

“Según afirma la OMS, factores como el incremento constante de la población, sobre todo de los mayores de 65 años de edad, y la ampliación de la expectativa de vida conducen a que la población con discapacidad también esté en aumento; pese a lo cual, continúa siendo una de las realidades menos visibles para las políticas públicas”.

La inclusión laboral de las personas con discapacidad

Sergio Quiñones Infante*

Carolina Rodríguez Guillén**

32

Recientemente se publicó en el Diario Oficial “El Peruano”¹ el Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, que aprobó el Reglamento de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (en adelante “el Reglamento”). Como el propio texto de la norma en cuestión lo establece (artículo 1º), la finalidad que persigue el Estado peruano a través de este Reglamento es “establecer las condiciones para la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de las personas con discapacidad, así como su inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social, cultural y tecnológica”.

En un contexto como este, de implementación de políticas públicas para la inclusión social -en su sentido más amplio-, conceptos como la igualdad de oportunidades cobran una renovada y particular relevancia en la agenda del Estado y de los actores sociales. Ciertamente, la igualdad de oportunidades constituye una condición de partida necesaria para alcanzar el objetivo de la inclusión social, más aun cuando se trata de favorecer el acceso al empleo para sectores vulnerables de la población, como ciertamente es el caso de las personas con discapacidad.

En tal sentido, el objeto del presente artículo es analizar, a partir de un marco teórico preliminar y de un conjunto de información estadística, las principales disposiciones y medidas contenidas en la Ley N° 29973 y el Reglamento, para luego identificar a las entidades públicas con funciones y responsabilidades vitales en materia de inclusión social de la persona con discapacidad, con particular relevancia en su inclusión laboral.

I. Marco teórico preliminar²

Conscientes de la amplitud teórica con la que puede abordarse el estudio de la igualdad, nos referiremos en los párrafos siguientes -y a los efectos del presente artículo- únicamente a la que podemos denominar la dimensión jurídica de la igualdad.

* Magíster en Trabajo y Política Social por la Universidad Autónoma de Barcelona. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Consejero del Área Laboral de Miranda & Amado Abogados y profesor de Derecho del Trabajo en la PUCP.

** Alumna de la Facultad de Derecho de la PUCP. Practicante del Área Laboral de Miranda & Amado Abogados.

¹ Martes 8 de abril de 2014.

² El presente apartado se basa íntegramente en: QUIÑONES, S. 2011. La igualdad de oportunidades en el empleo por razón de género en la experiencia europea. En: Derecho & Sociedad, N° 37, pp. 107-116.

Tradicionalmente, la literatura especializada le ha atribuido a dicha dimensión un triple alcance: se trata de un principio rector del orden constitucional, de un derecho fundamental de la persona y de un valor inspirador del ordenamiento normativo³. En efecto, Francisco Eguiguren - por ejemplo- ha señalado que, desde la perspectiva constitucional, la igualdad debe ser analizada en dos esferas: como un principio rector del Estado Democrático de Derecho y como un derecho fundamental subjetivo individualmente exigible.

En la misma línea, Antonio Pérez Luño ha postulado también que la igualdad -como principio- constituye un fin perseguible por la sociedad a la par que una exigencia en el proceso de creación y contenido de la norma jurídica. En lo relativo a su carácter subjetivo, el citado autor ha señalado que “como cualquier derecho fundamental, el referido a la igualdad, tiende a asegurar un determinado status subjetivo, es decir, una determinada esfera de intereses de los ciudadanos, aquí concretado en la garantía de paridad de trato y la consiguiente prohibición de una serie -no cerrada, ni exhaustiva- de discriminaciones”⁴.

Adicionalmente, los autores antes referidos reconocen un tercer alcance jurídico de la igualdad: la igualdad como valor. En tal calidad, la igualdad actuaría como un criterio para evaluar las actuaciones públicas y ordenar la convivencia en sociedad, siendo “el contexto axiológico fundamentador o básico para la interpretación de todo el ordenamiento jurídico (...) y el criterio para medir la legitimidad de las diversas manifestaciones del sistema de legalidad”⁵.

Ahora bien, en sus tres alcances, la dimensión jurídica de la igualdad ha evolucionado conforme a las transformaciones que se han sucedido en la noción misma de Estado.

De este modo, con el nacimiento del Estado burgués liberal tras el triunfo de la revolución francesa, a fines del siglo XVIII, la igualdad fue inicialmente concebida como una garantía a favor de los ciudadanos frente a la actuación vertical del Estado en sus diversas facetas, ya

sea legislando, administrando o juzgando.

Dicha garantía suponía un conjunto de manifestaciones concretas y exigencias de actuación comprendidas en la denominada “igualdad ante la ley”, que han sido sintetizadas en los dos componentes básicos que se le atribuyen normalmente: la igualdad en la producción de la norma y la igualdad en la aplicación de la norma. Se trata de una igualdad formal “por la cual todas las personas tienen derecho a que la ley los trate y se les aplique por igual”⁶.

Luego, con el desarrollo del Estado Social de Derecho, la igualdad fue concebida también como una norma que debía ser observada por los particulares en sus distintas actuaciones, con especial incidencia en aquellos ámbitos en donde se reproducían relaciones de poder-subordinación, como en las relaciones laborales. De ahí surge el concepto de “igualdad de trato”, como una segunda fase en la evolución de la dimensión jurídica de la igualdad.

Nótese que, aún cuando se trata de una evolución que podríamos calificar de cualitativa, en la medida que la dimensión jurídica de la igualdad se expande y vincula ya no solo al Estado, sino también a la autonomía privada, debe resaltarse que tanto la “igualdad ante la ley” como la “igualdad de trato” mantienen un enfoque formal que “no pretende modificar la realidad sino incidir sobre la regulación de los comportamientos que se producen en aquella”⁷.

Finalmente, en la última etapa en la evolución de la dimensión jurídica de la igualdad nos encontramos con un cambio en el enfoque. Se trata de la más reciente noción de “igualdad de oportunidades”, en la que prima la idea de revertir situaciones de desigualdad sustancial o material de ciertos colectivos, aún cuando dicha desigualdad ya esté legalmente -formalmente- proscribida. En este último caso, la actuación del Estado adopta la forma de acciones positivas.

En efecto, como señala Neves, se trata de verificar si los diversos colectivos de la sociedad tienen en los hechos

³ EGUIGUREN, F. 1997. Principio de igualdad y derecho a la no discriminación. En: *Ius et Veritas* N° 15.

⁴ PÉREZ LUÑO, A. 2005. Dimensiones de la igualdad. Madrid: Dykinson, p.97.

⁵ *Ibid.*, p.85.

⁶ EGUIGUREN, F. Óp. Cit. p.65.

⁷ NEVES, J. 2009. Introducción al Derecho del Trabajo. Lima: Fondo Editorial PUCP, p.109.

las mismas oportunidades para disfrutar de beneficios y derechos. De este modo, si la respuesta fuera negativa, el Estado puede llevar a cabo una política de igualdad efectiva en favor de los colectivos disminuidos a través de las llamadas acciones positivas, las que no se consideran discriminatorias en tanto su objetivo final concuerda con el de un Estado Social de Derecho, esto es, la igualdad sustancial⁸.

En suma, la “igualdad ante la ley” mantiene un enfoque formal sobre las relaciones jurídicas y supone un mandato para que el Estado respete dicha igualdad en todas sus actuaciones, tanto al producir como al aplicar la norma. Por su parte, la “igualdad de trato”, manteniendo aún un enfoque formal, se dirige hacia los particulares y les impone la obligación de respetar el mandato de igualdad en las diversas actuaciones que su autonomía privada les permita (acceso a bienes o servicios, contratación en el empleo, pago de remuneraciones, entre otras).

Finalmente, la “igualdad de oportunidades” cambia el enfoque hacia una perspectiva material o sustancial, en la que se admite la intervención estatal a través de acciones positivas para revertir situaciones de desigualdad histórica y socialmente arraigadas que afectan a determinado colectivos.

Precisamente, en lo que se refiere al colectivo de personas con discapacidad, podemos afirmar que a lo largo de la historia han encontrado enormes dificultades para su inserción en el mercado laboral, no solo porque las limitaciones del entorno público y privado -en particular el educativo- les han impedido desarrollar a plenitud sus capacidades y habilidades, sino, sobre todo, por los prejuicios y temores sobre su desempeño laboral que -lamentablemente- han sido ampliamente extendidos y, como demostraremos en el apartado siguiente, se encuentran todavía vigentes.

Esta opinión es compartida por Mauro Ugaz, quien citando un estudio encargado por la Comisión de Estudios de Discapacidad del Congreso de la República, sostiene que la exclusión laboral de las personas con

discapacidad obedece principalmente a dos factores: a la baja dotación de activos (calificación académica y recursos económicos) y a los mecanismos de segregación y marginación ocupacional que operan en función a la baja valorización social que se le otorga a este grupo de personas⁹.

Debe ser, pues, tarea fundamental de las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades en el empleo por razón de discapacidad, revertir esta situación de desigualdad histórica y socialmente profundamente arraigadas en nuestra sociedad, y aspirar a un real igualdad sustancial.

II.- Situación actual

De acuerdo a las cifras proporcionadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), aproximadamente 650 millones de personas vive con algún tipo de discapacidad física, sensorial, intelectual o mental, lo que representa el 10% de la población mundial. Según afirma la OMS, factores como el incremento constante de la población, sobre todo de los mayores de 65 años de edad, y la ampliación de la expectativa de vida conducen a que la población con discapacidad también esté en aumento; pese a lo cual, continúe siendo una de las realidades menos visibles para las políticas públicas¹⁰.

En el área particular de empleo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que el 80% de las personas con discapacidad en edad de trabajar están en situación de desempleo, lo que se debería principalmente a la falta de oportunidades educativas y de capacitación laboral, así como al prejuicio entre los empleadores de que ésta es una población incapacitada para el trabajo o, en el mejor de los casos, cuya incorporación resultaría muy costosa¹¹.

En el caso del Perú resulta pertinente destacar que en el mes de octubre de 2012 se llevó a cabo la “Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad”, la cual fue ejecutada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el

⁸ Ibid.

⁹ En: Comentarios a la nueva ley general de la persona con discapacidad. Mesa redonda con Jorge Toyama, Mauro Ugaz y Liliana Tsuboyama. Lima, Advocatus N° 27, 2013.

¹⁰ PROPOLI. 2008. La inclusión de las personas con discapacidad. Sistematización de la intervención de PROPOLI en discapacidad: lecciones aprendidas y recomendaciones para futuras intervenciones. Lima: MIMDES-UE. p.9

¹¹ Ibid. p.10

Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS).

La encuesta se realizó en el área urbana y rural de las veinticuatro regiones del país y la Provincia Constitucional del Callao, y tuvo como objetivo principal obtener información estadística confiable sobre el tamaño de la población con alguna discapacidad existente en el país, el tipo de discapacidad que los afecta, sus características socio-demográficas y económicas, así como su nivel de funcionamiento personal, familiar y socio laboral; todo ello con la finalidad de orientar adecuadamente las políticas públicas que implemente el Estado.

Según la data levantada y procesada con motivo de la “Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad”¹² (en adelante “la Encuesta”), en el Perú existen 1 575 402 personas con alguna discapacidad, lo que supone una tasa de incidencia equivalente al 5,2% de la población total a nivel nacional. Cabe destacar que del total de personas con discapacidad en el país, 754 671

(48%) son hombres y 820 731 (52%) son mujeres.

En cuanto al tipo de discapacidad, la Encuesta señala que existen en el país 932 mil personas con una limitación en forma permanente para moverse o caminar y/o para usar brazos o piernas; 801 mil personas con una limitación de forma permanente para ver, aun usando anteojos; y 532 mil personas con limitación de forma permanente para oír, aun usando audífonos.

En el tema que nos concierne, el Cuadro N° 1 adjunto da cuenta de la condición de ocupación de la población con alguna discapacidad. Así, como se observa, la población económicamente inactiva (No PEA) asciende a 1 119 027, lo que equivale al 76,8% del total de personas con discapacidad en el país; mientras que la población económicamente activa (PEA) suma 316 092 personas, representando el 21,7% del total de la población. Dentro de este último grupo, la población ocupada asciende a 277 882 (87,9% de la PEA) y la población desocupada llega a 38 210 personas (12,1% de la PEA).

CUADRO N° 1						
PERÚ: PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE 14 AÑOS Y MÁS DE EDAD POR GRANDES GRUPOS DE EDAD, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, REGIÓN NATURAL, DEPARTAMENTO, SEXO Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2012						
Área de residencia, región natural, departamento, sexo y condición de actividad económica	Total	Grandes grupos de edad				
		14 a 19 años	20 a 39 años	40 a 59 años	60 a 70 años	71 y más años
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PEA	21,7	11,9	35,4	41,5	23,5	8,9
Población ocupada	19,1	8,6	29,7	37,6	21,2	7,6
Población desocupada	2,6	3,3	5,7	3,9	2,3	1,3
No PEA	76,8	86,8	62,8	57,2	74,9	89,8
No especificado	1,5	1,4	1,9	1,3	1,6	1,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, 2012

Focalizando nuestra atención en la población ocupada con alguna discapacidad, la Encuesta da cuenta también de su distribución según categoría de ocupación. Como se puede apreciar en el Cuadro N° 6, del total de

la PEA ocupada con alguna discapacidad (277 882 personas), la gran mayoría (58,2%) son trabajadores independientes, seguida de lejos por los empleados (15,3%) y los obreros (13,1%).

¹² Fuente: <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/encuestas/>

CUADRO N° 6								
PERÚ: PERSONAS CON DISCAPACIDAD OCUPADA DE 14 AÑOS Y MÁS DE EDAD POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN								
SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, REGIÓN NATURAL, DEPARTAMENTO Y SEXO, 2012								
(PORCENTAJE)								
Área de residencia, región natural, departamento y sexo	Total	Categoría de ocupación						
		Empleador o patrono	Trabajador independiente	Empleado	Obrero	Trabajador familiar no remunerado	Trabajador del hogar	Otro
Total	100,0	6,1	58,2	15,3	13,1	5,1	1,4	0,6
Hombre	100,0	7,0	55,4	15,4	16,8	4,6	0,2	0,5
Mujer	100,0	4,5	63,3	15,0	6,5	6,1	3,7	0,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, 2012

Es pertinente destacar que según la Encuesta, la abrumadora mayoría de la población ocupada con alguna discapacidad labora en establecimientos cuyo tamaño oscila entre 1 y 5 trabajadores; dato que resulta de suma relevancia para la delimitación del ámbito de aplicación de algunas de las obligaciones en materia laboral introducidas por el Reglamento, como claramente es el

caso del cumplimiento de la cuota de empleo. Efectivamente, en el Cuadro N° 11 que se adjunta se observa que del total de la PEA ocupada con alguna discapacidad (277 882 personas), la gran mayoría (78,7%) está ocupado en establecimientos cuyo tamaño oscila entre 1 y 5 trabajadores, mientras que solo el 6,5% del total lo hace en establecimientos con 51 o más trabajadores.

CUADRO N° 11						
PERÚ: PERSONAS CON DISCAPACIDAD OCUPADA DE 14 AÑOS Y MÁS DE EDAD POR TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTO DONDE TRABAJA, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, REGIÓN NATURAL, DEPARTAMENTO Y CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, 2012						
(PORCENTAJE)						
Área de residencia, región natural, departamento y categoría de ocupación.	Total	Tamaño de establecimiento				
		1 a 5 personas	6 a 10 personas	11 a 50 personas	51 a más	No especificado
Total	100,0	78,7	7,0	6,6	6,5	1,2
Empleador o patrono	100,0	79,7	15,6	3,2	0,4	1,2
Trabajador independiente	100,0	96,4	1,7	0,9	0,5	0,4
Empleado	100,0	25,3	14,9	25,6	29,7	4,5
Obrero	100,0	53,9	18,3	14,6	12,0	1,2
Trabajador familiar no remunerado	100,0	95,8	4,2	-	-	-
Trabajador del hogar	100,0	99,8	0,2	-	-	-
Otro	100,0	70,8	15,5	7,6	5,0	1,1
No especificado	100,0	-	25,1	-	-	74,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, 2012

Por último, consideramos relevante destacar algunas cifras relativas a las condiciones laborales de las personas con discapacidad ocupadas y su percepción sobre el acceso al empleo, también contenidas en la Encuesta.

Como se puede apreciar en los cuadros que se muestran a continuación, el 40% del total de la PEA ocupada con alguna discapacidad percibe ingresos mensuales inferiores a los S/. 750, por debajo de la remuneración mínima vital. Asimismo, solo el 21,9% de las personas

con discapacidad empleadas de modo dependiente consiguió que su puesto de trabajo se adecuara a su discapacidad, mientras que el 73,2% no vio hacerse efectivo dicho derecho. Finalmente, debe destacarse que el 23,1% de las personas con discapacidad que no han podido conseguir un empleo consideran que la razón de ello es la discriminación por parte de los empleadores, y el 16,1% estima que la razón de su desempleo es que lo subestiman.

CUADRO N° 30					
PERÚ: PERSONAS CON DISCAPACIDAD OCUPADAS POR INGRESOS MENSUALES COMO EMPLEADO, OBRERO O TRABAJADOR DEL HOGAR					
(PORCENTAJE)					
Área de residencia, región natural, departamento y sexo	Total	Ingreso mensual			
		Menos de 750 soles	Entre 750 y 1199 soles	1200 y más soles	No especificado
Total	100,0	40,0	21,7	25,0	13,3
Hombre	100,0	37,3	22,5	27,4	12,7
Mujer	100,0	46,1	19,9	19,5	14,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, 2012

CUADRO N° 28				
PERÚ: PERSONAS CON DISCAPACIDAD CON TRABAJO DEPENDIENTE POR ADECUACIÓN DE SU PUESTO				
(PORCENTAJE)				
Área de residencia, región natural, departamento y sexo	Total	Adecuación de su puesto de trabajo		
		Si se adecua a su limitación	No se adecua a su limitación	No especificado
Total	100,0	21,9	73,2	4,9
Hombre	100,0	20,7	74,4	5,0
Mujer	100,0	24,7	70,6	4,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, 2012

CUADRO N° 24			
PERÚ: PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR SEXO SEGÚN RAZÓN POR LA QUE NO HA PODIDO CONSEGUIR TRABAJO, 2012			
(PORCENTAJE)			
Área de residencia, región natural, departamento y razón por la que no ha podido conseguir trabajo	Total	Sexo	
		Hombre	Mujer
Total	100,0	100,0	100,0
No se siente capaz	18,2	16,6	20,3
No está preparado	7,0	6,3	7,9
Lo subestiman	16,1	17,2	14,6
Lo discriminan	23,1	26,8	18,1
La infraestructura no esta adaptada	3,7	4,4	2,8
Alto costo de transporte debido a la limitación	5,2	5,9	4,3
Otro	9,8	9,1	10,7
No especificado	17,0	13,7	21,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, 2012

En síntesis, según la data proporcionada por la Encuesta, la situación actual en el mercado de trabajo peruano de las personas con discapacidad presentaría las siguientes características: (i) antes que el desempleo, el mayor problema de las personas con discapacidad parece ser la alta tasa de inactividad (76,8%), lo que podría estar reflejando un “desempleo oculto”, es decir, no se trataría de una inactividad voluntaria, sino forzada por la falta real de oportunidades laborales; (ii) poco más de un cuarto del total de la PEA ocupada con alguna discapacidad (28,4%) se desempeña como empleados y obreros dependientes, el público objetivo al que se dirigen las políticas públicas en materia de inclusión laboral; (iii) menos de un cuarto de empleados y obreros dependientes labora en establecimientos con 51 o más trabajadores; (iv) las condiciones laborales no parecen ser las mejores, con altas tasas de personas con disca-

padidad que laboran con ingresos inferiores al mínimo vital y que no vieron adecuados sus puestos de trabajo frente a la discapacidad.

III. Marco Normativo

El 30 de marzo de 2007 el Estado peruano suscribió la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, “la Convención”), la que entró en vigor el 3 de mayo del mismo año, teniendo a partir de esa fecha plenos efectos jurídicos vinculantes para nuestro país en materia de promoción de los derechos de las personas con discapacidad.

El Artículo 1º de la Convención establece que su propósito es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos huma-

nos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente. A tal efecto, define a las personas con discapacidad como aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, se vean impedidas de ejercer participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con demás.

Por su parte, el Artículo 5º señala que los Estados parte de la Convención reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y, en atención a ello, no solo prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad, sino que adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables. Por ello no se consideran discriminatorias, en el marco de la Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

En el ámbito específico del trabajo y empleo, el Artículo 27º de la Convención prevé un conjunto de medidas orientadas a garantizar el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con los demás; entre dichas medidas se incluye la protección de los derechos de las personas con discapacidad a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos; asimismo, el empleo de personas con discapacidad en el sector público y la promoción del empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas.

En el ámbito de derecho interno, la Constitución Política del Perú reconoce en el Artículo 23º que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan.

Al amparo de este marco normativo internacional y constitucional, el 24 de diciembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Ley Nº 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, con la finalidad de

establecer el marco legal para la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de la persona con discapacidad, promoviendo su desarrollo e inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social, cultural y tecnológica (Artículo 1º).

En materia de definición de la “persona con discapacidad”, la Convención y la Ley Nº 29973 son idénticas, salvo -como bien apunta Mauro Ugaz- en el elemento temporal, pues mientras la Ley exige que las deficiencias (físicas, sensoriales, mentales o intelectuales) sean de carácter permanente, la Convención requiere que aquellas sean de largo plazo. En este punto coincidimos con el autor citado, en el sentido de que dicha discordancia debería ser resuelta aplicando la Convención ya sea por el criterio de jerarquía o de favorabilidad.

Dejando de lado esta discrepancia, nos referimos en concreto a las novedades legales en materia de trabajo y empleo. Sobre el particular, podemos afirmar a modo de síntesis que la Ley Nº 29973 introduce las siguientes innovaciones:

- a) Cuota de empleo: las entidades públicas están obligadas a contratar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 5% de la totalidad de su personal, y los empleadores privados con más de cincuenta trabajadores en una proporción no inferior al 3% (Artículo 49º).
- b) Ajustes razonables: la persona con discapacidad tiene derecho a ajustes razonables en el lugar de trabajo, los que comprenden la adaptación de las herramientas de trabajo, las maquinarias y el entorno de trabajo, así como la introducción de ajustes en la organización del trabajo y los horarios, en función de las necesidades del trabajador con discapacidad (Artículo 50º).
- c) Conservación del empleo: el trabajador que adquiere una discapacidad durante la relación laboral tiene derecho a conservar su puesto de trabajo cuando, realizados los ajustes razonables correspondientes, esta no es determinante para el desempeño de sus tareas. Caso contrario, dicho trabajador es transferido a un puesto que sea compatible con sus capacidades y aptitudes, en la medida que exista vacante, y que no implique riesgos para su seguridad y su salud o las de otras personas

(Artículo 52º).

Finalmente, como señalamos en la introducción del presente artículo, el 8 de abril del año 2014 se aprobó el Reglamento, el cual ha complementado y precisado las disposiciones contenidas en la Ley Nº 29973.

Sin ánimo de agotar el análisis de esta normativa regla-

mentaria -debate que sin duda se reanudará en cuanto el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo apruebe y publique las normas complementarias en materia de ajustes razonables, cuota de empleo y su fiscalización-, presentamos en el cuadro adjunto una síntesis de las principales normas que el Reglamento prevé en materia laboral:

SECTOR	REGULACIÓN
Sector privado	<p>Cuota: 3% del total de trabajadores en planillas No hay incumplimiento a la cuota si no hay vacantes en la empresa. Si hay vacantes no hay incumplimiento de la cuota si las posiciones no pueden ser ocupadas por personas con discapacidad porque no se cumplen los requisitos técnicos o existe riesgo vinculado con el puesto; se ofertan las plazas a través de la bolsa de trabajo del Ministerio de Trabajo; las ofertas de empleo no discriminan a las personas con discapacidad y los procesos de evaluación y reclutamiento permiten la participación de personas con discapacidad. Ajustes razonables. El Ministerio de Trabajo determinará las normas técnicas que se deben seguir para la adecuación de procesos y estructuras que permitan el trabajo de la persona con discapacidad así como los casos donde no procede dicho ajuste por constituir una carga económica excesiva. Despidos. No se puede despedir por razón de discapacidad en forma arbitraria. Los empleadores deben señalar en la Planilla Electrónica, de manera obligatoria, si se trata de personas con discapacidad. La SUNAFIL verificará en enero de cada año el cumplimiento de la cuota de 3%.</p>
Sector público	<p>Cuota: 5% del total de trabajadores en planillas + CAS Integrar a las personas con discapacidad en los programas de formación laboral, actualización, colocación y empleo del Ministerio de Trabajo. Así, como la realización de talleres, seminarios y cursos. En los concursos públicos de mérito, se les bonificará con el 15% sobre el puntaje final aprobatorio, siempre que hayan alcanzado el mínimo. En caso de empate, se prioriza la contratación de personas con discapacidad. La cuota de empleo en las entidades públicas (incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú) es no menor del 5% sobre el total del personal, en conformidad con la Ley.</p>
Multas	<p>Leves: 1-5 UITs. Graves: 5-10 UITs Muy graves: 20-20 UITs</p>
Fiscalización	A partir del 24 de diciembre de 2014

Fuente: Área Laboral de Miranda & Amado Abogados.

IV. Entidades públicas competentes

El Artículo 33º de la Convención establece un régimen de implementación y seguimiento de este tratado, el que debe ser puesto en funcionamiento por los Estados parte a través de un mecanismo de coordinación destinado a facilitar la adopción de medidas multisectoriales e intergubernamentales.

Precisamente, mediante Decreto Supremo Nº 080-2008-PCM, se creó la Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento y propuesta de medidas para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La conformación de esta Comisión Multisectorial fue

objeto de reporte en el informe inicial presentado por el Estado peruano al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, de conformidad con el Artículo 35º de la Convención.

En el informe en cuestión se destacó que la Comisión Multisectorial sirvió para reforzar el concepto de transversalidad del tema de discapacidad, así como para impulsar intersectorialmente la iniciativa de incorporar este mismo tema a la programación estratégica presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas¹³.

En esta línea de enfoque transversal e intersectorial, resulta pertinente mencionar, por ejemplo, que la Dirección General de Construcción del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el órgano de línea responsable de formular y proponer los lineamientos de política, planes y normas referidos al desarrollo y la construcción de infraestructura; lo que deberá incluir como objetivo -según la Ley Nº 29973- la accesibilidad de las personas con discapacidad, lo que implica el derecho de acceder en igualdad de condiciones que los demás al entorno físico, medios de transporte, servicios, información y comunicaciones, de la manera más autónoma y segura posible.

Por su lado, la Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones -órgano de línea del Ministerio de Transportes y Comunicaciones- tiene dentro de sus funciones específicas proponer proyectos de normas, reglamentos y demás disposiciones legales para el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y servicios postales, desarrollo que entendido de conformidad con el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad y garantizando su participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.

Asimismo, la Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud es competente para diseñar y formular políticas de salud en favor de las personas con discapacidad, a fin de que puedan gozar del más alto nivel de salud, sin discriminación, y garantizarles el acceso al servicio, la calidad de las medicinas e infraestructura necesarias para su atención; además para garantizar el ingreso de las personas con discapacidad a un sistema de aseguramiento universal, y promover

investigaciones científicas para la creación de dispositivos tecnológicos que sirvan de apoyo prioritario al grupo de personas con discapacidad.

No podemos dejar de mencionar a la Dirección General de Educación Básica Especial del Ministerio de Educación, que es la responsable de formular y proponer la política, objetivos, estrategias pedagógicas y normas de alcance nacional para la educación especial; razón por la que resulta competente para garantizar la adecuación de la infraestructura física, mobiliario y equipos de las instituciones educativas para la atención de la persona con discapacidad; así como para velar que se realicen las adaptaciones metodológicas y curriculares y los ajustes razonables necesarios para garantizar el acceso y permanencia del estudiante con discapacidad.

Para concluir, y en lo que se refiere concretamente al ámbito del empleo, debemos recordar que el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo señala que la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo es el órgano de línea responsable de formular las políticas públicas y funciones sustantivas orientadas a la promoción, protección y cumplimiento de los derechos fundamentales en el ámbito laboral, lo que incluye la promoción de la igualdad de oportunidades y no discriminación.

Sobre dicha base, y a partir del análisis de la Ley Nº 29973, consideramos que la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo tiene competencia en las materias que detallamos a continuación:

- a) Formulación, difusión e impulso de acciones afirmativas, no solo para el acceso al empleo (vr.gr.: cuota de empleo), sino sobre todo para el desarrollo y promoción de la personas con discapacidad durante la ejecución del contrato de trabajo.
- b) Formulación y supervisión de políticas públicas orientadas a promover y garantizar el derecho al trabajo de la persona con discapacidad en igualdad de oportunidades, con especial énfasis en la igualdad salarial por trabajo de igual valor y condiciones de seguridad y

¹³ UN. 2008. Informe inicial presentado por el Estado peruano al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 35º de la Convención. CRPD/C/PER/1. Párrafo 11.

salud en el trabajo.

c) Promoción, entre empleadores privados y públicos, de buenas prácticas laborales, no solo en el acceso al empleo, sino en la gestión de las discapacidades en el lugar del trabajo.

d) Brindar orientación y asistencia técnica a los empleadores privados y públicos para la implementación de ajustes razonables en el lugar de trabajo, lo que incluye, por ejemplo, la adaptación de las herramientas y el entorno laboral o el ajuste de la organización del

trabajo.

En suma, el marco normativo nacional e internacional sustantivo, así como el marco institucional que regula a las principales entidades públicas competentes en esta materia, nos brindan un escenario propicio para que la política pública incida sobre una realidad desfavorable e inequitativa para un grupo importante de ciudadanos, y se pueda alcanzar una verdadera inclusión social de las personas con discapacidad, empezando ciertamente por su inclusión laboral. 