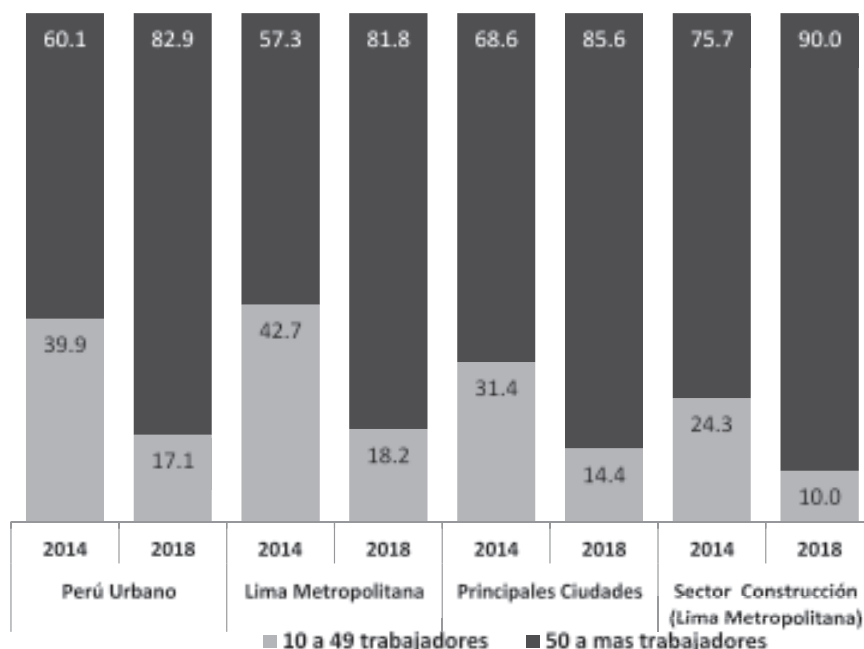
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares, 2017.

Adicionalmente, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha elaborado un documento sobre la demanda laboral de las personas con discapacidad (PCD), a partir de la información contenida en la Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo (ENVME) y la Encuesta Mensual del Empleo en el Sector Construcción (EMESC) entre los años 2014 al 20189.

Al respecto, podemos apreciar en el Grafico 2 adjunto, un incremento en la distribución de personas con discapacidad a nivel nacional en empresas de 50 a más trabajadores, pasando del 60,1% en el año 2014 a 82,9% en el año 2018. Asimismo, observamos el mismo comportamiento en los otros sectores geográficos de Lima Metropolitana, principales ciudades y sector construcción en Lima Metropolitana.

9 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. "Personas con discapacidad en el mercado laboral formal peruano" (Lima, 2019). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/308205/PCD_2018.pdf

Grafico 2
Perú Urbano: Distribuidor del PCD por tamaño de empresa, según ámbito geográfico / sector, 2014 y 2018 (Porcentaje)



Fuente: MTPE- DGPE – Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo (ENVME), marzo 2014-2018
 MTPE- DGPE – Encuesta Mensual de Empleo en el Sector Construcción (EMESC), marzo 2014-2018
 Elaboración: MTPE- DGPE – Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

Es importante indicar que la distribución de las personas con discapacidad ocupada de 14 a más años ha variado desde el año 2012, cuando la PEA ocupada representaba el 78,7% en empresas de 1 a 5 personas y solo el 6,5% en empresas de 51 a más personas¹⁰. En efecto, la presencia de personas con discapacidad ha aumentado en empresas de mayor tamaño en los últimos años, quizás debido a la obligación laboral concerniente al cumplimiento de cuotas.

Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo¹¹, en el 2018; se contratarían 5,479 trabajadores con discapacidad, lo que representa el 5,3% del total de personas a contratar. Cabe indicar que, del número de empresas encuestadas (20 a más trabajadores), estas contratarían personas con discapacidad como empleados en el centro de llamadas (1,174), peones de labranza y agropecuarios (667), técnicos en programación por computadora (448), limpiadores de establecimientos (239), recepcionistas y empleados de oficina (199), agentes técnicos de ventas y representantes de firmas (180), profesionales de la informática (170), peones de la industria manufacturera (155), técnicos en administración (153) y profesores de educación primaria (130). Según la Demanda de Ocupaciones a nivel nacional 2018, “las diez principales ocupaciones concentrarían el 64.2% del total de personas con discapacidad que se contratarían”. No obstante, no se cuenta con información sobre el número de personas con discapacidad contratadas en el año 2018, por lo que no es posible verificar si dichas contrataciones se efectuaron en la realidad.

Por un lado, a través de las encuestas se recopila información estadística, la cual ayuda a identificar la población económicamente activa y ocupada y; por otro lado, la respuesta por parte del mercado de trabajo. Por ello, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha implementado diversas medidas destinadas a fomentar la inserción laboral de las personas con discapacidad, siendo una de estas medidas: la cuota de empleo.

10 Instituto Nacional de Estadística e Informática, “Primera Encuesta Nacional sobre Discapacidad, 2012” (Lima, 2014), 133, https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1171/ENEDIS%202012%20-%20COMPLETO.pdf

11 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, “Demanda de Ocupaciones a nivel nacional 2018” (Lima, 2018), 31, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/31132/edoDO_2017-na.pdf

4. El sistema de cuotas de empleo: criterios y eximentes

Si bien los sistemas de cuotas de empleo exigen la contratación por parte de los empleadores -públicos o privados- de un determinado porcentaje de personas con discapacidad, la consecuencia del incumplimiento podrá devenir en infracción sancionable o no dependiendo de la legislación de cada país. Según los sistemas de cuotas de empleo, podemos identificar tres modelos básicos¹²:

- a) Recomendación legislativa sin sanción: se recomienda a los empleadores la contratación de personas con discapacidad sin la correspondiente sanción en caso de incumplimiento;
- b) Obligaciones legislativas sin sanción efectiva: a diferencia del modelo anterior, este modelo consistía en una obligación legal, sin la imposición de una sanción por el incumplimiento;
- c) Obligaciones legislativas con sanción: en este sistema, empleadores públicos y privados deben cumplir una cuota de contratación de personas con discapacidad y, en caso de incumplimiento de la misma, se le aplica una determinada tasa.

El artículo 49 de la LGPD establece la obligación de contratar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 5% de la totalidad de su personal para las entidades públicas y en una proporción no inferior al 3% para los empleadores privados con más de 50 trabajadores. La fiscalización en el ámbito privado corresponde a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, la cual sanciona conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 019-2006-TR “Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo”. El artículo 30° de dicho Reglamento tipifica como infracción grave, “el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la promoción y el empleo de las personas con discapacidad”, cuyas multas oscilan desde 1.35 hasta 22.50 Unidades Impositivas Tributarias – UIT, en función del número de trabajadores afectados.

En razón de lo expuesto, nuestro sistema peruano forma parte del modelo correspondiente a la obligación legislativa con sanción, al establecerse una cuota de contratación de personas con discapacidad mediante una norma legal y, en caso de incumplimiento de la misma, se le aplica una multa.

Ahora bien, si una persona con discapacidad quiere trabajar en una empresa del sector público o privado, deberá estar inscrita en el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), órgano especializado en cuestiones relativas a la discapacidad, adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Al estar inscrito, la persona con discapacidad puede formar parte de la cuota exigida a los empleadores.

A efectos de validar su condición de discapacidad, el artículo 76 de la LGPD establece que la persona deberá contar con un certificado de discapacidad que lo acredite. Este documento es otorgado por médicos certificadores registrados de establecimientos de salud públicos, privados y mixtos a nivel nacional. La evaluación, calificación y la certificación son gratuitas. La calificación es inmediata en los casos de deficiencia evidente o congénita.

No obstante, nuestra normativa vigente regula ciertas eximentes al cumplimiento de la cuota tanto en el sector privado como en el sector público como veremos a continuación: El artículo 56 del Reglamento de LGPD establece que el empleador en el sector privado se encuentra exonerado de la contratación de personas con discapacidad, siempre que no haya generado nuevos puestos o vacantes por cubrir en el año anterior al cese de la relación laboral.

En caso, el empleador haya generado nuevos puestos o vacantes, pero no pudo contratar personas con discapacidad, deberá alegar lo siguiente:

- Razones de carácter técnico o de riesgo que dificulten la incorporación de personas con discapacidad.
- Haber ofertado los puestos de trabajo en el servicio Bolsa de Trabajo del Centro de Empleo.
- Haber omitido cualquier requisito de índole discriminatorio.
- Haber garantizado la participación de las personas con discapacidad en los procesos de selección.

Por otro lado, la entidad pública que no ha cumplido la cuota del 5%, se establece lo siguiente:

¹² Organización Internacional del Trabajo, “Trabajo decente para personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo”, 117-118.

- En caso de un empate entre una persona con discapacidad y sin discapacidad en los procesos de selección o concurso de méritos, se deberá priorizar la contratación de personas con discapacidad.
- Otorgar una bonificación del 15% sobre el puntaje final obtenido en un proceso de evaluación, siempre que haya obtenido un puntaje mínimo aprobatorio.
- La vacante dejada por una persona con discapacidad, (ya sea por renuncia, fallecimiento, jubilación, despido justificado) deberá ser cubierta por otra persona con discapacidad, previo concurso.

Según lo señalado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, son servidores públicos solo el 1.5% de personas con discapacidad¹³, por lo que la cuota del 5% asignado al sector público no ha podido ser cubierta por el Estado.

Adicionalmente, se han manifestado las dificultades o inconvenientes respecto al acceso al empleo de las personas con discapacidad en el sector público:

“(…) no se han desarrollado las normas técnicas para garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en el sector público, por ello:

- *Las entidades públicas no cuentan con herramientas para la identificación de puestos de trabajo en los que pueda incorporar personas con discapacidad, considerando los perfiles que presenta este grupo humano.*
- *Nuestra administración pública no está habituada a elaborar términos de referencia para que en los concursos públicos solo se exija lo esencial para el desempeño del puesto, evitando situaciones de discriminación para nuestra población con discapacidad.*
- *No existen procedimientos para el otorgamiento de ajustes razonables para las personas con discapacidad en cada institución pública¹⁴”.*

5. Resultados de la fiscalización de la cuota de empleo de las personas con discapacidad

Según lo explicado anteriormente, nuestro sistema de inspección en materia laboral se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, entidad que ha promulgado una serie de normas técnicas relativas al cumplimiento de la cuota de empleo y su posterior fiscalización. Por ende, en el año 2015 se promulgó la Resolución Ministerial N° 107-2015-TR, Norma Técnica denominada “Normas Complementarias para la Aplicación y Fiscalización del Cumplimiento de la cuota de empleo para personas con discapacidad aplicable a los empleadores privados”.

En diciembre del 2016 mediante Resolución de Superintendencia N° 141-2016-SUNAFIL, se publicó el Protocolo de fiscalización de la cuota de empleo para personas con discapacidad aplicable a los empleadores del sector privado.

A partir de información obtenida por transparencia¹⁵, apreciamos en el cuadro adjunto el nivel de cumplimiento de la cuota laboral para personas con discapacidad en el sector privado:

- o En el año 2015, solo 47 empresas cumplieron la cuota (0,78%) de un total de 6,063 empresas obligadas y 678 empresas contrataron PCD sin alcanzar el porcentaje de la cuota.
- o En el año 2016, solo 28 empresas cumplieron la cuota (0,48%) de un total de 5,824 empresas obligadas y 1,114 empresas contrataron PCD sin alcanzar el porcentaje de la cuota.
- o En el año 2017, solo 51 empresas cumplieron la cuota (0,79%) de un total de 6,497 empresas obligadas y 1,381 empresas contrataron PCD sin alcanzar el porcentaje de la cuota.

Según la información anterior, podemos observar que el porcentaje de cumplimiento de la cuota en las empresas es mínimo, sin llegar al 1% del total de las empresas obligadas. Asimismo, si bien la proporción de empresas que cumplen con la cuota de empleo ha disminuido en el 2017 con respecto al total de las empresas obligadas, se denota un avance por parte de las empresas en la contratación de PCD a pesar de no llegar a cubrir la cuota exigida, puesto que han aumentado el número de empresas que cumplieron.

13 Autoridad Nacional del Servicio Civil, “Dos de cada tres personas con discapacidad tiene problemas de inserción laboral por brecha educativa, (Lima, 2015), https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/personas_con_discapacidad_en_el_servicio_civil_peruano_2015.pdf

14 Citado en: Asociación Pro derechos Humanos (APRODEH), “Guía para la inclusión laboral de personas con discapacidad intelectual, psicosocial y autismo, (Lima, 2017), 13-14, http://www.aprodeh.org.pe/documentos/publicaciones/discapacidad/Guia_para_la_Inclusion_Laboral_de_Personas_con_discapacidad_intelectual_psicosocial_y_autismo.pdf.

15 En virtud de la Ley N° 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública, toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en ejercicio de su derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

**Cumplimiento de la cuota laboral para pcd 2015, 2016 y 2017, a fiscalizar en el año siguiente:
verificación de la planilla electrónica**

Año	2015	2016	2017
EMPRESAS OBLIGADAS	6,063	5,824	6,497
EMPRESAS CUMPLEN CON LA CUOTA DE EMPLEO	47	28	51
EMPRESAS QUE HAN CONTRATADO PCD SIN LLEGAR A LA CUOTA	678	1,114	1,381
EMPRESAS QUE NO REGISTRAN HABER CONTRATADO PCD	5,338	4,682	5,065
TOTAL DE EMPRESAS INCUMPLIDORAS	6,016	5,796	6,446

Esta data corresponde a la verificación que la SUNAFIL realiza en las planillas Electrónicas del año anterior para su posterior fiscalización e inicio del respectivo procedimiento sancionador. En el año 2016 se fiscaliza sobre la data de la planilla del 2015. En el 2017, la del 2016 y en el 2018, la del 2017. La data respecto al cumplimiento de la cuota durante al año 2018 está siendo procesada y es objeto de fiscalización durante el presente año.

A continuación, se presenta el número de empresas inspeccionadas y el número de orientaciones efectuadas en los procesos de fiscalización.

**Fiscalizaciones y orientaciones por cuota de empleo y orientaciones por
cuota de empleo 2016 – 2018 (se fiscaliza el año anterior)**

Año	Fiscalizaciones			
	Informe	Acta de Infracción	Total	Orientaciones
2016	6	1	7	1,553
2017	279	137	416	448
2018	209	17	226	525
Total General	494	155	649	2,526

Fuente: Sistema Informático de Inspección del Trabajo – SIIT

Nota: Información registrada en el SIIT al 31.12.2018

Según el cuadro adjunto, apreciamos lo siguiente: en el año 2016, se efectuaron un mayor número de orientaciones (1,553), en comparación con el número de procesos de fiscalización (7). En el año 2017, el número de fiscalizaciones y orientaciones fue casi similar (416 y 448 respectivamente) y; finalmente, en el año 2018, se efectuaron más del doble de orientaciones (525) que fiscalizaciones (226). Luego, en el año 2017, se emitió el mayor número de actas de infracción (137), en comparación con los años 2016 (1) y 2018 (17).

Estos datos son reveladores, ya que denota un alto porcentaje de incumplimiento por parte de las empresas obligadas y el no poder alcanzar el porcentaje de la cuota establecido por ley.

Finalmente, observamos el número de resoluciones de multa emitidas por SUNAFIL por incumplimiento de la cuota laboral de las personas con discapacidad. Según el cuadro anterior, el mayor incumplimiento se presentó en el periodo 2017 con 78 resoluciones de multa emitidas por un valor de S/ 488,766, observándose un menor incumplimiento en el periodo 2016 con 16 resoluciones de multa por un valor de S/ 87,246. En el último periodo fiscalizado correspondiente al 2018, el número de resoluciones de multa disminuyó con respecto al año anterior con 30 Resoluciones de Multa por un valor de S/ 177,127.

Resoluciones de multa

Año	N° de Resoluciones de Multa	Monto de Multa Impuesta (S/)
2017	16	87,246.8
2018	78	488,766.9
2019	30	177,127.0
Total	124	753,140.6

Fuente: Sistema Informático de Inspección de Trabajo – SIIT

Fecha de actualización: Al 28 Feb.2019

Las resoluciones provienen de las fiscalizaciones en cuota de empleo para personas con discapacidad del periodo 2016 – 2018.

Con respecto al cumplimiento de la cuota en el sector privado, se debe tomar en consideración que:

“La actual coyuntura en nuestro país nos lleva [a] señalar que si bien es cierto se implementan avances para la incorporación de personas con discapacidad en el empleo privado, la exigencia normativa puede originar contrataciones insostenibles en el tiempo pues solo está motivada por el deber legal y no por las capacidades y habilidades de la población con discapacidad”¹⁶.

Aspecto con el que coincidimos, ya que debe tomarse en consideración las personas con discapacidad y los beneficios que pueden aportar a las organizaciones. A manera de ejemplo, presentamos diversos testimonios recogidos de empleadores privados sobre la incorporación laboral de personas con discapacidad; los cuales manifestaron los siguientes beneficios de su contratación:

“promueven el trabajo en equipo, mejoran el clima laboral, son puntuales, honestos, cumplen con su tarea, desarrollan gran responsabilidad y perseverancia en el trabajo”¹⁷.

Por último, el inciso 3 del artículo 49° de la LGPD indica que la fiscalización en el sector público corresponde a la Autoridad Nacional del Servicio Civil en coordinación con el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS); sin embargo, a la fecha no contamos con una norma que establezca la fiscalización en el sector público. Por ello, la promulgación de dicha normativa resulta necesaria a efectos de coadyuvar a la inserción laboral de las PCD y de promover la diversidad en la estructura de las entidades públicas.

6. Medidas adicionales para propiciar el empleo de PCD

La investigadora japonesa Hasegawa¹⁸ señala que:

“existen dos sistemas para propiciar el empleo para las PCD: una, es de fomentar una legislación antidiscriminatoria y la otra, una legislación que establezca cuotas para estas. Respecto a este último sistema, un amplio examen de la experiencia internacional reporta aspectos positivos y negativos.

“De las políticas de cuotas” sobresalen como elementos negativos los siguientes:

- a) No hay país que demuestre haber cumplido con las cuotas impuestas vía legislación.*
- b) Gran cantidad de empresas prefieren pagar impuestos o multas antes que contratar, aduciendo cierto o no, la carencia de mano de obra para sus necesidades.*
- c) No siempre tienen una repercusión de imagen positiva de las PCD al hacer obligatoria su contratación, lo que repercute en más barreras sociales (etiquetamiento).*
- d) El sistema es altamente restrictivo por la necesidad de definir a una PCD.*

Por otra parte, quienes defienden esta política pública aducen:

- a) La cuota de empleo efectiva se eleva con esta obligatoriedad.
- b) Aún cuando se paguen impuestos o multas, estos financian otros programas y actividades en pro de esa incorporación laboral”.
- c) Es coincidente con un espíritu de derechos humanos, en tanto genera fuentes de empleo para las PCD, las cuales normalmente son excluidas de sistemas de contratación no por falta de capacidad, sino por discriminación.
- d) Es factible en tanto no genera altos costos financieros. Los únicos están dados por la responsabilidad que se le da al Estado de generar acciones de modificación del ambiente laboral.

16 Asociación Pro derechos Humanos (APRODEH), “Guía para la inclusión laboral de personas con discapacidad intelectual, psicosocial y autismo”, 13.

17 Asociación Pro derechos Humanos (APRODEH), “Guía para la inclusión laboral de personas con discapacidad intelectual, psicosocial y autismo”, 12.

18 Citada por Abarca, Allan y Esteban Arias, “La política pública de cuota de empleo para personas con discapacidad en Costa Rica”, 23.

A continuación, presentamos algunas medidas implementadas por algunos países europeos¹⁹ con motivo de la cuota de empleo:

- Sistema de cómputo de puestos de trabajo: en función del tipo de discapacidad, un puesto puede equivaler a dos puestos o incluso tres puestos. En Francia, por ejemplo; trabajadores cuya discapacidad se derive de un accidente de trabajo o enfermedad profesional y cuya incapacidad permanente oscile entre 66,66% y 85%, computan como puesto y medio; trabajadores cuya incapacidad permanente sea superior a 85%, computan como dos puestos y medio.
- Fórmulas alternativas: a) Si en función de su tamaño, una empresa no logra cubrir la cuota de empleo, abona una tasa compensatoria por cada uno de los puestos de trabajo no cubiertos. Esta tasa es destinada a un fondo de ayuda a estas personas o a financiar subvenciones a empresas que contratan PCD. En Alemania utilizan el sistema de tasa progresiva, es decir, la tasa aumenta cuando menor sea el porcentaje de puestos cubiertos por la empresa; b) Subcontratación de servicios con talleres protegidos o centros especiales de empleo: en Francia eximen el pago de la tasa compensatoria, en Alemania se deduce 50% del importe; c) Firma de un convenio de sector o convenio colectivo: la empresa se compromete a tomar ciertas medidas para la integración laboral (mantenimiento de puestos de PCD) en caso de reestructuración de la plantilla; d) Formación: las empresas se comprometen a la formación de PCD para su posterior inserción laboral. El empresario recibe una subvención equivalente al importe de la tasa compensatoria que le hubiera correspondido abonar.
- Por último, algunos incentivos a la contratación de personas con discapacidad tales como subvenciones salariales, reducciones salariales, subvenciones de compensación por rendimiento limitado y primas a la formación.

7. Conclusiones y reflexiones finales

A partir de lo manifestado anteriormente, podemos llegar a las siguientes conclusiones y reflexiones finales:

- La Convención es el instrumento internacional que protege todos los derechos humanos de las personas con discapacidad y el respeto de su dignidad en igualdad de condiciones que el resto de personas.
- Con la finalidad de asegurar el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, el Estado peruano adopta una serie de medidas legislativas, siendo una de ellas: la cuota de empleo.
- Solo el 11,8% de personas con discapacidad lograron estudiar algún año de educación superior. Consideramos que la educación es un factor importante para la empleabilidad de las personas, cuanto mayor sea esta, los trabajadores ocuparán probablemente puestos de trabajo generadores de mayores ingresos económicos.
- Existe un 55% de población con discapacidad en situación de inactividad y un 60,6% de estas personas se encuentra en el área urbana.
- Del total de la población económicamente activa ocupada y con alguna discapacidad, el mayor porcentaje corresponde a la categoría de trabajador independiente con 51,8%, seguida muy por debajo por la categoría empleado con 11,9% y obrero 16,7% respectivamente.
- Se ha efectuado un incremento en la distribución de personas con discapacidad a nivel nacional en empresas de 50 a más trabajadores, pasando del 60,1% en el año 2014 a 82,9% en el año 2018, quizás debido a la obligación laboral concerniente al cumplimiento de cuotas en el sector privado.
- El sistema peruano sobre cuota de empleo forma parte del modelo correspondiente a la obligación legislativa con sanción, al establecerse una cuota de contratación de personas con discapacidad mediante una norma legal y, en caso de incumplimiento de la misma, se le aplica una multa.
- Si una persona con discapacidad quiere trabajar en una empresa del sector público o privado, deberá estar inscrita en el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) con el fin de formar parte de la cuota exigida a los empleadores.

19 Helena Sotelo, "La normativa en materia de empleo privado de las personas con discapacidad – Panorama internacional", 13-16.. <https://www.siiis.net/documentos/informes/Normativa%20en%20materia%20de%20empleo%20privado%20de%20las%20personas%20con%20discapacidad.pdf>,

- La fiscalización sobre cumplimiento de la cuota de empleo en el sector privado corresponde a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en el sector público respectivamente.
- Teniendo en cuenta lo anterior, actualmente no existe normativa en materia de fiscalización sobre cuota de empleo en el sector público. Por ello, la promulgación de dicha normativa resulta necesaria a efectos de coadyuvar a la inserción laboral de las PCD y de promover la diversidad en la estructura de las entidades públicas
- El porcentaje de cumplimiento de la cuota en el sector privado es mínimo, sin llegar al 1% del total de las empresas obligadas.
- En la contratación de personal con discapacidad, debe tomarse en consideración los beneficios que pueden aportar a las organizaciones, tales como: promueven el trabajo en equipo, mejoran el clima laboral, son puntuales, honestos, cumplen con su tarea, desarrollan gran responsabilidad y perseverancia en el trabajo.

8. Bibliografía

Abarca Allan y Esteban Arias. "La política pública de cuota de empleo para personas con discapacidad en Costa Rica". *Revista de Ciencias Sociales* 146 (2014): 13-25. doi: 10.15517/rcs.v0i146.19112.

Asociación Pro derechos Humanos (APRODEH). "Guía para la inclusión laboral de personas con discapacidad intelectual, psicosocial y autismo (Lima, 2017). http://www.aprodeh.org.pe/documentos/publicaciones/discapacidad/Guia_para_la_Inclusion_Laboral_de_Personas_con_discapacidad_intelectual_psicosocial_y_autismo.pdf

Bregaglio Lazarte, Renata. "Alcances del mandato de no discriminación en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad". En *Nueve conceptos para entender la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, editado por Elizabeth Salmón y Renata Bregaglio, 73-98. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos -IDEHPUCP, 2015.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, "Primera Encuesta Nacional sobre Discapacidad, 2012", Lima, 2014. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1171/ENEDIS%202012%20-%20COMPLETO.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. "Perú Resultados definitivos de los Censos Nacionales, 2017. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/

Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Caracterización de las condiciones de vida de la población con discapacidad, 2017. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1591/libro.pdf

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. "Demanda de Ocupaciones a nivel nacional 2018", Lima, 2018. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/31132/edoDO_2017-na.pdf

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. "Personas con discapacidad en el mercado laboral formal peruano", Lima, 2019. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/308205/PCD_2018.pdf

Naciones Unidas en el Perú. "8 de cada 10 personas con discapacidad no participan del mercado laboral en el Perú". Acceso el 20 de julio de 2019. <http://onu.org.pe/noticias/8-de-cada-10-personas-con-discapacidad-no-participan-del-mercado-laboral-en-el-peru/>

Organización Internacional del Trabajo. *Trabajo decente para personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo*. Ginebra: 2015. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_430938.pdf

Sotelo Helena. "La normativa en materia de empleo privado de las personas con discapacidad – Panorama internacional". <https://www.siiis.net/documentos/informes/Normativa%20en%20materia%20de%20empleo%20privado%20de%20las%20personas%20con%20discapacidad.pdf>