

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N°29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado mediante Decreto Supremo N°002-2014-MIMP, para implementar el sistema braille en servicios de restauración y servicios turísticos a nivel nacional y para fortalecer el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS), a fin de mejorar sus procesos para asegurar la efectiva prestación de cuidados y servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad

FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

I. Antecedentes

Con fecha de 03 de marzo de 2023, se aprueba la Ley 31707, Ley que modifica la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (en adelante, LGPCD), para implementar el sistema braille en servicios de restauración y servicios turísticos a nivel nacional.

La citada Ley, establece, en su artículo 21, disposiciones para garantizar la accesibilidad en la comunicación para las personas con discapacidad; así, pueden acceder a distintos formatos y medios accesibles para que se puedan comunicar en igualdad de condiciones que los demás. Ahora bien, como menciona el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹ (en adelante, CDPD), las personas con discapacidad tienen derecho a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte, tales como servicios turísticos y de restauración. Los citados servicios no solo deberían asegurar la accesibilidad física, sino que deben brindar información relevante a sus usuarios con discapacidad visual, en distintos formatos de acuerdo a sus preferencias, por ejemplo, Braille.

Cabe precisar que la Ley N° 31707, señala, en su Única Disposición Complementaria Final, que el Poder Ejecutivo, dentro del plazo de treinta días contados, contados a partir de la entrada en vigor de la citada ley, adecuará el Reglamento de la LGPCD, aprobado por el Decreto Supremo 002-2014-MIMP, a las modificaciones establecidas en dicha norma.

Por tanto, considerando el marco jurídico habilitante, se requiere establecer disposiciones reglamentarias que permitan la operatividad para la implementación del sistema braille en los servicios turísticos y de restauración.

Por otro lado, con fecha 16 de junio, se aprobó la Ley N°31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS) creado por la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, estableciendo como objeto fortalecer el SINAPEDIS, a fin de mejorar sus procesos para asegurar la

¹ Cabe resaltar que la Convención es un instrumento de carácter internacional, que sitúa la discapacidad en el plano de los derechos humanos, y al formar parte del derecho interno peruano, de conformidad a lo prescrito en el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, sus mandatos resultan de obligatorio cumplimiento.

efectiva prestación de servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad en situación de dependencia que los requieran.

En su desarrollo normativo establece el rol del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (en adelante, Conadis) en la protección y acompañamiento de las personas con discapacidad; la noción del servicio de asistencia personal; el desarrollo de los contenidos para garantizar una formación continua y adecuada de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad; así como su adecuado registro a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a través del Conadis.

Así, de acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31789, el Poder Ejecutivo, dentro del plazo de sesenta (60) días calendario, contados a partir de su entrada en vigor, debe realizar las adecuaciones que correspondan en el Reglamento de la LGPCD, y emitir las disposiciones normativas complementarias que resulten necesarias.

Considerando que ambos cuerpos normativos (Ley 31707 y Ley 31789) están orientados a modificar la LGPCD, a efecto de establecer las medidas reglamentarias que propicien la implementación de sus disposiciones corresponde modificar el Reglamento de la LGPCD, aprobado mediante Decreto Supremo 002-2014-MIMP.

II. Análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta

La CDPD tiene como propósito 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, fue adoptada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N° 29127 y ratificada con Decreto Supremo N° 073-2007-RE, entrando en vigencia el 3 mayo del año 2008.

Desde la ratificación de la CDPD, el Estado peruano viene desarrollando esfuerzos para armonizar la legislación vigente conforme a sus preceptos. Así, a la luz de la iniciativa presentada, es necesario precisar que, en concordancia con lo establecido en el artículo 55 de la Constitución, los tratados celebrados por el Estado que están en vigor forman parte del derecho nacional. En ese sentido, de conformidad con lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC (pág. 14), la adopción de las disposiciones establecidas en la CDPD, se ubican al mismo nivel jerárquico que aquellas contenidas en dicha Carta Magna.

Es importante resaltar que el principio de jerarquía y, en este caso, el de supremacía constitucional, que se debe respetar en los casos de normas constitucionales, aplica para los tratados; lo cual significa que una norma con rango de ley debe observar las disposiciones previstas en la CDPD y generar una relación armónica entre las normas que conforman el sistema jurídico en materia de discapacidad. En tal sentido, el Estado peruano, como Estado Parte de la CDPD, debe respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas con discapacidad y adoptar medidas positivas para facilitar su disfrute; tal como lo ha venido realizando.

En esa línea, con fecha 24 de diciembre de 2012, se publicó en el diario oficial “El Peruano” la LGPCD, que establece 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. El numeral 4.2 del artículo 4 de la LGPCD contempla que *“los distintos sectores y niveles de gobierno incluyen la perspectiva de discapacidad en todas sus políticas y programas de manera transversal”*; siendo la incorporación de dicha perspectiva una herramienta que permite evaluar las relaciones sociales considerando las necesidades e intereses de las personas con discapacidad y, a la vez, permite identificar las barreras actitudinales y del entorno que limitan el ejercicio de sus derechos, de tal manera que se adopten las medidas correspondientes para eliminarlas y garantizar sus derechos humanos.

Como se advierte, la CDPD alude diferentes sectores y diferentes niveles de gobierno y la LGPCD involucra a todos los sectores y niveles de gobierno en la transversalización de la perspectiva de discapacidad. Resaltando la importancia que tiene la perspectiva de discapacidad como enfoque transversal, todos los sectores y niveles de gobierno deben poner énfasis en el análisis de la situación de las personas con discapacidad en todas las fases del diseño, implementación y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas y servicios que en los ámbitos de su competencia desarrollen, así como en la previsión del presupuesto necesario para las medidas que dichos instrumentos dispongan.

Es así que, se reconoce el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad en el artículo 15 de la LGPCD, “La persona con discapacidad tiene derecho a acceder, en igualdad de condiciones que las demás, al entorno físico, los medios de transporte, los servicios, la información y las comunicaciones, de la manera más autónoma y segura posible. El Estado, a través de los distintos niveles de gobierno, establece las condiciones necesarias para garantizar este derecho sobre la base del principio de diseño universal. Asimismo, tiene derecho a gozar de ambientes sin ruidos y de entornos adecuados”.

En lo que respecta al derecho a la accesibilidad en la comunicación, se establece que el “Estado garantiza a la persona con discapacidad el acceso y la libertad de elección respecto a los distintos formatos y medios utilizables para su comunicación. Estos incluyen la lengua de señas, el sistema braille, la comunicación táctil, los macrotipos, la visualización de textos, los dispositivos multimedia, el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos y medios aumentativos o alternativos de la comunicación”.

Por otro lado, en relación a la prestación de servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad y a las medidas de protección para las personas que prestan cuidados o servicios de asistencia personal, es preciso señalar que:

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW) tiene como fundamento el reconocimiento del aporte de las mujeres al desarrollo de la sociedad, la importancia de la maternidad, la paternidad y la exigencia de la corresponsabilidad entre hombre y mujer, especialmente mediante el fomento, creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de niñas,

niños para promover la conciliación de las responsabilidades familiares, laborales y participación de la vida pública.

La Organización Internacional de Trabajo (en adelante, OIT) ha establecido obligaciones al Estado peruano sobre las condiciones para el desarrollo igualitario de hombres y mujeres en el mercado laboral a través del Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidad familiares. Así, se establece el desarrollo de servicios comunitarios, públicos o privados para la asistencia a la infancia y a la familia.

Asimismo, la Convención sobre Derechos del Niño reconoce expresamente a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, a fin de garantizar su desarrollo físico, mental y social con especial atención a las niñas y niños con discapacidad y su derecho a recibir cuidados especiales y facilitar la asistencia necesaria.

En correlato con lo anterior, los artículos 7, 13 y 23 de la Constitución Política se deben interpretar teleológica y sistemáticamente con los artículos 4, 9, 16, 19, 20, 24, 26 y 28 de la CDPD, los cuales se vinculan con los derechos esbozados en la Ley N° 31789, en cuanto corresponda.

Primero, el numeral 1 del artículo 4 de la CDPD y el artículo 7 de la Constitución Política comprometen y aseguran el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna, debiendo adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos, tales como el respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

Segundo, el artículo 9 de la CDPD establece que debe adoptarse medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales, de asistencia y apoyo para asegurar su acceso a la información.

Tercero, el artículo 16 de la CDPD señala que debe adoptarse todas las medidas pertinentes para impedir cualquier forma de explotación, violencia y abuso asegurando que existan formas adecuadas de asistencia y apoyo que tengan en cuenta el género y la edad para las personas con discapacidad y sus familiares y cuidadoras/es, incluso proporcionando información y educación sobre la manera de prevenir, reconocer y denunciar los casos de explotación, violencia y abuso.

Cuarto, el artículo 19 de la CDPD establece que debe reconocerse el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las demás, y adoptan medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad; a tal fin, los Estados Partes deben garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta.

Quinto, el artículo 20 de la CDPD señala que debe adoptarse medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible a través de la facilitación del acceso de las personas con discapacidad a formas de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad, incluso poniéndolos a su disposición a un costo asequible.

Sexto, el artículo 24 de la CDPD y el artículo 13 de la Constitución Política señalan que debe reconocerse el derecho de las personas con discapacidad a la educación, con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, garantizando que se preste el apoyo y ajustes razonables necesarios a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su desarrollo integral; así como, asegurando que tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida.

Séptimo, el artículo 26 de la CDPD señala que debe adoptarse medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida.

Octavo, el artículo 27 de la CDPD y el artículo 23 de la Constitución Política reconocen una protección especial al derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; lo cual incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laboral que sea abierto, inclusivo y accesible. Dicha protección se extiende a las personas cuidadoras según la Observación General N° 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General N° 8 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, Comité CDPD)².

Por último, el artículo 28 de la CDPD dispone que se reconozca el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y para ello, debe asegurarse el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias, que vivan en situaciones de pobreza, a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados.

Bajo dicho marco, y con la finalidad de asegurar que las personas con discapacidad visual puedan acceder al texto escrito, a través del sistema braille; y permitir asegurar la efectiva prestación de cuidados y servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad, se ha elaborado la propuesta de modificación del Reglamento de la LGPCD.

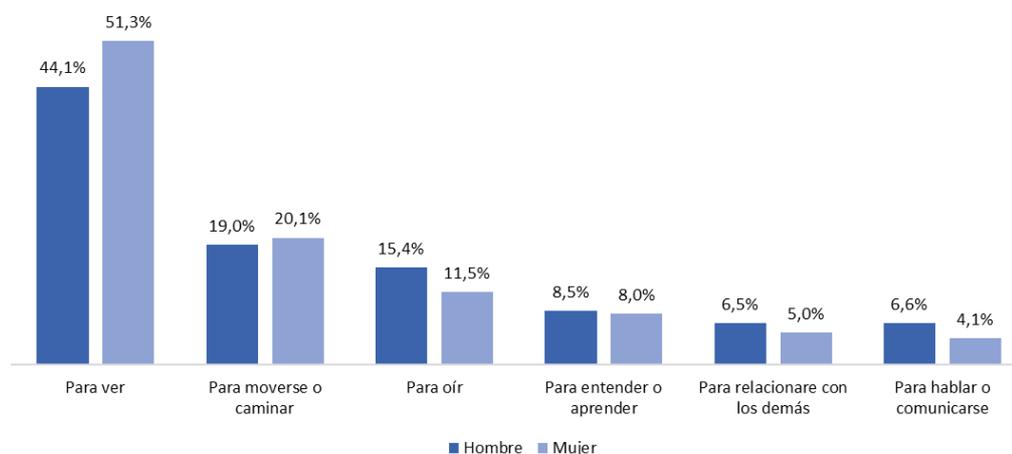
III. Descripción de la problemática

3.1 En relación con el acceso de las personas con discapacidad visual al texto escrito, a través del sistema Braille

En el Perú, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, en el 2017, la población con discapacidad representaba el 10,3% de la población nacional; es decir, aproximadamente 3 millones de personas en el país presentan una o más deficiencias de carácter permanente y que, al interactuar con las barreras del entorno o actitudinales, ven limitado o impedido el ejercicio de sus derechos y su inclusión plena y efectiva en la sociedad².

Ahora bien, según el tipo de discapacidad, el 61,3% de este grupo tiene dificultad para ver; el 15,1%, para moverse o caminar; el 24,9%, para oír; el 16,7%, para aprender o entender; el 10,4%, para relacionarse con los demás el 7,2%; y el 6,6%, para hablar o comunicarse. Así también, en el Censo 2017, resalta el hecho de que son las mujeres quienes, en mayor proporción, presentan alguna discapacidad visual (51,3%) con respecto al total de mujeres con discapacidad), en contraste con la proporción de hombres que presentan esta dificultad (44,1%)³. Esto evidencia la diversidad de necesidades que deben ser atendidas y tiene distintas implicancias en la forma en que interviene el Estado, por ejemplo, para atender las necesidades de las personas que presentan alguna deficiencia visual, que representan casi la mitad de la población con discapacidad.

Gráfico N° 1. Población censada con algún tipo de discapacidad, según tipo de discapacidad y sexo (2017)



Fuente: INEI (2018). Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda - Sistema de consulta de base de datos (REDATAM)

La discapacidad visual *“tiene un muy alto impacto en la calidad de vida de los individuos, incluyendo en las habilidades para trabajar y para desarrollar relaciones personales”* (pag. 2)⁴, toda vez que las personas con discapacidad visual, de acuerdo al autor, pueden llegar a sentirse aislados y/o apartados por la pérdida de percepción espacial,

² Art. 2 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

³ INEI. (2018). Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

⁴ Vásquez, R. y Cardona, A. (2019). Dispositivos de asistencia para la movilidad en personas con discapacidad visual: una revisión bibliográfica. Revista Politécnica, 15(28), 107-116. En: <https://doi.org/10.33571/rpolitec.v15n28a10>

por lo que su inclusión requiere de la eliminación de barreras que puedan enfrentar para el desarrollo de sus funciones sociales.

En el caso específico del Perú, se reconoce la obligación que tiene el estado de asegurar la accesibilidad en las comunicaciones en el artículo 21 de la LGPCD, lo cual se orienta en gran medida a atender las necesidades y asegurar los derechos de las personas con discapacidad visual. No obstante, las barreras comunicacionales que enfrentan las personas con discapacidad visual persisten e impiden su acceso y disfrute a servicios de restauración y turísticos en igualdad de condiciones que las demás; estas barreras se materializan en la falta de información adecuada a los diferentes formatos que aseguren su accesibilidad, incluyendo entre otros, el sistema braille.

El sistema braille sirve como ayuda de escritura táctil para personas con discapacidad visual, es decir el sistema braille no es solo un idioma, sino un código que favorece a todos los idiomas para ser escritos y leídos⁵. Este usa puntos con relieve para representar las letras, símbolos que son representados para la puntuación, caracteres científicos, idiomas extranjeros y más⁶. Si bien las maquinarias que se usan para realizar este sistema son de un alto costo, estas valen la pena por su rendimiento y se pueden encontrar en diversos precios⁷.

Respecto de la utilidad del sistema braille en el Perú, se tiene que, de acuerdo al Test de escala de actitudes aplicado a los estudiantes invidentes del CEBA Luis Braille⁸, un 53,8% de los estudiantes con discapacidad visual del CEBA Luis Braille sostienen estar totalmente de acuerdo con que leer el Braille les sirve, un 41,0% está de acuerdo, un 2,6% son indiferentes y un 2,6% está totalmente en desacuerdo.

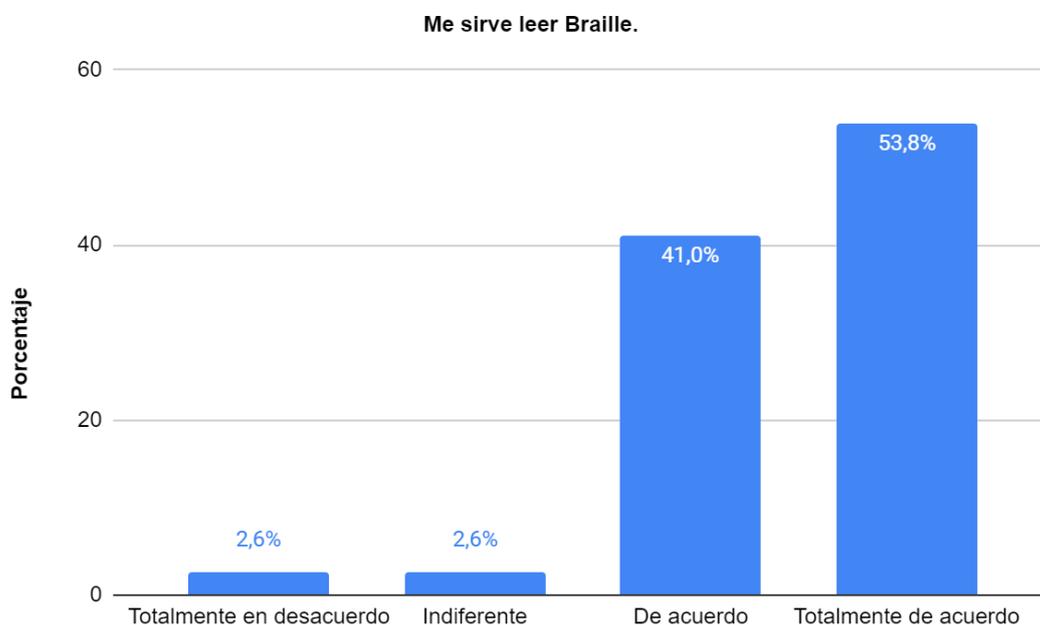
⁵ Ranilla, A. S., Nuñez, A. P., & Rondon-Jara, E. (2023). La implementación del sistema braille en supermercados peruanos. *Bitácora Journal*, 1(1), pp 40-53.

⁶ Zaynab, S., Nour, G. (2020). Low Cost Electronic Brailier. *WSEAS Transactions on Environment and Development*, 16(84), 811-819. En: <https://wseas.com/journals/ead/2020/b725115-005.pdf>

⁷ Ídem.

⁸ Alarcón León, F. J. (2022). Actitudes de estudiantes invidentes hacia la lectura del sistema braille del CEBA Luis Braille Comas-Lima 2020.

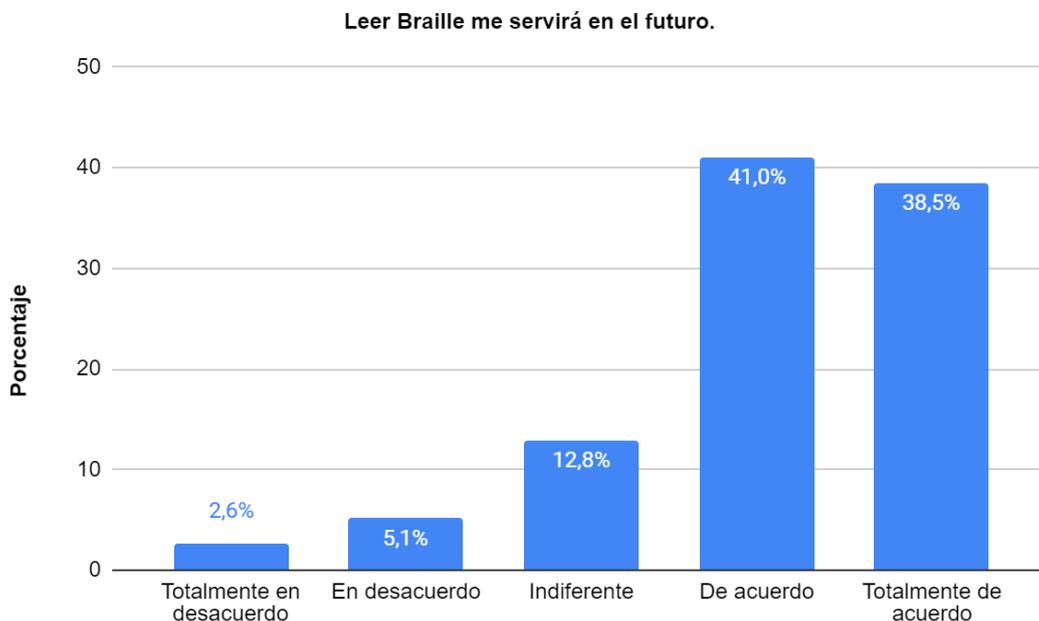
Gráfico N° 2. Estudiantes con discapacidad visual que creen leer en sistema braille les sirve (2020)



Fuente: Test de escala de actitudes aplicado a los estudiantes invidentes del CEBA Luis Braille (2020)

Asimismo, un 41,0% de los estudiantes con discapacidad visual del CEBA Luis Braille sostienen estar de acuerdo con que leer en sistema braille les servirá en el futuro, un 38,5% está totalmente de acuerdo, un 12,8% son indiferentes, un 5,1% están en desacuerdo y un 2,6% se encuentran totalmente en desacuerdo.

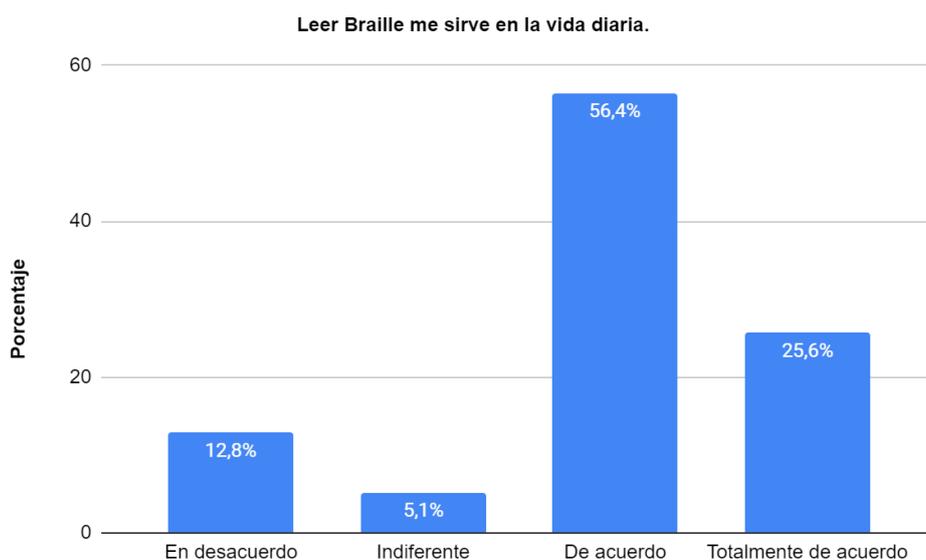
Gráfico N° 3. Estudiantes con discapacidad visual que creen que leer en sistema braille les servirá en el futuro (2020)



Fuente: Test de escala de actitudes aplicado a los estudiantes invidentes del CEBA Luis Braille (2020).

Adicionalmente, el trabajo de investigación advierte que un 56,4% de los estudiantes con discapacidad visual del CEBA Luis Braille sostienen estar de acuerdo que leer en sistema braille les sirve en la vida diaria, un 25,6% está totalmente de acuerdo, un 12,8% están en desacuerdo y un 5,1% son indiferentes.

Gráfico N° 4. Estudiantes con discapacidad visual que leer en sistema braille les sirve en la vida diaria (2020)



Fuente: Test de escala de actitudes aplicado a los estudiantes invidentes del CEBA Luis Braille (2020).

Actualmente, algunos de los servicios turísticos y de restauración utilizan tecnología QR. Este sistema tiene un uso fácil ya que su lectura se viabiliza a través de un código QR que redirige al/la usuario/a a una página web donde la persona podrá acceder a los datos del producto⁹. Así, a diferencia del sistema braille, el sistema del código QR permite a los usuarios acceder a una información más detallada. Sin embargo, este sistema puede ser un tanto complejo para los/las usuarios/as con discapacidad visual y puede que no esté al alcance de todos/as ya sea por las barreras económicas, por la brecha digital o porque se requiere de un esfuerzo manual. Cabe resaltar que el proceso de adaptación, si se llegase a implementar este sistema en todos los establecimientos, podría ser complicado. En consecuencia, la implementación del sistema braille ayuda a una lectura universal que es accesible para todos/as los/as consumidores/as¹⁰.

Así, resulta de suma importancia que el Estado se enfoque en acciones que permitan y aseguren la eliminación de barreras comunicacionales de las personas con discapacidad visual, usuarias del sistema braille, en los servicios turísticos y de restauración.

3.2 En relación con el acceso a servicios de asistencia personal y cuidados en favor de las personas con discapacidad

La problemática identificada es la brecha de acceso a los servicios especializados de asistencia personal y de cuidados para personas con discapacidad para su inclusión en la comunidad y la autonomía e independencia en diferentes ámbitos de su desarrollo, tales como la educación, la salud, el trabajo, las tareas cotidianas, entre otras. A ello se añade, el alto índice de discriminación en el acceso y permanencia en el empleo de cuidadoras y cuidadores de personas con discapacidad, exacerbado por la falta de atención gubernamental que subestima la relevancia del cuidado en el diseño de políticas públicas.

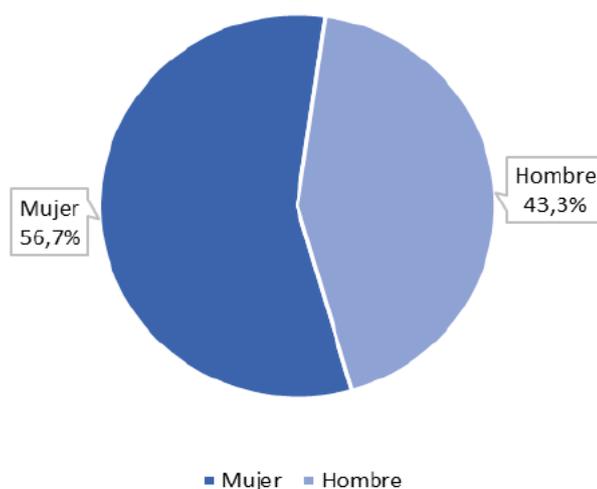
Asimismo, es preciso considerar que la oferta del servicio de cuidado y asistencia personal debe ampliarse para las personas con discapacidad. En concordancia, según la Encuesta Nacional Especializada en Discapacidad (en adelante, ENEDIS), el 40,6% de las personas con discapacidad requieren de cuidadores para llevar a cabo sus actividades diarias, siendo que en la mayoría de los casos son los familiares que brindan el rol de cuidado: hija (29,2%), la madre (26%), el cónyuge (21,8%) y otros parientes (14,1%) son los más frecuentes¹¹.

⁹ Clavería, N., Martínez-Marcos, A. y Noguera, M. (2022). El diseño como herramienta de transformación social. Aprendizajes significativos de Diseño social y Diseño inclusivo. *Zincografía*, 6 (Edición especial BID), 100-123. En: <https://doi.org/10.32870/zcr.v6iEspecialBID.166>

¹⁰ Ranilla, A. S., Nuñez, A. P., & Rondon-Jara, E. (2023). La implementación del sistema braille en supermercados peruanos. *Bitácora Journal*, 1(1), pp 40-53.

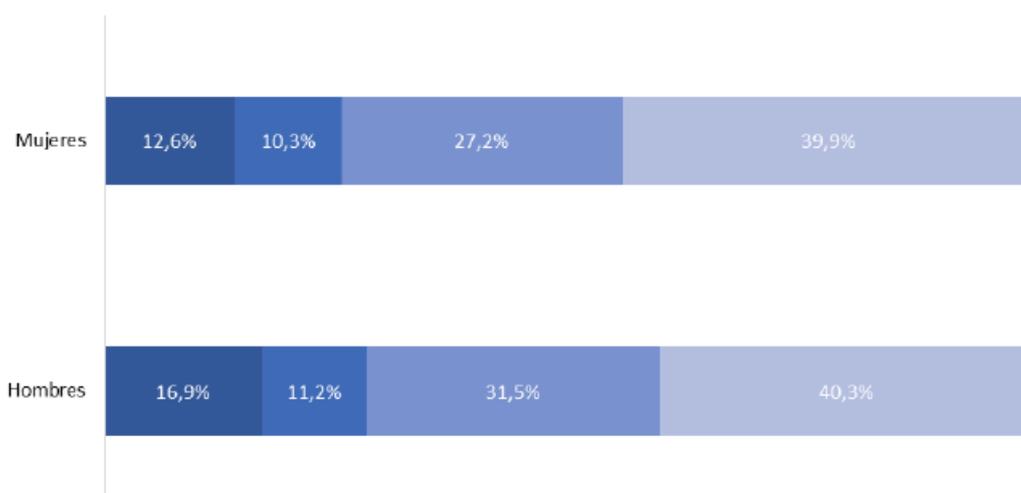
¹¹ INEI. (2012). Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad (ENEDIS), p.11.

Gráfico 5. Población con discapacidad en el país, según sexo (INEI, 2017)



Por otro lado, de acuerdo a los grupos de edad, las personas con alguna discapacidad, en mayor proporción, se encuentran en el grupo de 60 a más años (40,1%), seguidas del grupo de 30 a 59 años (34,8%), el grupo menor de 18 años (14,4%) y, finalmente, el grupo de 18 a 29 años (10,7%). Así también, cabe mencionar que, si bien tanto para las mujeres y los hombres, el grupo predominante es el de 60 a más años. En el grupo de mujeres, se observa una mayor proporción de personas que tienen entre 30 a 59 años (37,2%), en comparación con los hombres, donde este porcentaje alcanza el 31,5%. Lo anterior tiene implicancias en la provisión de bienes y servicios orientados a las personas con discapacidad, sobre todo, las personas adultas mayores, pues se deben considerar las particularidades en cuanto a los sistemas de cuidado, la salud, la vida en sociedad, los sistemas de pensiones, entre otros¹².

Gráfico 6. Población con discapacidad en el país, según grupo de edad y sexo (INEI, 2017).



¹² Ibidem.

Como una primera causa del problema se encuentran los estereotipos de género de empleadores hacia cuidadoras y cuidadores de personas con discapacidad. Así, los estereotipos de género son una preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres⁷. Algunos empleadores tienen estereotipos de género hacia las cuidadoras y los cuidadores de personas con discapacidad generados por los roles, espacios y atributos de género, siendo que en la mayoría de los casos son las mujeres quienes asumen el rol de cuidado de las personas con discapacidad. En la práctica, los estereotipos de género se presentan en dos momentos: en el acceso al trabajo y durante el trabajo. En el primer caso, se genera una barrera de acceso al asociar el empleador que las y los cuidadores tienen cualidades “naturales” y aptitudes “innatas” de cuidado, en lugar de reconocer las competencias adquiridas a través de la educación formal o la formación profesional⁸. Es decir, que el empleador posiciona el rol de cuidado en vez de la profesión o aptitud para el puesto. En el segundo caso, durante el trabajo, las cuidadoras tienden a tener restricciones en las oportunidades de ascenso o desarrollo profesional.

Algunos ejemplos de estereotipos de género de algunos empleadores tienen hacia las cuidadoras y los cuidadores serían: i) baja productividad laboral de las cuidadoras y los cuidadores, ii) preferencia de las cuidadoras y los cuidadores por las actividades de cuidado que las responsabilidades laborales, iii) mayor número de permisos debido a responsabilidades familiares, entre otros.

Al respecto, según la ENEDIS, el 40,6% de personas con discapacidad necesita del apoyo de terceros para realizar sus actividades diarias, así son las mujeres las que asumen en mayor medida el rol de cuidado, siendo 29,2% hija, 26% mamá, 21,8% esposa o cónyuge¹³. Esto evidencia que las mujeres, en su mayoría, asumen el rol de cuidado.

De acuerdo a la OIT, los estereotipos afectan a los empleadores, lo cual se ve reflejado en las prácticas en el lugar de trabajo. Lo que implica, por ejemplo, que las políticas de las empresas que concilian la vida familiar y el trabajo suelen considerarse como dirigidas específicamente a las mujeres¹⁴, reforzando los roles, espacios y atributos de género.

En el caso del sector empresarial privado, la Quinta Encuesta de Equidad de Género en las Empresas de Semana Económica y la Cámara Española, elaborada por IPSOS Perú en el 2022, tuvo como objetivo conocer las percepciones sobre equidad de género, sus principales barreras y las distintas medidas que toman las empresas para superarlas. Se calculó un índice de equidad compuesto por las actitudes de las personas encuestadas respecto de 3 aspectos: (i) invisibilización (de la discriminación); (ii) derechos de paternidad y (iii) estereotipos.

En cuanto a los estereotipos, subsisten algunas creencias que niegan que las mujeres tengan la misma capacidad que los hombres para realizar determinados trabajos. El

¹³ INEI. (2012). Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad (ENEDIS), p.11.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1171/ENEDIS%202012%20-%20COMPLETO.pdf

¹⁴ OIT. El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, p.300. <https://www.ilo.org/global/topics/care-economy/old-care-for-fow/lang-es/index.htm>

20% de entrevistados/as estuvo de acuerdo con la siguiente afirmación: “es preferible tener una mujer en cargos como recursos humanos pues suelen ser más empáticas y se conectan mejor con los trabajadores”; asimismo, el 18% estuvo de acuerdo con que “las jefas mujeres suelen ser más emocionales al momento de tomar decisiones que los hombres”; y, el 51% estuvo de acuerdo con “hay ciertas labores donde las mujeres se pueden desempeñar mejor porque son más organizadas y planificadoras”¹⁵.

En el estudio Representaciones sobre el trabajo de cuidado en el Perú liderado por Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, OXFAM y el Instituto de Estudios Peruanos, el 69% de los encuestados, que viven con al menos una persona que requiere de cuidados, considera que “las mujeres pueden asumir mejor que los hombres el cuidado de las personas con discapacidad”. De la misma forma, el 59% considera que “las hijas, nietas y hermanas son quienes principalmente deben asumir el cuidado de los adultos mayores”¹⁶.

Como una segunda causa de la problemática están las falencias en el reconocimiento de derechos laborales de las cuidadoras y los cuidadores. Si bien, en la Ley N° 30119, Ley que concede el derecho de licencia al trabajador de la actividad pública y privada para la asistencia médica y la terapia de rehabilitación de personas con discapacidad se reconoce el derecho a las cuidadoras y los cuidadores a gozar de licencia para la asistencia médica y la terapia de rehabilitación que requieran sus hijas o hijos menores con discapacidad y menores de edad con discapacidad, existe la falencia de restricción de la protección del derecho a otros familiares con discapacidad, tales como hermanos, padre, madre, abuelo con discapacidad. Entre los derechos laborales faltantes con amplitud de protección se puede señalar: Flexibilidad en la jornada de trabajo, semana laboral comprimida, migrar a puestos de trabajo a tiempo parcial o con jornada reducida, generación de banco de horas, prohibición de despido por responsabilidad de cuidado, prioridad para la realización del teletrabajo, etc.

Al respecto, de la Encuesta sobre asistencia personal y cuidados realizada por el Conadis en el 2023, se evidencia que 13 (19,4%) de cuidadoras y cuidadores afirmaron que una de sus principales necesidades es el reconocimiento de derechos laborales.

El Informe N°29-2013-MTPE/2/15.1 de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo reconoce la problemática y recomienda el reconocimiento de derechos como la prohibición de despido por responsabilidades familiares, flexibilidad en la jornada de trabajo, flexibilidad en la organización del tiempo laboral y respeto de los permisos y licencias¹⁷.

Como una tercera causa de la problemática se identifica el limitado acceso a servicios de cuidado para las personas con discapacidad que permitan a las y los cuidadores

¹⁵ IPSOS. (2022). Quinta Encuesta de Equidad de Género en las Empresas de Semana Económica y la Cámara Española.

<https://www.ipsos.com/es-pe/v-estudio-de-equidad-de-genero-en-las-empresas>

¹⁶ IPSOS. (2022). Quinta Encuesta de Equidad de Género en las Empresas de Semana Económica y la Cámara Española.

<https://www.ipsos.com/es-pe/v-estudio-de-equidad-de-genero-en-las-empresas>

¹⁷ MTPE. (2013). Informe N°29-2013-MTPE/2/15.1, p.4.

desarrollarse profesionalmente. Así, la cobertura de servicios de cuidados es insuficiente, ya que existen demandas insatisfechas de las cuidadoras y los cuidadores respecto de la población de niñas y niños menores de 3 años; así como que los servicios orientados a resolver necesidades de apoyo o de asistencia son escasos¹⁸. Con el limitado acceso a los servicios de cuidado para las personas con discapacidad, son las cuidadoras y los cuidadores quienes deben gestionar el uso del tiempo en sus responsabilidades familiares y laborales, dejando de lado su autorrealización.

Al respecto, según la ENEDIS, en el año 2012, el 16,4% de hogares del país tienen al menos un integrante con discapacidad física, psicosocial o intelectual. Según área de residencia, el 17,5% de hogares urbanos tiene al menos una persona con discapacidad, mientras que en el área rural el 14,3%¹⁹.

Según la ENEDIS, del total de personas con discapacidad que necesitan apoyo de otra persona para realizar sus actividades, el 35,8% precisó que paga de 300 a 799 nuevos soles mensuales; el 22,4% manifestó que desembolsa menos de 300 nuevos soles y el 10,1% de 800 nuevos soles a más. Hay un 31,7% que ignora el costo de los cuidados que se le brindan²⁰. Así, las actividades en las que más requieren apoyo las personas con discapacidad dependientes son las que demandan mayor movimiento, tales como hacer compras (78,5%), preparar los alimentos (75,3%), desplazarse fuera de casa (72,7%) y limpiar la casa (72,1%), entre las más importantes²¹.

Como un primer efecto de la problemática se puede mencionar la inflexibilidad en la modificación de la jornada de trabajo y permisos excepcionales a cuidadoras y cuidadores para conciliar sus responsabilidades laborales con las de cuidado, generando posibles tensiones y desafíos en la gestión del equilibrio entre la vida laboral y personal. Así, se contribuye en la pérdida de productividad, bienestar general en el entorno laboral, estrés, agotamiento, afectando la salud mental y física por la falta de conciliación de la vida familiar con la laboral.

La Encuesta Nacional del Tiempo 2010, visibilizó la doble jornada laboral de las mujeres, la cual es llevada a cabo fuera y dentro del hogar y la escasa participación de los hombres en las actividades domésticas no remuneradas²². Son las mujeres con un 2,3%

¹⁸ MIMP. (2021). Proyecto de Ley N° 2735/2022-PE, Ley de reconocimiento del derecho al cuidado y de creación del Sistema Nacional de Cuidados, p. 31.

¹⁹ INEI. (2012). Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad (ENEDIS), p.41.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1171/ENEDIS%202012%20-%20COMPLETO.pdf

²⁰ INEI. (2012). Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad (ENEDIS), p.97.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1171/ENEDIS%202012%20-%20COMPLETO.pdf

²¹ INEI. (2012). Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad (ENEDIS), p.96.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1171/ENEDIS%202012%20-%20COMPLETO.pdf

²² INEI. (2010). Encuesta Nacional de Uso del tiempo 2010, p. 48.
<https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/planes/mimdes-inei-encuesta-nacional-uso-tiempo.pdf>

quienes destinan mayor tiempo al cuidado de personas con discapacidad o adultos mayores, mientras que los hombres participan con un 1,1%²³.

Una evaluación internacional reciente de los vínculos entre la maternidad y los resultados del mercado laboral en cuatro países latinoamericanos (Chile, México, Perú y Honduras) revela que la maternidad reduce la oferta laboral de las mujeres e inclina las opciones ocupacionales hacia trabajos más flexibles. como trabajos a tiempo parcial, trabajos independientes y contratos laborales informales. Dado que los resultados laborales de los padres no se ven afectados, estos hallazgos revelan que la maternidad desencadena la polarización de los mercados laborales y es más probable que los trabajos de calidad sean una prerrogativa de hombres y las mujeres tengan más probabilidades de trabajar en empleos de baja calidad o a tiempo parcial²⁴.

A través de la Nota de Prensa N° 255/OCII/DP/2022, la Defensoría del Pueblo señala que ha recibido diversos casos de madres de hijas/os con discapacidad que requieren ajustes razonables para garantizar el ejercicio de su derecho al trabajo en igualdad de condiciones; sin embargo, las Entidades Públicas no les han permitido flexibilidad en el horario laboral²⁵. En correlato, a través de la Nota de Prensa N°122/OCII/DP/2019, también ha señalado que no se está cumpliendo con brindar ajustes razonables a mujeres con hijos que tienen discapacidad severa, negando la posibilidad de flexibilidad de horarios, o cambios de puestos de trabajo, que permitan mantener sus empleos para solventar los gastos del hogar y a la vez prestar la asistencia continua que sus hijos requieren²⁶.

Como un segundo efecto se tiene el despido o renuncia de cuidadoras y cuidadores por su rol de cuidado. Así, un efecto de la discriminación en la permanencia en el empleo de cuidadores de personas con discapacidad en situación de dependencia es el despido o renuncia al no respetarse la licencia de la Ley N° 30119 o el actual contexto de deficiencia de reconocimiento de derecho de licencia para la asistencia médica y la terapia de rehabilitación de otros familiares con discapacidad. Al respecto, a través de la Nota de Prensa N° 255/OCII/DP/2022, la Defensoría del Pueblo señala que las madres con hijas/os que convulsionan o tienen parálisis cerebral que requieren atención permanente y especializada, han debido renunciar ante la denegación de ajustes razonables²⁷.

Por último, un efecto de la discriminación en la permanencia en el empleo de cuidadores de personas con discapacidad es la penalización en la calidad del empleo por el rol de

²³ INEI. (2010). Encuesta Nacional de Uso del tiempo 2010, p. 48.

<https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/planes/mimdes-inei-encuesta-nacional-uso-tiempo.pdf>

²⁴ Berniell, I. et al. (2021), Maternidad y empleos flexibles: Evidencia de países latinoamericanos, UNU-WIDER.

<https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/971-6>

²⁵ Defensoría del Pueblo. (2022). Nota de Prensa N° 255/OCII/DP/2022.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/05/NP-255-2022.pdf>

²⁶ Defensoría del Pueblo. (2022). Nota de Prensa N° 122/OCII/DP/2019.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/NP-122-19-Madres-con-hijos-con-discapacidad.pdf>

²⁷ Defensoría del Pueblo. (2022). Nota de Prensa N° 255/OCII/DP/2022.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/05/NP-255-2022.pdf>

cuidado, el cual se materializa cuando dicho grupo, por la falta de condiciones laborales, no puede conciliar el rol de cuidado y las responsabilidades laborales y, en consecuencia, prefiere contratos de trabajo part-time o no ingresar al mercado laboral generando menos cotización de su derecho a la seguridad social, así como que no encuentras oportunidades de estar en cargos de dirección. Se puede mencionar que, según la OIT, el 41,6% de las mujeres que residen en países con ingresos medios se encuentra fuera de la fuerza laboral principalmente debido a su participación en roles de cuidados no remunerados²⁸.

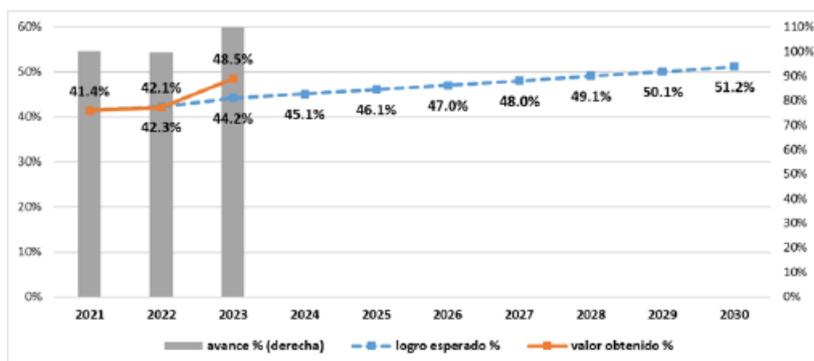
En el caso del sector empresarial privado, la Quinta Encuesta de Equidad de Género en las Empresas de Semana Económica y la Cámara Española, elaborada por IPSOS Perú en el 2022 evidencia que las empresas privadas han empezado a implementar en un 35% cuotas para mujeres en gerencias/puestos de liderazgo.

Si bien, la extensa regulación normativa se centra en las personas cuidadoras y asistentes personales existe dos artículos vinculados con el derecho a la educación a favor de las personas con discapacidad. En concreto, los artículos 34 y 35 de la LGPCD, en los cuales se reconoce el derecho a las personas con discapacidad para que las universidades, en el marco de su autonomía, así como institutos y escuelas superiores, centros de educación técnico productiva, públicas y privadas, garantizan los ajustes razonables, incluyendo la presencia del/la cuidador/a o asistente/a personal de la persona con discapacidad en las instalaciones y la accesibilidad en la comunicación para promover la permanencia de las/os estudiantes.

En esa línea, en el servicio 15, Centro de Educación Básica Especial (CEBE) para niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en situación de discapacidad severa que requieren apoyos permanentes y especializados de la PNMD se reporta que el 48,5% de personas con discapacidad severa de 3 hasta 20 años de edad, accedieron a los CEBE, es decir: 19 084 de 39 392 (63,4% hombres y 36,6% mujeres). Al analizar la información a nivel departamental, las regiones de Lima, Cusco y Callao son las que presentan un mayor número de personas con discapacidad severa que acceden a los CEBE, mientras que Madre de Dios, Moquegua y Tacna las que presentan los menores números.

Gráfico 7. Personas con discapacidad severa de 3 hasta los 20 años que requieren apoyos permanentes y especializados que acceden a los Centros de Educación Básica Especial (CEBE, 2023).

²⁸ OIT. (2019). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, p.6.
https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang--es/index.htm



Asimismo, en el servicio 17, Formación a docentes y otros agentes educativos de instituciones y programas educativos públicos de educación básica bajo un enfoque inclusivo o de atención a la diversidad en materia de discapacidad de la PNMD, se reportó que 18 043 profesionales fueron capacitados por curso virtual de la DEBE sobre temas como: desarrollo de habilidades físicas, de juego, deporte; detección y atención temprana de necesidad educativa; uso de materiales para trabajar con estudiantes con discapacidad, entre otros, como se detalla a continuación.

Tabla 1. Profesionales capacitados por curso virtual de la DEBE (MINEDU, 2022).

Nombre los cursos	Cantidad de aprobados
Desarrollo de habilidades físicas, de juego, deporte	543
Detección y atención temprana de necesidad educativa	789
Estrategias para la atención educativa de estudiantes con sordoceguera	388
Estrategias pedagógicas para atender estudiantes con discapacidad auditiva	1 143
Implementado la inclusión en las instituciones educativas	4 586
La integración sensorial	1 107
Lengua de señas peruana - Nivel básico	1 510
Neurodiversidad y diseño universal para el aprendizaje	4 069
Programa de implementación de prácticas inclusivas	3 357
Uso de materiales para trabajar con estudiantes con discapacidad	551
Total de profesionales capacitados	18 043

IV. Análisis de la propuesta

- a) **Respecto a las personas con discapacidad que no acceden a información en sistema braille en servicios turísticos y de restauración**

Pese al marco normativo existente a nivel internacional y nacional en relación al derecho a la accesibilidad en la información y en las comunicaciones, el Estado peruano, no ha logrado implementar medidas suficientes, y esto se ve reflejado al momento de acceder a servicios turísticos y de restauración que no responden a necesidades diversas. Un factor relevante sobre el acceso a la información en sistema braille en estos servicios son las percepciones negativas, pues no se visualiza el sistema braille como un medio de comunicación, sino como un símbolo de discapacidad²⁹.

Actualmente, las instituciones públicas y privadas, inclusive el Estado peruano, muestran cierto desinterés al sector de personas que padecen de algún tipo de discapacidad en la vista³⁰. Este grupo, comprende alrededor del 61% de peruanos con discapacidad que reportan tener limitaciones para ver³¹, según datos de la INEI. Así, existe un grupo importante de personas con discapacidad visual con interés en acceder a servicios turísticos y de restauración, ya sea por motivo de viajes por vacaciones, recreación u ocio y que, además, requieren de documentos impresos en sistema braille ya que hacen uso de este sistema para leer y escribir. No obstante, al existir una limitada oferta de formatos impresos en sistema braille, no acceden a información relevante sobre los servicios turísticos y de restauración. Ello, debido a los bajos niveles de oferta pública del servicio de impresión en sistema braille; así como la tendencia creciente hacia la digitalización en los servicios turísticos y servicios de restauración.

De acuerdo con la OMT (2014)³², entre las principales barreras en el turismo que enfrentan los turistas con discapacidad, están las comunicacionales. Ello, debido a que no se ofrece información en formatos accesibles ni señalización adecuada, lo cual afecta la autonomía del disfrute de los servicios turísticos.

La Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERÚ), a través del artículo “Desafíos del turismo accesible” del boletín 39° de Turismo In elaborado en el año 2017, menciona en base al estudio de la empresa Amadeus, que el 15% de la población mundial (mil millones) cuenta con alguna discapacidad y que para el año 2020, la cifra aumentará a 1200 millones; determinando que el 33% tiene discapacidad visual. Asimismo, el referido estudio identificó los cinco principales problemas experimentados durante el último viaje del grupo investigado, siendo los siguientes: i) **Falta de información sobre accesibilidad en el destino** (46%); ii) **Falta de personal con formación especializada** (46%); iii) **Imprecisión en la información sobre el destino** (37%); iv) Falta de infraestructura adecuada en el destino (37%) y; v) Falta de conocimiento de proveedores accesibles en el destino (33%).

Ahora bien, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en el año 2019, elaboró el Perfil del Vacacionista Nacional con Discapacidad, en el que se identificaron las necesidades y características de los viajes al interior del país por parte de las personas

²⁹ Rueda, C. S., Ochaíta, E., & Martínez, J. A. H. (1995). El sistema Braille: Bases para su enseñanza-aprendizaje. *CL & E: comunicación, lenguaje y educación*, (28), pp. 91-102.

³⁰ Vargas Badureles, P. E. (2019). Diseño e implementación de un dispositivo electrónico traductor de texto digital a sistema braille para personas con discapacidad visual.

³¹ Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad. Observatorio Nacional de la Discapacidad. *Discapacidad en cifras*. Consultado el 05 de febrero de 2024 en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiNDU0ZGNlMGItNzY0YS00YTlxLThlZDgtMTQwOWQyOTE0MTA5liwidCI6IjAyZTM0NDQzLWl5YzltNDBiMy1hYzYzM5LWYwMTI1YTFlMzkwNSlsmMiOjR9>

³² Organización Mundial del Turismo (2014))Manual sobre Turismo Accesible para Todos: Principios, herramientas y buenas prácticas – Módulo I: Turismo Accesible – definición y contexto. Recuperado de <https://www.e-unwto.org/doi/abs/10.18111/9789284416486>

con discapacidad, siendo el 16% personas con deficiencia sensorial (discapacidad visual y auditiva). Los resultados respecto a las características del viaje por vacaciones muestran que el 52% viaja con familiar directo (padres, hermanos y/o hijos), cifra importante ya que no solo las personas con discapacidad visual se configuran como clientes potenciales de servicios turísticos y de restauración, sino también sus familiares y/o personas de apoyo³³.

Asimismo, respecto a los tipos de alojamiento, se identificó que el 38% se aloja en viviendas de familiares o amigos; el 18% en hostales; el 15% en hoteles de 3 estrellas; el 13% en hoteles de 1 y 2 estrellas; el 8% en casas de hospedaje; el 6% en hoteles de 4 y 5 estrellas; el 3% en viviendas propias y; el 1% en casas o departamentos alquilados. A su vez, se tiene que, entre las actividades turísticas que más desarrollan las personas con discapacidad por vacaciones, recreación y ocio, el 55% realiza actividades de naturaleza; el 43% actividades urbanas; el 37% actividades de diversión y entretenimiento; el 33% actividades de aventura; el 27% actividades de sol y playa y; el 24% actividades culturales³⁴.

Así, entre los servicios turísticos usados por las personas con discapacidad en sus viajes por vacaciones, recreación u ocio³⁵, destacan:

- Restaurantes (77%)
- Hospedaje (57%)
- Paquetes turísticos, tours o servicios ofrecidos en agencias de viajes y turismo (27%)
- Servicios de guiado turístico (26%)
- Museos, centros de interpretación y/o similares (23%)
- Servicio de transporte turístico (22%)

Cabe precisar que, entre los aspectos que encontró el turista con discapacidad en los lugares turísticos, en su mayoría, se encuentran en un nivel adecuado para su tipo de discapacidad³⁶. En específico, se observa que el 49% de personas con discapacidad manifiestan haber contado con personal especializado para brindarle la información y orientación en el lugar visitado con medios aumentativos y alternativos de comunicación, como el sistema braille.

Así, si bien la información brindada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo permite evidenciar un nivel adecuado de satisfacción en dichos servicios, no se cuenta con información cuantitativa respecto al total de personas con discapacidad visual que accedieron a documentos impresos en sistema braille en los servicios turísticos y de restauración. Ello, en razón a que, al contar con información desagregada por tipo de discapacidad, por un lado, se podrá identificar el nivel de satisfacción de las personas con discapacidad visual en los servicios turísticos y de restauración, pues las demandas de las personas con discapacidad varían de acuerdo a sus necesidades generando su

³³ De acuerdo a la información reportada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en la Guía de Accesibilidad, Turismo para Todos, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 199-2021-MINCETUR. Pp. 17 - 18. En:

https://turismoemprende.pe/pdf/2023/GUIA_DE_ACCESIBILIDAD_TURISMO_PARA_TODOS.pdf

³⁴ Ídem. Pp. 18.

³⁵ Ídem. Pp. 19.

³⁶ Ídem.

conurrencia o desistimiento y; por otro lado, permitirá evaluar la calidad de la prestación de dichos servicios.

Sobre el particular, de acuerdo un trabajo de investigación, respecto al análisis del turismo para las personas con discapacidad en el Perú³⁷, se advierte que las personas con discapacidad tienen la tendencia a alojarse en hoteles de 4 y 5 estrellas sin considerar el costo, dado que éstos otorgan mejores servicios y facilidades de accesibilidad. En atención a ello, **el estudio pone en relevancia la necesidad de implementar: i) el uso de la señalización con sistema braille en las habitaciones y ascensores; pues resalta que ésta debe indicar claramente las áreas de servicios y su introducción del sistema braille en los ascensores para la señalización adecuada** y; ii) la edición y difusión de material informativo accesible para personas con discapacidad, el cual puede consistir en guías, catálogos, brochures con tipografía especial de regular tamaño y/o impresos en sistema braille.

Adicionalmente, el estudio revela que, en el caso de los restaurantes, el tratamiento otorgado a los turistas con discapacidad es el mismo que para cualquier turista en general, pues no se desarrolla una forma de atención o tratamiento especial que muestre una atención de calidad a la persona con discapacidad. En específico, en la mayoría de los casos no se cuenta con acceso a la información en sistema braille en las cartas de consumo (menú) o señalización que informe y oriente al turista con discapacidad; solo algunos hoteles de alto nivel satisfacen aceptablemente esta necesidad, pero en los hoteles de menos de cuatro estrellas, las limitaciones son más visibles³⁸.

Asimismo, de acuerdo a un análisis llevado a cabo en el año 2020 a la cadena de accesibilidad turística para personas con discapacidad visual a los atractivos turísticos del Dameró de Pizarro en Lima³⁹, se puso en evidencia la carente accesibilidad del turismo para personas con discapacidad. En dicho escenario de estudio, se identificó que el 35.5% de los entrevistados indicó que recibió alguna vez información turística mediante folletos, resaltando que estos no se encontraban en sistema braille. Por otro lado, las personas que se acercaron a una oficina de turismo fueron el 25% de los encuestados, de los cuales el 50% recibió información oral, y el otro 50% indicó que no recibió servicios accesibles como folletos en sistema braille. Con relación a las ofertas de alojamiento y gastronomía accesibles, se consultó si el número de restaurantes accesibles a las necesidades de las personas con discapacidad visual que se encuentran alrededor del atractivo representan una oferta suficiente. La respuesta fue negativa en tanto ninguno cuenta con cartas impresas en sistema braille.

Ahora bien, con fecha de 28 de septiembre de 2023, se sostuvo una reunión con personas con discapacidad visual y organizaciones que las representan, a efectos de contar con experiencias para canalizar una postura como Conadis para la problemática enmarcada en la propuesta de reglamentación de la Ley N° 31707. Así, de la citada reunión, se trasladaron los siguientes aspectos:

- Los documentos en sistema braille promueven la autonomía de las personas con discapacidad, no obstante, se debe precisar que no todas las personas con

³⁷ Bravo Pinto, H. F. (2000). Turismo para discapacitados en el Perú.

³⁸ Ídem.

³⁹ Mejía Saavedra, K. K. (2020). Análisis de la cadena de accesibilidad turística para personas con discapacidad visual a los atractivos turísticos del Dameró de Pizarro, Lima–2020. Pp. 30.

discapacidad saben leer y escribir en sistema braille. Sobre este extremo, también se precisa que, si bien la población con discapacidad que usa sistema braille es pequeña, aún tienen la demanda de contar con materiales en sistema braille para que accedan a la información.

- En el caso de los restaurantes, advierten la importancia de implementar información mínima y necesaria en sistema braille, por ejemplo, los horarios de atención, la posibilidad de hacer reservas, qué tipo de platos ofrece el restaurante y qué no (comida vegana, comida china, brasas, parrillas, cevicherías, etc), qué tipo de ambientes tiene a disposición (pet friendly, zona de juegos infantiles, etc), el aforo, si cuenta con estacionamiento, entre otras características del servicio. Ello, debido a que, al acudir al establecimiento, muchas veces no pueden acceder porque no cuentan con información previa sobre el servicio.
- De igual manera para el caso de hoteles, por ejemplo, también señalan que deberían contar con al menos un documento en sistema braille que explique a qué número se debe llamar para el servicio a la habitación, para el caso de pérdidas de pertenencias, lugar en dónde se encuentran las salas de reuniones de los eventos que se realizan en el hotel, números de los pisos fijados en la pared para la orientación adecuada, qué incluye el servicio y qué no, etc.
- Además, señalan que algunos hoteles cuentan con cartas en sistema braille, pero éstas están en inglés. Por ello, se menciona la necesidad de contar con una validación por parte de organizaciones como la Unión de Ciegos del Perú; así como la supervisión de la adecuada implementación.

Cabe precisar que la Ley N° 31707, establece la obligación de implementar el sistema braille a las empresas que brinden el servicio de restauración y servicios turísticos. Al respecto, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo⁴⁰ trasladó la problemática de los representantes del sector privado, quienes indicaron que los prestadores de servicios turísticos cuentan con limitada o ausente oferta de servicios turísticos en elementos impresos, dado que la mayoría hace uso de medios digitales considerando que, en muchos de los casos se trata de información variable. Por lo que, resulta oportuno precisar la importancia de evitar la imposición de documentos específicos (guías, trípticos informativos, folletos, etc) para su impresión en sistema braille; pues quedará a discreción de la empresa.

Escenario contrario sucede en los servicios de restauración, pues tal como se señala en la Resolución 2758-2019/SPC-INDECOPI, del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi):

(...) el Código obliga a los proveedores a proporcionar a los consumidores, sin distinción alguna, toda la información relevante sobre las características de los productos y servicios que oferten, siendo un elemento importante en la decisión de compra el precio, a efectos de que

40 De acuerdo con el Oficio N° 1175-2023-MINCETUR/VMT/DGPDT, de fecha 10 de agosto de 2023, que traslada el Informe 0090-2023-MINCETUR/VMT/DGPDT/DNCT-MRN, elaborado por la Dirección de Normatividad y Calidad Turística de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Turístico del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

*los propios consumidores puedan realizar una adecuada elección o decisión de consumo. Siendo así, correspondería que un proveedor **consigne en sus cartas** de comida el precio de sus platos, sin hacer distinción alguna, y menos aún por razón de sexo. (resaltado nuestro)*

En ese sentido, es importante resaltar que la lógica de considerar a las cartas como el instrumento idóneo para su impresión en sistema braille es que, se constituye como el medio para determinar finalmente el consumo. En efecto, los servicios de restauración informan la oferta de sus servicios a través de sus cartas de comida; pues es al menú al que tienen intención de acceder de acuerdo a las preferencias del consumidor final.

Como se advierte, la falta de formatos accesibles como lo son los documentos impresos en sistema braille, generan como consecuencia que un grupo de personas con discapacidad visual, usuarias del sistema braille para leer y escribir, ven afectada su disfrute de los servicios turísticos y de restauración, en igualdad de condiciones que los demás. Ello, en razón a que se enfrentan a barreras comunicacionales o, incluso, dada la falta de condiciones de accesibilidad desisten de ir a estos lugares. Así, corresponde realizar las siguientes precisiones:

- La obligación expresa que las empresas que ofrecen servicios turísticos y de restauración deben ofrecer información en sistema braille.
- Cuando se hace referencia a información, implica contar con formatos en sistema braille, considerando la naturaleza del servicio que se ofrece.
- Los tipos de restaurantes que se encuentran en el ámbito de aplicación de la norma en cuestión.
- Establecer que se debe entender cuando en se hace mención al 5% de la oferta de las empresas que ofrecen servicios de restauración y turísticos.

Ante dicha situación, y en el marco de la aprobación de la Ley N° 31707, Ley que modifica la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, para implementar el sistema braille en servicios de restauración y servicios turísticos a nivel nacional, se plantea la incorporación de los numerales 21-A.1, 21-A.2, 21-A.3 y 21-A.4 del 21-A.- Accesibilidad en la información que se brinda en los servicios de restauración y servicios turísticos, de acuerdo a los siguientes términos:

Artículo 21-A.- Accesibilidad en la información que se brinda en los servicios de restauración y servicios turísticos

21-A-1 Los servicios de restauración y servicios turísticos están obligados a poner a disposición de las personas con discapacidad visual ejemplares impresos en sistema braille con la información de las principales características e implicancias del servicio en sus cartas, afiches, guías, boletines, puntos de información, entre otros documentos en los que se presente o se brinde información de su oferta. Esto puede incluir la descripción de la oferta, información de aforo, tipo de ambientes con los que cuenta, horarios de atención, ubicación, sedes o sucursales adicionales, medios de pago, puntos de contacto, entre otro tipo de información que considere pertinente. Asimismo, debe asegurar que la impresión del texto en sistema braille se encuentre en el idioma español.

21-A-2 Se entiende por servicios de restauración a los establecimientos que expendan comidas y bebidas al público, sin contar con clase y categoría; así como los que ostenten o no categorización y/o cuenten con calificación de “restaurante turístico”. Asimismo, se entiende por servicios turísticos a todos los servicios que tienen el objeto principal de proporcionar servicios turísticos directos de utilidad básica e indispensable para el desarrollo de las actividades de los turistas, los cuales pueden ser brindados a través de personas naturales o jurídicas que participan en la actividad turística, de acuerdo con el Anexo N° 01 de la Ley N°29408, Ley General de Turismo.

21-A-3 Los servicios de restauración consideran el número total de su oferta para determinar el 5% de ejemplares impresos en sistema braille. En caso de que el número resulte inferior a uno y/o el establecimiento cuente con una carta virtual, los servicios de restauración deben contar con al menos un ejemplar impreso en sistema braille.

21-A-4 Los servicios turísticos consideran el número total de los elementos impresos relacionados con la oferta de sus servicios para determinar el 5% de ejemplares impresos en sistema braille. En caso de que el número resulte inferior a uno y/o se cuente con información a través de medios virtuales, los servicios turísticos deben contar con al menos un ejemplar impreso en sistema braille.

b) Sobre el bajo nivel de oferta pública y/o privada del servicio de impresión en sistema braille

Uno de los principales problemas para la implementación de servicios de impresión en sistema braille, a nivel nacional, es la adquisición de impresoras braille; ya que estos dispositivos presentan costos elevados en el mercado, lo que podría dificultar su adquisición a proveedores de servicios turísticos y de restauración, especialmente aquellos de menor tamaño. Algunos de los precios de una impresora braille de características básicas poseen un precio superior a los 3000 USD y no están disponibles en el país⁴¹. El servicio de impresión en sistema braille permite generar los caracteres del lenguaje en forma precisa, ayudando a aumentar la cantidad de material accesible para las personas con discapacidad visual en los servicios públicos (tales como los servicios turísticos y de restauración) y, en consecuencia, fomentando la inclusión y el respeto por sus derechos y libertades fundamentales.

⁴¹ Cobos Granada, B. V. (2023). *Construcción de una impresora Braille de bajo costo* (Bachelor's thesis).

Al respecto, desde la Biblioteca Nacional del Perú, se presta el servicio de impresión en sistema braille gratuito; no obstante, el servicio gratuito forma parte del programa Tiflos BNP⁴², el cual está dirigido exclusivamente a personas con discapacidad visual, mas no a entidades públicas o entidades privadas que prestan servicios públicos. Ahora bien, en atención a las disposiciones contempladas en la Ley N° 31707, la Biblioteca Nacional del Perú presentó, con fecha de 17 de abril de 2024, el servicio de transcripción e impresión en sistema braille para restaurantes y hoteles a un costo accesible; el cual estará a cargo de personas con discapacidad visual capacitadas en adaptación e impresión en sistema braille. Así, el panorama ya no se reduce a la promoción del acceso y uso de material documental bibliográfico accesible en el ciudadano, sino que alcanza a restaurantes y hoteles, ello se respalda en la carta de compromiso firmada por la Biblioteca Nacional del Perú para lograr el acceso, difusión y promoción de la impresión de este nuevo servicio con la Asociación de Hoteles, Restaurantes y Afines (AHORA) y la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR)⁴³.

Por otro lado, de la información recogida de los Centros de Recursos de Educación Básica Especial⁴⁴ (CREBE) del Ministerio de Educación, se tiene que, de 26 CREBE declarantes, el 38% cuenta con impresora Braille, los cuales son de las regiones de Apurímac, Arequipa - DRE, Arequipa - Ugel Arequipa norte, Ayacucho, Cajamarca, Callao, La Libertad, Pasco - DRE, Piura y San Martín. Cabe resaltar que, el servicio de impresión en sistema braille únicamente se realiza en los productos elaborados y/o adaptados para el uso exclusivo de las y los estudiantes con discapacidad visual del sector.

A nivel privado, existen pocas iniciativas que promueven el ejercicio inclusivo de implementar documentos en sistema braille en servicios turísticos y de restauración. Un ejemplo de ello, es Yapaykuy⁴⁵, el cual presta servicios inclusivos en empresas como la traducción normada a sistema braille en cartas, brochures y señaléticas. Actualmente, esta empresa nacional tiene alianzas con más de 100 negocios de Perú, entre los que destacan la cevichería Mi Barrunto, Pinkberry, Madam Tusan, El Hornero, Embarcadero 41, Pizza Hut, Kentucky Fried Chicken (KFC), Starbucks, Metro, entre otros⁴⁶.

Otro claro ejemplo es la Asociación Vuela Colibrí⁴⁷ que, en el año 2020, rediseñó la carta del restaurante Gianfranco Caffé adaptando las cartas de dos de sus locales en sistema

⁴² Servicios bibliotecarios accesibles para personas con discapacidad visual, que está especialmente diseñado para acercar el libro, la lectura y la información en formatos accesibles de lectura como el Braille, el audiolibro y el libro digital, a personas con ceguera o con baja visión de todo el país.

⁴³ Biblioteca Nacional del Perú (17 de abril de 2024). *BNP presenta servicio de transcripción e impresión en sistema Braille para restaurantes y hoteles*. Nota de prensa. En: <https://www.gob.pe/es/n/939195>

⁴⁴ Información remitida al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad mediante Oficio N° 01213-2023-MINEDU/SG-OGA del 27 de septiembre de 2023, que adjuntó el Informe Informe N° 337-2023-MINEDU/VMGP-DIGESE-DEBE-CENAREBE.

⁴⁵ Startup nacional que tiene como objetivo la inclusión de las personas con discapacidad en cada aspecto de la sociedad. Para mayor información, visitar: <https://yapaykuy.com/>

⁴⁶ La República (25 de octubre de 2023). *Yapaykuy, la startup peruana que transforma negocios en lugares inclusivos usando tecnología*. En: <https://larepublica.pe/tecnologia/actualidad/2023/10/25/yapaykuy-la-startup-peruana-que-transforma-negocios-en-lugares-inclusivos-usando-tecnologia-2091758>

⁴⁷ Institución comprometida con la mejora en la calidad de vida y la generación de oportunidades de igualdad con equidad para las personas con discapacidad en el Perú. Para mayor información, visitar: <https://hafperu.org/collections/vuela-colibri>

braille y en pictograma⁴⁸. Así también, se destaca la iniciativa del restaurante Pardos Chicken⁴⁹, pues puso en marcha la inclusión de cartas impresas en sistema braille en todos sus establecimientos y el Museo de Pachacamac, el cual ofrece a los visitantes una Guía Braille a la entrada de la sala permanente del museo con los textos explicativos para la sala de exposición⁵⁰.

Ahora bien, es importante resaltar la capacidad operativa con que cuentan los gobiernos regionales y locales, pues son éstos quienes, de acuerdo con sus planes estratégicos institucionales, pueden prestar el servicio de impresiones de texto en sistema braille para los servicios de restauración y servicios turísticos, de considerarlo necesario. Tal como lo señala Brossard del Rosario *“desde la objetividad, cualquier gestión municipal es desarrollada a partir de la calidad y suficiencia de recursos con que se cuenta para operar y lograr metas y objetivos”*⁵¹. No obstante, la realidad refleja que son muy pocos los gobiernos regionales y locales que llevan a cabo este servicio.

Por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima⁵², informa que el área de Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA) y la Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED), viene realizando el plan de servicio para el uso de las impresoras braille, de acuerdo el artículo 48° de la Ordenanza N° 2273 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el cual señala que *“El uso de cartillas braille se promueve desde la municipalidad, incentivando a los restaurantes para el acondicionamiento de este formato según lo dispuesto por la ley”*. No obstante, a la fecha, este tipo de servicio viene siendo implementado.

Así también, la Municipalidad de Miraflores, en el marco del programa Miraflores Inclusiva y Accesible⁵³, llevó a cabo el servicio de impresión en sistema braille de las cartas de menú de 25 restaurantes mirafloresinos. La información resalta que *“Miraflores es el primer y único gobierno local que cuenta con una impresora Braille, adquirida en el 2014 con la finalidad de brindar servicios que promuevan la independencia y autonomía en las personas con discapacidad visual”*. Este servicio extendió su impresión de cartas en sistema braille a nivel nacional a las cadenas de KFC, Pizza Hut, Madam Tusan, Chilis, Pinkberry, Starbucks y Burger King⁵⁴.

⁴⁸ El Comercio (26 de febrero de 2020). *¿Cómo es leer la carta de un restaurante hecha en sistema braille?*. En: <https://elcomercio.pe/somos/estilo/como-es-leer-la-carta-de-un-restaurante-hecha-en-sistema-braille-noticia/>

⁴⁹ Pardos (23 de octubre de 2018). *Cartas Brailes para una Experiencia Pardos más inclusiva*. En: <https://www.pardoschicken.pe/2018/10/cartas-brailes-para-una-experiencia-pardos-mas-inclusiva>.

⁵⁰ <https://pachacamac.cultura.pe/servicios/guia-braille>

⁵¹ Brossard del Rosario, F. (2010). Capacidad operativa del gobierno local para la promoción del comercio justo y la incorporación de sus beneficiarios en los planes de desarrollo local: Municipalidad Provincial de Sullana-Piura.

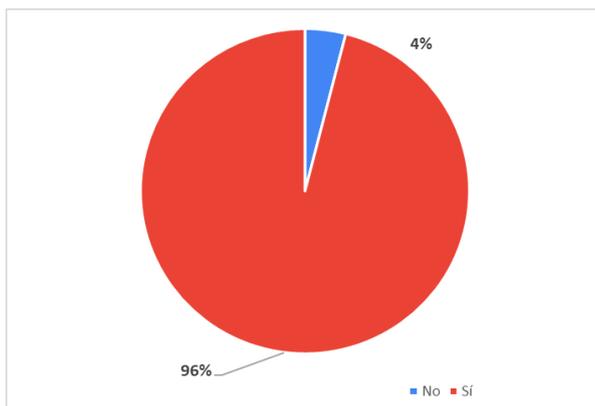
⁵² Información remitida al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad mediante Oficio N° D000399-2023-MML-GDH del 22 de septiembre de 2023, que adjuntó el Informe Informe N° D000262-2023-MML-GDH-SBPSI.

⁵³ Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (2017). *Cartas en sistema Braille para restaurantes limeños*. Nota Informativa. En: <https://www.gob.pe/institucion/conadis/noticias/22261-cartas-en-sistema-braille-para-restaurantes-limenos>

⁵⁴ Municipalidad Distrital de Miraflores (2018). *Rendición de cuentas 2018, Octavo año de gestión*. Editorial Imprenta Cadillo. Lima, Perú. En: https://www.miraflores.gob.pe/Gestorw3b/files/pdf/5553-32183-rendicion_de_cuentas_2018.pdf

De lo descrito, se advierte que la oferta pública y/o privada del servicio de impresión en sistema braille es mínima; por lo que, al existir poca oferta, el costo del servicio, especialmente para las empresas pequeñas, podría ser alto, dificultando su implementación. Así, a efectos de poner en evidencia los bajos niveles de oferta pública respecto al servicio de impresión en sistema braille, desde el Conadis se llevó a cabo una encuesta⁵⁵ dirigida a las OMAPED a nivel nacional. Los resultados de la encuesta evidenciaron que 96 de las 100 OMAPED encuestadas, consideran que es importante implementar el servicio de impresión en sistema braille.

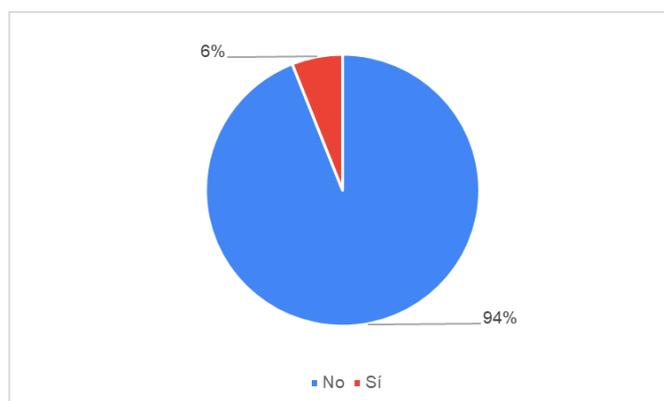
Gráfico N° 8. OMAPED que consideran importante la implementación del servicio de impresión en sistema braille (2023)



Fuente: CONADIS (2023). Encuesta a Oficinas Municipales de Atención a Personas con Discapacidad: Implementación de la Ley 31707.

No obstante, se evidencia que de las 100 OMAPED encuestadas, sólo 6 (6%) cuentan con impresoras en sistema braille y 94 (94%) no cuentan con dichas impresoras. Siendo sólo las OMAPED de Puyca de la región Arequipa, OMAPED de Jaén de la región Cajamarca, OMAPED de Huacchis de la región Ancash, OMAPED de Ayna - San Francisco de la región de Ayacucho, OMAPED de Challhuahuacho de la región Apurímac y la OMAPED de Taurija de la región de La Libertad.

Gráfico N° 9. OMAPED encuestadas con impresoras en sistema braille (2023)



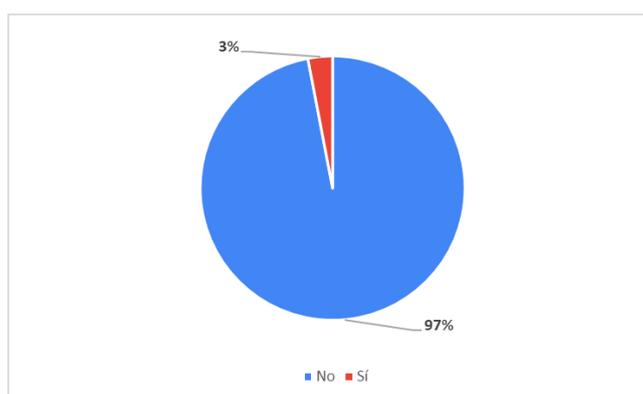
⁵⁵ Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (2023). Encuesta a Oficinas Municipales de Atención a Personas con Discapacidad: Implementación de la Ley 31707.

Fuente: CONADIS (2023). Encuesta a Oficinas Municipales de Atención a Personas con Discapacidad: Implementación de la Ley 31707.

Cabe precisar que, de estas 6 OMAPED, sólo 2, la OMAPED de Jaén de la región Cajamarca y la OMAPED de Challhuahuacho de la región Apurímac, reportan prestar el servicio de impresión en sistema braille en sus respectivas jurisdicciones. Y, 1 OMAPED, la OMAPED de Jamalca de la región Amazonas reporta no contar con impresora en sistema braille; sin embargo, señala que sí cuenta con el servicio de impresión en sistema braille para las entidades públicas y privadas.

Así, se tiene 93 OMAPED que no cuentan con impresoras en sistema braille y, por ende, no prestan el servicio de impresión en sistema braille; 1 OMAPED que no cuenta con impresora en sistema braille, pero sí presta el servicio de impresión en sistema braille; y, 6 OMAPED que sí cuentan con impresoras en sistema braille, no obstante, debido a motivos no reportados, 4 de ellas no prestan el servicio de impresión en sistema braille. De lo anterior se desprende que el 97% del total de OMAPED encuestadas no cuentan con el servicio de impresión en sistema braille.

Gráfico N° 10. OMAPED encuestadas que cuentan con el servicio de impresión en sistema braille (2023)



Fuente: CONADIS (2023). Encuesta a Oficinas Municipales de Atención a Personas con Discapacidad: Implementación de la Ley 31707.

Como se advierte, la oferta de servicio de impresión en sistema braille es poca para que las empresas de servicios turísticos y servicios de restauración puedan imprimir información en un formato adecuado para las personas con discapacidad visual. Entonces, si bien puede existir la intención de contar con estos formatos, en la medida que en nivel nacional no existe una oferta de impresión en sistema braille, que las empresas adquieran por sí mismas las impresiones, no podría resultar rentable, toda vez que la afluencia de personas con discapacidad puede ser baja y su valor como activo se deprecia en el tiempo.

Finalmente, es importante resaltar la necesidad no solo de implementar el servicio de impresión en sistema braille; sino que, además, ejercer acciones de supervisión de la implementación de documentos en sistema braille por parte de las empresas de servicios turísticos y de restauración. Para tal efecto, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo⁵⁶ recomienda lo siguiente: "*Los gobiernos regionales a través de sus*

56 De acuerdo con el Oficio N° 1175-2023-MINCETUR/VMT/DGPDT, de fecha 10 de agosto de 2023, que traslada el Informe 0090-2023-MINCETUR/VMT/DGPDT/DNCT-MRN, elaborado por

Direcciones o Gerencias Regionales de Comercio Exterior y Turismo, o las que hagan sus veces, supervisa el cumplimiento de la disposición de oferta en sistema braille a la que se encuentran obligadas las empresas que brindan el servicio de restauración y/o servicios de hospedaje y/o servicios de agencias de viajes y turismo y/o entre otros, en el marco de lo dispuesto en la Ley N.º 29408 Ley General de Turismo". No obstante, resalta que, actualmente la mayoría de los órganos competentes cuentan con limitaciones de recursos que impiden el cumplimiento de las funciones transferidas en materia de turismo, en el marco de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Esta situación trae consigo que exista una limitada oferta de información en sistema braille en diferentes actividades, incluyendo las de ocio y/o entretenimiento como son los servicios turísticos y de restauración. De esa manera, se concluye que existe la necesidad de contar con formatos en sistema braille; no obstante, los costos que puede implicar ello, puede afectar económicamente a las empresas, especialmente pequeñas, además, existen pocas iniciativas de servicios de ocio y/o recreativas que cuenten con materiales en sistema braille, lo cual representa una barrera a las personas con discapacidad visual, usuarias del sistema braille. Así, en atención a ello, se considera importante hacer la precisión sobre lo siguiente:

- Establecer que la oferta del servicio de impresión en sistema braille a nivel público es la Biblioteca Nacional del Perú, y gobiernos subnacionales.
- Establecer que corresponde a los gobiernos regionales y locales supervisar el cumplimiento de la oferta de formatos en sistema braille en los servicios turísticos y de restauración.
- Establecer que se realizará la supervisión posterior de las disposiciones establecidas en el reglamento en aras de garantizar que se cumpla con el derecho a la accesibilidad en la información a través de formatos en sistema braille.

Así, se propone la incorporación de los siguientes numerales:

(...)

21-A-5 Los gobiernos regionales, a través de sus Direcciones o Gerencias Regionales que tienen a su cargo las actividades relacionadas al Comercio Exterior y Turismo, supervisan que las empresas que brindan el servicio de restauración y/o servicios de hospedaje y/o servicios de agencias de viajes y turismo y/o entre otros, en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 29408 Ley General de Turismo, cumplan con contar con información impresa en sistema braille, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 21-A-3 y 21-A-4. Para el caso de aquellos establecimientos que brindan servicios de restauración y no cuentan con categorización ni calificación de “restaurante turístico”, son los gobiernos locales quienes se encuentran a cargo de dicha supervisión.

21-A-6 Los gobiernos regionales y locales, de acuerdo con su capacidad operativa, brindan el servicio de impresiones de texto en sistema braille para los servicios de restauración y servicios turísticos a una tarifa que no exceda del costo de producción y operaciones. La Biblioteca Nacional del Perú brinda el servicio de impresión de texto en sistema braille, en tanto se le sea solicitado. No se excluyen los servicios ofrecidos por otras organizaciones privadas.

21-A-7 La recaudación generada por el servicio de impresiones en sistema braille se utiliza exclusivamente para la operación y buen funcionamiento, garantizando la disponibilidad, calidad y sostenibilidad del servicio.

21-A-8 El CONADIS establece los lineamientos básicos para el adecuado funcionamiento del servicio de impresión en sistema braille.

21-A-9 El CONADIS, en el marco de su rectoría del Sinapedis, realiza de oficio y de forma aleatoria la verificación posterior del cumplimiento a las disposiciones.

c) Sobre las definiciones para comprender a cabalidad la regulación de los servicios de asistencia personal y cuidados

Se modifica el artículo 3 del Reglamento de la LGPCD, en el cual se incluye un conjunto de definiciones que resultan fundamentales para una comprensión completa de la normativa; considerando que, define los conceptos de asistente/a personal, asistencia personal, cuidador/a, cuidados, espacios de respiro, persona con discapacidad en situación de dependencia y plan de asistencia personal.

1. Asistente/a personal

La Observación General N°5 del Comité CDPD, señala como un elemento diferenciador de la asistencia personal con otros tipos de ayuda personal la “relación personal” entre el asistente personal y la persona con discapacidad⁵⁷. De manera expresa, señala que “los asistentes personales deben ser contratados, capacitados y supervisados por las personas que reciban la asistencia, y no deben ser compartidos sin el consentimiento pleno y libre de cada una de estas personas”⁵⁸. Se agrega que “el concepto de asistencia personal en que la persona con discapacidad no ejerce plenamente la libre

⁵⁷ Comité sobre los Derechos de la Persona con Discapacidad. (2017). Observación General N°5, sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, párr. 16.

⁵⁸ Ídem.

determinación y el control de sí misma no se considerará conforme con el artículo 19”⁵⁹ Queda claro que la figura del asistente personal prioriza la independencia y autonomía de la persona con discapacidad, siendo ella quien tiene total control del apoyo que le brinda el asistente personal. Por ello, consideramos importante que la se incluya en la definición de asistente personal que sea “capacitada en la libre determinación y autonomía personal”.

A partir de un primer sondeo con sociedad civil manifestaron que por la naturaleza del asistente personal no debería “tener un vínculo familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad con la persona con discapacidad”. En este punto hay que tener en cuenta que la persona con discapacidad califica como empleador, es decir, tiene el control sobre el servicio de asistencia personal, lo que implica la capacidad de seleccionar proveedores. Así, debe tener la libertad de personalizar su servicio, planificar y “decidir por quién, cómo, cuándo, dónde y de qué manera se presta, así como dar instrucciones y dirigir a las personas que los presten”⁶⁰. La dinámica antes descrita no correspondería en una relación familiar.

2. Asistencia personal

El artículo 19 de la CDPD reconoce el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, señalando como apoyo a la asistencia personal. De manera literal, menciona que las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación. Asimismo, en la Observación General N°5 el Comité CDPD refuerza la idea que la asistencia personal es una forma de apoyo al señalar que: “la vida independiente e inclusiva en la comunidad es una idea históricamente procedente de las personas con discapacidad que reivindican ejercer el control sobre la manera en que quieren vivir, mediante la creación de formas de apoyo que potencien el pleno ejercicio de sus derechos, como la asistencia personal”⁶¹. Es por ello, que en nuestra definición de asistencia personal denominamos a esta como un “tipo de apoyo”.

A lo largo de la observación General N°5, el Comité CDPD resalta que “la autonomía personal y la libre determinación son fundamentales para la vida independiente, incluidos el acceso al transporte, la información, la comunicación y la asistencia personal (...)”⁶². Así, la asistencia personal controlada por la persona con discapacidad es un apoyo para realizar el conjunto de actividades cotidianas, de gestión y sostenibilidad de la vida, personalizadas a las necesidades individuales y circunstancias vitales de cada una. En efecto, la independencia como forma de autonomía personal implica que la

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

persona con discapacidad no se vea privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida y sus actividades cotidianas⁶³.

Asimismo, en concordancia con el artículo 19 de la CDPD, el asistente personal no debe ser “compartido” sin el consentimiento pleno y libre de las personas con discapacidad⁶⁴. El hecho de compartir a los asistentes personales podría limitar y obstaculizar la libre determinación y la participación espontánea en la comunidad.

3. Cuidador y cuidados

Al respecto, se sustentan las definiciones a partir de las nociones de la Ley Modelo Interamericana de Cuidados elaborada por la Comisión Interamericana de Mujeres, el cual en su artículo 4 señala que “cuidados” es “el amplio conjunto de actividades cotidianas de gestión y sostenibilidad de la vida, que se realizan dentro o fuera del ámbito del hogar, y que permiten el bienestar físico, biológico y emocional de las personas, y en especial, de aquellas que carecen de autonomía para realizarlas por sí mismas. El trabajo de cuidados comprende el autocuidado, el cuidado directo de otras personas, la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado y la gestión del cuidado”⁶⁵.

Añadido a ello, el concepto de cuidado y autocuidado, en la Conferencia de Quito de 2007 se comenzó por reconocer que existe un “derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado”. Posteriormente, los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), incluido el Estado peruano, en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, reunidos en Buenos Aires, del 8 al 11 de noviembre de 2022, aprobaron el Compromiso de Buenos Aires, el cual en su numeral 8 reconoce al cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado, tal como se señala a continuación:

8. Reconocer el cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género.

14. Reconocer la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, e implementar políticas, servicios e infraestructuras accesibles para garantizar su derecho al cuidado, a cuidar y al autocuidado, teniendo en cuenta sus necesidades específicas, incluido el uso de ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo.

También, en la Ley Modelo Interamericana de Cuidados, elaborada por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) se reconoce cuatro dimensiones constitutivas del

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Comisión Interamericana de Mujeres. (2022). Ley Modelo Interamericana de Cuidados, art.4.

trabajo de cuidados: i) el autocuidado, ii) el cuidado directo de otras personas, iii) la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado y iv) la gestión del cuidado.

En tanto, se puede conceptualizar que “el autocuidado es una invitación a ser una persona consciente y hacerse cargo de sí misma, ejercer las libertades fundamentales con responsabilidad, conocerse, reconocer sus sentimientos, emociones, deseos, aspiraciones y descubrir las motivaciones e intereses que le impulsan a actuar mediante habilidades comunicativas para la vida”. Así, en la práctica el autocuidado, se materializa en tiempos de introspección, ejercicio, alimentación saludable, higiene, descanso, entre otros.

4. Espacios de respiro

Respecto del concepto de cuidado y autocuidado, en la Conferencia de Quito de 2007 se comenzó por reconocer que existe un “derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado”⁶⁶. Posteriormente, los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), incluido el Estado peruano, en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, reunidos en Buenos Aires, del 8 al 11 de noviembre de 2022, aprobaron el Compromiso de Buenos Aires, el cual en su numeral 8 reconoce al cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado, tal como se señala a continuación:

8. Reconocer el cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género⁶⁷.

14. Reconocer la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, e implementar políticas, servicios e infraestructuras accesibles para garantizar su derecho al cuidado, a cuidar y al autocuidado, teniendo en cuenta sus necesidades específicas, incluido el uso de ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo⁶⁸.

Adicionalmente, en la Ley Modelo Interamericana de Cuidados, elaborada por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) se reconoce cuatro dimensiones constitutivas del trabajo de cuidados: i) el autocuidado, ii) el cuidado directo de otras personas, iii) la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado y iv) la gestión del cuidado⁶⁹.

66 Pautassi, L. (2020). La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID-19 en América Latina. Oportunidades en riesgo, p. 82.

67 CEPAL. (2022). XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Compromiso de Buenos Aires, numeral 8.

68 CEPAL. (2022). XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Compromiso de Buenos Aires, numeral 14.

69 OEA. (2022). Ley Modelo Interamericana de Cuidados, pág.15.

En tanto, se puede conceptualizar que “el autocuidado es una invitación a ser una persona consciente y hacerse cargo de sí misma, ejercer las libertades fundamentales con responsabilidad, conocerse, reconocer sus sentimientos, emociones, deseos, aspiraciones y descubrir las motivaciones e intereses que le impulsan a actuar mediante habilidades comunicativas para la vida”⁷⁰. Así, en la práctica el autocuidado se materializa en espacios de respiro, tiempos de introspección, ejercicio, alimentación saludable, higiene, descanso, entre otros.

Frente a ello se proponen los espacios de respiro para las y los cuidadores de personas con discapacidad mediante un descanso en su labor para prevenir la posible sobrecarga o síndrome del cuidador, permitiéndoles continuar con el desarrollo de su proyecto vital, vida social, laboral y familiar⁷¹.

Finalmente, se propone que las modalidades de respiro pueden ser: estancias para personas con discapacidad en un tiempo determinado, apoyos puntuales individuales o compartidos y acompañamientos temporales.

En el primero, la persona con discapacidad es acogida por un tiempo determinado. Durante el apoyo se ofrecen cuidados personales básicos, actividades ocupacionales y/o de ocio y tiempo libre a las personas atendidas.

En el segundo, se brinda respuesta a demandas concretas de las/os cuidadores de personas con discapacidad por espacios de tiempo definidos y no muy largos. Por ejemplo, los apoyos puntuales individuales que podrían ir a los hogares para apoyar a la persona con discapacidad durante unas horas.

El tercero, como un apoyo que consiste en acompañar a la persona con discapacidad, por un periodo de tiempo limitado, a un servicio al que acude regularmente (escuela, centro ocupacional, centro de día).

5. Persona con discapacidad en situación de dependencia

Al respecto, el artículo 1 de la Ley se tomó como referencia el concepto de “situación de dependencia” del Proyecto de Ley N° 2735/2022-PE de Reconocimiento del Derecho al Cuidado y Creación del Sistema Nacional de Cuidados, presentado por el Poder Ejecutivo, el cual señala que “es un estado de necesidad de apoyos específicos para el desarrollo de las actividades de la vida diaria y la satisfacción de sus necesidades básicas”. Adicionalmente, la Ley Modelo Interamericana de Cuidados elaborada por la Comisión Interamericana de Mujeres señala en su artículo 19 que quienes se encuentren en situación de dependencia son “las personas que requieran apoyos

70 Muñoz & Boris (2008) Estrategias de autocuidado en el personal de un centro de protección simple. *Psicología y Salud*, enero-junio, año/vol. 18, número 001 Universidad Veracruzana, Xalapa, México. p. 125; ONU. (2021). *Guía para autocuidado y cuidado colectivo para personas defensoras de derechos humanos, periodistas, madres y familiares de personas desaparecidas y/o víctimas de feminicidio*, pág.9.

71 MIMP. (2021). *Documento Técnico. Marco conceptual sobre Cuidados*. p.23.

específicos para el desarrollo de sus actividades y la satisfacción de las necesidades básicas para la vida diaria”⁷².

En esa línea, en un primer sondeo con sociedad civil manifestaron su desacuerdo con que se incluya la conceptualización del término “persona con discapacidad en situación de dependencia”, ya que se vincula con la falta de reconocimiento de independencia y autonomía y con la restricción del derecho a la asistencia personal y cuidado sólo a las personas con discapacidad que en situación de dependencia. Ante ello, si bien se concuerda con las observaciones se debe tener presente que la Ley N° 31789, Ley que fortalece el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Sinapedis) creado por la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad en su artículo 1 y 2 señala expresamente el término “personas con discapacidad en situación de dependencia”. Es importante destacar que no se debe llegar a la errónea conclusión que una persona en situación de dependencia no pueda expresar su voluntad. Esta aclaración se incorpora a la conceptualización con el propósito de salvaguardar el derecho a la capacidad jurídica, en plena consonancia con la CDPD.

6. Plan de asistencia personal

Para el cumplimiento del artículo 19 de la CDPD, que reconoce la asistencia personal como forma de independencia e inclusión en la comunidad, la persona con discapacidad debe tener la posibilidad de formular su plan de asistencia personal. En esa línea, la construcción de dicho plan recae en la persona con discapacidad, quien ejerce su autonomía al plasmar sus necesidades individuales.

Dicho enfoque se encuentra respaldado por la Observación General N°5 del Comité CDPD, que esboza que los asistentes personales deben ser contratados, capacitados y supervisados por las personas con discapacidad⁷³. Y, en consecuencia, las personas con discapacidad eligen libremente el grado de control personal a ejercer sobre la prestación del servicio en función de sus circunstancias vitales y sus preferencias⁷⁴.

Si bien, la Observación General N°5 del Comité CDPD no señala textualmente la generación de un plan de asistencia personal se deduce que tal planificación es una herramienta fundamental para la implementación efectiva de la asistencia personal. La creación de un plan de asistencia personal permite a las personas con discapacidad definir de manera específica las áreas de apoyo que necesitan y las funciones que deben cumplir los asistentes personales. Esto incluye actividades diarias, gestión de la vida y sostenibilidad, todas adaptadas a las necesidades y circunstancias individuales de cada persona con discapacidad.

⁷² Comisión Interamericana de Mujeres. (2022). Ley Modelo Interamericana de Cuidados, art.19.

⁷³ Comité sobre los Derechos de la Persona con Discapacidad. (2017). Observación General N°5, sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, párr. 16.

⁷⁴ ídem.

El plan de asistencia personal no solo documenta las necesidades y preferencias de la persona con discapacidad, sino que también establece un marco para la evaluación continua y la adaptación del servicio a medida que cambian las circunstancias vitales. Este enfoque centrado en la persona asegura que la asistencia proporcionada sea flexible y responda de manera efectiva a las necesidades cambiantes, promoviendo así una mayor calidad de vida y una inclusión real en la comunidad.

Por último, la elaboración del plan de asistencia personal debe ser un proceso participativo, en el que la persona con discapacidad tenga el control sobre el contenido y la dirección del plan. Este proceso garantiza que sus derechos y dignidad sean respetados, y que se fomente su autonomía y autodeterminación.

Por todo lo indicado, en la norma se esbozaron las siguientes definiciones:

Artículo 3.- Definiciones

(...)

3.38. Asistente/a personal: Es la persona que brinda apoyo humano de forma remunerada, capacitada en la libre determinación y autonomía personal de la persona con discapacidad, encargada de brindar el servicio de asistencia personal y cuidados sin tener un vínculo familiar con la persona con discapacidad.

3.39. Asistencia personal: Tipo de apoyo específico del cuidado que requieren las personas con discapacidad para realizar actividades cotidianas, de gestión y sostenibilidad de la vida, personalizadas a las necesidades individuales y circunstancias vitales de cada persona con discapacidad, siendo que la persona con discapacidad ejerce el pleno control y dirección sobre este servicio, tomando decisiones bajo libre determinación y autonomía. Implica, además, que la asistencia personal es un servicio remunerado formalizado bajo contrato entre la persona con discapacidad interesada y la persona que brinda el servicio de asistencia, no debe ser compartida sin la previa autorización de la persona con discapacidad.

3.40. Cuidador/a: Es la persona a cargo que brinda los cuidados de forma remunerada o no, pudiendo tener un vínculo familiar o no con la persona con discapacidad.

3.41. Cuidados: Conjunto amplio de actividades de la vida diaria orientadas a proteger, mantener, recuperar y promover las capacidades de las personas, las cuales se realizan dentro o fuera del ámbito del hogar, permitiendo el bienestar físico, biológico y emocional durante el desarrollo de todo el ciclo de la vida, de distintas formas, necesidades y niveles. Pueden ser actividades de aseo, higiene, alimentación, toma de medicamentos, vestido, acompañamiento, ayuda en el desplazamiento, apoyo en la comunicación, actividades de recreación o deporte, entre otras. Los cuidados se pueden brindar de forma remunerada o no. Implica, además, el autocuidado, el cuidado directo de la persona con discapacidad, la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado y la gestión del cuidado.

3.42 Espacios de respiro: apoyo de carácter no permanente, dirigido a familiares cuidadores de personas con discapacidad mediante un descanso en su labor para prevenir la posible sobrecarga o síndrome del cuidador, permitiéndoles continuar con el desarrollo de su proyecto vital, vida social, laboral y familiar. Las modalidades de respiro pueden ser: estancias para

personas con discapacidad en un tiempo determinado, apoyos puntuales individuales o compartidos y acompañamientos temporales.

3.43. Persona con discapacidad en situación de dependencia: persona con discapacidad que se encuentra en un estado de necesidad de formas de apoyos específicos para el desarrollo de las actividades de la vida diaria y la satisfacción de sus necesidades básicas. Esta calificación no implica que la persona con discapacidad no pueda manifestar su voluntad.

3.44. Plan de asistencia personal: es un documento, en el cual se plasma las actividades diarias, de gestión y sostenibilidad de la vida, adaptadas a las necesidades y circunstancias individuales de cada persona con discapacidad. El contenido mínimo del plan incluye las áreas de apoyo y las funciones del asistente personal. La persona con discapacidad tiene el control sobre el contenido y la dirección del plan.

Por tanto, estas definiciones permitirán una identificación apropiada de los casos que se consideren dentro de la aplicación de la norma y así las intervenciones públicas que resulten de estas tendrán una adecuada construcción e implementación. Cabe agregar que, esto responde a la problemática actual sobre la falta de claridad de los términos en la legislación y las políticas públicas.

Finalmente, el presente artículo 3 de definiciones tuvo un proceso de aportes y validación por parte del MIMP y del Ministerio de Educación. Por un lado, con fecha 06 de octubre de 2023, se remite el Informe N°D000154-2023-CONADIS-DPI al Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables del MIMP, la cual justifica la propuesta de adecuación reglamentaria, en el extremo de las definiciones de asistenta/e personal, asistencia personal, cuidador/a, cuidados y Persona con discapacidad en situación de dependencia. Y, en consecuencia, la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres (en adelante, DGPDAEM) del MIMP a través de correo electrónico de fecha 29 de enero de 2024 brinda conformidad a la propuesta de redacción de las definiciones propuestas en el proyecto de reglamento. Del mismo modo la Dirección de Asistencia Técnica y Promoción de Servicios (en adelante, DATPS) del MIMP mediante correo electrónico de fecha 5 de marzo de 2024 brinda conformidad a la propuesta.

Por otro lado, mediante Oficio N°D001559-2023-CONADIS-PRE, de fecha 8 de septiembre de 2023, se presentó la propuesta preliminar del Reglamento de la Ley N° 31789; a fin de contar con las observaciones, comentarios y/o sugerencias del Ministerio de Educación. Y, en consecuencia, la Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística (en adelante, DIGESUTPA) a través del Informe N°00246-2023-MINEDU/VMGP-DIGESUTPA-DISERTPA ha señalado lo siguiente:

- Que en la definición de asistencia personal se incluya textualmente que aplica en el ámbito laboral, educativo y económico, así como que la asistencia personal es un servicio remunerado formalizado bajo contrato entre la persona con discapacidad interesada y la persona que brinda el servicio de asistencia.

- Que en la definición de cuidador se incluya que la persona a cargo de brinda los cuidados puede tener o no un vínculo familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad con la persona con discapacidad.
- Que en la definición de cuidados se detalle textualmente que comprende actividades de aseo e higiene, alimentación y toma de medicamentos, vestido, acompañamiento y ayuda en el desplazamiento, apoyo en la comunicación, actividades de recreación o deporte, entre otras.

d) Sobre la promoción del rol de la familia de la persona con discapacidad

De manera expresa, el artículo 5 de la Ley N° 31789 señala que los gobiernos regionales y locales promueven la formación continua de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad en coordinación con el Conadis y otros Ministerios.

Bajo ese marco, como se ha evidenciado son los familiares de las personas con discapacidad quienes terminan ejerciendo el rol de cuidado, en especial mujeres en su gran mayoría. En efecto, según la ENEDIS, el 40,6% de las personas con discapacidad requieren de apoyos para llevar a cabo sus actividades diarias, siendo que en la mayoría de los casos son los familiares cuidadores: hija (29,2%), la madre (26%), el cónyuge (21,8%) y otros parientes (14,1%) los más frecuentes⁷⁵.

Lo anterior se debe a la existencia de una brecha de acceso a servicios especializados de asistencia personal y de cuidados para personas con discapacidad para su inclusión en la comunidad y la autonomía e independencia en diferentes ámbitos de su desarrollo, tales como la educación, la salud, el trabajo, las tareas cotidianas, entre otras.

Es así que, la limitación en la disponibilidad de servicios especializados genera una repercusión directa en la autonomía de las personas con discapacidad. La inexistencia de servicios para acceder a una atención personalizada y adecuada impacta negativamente en su capacidad para desenvolverse de forma independiente en contextos cotidianos. Este déficit no solo compromete su participación activa en la comunidad, sino que también repercute en su acceso a oportunidades educativas, laborales y de atención médica idónea.

El escenario se complejiza al observar que, a menudo, los cuidadores familiares, a pesar de su disposición, carecen de la capacitación y recursos necesarios para brindar una asistencia óptima. Esta situación no solo repercute en la calidad del cuidado brindado a la persona con discapacidad, sino que también puede generar sobrecarga emocional y física en quienes asumen estas responsabilidades.

En congruencia con la Observación General N° 5, se asegura que el personal que trabaja o vaya a trabajar en servicios relacionados con la discapacidad, como el personal de los servicios, los responsables de la adopción de decisiones y los funcionarios que

⁷⁵ INEI. (2012). Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad (ENEDIS), p.11.

supervisan los servicios para las personas con discapacidad reciban una formación adecuada sobre la vida independiente en la comunidad, en la teoría y en la práctica⁷⁶.

En concordancia con el concepto previamente expuesto acerca de la Asistencia Personal, resulta relevante enfatizar que la autonomía individual y la capacidad de autogestión son aspectos esenciales para el desarrollo de una vida independiente⁷⁷. Así, la asistencia personal debe ser controlada por la persona con discapacidad para que pueda realizar un conjunto de actividades cotidianas, de gestión y sostenibilidad de la vida, personalizadas a las necesidades individuales y circunstancias vitales de cada una. En efecto, la independencia como forma de autonomía personal implica que la persona con discapacidad no se vea privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida y sus actividades cotidianas⁷⁸. Es por ello, la importancia que se enfoque a la asistencia personal con los derechos de vida independiente, autonomía e inclusión en la comunidad.

Ahora bien, el artículo 73⁷⁹ de la LGPCD establece que el Conadis es el rector del SINAPEDIS y, por tanto, se lo ha incluido como el competente para emitir instrumentos técnico normativos que permitan la implementación de los cursos de formación continua y la prestación de servicios de cuidado y asistencia personal. Así también, como el que realice acciones de asistencia técnica, acompañamiento, seguimiento y supervisión para garantizar la correcta prestación de los servicios.

Respecto del rol de los Gobiernos Regionales en el SINAPEDIS se ha considerado que según su Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales tienen funciones en materia de desarrollo social, tal y como se señala a continuación:

- h) Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientando para que la asistencia social se torne productiva para la región con protección y apoyo a los niños, jóvenes, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y sectores sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad.

En concordancia, se ha delimitado dos roles específicos. Por un lado, promover la realización de cursos y/o programas de formación continua de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad, en coordinación con el CONADIS u otras entidades competentes en la materia. Por otro lado, promover, coordinar y articular la implementación de servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad, bajo parámetros de cumplimiento de los derechos de vida independiente, autonomía e inclusión en la comunidad.

⁷⁶ Comité sobre los Derechos de la Persona con Discapacidad. (2017). Observación General N°5, sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, párr. 16.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Literal modificado por el Artículo Único de la Ley N° 31901, publicada el 18 octubre de 2023.

Por todo lo indicado, se formuló las siguientes propuestas normativas:

Artículo 6.- Promoción del Rol de la familia de la persona con discapacidad

(...)

6.6 Los Gobiernos Regionales y Locales, a través de las Gerencias de Desarrollo Social o quienes hagan sus veces, promueven la realización de cursos y/o programas de formación continua de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad, orientados a promover la vida independiente de personas con discapacidad y la generación de espacios de respiro destinados a los familiares cuidadoras/es, en coordinación con el CONADIS u otras entidades competentes en la materia.

6.7 Los Gobiernos Regionales y Locales, a través de las Gerencias de Desarrollo Social o quienes hagan sus veces promueven, coordinan y articulan servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad, bajo parámetros de cumplimiento de los derechos de vida independiente, autonomía e inclusión en la comunidad y en coordinación con el Conadis.

6.8 El Conadis emite los instrumentos técnico normativos que permitan la implementación de los cursos de formación continua y la prestación de servicios de cuidado y asistencia personal. Así también, realiza acciones de asistencia técnica, acompañamiento, seguimiento y supervisión para garantizar la correcta prestación de los servicios.

Artículo 83-A.- Rol de los Gobiernos Regionales en el SINAPEDIS

Los gobiernos regionales, en el marco del SINAPEDIS, tienen los siguientes roles:

(...)

h) Promover la realización de cursos y/o programas de formación continua de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad, en coordinación con el CONADIS u otras entidades competentes en la materia.

i) Promover, coordinar y articular la implementación de servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad, bajo parámetros de cumplimiento de los derechos de vida independiente, autonomía e inclusión en la comunidad.

Artículo 83-B.- Rol de los Gobiernos Locales en el SINAPEDIS

Los gobiernos locales, en el marco del SINAPEDIS, tienen los siguientes roles:

(...)

g) Promover la realización de cursos y/o programas de formación continua de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad, en coordinación con el CONADIS u otras entidades competentes en la materia.

h) Promover, coordinar y articular la implementación servicios de asistencia personal en favor de las personas con discapacidad, bajo parámetros de cumplimiento de los derechos de vida independiente, autonomía e inclusión en la comunidad.

Por lo mencionado, se ha considerado relevante que, para promover cursos de formación continua de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad, los Gobiernos Regionales y Locales coordinen con el Conadis, así como, con el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el marco de sus funciones y competencias.

e) Sobre la Educación con enfoque inclusivo

De manera expresa, el artículo 38 de la LGPCD señala que las universidades, institutos y escuelas superiores, públicos y privados, realizan ajustes razonables para posibilitar la presencia del cuidador de la persona con discapacidad en situación de dependencia que requiera de asistencia persona o cuidado.

Al respecto, sobre los institutos y escuelas superiores, de acuerdo con los artículos 49 y 51 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, las universidades, escuelas o institutos, públicos o privados, son instituciones e instancias de educación superior de la segunda etapa del Sistema Educativo que consolida la formación integral de las personas, produce conocimiento, desarrolla la investigación e innovación y forma profesionales en el más alto nivel de especialización y perfeccionamiento en todos los campos del saber, el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología a fin de cubrir la demanda de la sociedad y contribuir al desarrollo y sostenibilidad del país y su adecuada inserción Internacional.

Por su lado, el artículo 8 de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de su Docentes señala que los Institutos de Educación Superior (IES) y Escuelas de Educación Superior (EES) públicos y privados, cuentan con autonomía económica, administrativa y académica; dichas autonomías se encuentran enmarcadas en los parámetros establecidos en la presente Ley y su Reglamento

Por otra parte, sobre la Educación Técnico-Productiva (ETP), el artículo 40 de la Ley N° 28044, modificado por Decreto Legislativo N° 1375, establece que, la ETP es una modalidad que articula las dos etapas del Sistema Educativo (Educación Básica y Superior Tecnológica), orientada a la adquisición de competencias laborales y de emprendimiento en una perspectiva de desarrollo sostenible y competitivo, con énfasis en las necesidades productivas a nivel local y regional. Está destinada a las personas que buscan una inserción o reinserción en el mercado laboral incluidas las personas con discapacidad y estudiantes de Educación Básica y se articula con la Educación Básica, Educación Comunitaria y Educación Superior Tecnológica, permitiendo a los estudiantes convalidar las competencias adquiridas y lograr la progresión en su trayectoria formativa.

De igual modo, se debe considerar que, la ETP se desarrolla en los Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO) y se gestiona en el marco de la Ley N° 28044, modificada por el Decreto Legislativo N° 1375, así como, en las disposiciones del Reglamento de la Ley N° 28044, aprobado por Decreto Supremo N° 011- 2012- ED, modificado por Decreto Supremo N° 004-2019-MINEDU.

Dicho ello, respecto a garantizar los ajustes razonables, la LGPCD, la cual establece el marco legal para la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de la persona con discapacidad, dispone que, las instituciones educativas de las diferentes etapas, modalidades y niveles del sistema educativo nacional están obligadas a realizar los ajustes razonables necesarios para garantizar el acceso y permanencia del estudiante con discapacidad.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 007-2021-MINEDU, que modifica el Reglamento de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-ED, sobre la educación inclusiva especifica que, los servicios educativos deben ser flexibles y garantizar condiciones de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, con miras a incluir a todas y todos y que, para ello, el Estado desarrolla medidas que permiten el permanente ajuste del sistema educativo para atender a la diversidad de la población estudiantil (por edad, género, estado de salud, riesgo social y ambiental, pobreza, origen étnico, cultura, lengua originaria, diversidad lingüística, talento y superdotación, discapacidad, trastorno del aprendizaje, afectación por violencias o de cualquier otra índole) de manera pertinente y oportuna.

En ese sentido, de acuerdo a la normativa citada, los institutos, escuelas superiores y centros de educación técnico-productiva, se refuerza que tienen el deber y obligación de implementar los ajustes razonables necesarios para asegurar el acceso y permanencia del estudiante con discapacidad. Así como se establece disposiciones relacionadas con la educación con enfoque inclusivo y se especifica la importancia de establecer criterios para realizar ajustes razonables que permitan la presencia del cuidador o asistente personal de personas con discapacidad, garantizando su participación educativa plena y efectiva, siempre respetando su dignidad y autonomía.

En correlato se ha tomado en cuenta lo dispuesto en la Ley N° 30220, Ley Universitaria, en el extremo que, cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico Si bien la autonomía no tiene carácter irrestricto y debe ser ejercido en concordancia con la normativa vigente, por lo que las universidades pueden atender a lo estipulado en la Ley N° 31789, en base a sus necesidades particulares.

Finalmente, los artículos 34 y 35 tuvieron un proceso de aportes y validación por parte del Ministerio de Educación. Así, mediante Oficio N°D001559-2023-CONADIS-PRE, de fecha 8 de septiembre de 2023, se presentó la propuesta preliminar del Reglamento de la Ley N° 31789; a fin de contar con las observaciones, comentarios y/o sugerencias de dicho Ministerio.

La Dirección de Educación Básica Especial (en adelante, DEBE) mediante Informe N° 081 -2023-MINEDU/VMGP-DIGESE-DEBE-LRSPE ha señalado lo siguiente:

- Que el artículo 34 de la propuesta reglamentaria establece disposiciones relacionadas con la educación con enfoque inclusivo y especifica la importancia de establecer criterios para realizar ajustes razonables que permitan la presencia del cuidador o asistente personal de personas con discapacidad, garantizando su participación educativa plena y efectiva, siempre respetando su dignidad y autonomía. Por tanto, la DEBE respalda la redacción por su enfoque inclusivo.
- Que el artículo 35 de la propuesta no es competencia de la DEBE para emitir opinión.

La Dirección General de la Educación Superior Universitaria (en adelante, DIGESU) en su Informe N° 00448-2023-MINEDU/VMGP-DIGESU-DIPODA ha señalado lo siguiente:

- Que en los artículos 34 y 35 sobre educación con enfoque inclusivo y sobre el acceso, permanencia y calidad en la educación de la persona con discapacidad, respectivamente, se delimite que el Ministerio de Educación actúe en el marco de sus competencias al tener autonomía.
- Que en la segunda disposición complementaria final se aumente el plazo máximo para aprobar los lineamientos para atender los ajustes razonables de las/os estudiantes con discapacidad en los institutos y escuelas superiores, públicas y privadas, asimismo que se en el caso de educación superior universitaria, sean las universidades quienes soliciten el apoyo técnico del Conadis y el Ministerio de Educación, para formular y aprobar los lineamientos y/o protocolos necesarios para atender los ajustes razonables.

En consecuencia, el 5 de febrero de 2024, la DIGESUTPA manifestó su opinión favorable con respecto al artículo 34 de la propuesta reglamentaria. Posteriormente, el 24 de febrero de 2024, la DEBE también expresó su opinión favorable, al mismo artículo de la mencionada propuesta. De igual forma, el 5 de abril de 2024, la DIGESU validó la propuesta.

Por todo lo indicado, se formuló la siguiente propuesta normativa:

Artículo 34.- Educación con enfoque inclusivo

El Ministerio de Educación, en el marco de sus competencias y en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, emite normas orientadas a garantizar la implementación de políticas públicas educativas con enfoque inclusivo en todas las etapas, modalidades, niveles, ciclos y programas del sistema educativo nacional, considerando la valoración de la diversidad, así como las capacidades, potencialidades y requerimientos de los/as estudiantes con discapacidad; para ello se deberá:

(...)

h) Establecer criterios para realizar los ajustes razonables para la presencia del/de la cuidador/a o asistenta/e personal de la persona con discapacidad que garanticen su participación educativa plena y efectiva, respetando su dignidad y autonomía.

Artículo 35.- Acceso, permanencia y calidad en la educación de la persona con discapacidad

(...)

35.6 Las universidades, en el marco de su autonomía, así como institutos y escuelas superiores, centros de educación técnico-productiva, públicas y privadas, garantizan los ajustes razonables, incluyendo la presencia del/de la cuidador/a o asistente/a personal de la persona con discapacidad en las instalaciones y la accesibilidad en la comunicación para promover la permanencia de los/as estudiantes.

f) Sobre la promoción de la producción y comercialización de bienes y servicios

Al respecto, con la modificación de la LGPCD a partir de la promulgación de la Ley 31789, su artículo 5 reguló que el Estado promueva y facilite el acceso al empleo para

las personas que realicen el cuidado de personas con discapacidad dependientes. En ese sentido, se identificó que la mayoría de las y los cuidadores de las personas con discapacidad no tienen una inclusión en un régimen laboral, sino que destacan en la generación de emprendimientos.

En ese sentido, en la Encuesta sobre asistencia personal y cuidados realizada por el Conadis en el 2023, se evidencia que el 61,2% de las y los cuidadores no trabaja, así como que el 16,4% realiza un trabajo informal aparte de realizar la labor de cuidado.

De la Encuesta sobre asistencia personal y cuidados realizada por el Conadis en el 2023, se evidencia que 61 (31,3%) de cuidadoras y cuidadores afirmaron que una de sus principales necesidades es la falta de apoyo por parte del Estado. Asimismo, que 13 (19,4%) cuidadoras y cuidadores afirmaron que es un desafío tener tiempo para seguir su proyecto de vida.

En efecto, las largas jornadas de trabajo en algunos empleos predominantemente masculinos constituyen un elemento disuasorio para las cuidadoras no remuneradas reales o potenciales, que contribuye a la segregación ocupacional⁸⁰. En tanto, existe una “penalización en la participación en la fuerza de trabajo” para las mujeres con responsabilidades de cuidado, y una “prima en la participación en la fuerza de trabajo” para los hombres que viven con receptores de cuidados. En comparación con las mujeres solteras, las mujeres que viven en hogares ampliados tienen 16,6 por ciento menos probabilidades de ser activas en el mercado de trabajo, mientras que el mismo valor para los hombres es en realidad 0,5 puntos porcentuales más alto, lo que los hace más activos⁸¹. Así, las cuidadoras y cuidadores no remunerados suelen tener peores condiciones de trabajo; por ejemplo, las cuidadoras no remuneradas tienen más probabilidades de estar ocupadas en la economía informal (el 62,0 por ciento) que sus homólogas no cuidadoras (el 56,8 por ciento)⁸².

Por ello, el artículo 59 del Reglamento de la LGPCD busca promover el emprendimiento, así como el fortalecimiento de capacidades comerciales y empresariales de las MYPE lideradas por personas con discapacidad o familiares cuidadores de estas a través de dos rutas: i) la instalación de módulos de ventas y ii) la preferencia en la autorización municipal temporal para el desarrollo de Comercio Ambulatorio.

Adicionalmente, se ha considerado lograr el objetivo antes descrito a través de un trabajo articulado entre las tres instancias de gobierno y el CONADIS que permita alcanzar los servicios del Estado en materia de fomento del emprendimiento a un mayor número de personas en condición de discapacidad. Lo cual se logrará a través de la implementación de una Plataforma de consulta para las entidades del Estado, a fin de

⁸⁰ OIT. (2019). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, p.9.

https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang--es/index.htm

⁸¹ OIT. (2019). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, p.32.

https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang--es/index.htm

⁸² OIT. (2019). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, p.34.

https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang--es/index.htm

identificar a la población en condición de discapacidad que accede o se busca beneficiar a través de los servicios empresariales que se ofrecen, generando así un mayor valor a los productos y servicios que promueve el Estado en favor de las personas en condición de discapacidad.

Ahora, el presente artículo tuvo un proceso de aportes y validación por parte del Ministerio de la Producción. Así, mediante Oficio N°D001562-2023-CONADIS-PRE, de fecha 8 de septiembre de 2023, se le presentó la propuesta preliminar del Reglamento de la Ley N° 31789; a fin de contar con las observaciones, comentarios y/o sugerencias.

Por todo lo indicado, se formuló la siguiente propuesta normativa:

Artículo 59.- Promoción de la producción y comercialización de bienes y servicios

59.1 El Ministerio de la Producción - PRODUCE, promueve la organización y realización de programas, seminarios talleres y cursos de formación empresarial y conducción de emprendimientos a favor de las personas con discapacidad y las/os cuidadoras/es de personas con discapacidad. La organización y realización de dichos programas, seminarios talleres y cursos de formación empresarial y conducción de emprendimientos, en materia de turismo y artesanía, los promueven los Gobiernos Regionales.

59.2 Los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales y Distritales promueven la comercialización directa de los productos manufacturados por las personas con discapacidad y las/os cuidadoras/es de personas con discapacidad, a través de ferias realizadas en su jurisdicción. Las Municipalidades registran a las asociaciones de personas con discapacidad, micro empresarios, planificando su participación anualmente.

59.3 Las entidades públicas, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales y Distritales dan preferencia a la instalación de módulos de venta conducidos por personas con discapacidad y los/as cuidadores/as de personas con discapacidad en la ubicación dispuestos para tal fin, en condiciones saludables y seguras para el desarrollo de sus actividades.

59.4 Los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales y Distritales dan preferencia en otorgar la autorización municipal temporal para el desarrollo del Comercio Ambulatorio de personas con discapacidad y los/as cuidadores/as de personas con discapacidad.

g) Sobre los requisitos para la inscripción en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad

Al respecto, en el artículo 6 de Ley 31789 se desarrolla que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), se debe llevar un registro de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia personal a personas con discapacidad y de aquellas que reciben los cursos de formación continua. En ese sentido, se identificó que cuatro requisitos necesarios que no generen barreras adicionales para hacer seguimiento y tener mayor noción de la situación de las personas cuidadoras, asistentes personales resguardando la seguridad de las personas con discapacidad, ya que se entiende que el Registro funcionará como garantía para las personas con discapacidad y familiares. Como se sabe actualmente, no existe un registro de esta población, lo cual generara beneficios de identificación de protección y de desarrollo educativo y personal.

En especial, el requisito relacionado al Documento que acredite haber cursado estudios de formación continua se sustenta

El artículo 6 de la Ley 31789 establece que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Conadis tiene la responsabilidad de generar un registro de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia personal a personas con discapacidad, así como de aquellos que participan en programas de formación continua en este ámbito. Este registro se concibe con una herramienta fundamental para seguir de cerca la situación de los cuidadores y asistentes personales, garantizando, al mismo tiempo, la generación de estadística y seguimiento.

En este contexto, se identifican cuatro requisitos indispensables para la inscripción en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad, los cuales están diseñados para no imponer barreras adicionales y facilitar un seguimiento efectivo de la labor de los cuidadores y asistentes personales. Estos requisitos se establecen con el propósito de asegurar que el Registro funcione como una salvaguarda tanto para las personas con discapacidad como para sus familias cuidadores.

Particularmente, uno de los requisitos es la presentación de un documento que acredite la realización de estudios de formación continua relacionados con la prestación de servicios de cuidados o asistencia personal. Este requisito se fundamenta en la necesidad de garantizar que los cuidadores y asistentes estén debidamente capacitados para ofrecer la atención adecuada a las personas con discapacidad. Además, esta exigencia contribuye a mantener los estándares de calidad en la prestación de servicios de cuidado y asistencia, lo que se traduce en beneficios para la población con discapacidad y sus familias, en términos de seguridad, desarrollo educativo y personal.

Por todo lo indicado, se formuló la siguiente propuesta normativa:

Artículo 72.- Requisitos para la inscripción en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad

(...)

72.3 Requisitos para la inscripción de asistentes/es personales y/o cuidadoras/es:

a) *Solicitud del/de la asistente/a personal o cuidador/a, dirigida al/la Presidente/a del CONADIS.*

b) *Exhibir el Documento Nacional de Identidad - DNI del solicitante.*

c) *Documento que acredite haber cursado estudios vinculados con la prestación de servicios de cuidados o servicios de asistencia, emitido por una entidad competente y/o documento o certificado de trabajo que acredite que dicha persona brinda cuidados o servicios de asistencia personal a personas con discapacidad.*

d) *Declaración jurada de no contar con antecedentes penales, judiciales y policiales.*

El CONADIS implementa registros adicionales, de acuerdo con las disposiciones normativas, considerando las características e información que contengan los mismos.”

h) Sobre la conciliación laboral y familiar y las necesidades del cuidado de la persona con discapacidad

El artículo 6-A plantea que el Estado promueva y facilite el acceso al empleo que funcione en armonía con las necesidades del cuidado de la persona con discapacidad. Asimismo, dispone que se facilita servicios, infraestructura y reconoce derechos para un empleo decente, necesarios para que las personas que trabajan o están en búsqueda de un trabajo y cumplen un rol de cuidado puedan desempeñar sus actividades laborales; sin discriminación, impulsando la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo de cuidado.

Ante ello, cabe mencionar que el trabajo de cuidados puede ser remunerado o no remunerado. Cuando hablamos de trabajo de cuidados remunerado nos referimos a aquellas personas que prestan cuidados a cambio de una remuneración (por ejemplo, las personas trabajadoras del hogar, personal de enfermería, entre otros). Por su parte, el trabajo de cuidados no remunerado son los cuidados prestados por cuidadoras/es sin recibir una retribución económica a cambio. Por otro lado, la labor de cuidado no remunerado suele (más no limita) ser ejercida por los familiares de las personas con discapacidad, los cuales asumen esta labor dentro de sus responsabilidades familiares.

Al respecto, es pertinente mencionar que el Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, ratificado por el Perú, señala en su artículo 3 que: “Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada Miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”⁸³.

En correlato, la Recomendación N° 165 de OIT complementa y desarrolla el Convenio N°156. Esta Recomendación, si bien, no tiene un carácter vinculante, se constituye en un lineamiento internacional orientador para dar cumplimiento al Convenio N°156. Es así que el artículo 17 de la Recomendación señala que “deberían adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales y con los intereses legítimos de los demás trabajadores para que las condiciones de empleo sean tales que permitan a los trabajadores con responsabilidades familiares conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares”.

Asimismo, la meta la meta 5.4 del objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de la Naciones Unidas establece que es necesario “5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”.

Ahora, el artículo 6-A tuvo un proceso de aportes y validación por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Así, mediante Oficio N° D001300-2023-CONADIS-PRE, de fecha 02 de agosto de 2023, se presentó la propuesta preliminar del Reglamento de la Ley N° 31789; a fin de contar con las observaciones, comentarios y/o sugerencias.

⁸³ OIT. (1981). Convenio N° 156, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.

La Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales - DPPDFL del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Informe N°000016-2024-MTPE /2/15.1, ha señalado lo siguiente:

- Que el artículo 6-A sobre Conciliación laboral y familiar y las necesidades del cuidado de la persona con discapacidad hace referencia al cuidado no remunerado que tiene un trabajador. Ante ello, sugiere que dicha precisión pueda ser incluida de manera textual en la redacción del artículo, así como que el artículo es pertinente acorde a las obligaciones internacionales asumidas por el Perú en referencia al art. 17 de la Recomendación N° 165 de la OIT.

Posteriormente, la misma Dirección mediante Oficio N° 000040-2024-MTPE/2/15.1, ha señalado lo siguiente:

- Que el párrafo del artículo 6-A se encuentra conformado por dos oraciones, advirtiendo que la segunda oración, incorpora la versión propuesta por la DPPDFL, sin embargo, la primera oración, difiere con la propuesta emitida por dicha unidad orgánica, en ese sentido, proponen realizar algunas precisiones con la finalidad que se especifiquen las acciones que el Estado realizará, orientadas a garantizar que, las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia personal a personas con discapacidad (denominadas de esta manera, en la Ley N° 31789), disfruten del pleno goce de las normas u otras acciones vinculadas a promover la conciliación laboral y familiar en favor de este grupo humano, que les permita cumplir con sus tareas laborales sin descuidar sus obligaciones familiares, siendo en este caso, el cuidado de una persona con discapacidad.

En consecuencia, a partir de los aportes vertidos en el Oficio N° 000040-2024-MTPE/2/15.1 de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales - DPPDFL del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se valida el texto adaptado que incluye sus aportes.

Dicho ello, el artículo planteado converge con el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Perú, y va acorde a la promoción de la igualdad y no discriminación y el empleo decente, por lo que su incorporación resulta pertinente y se formula de la siguiente manera:

Artículo 6-A.- Conciliación laboral y familiar y las necesidades del cuidado de la persona con discapacidad

El Estado, en sus tres niveles de gobierno, impulsa normas, estrategias y acciones para conciliar la vida familiar con el derecho al trabajo de las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia personal a personas con discapacidad; las cuales están orientadas a promover y permitir el acceso al empleo, en armonía con las necesidades del cuidado de las personas que integran este grupo de especial protección. Asimismo, facilita servicios, infraestructura y reconoce derechos para un empleo decente, necesarios para que las personas que trabajan o están en búsqueda de un trabajo y cumplen un rol de cuidado de la persona con discapacidad, puedan desempeñar sus actividades laborales sin discriminación, impulsando la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo de cuidado.

i) Sobre los derechos laborales para cuidadoras/es no remunerados/as de personas con discapacidad

El artículo 6-B reconoce derechos con independencia del régimen laboral. Al respecto, el artículo 18 de la Recomendación N° 165 señala que se debe concederse especial atención a las medidas generales para mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de la vida de trabajo, incluyendo medidas destinadas a: (a) reducir progresivamente la duración de la jornada de trabajo y reducir las horas extraordinarias; (b) introducir más flexibilidad en la organización de los horarios de trabajo, de los períodos de descanso y de las vacaciones, habida cuenta del nivel de desarrollo y de las necesidades particulares del país y de los diversos sectores de actividad.

En esa línea, la propuesta regulatoria escogida reconoce medidas de flexibilidad a las y los trabajadores que realizan el rol de cuidado a personas con discapacidad para conciliar sus responsabilidades laborales con las de cuidado. Así, se contribuye a la disminución de la pérdida de productividad y al mejoramiento del bienestar general en el entorno laboral, disminuyendo el estrés, agotamiento, las afectaciones a la salud mental y física por la falta de conciliación de la vida familiar con la laboral. Asimismo, se reconoce directamente el derecho a la prohibición de despido por responsabilidad de cuidado a personas con discapacidad. Por ello, al escoger una alternativa regulatoria que propicie dicha protección a los trabajadores, se está coadyuvando a que se establezca un marco normativo que salvaguarde los derechos laborales de las cuidadoras y los cuidadores en virtud de su función esencial en la prestación de cuidados a personas con discapacidad.

En esa línea, través de la propuesta reglamentaria se busca reconocer el derecho a la flexibilidad en la jornada de trabajo para que el número de horas diarias de la jornada se cumpla conforme a las necesidades del trabajador, siendo las cuidadoras y los cuidadores quienes determinan la hora de inicio y la hora de fin.

En segundo lugar, se reconoce la flexibilidad de la semana laboral comprimida, donde las trabajadoras y los trabajadores podrán laborar más horas en un número de días y recibirán un día o medio día libre a la semana.

En tercer lugar, la flexibilidad que a las trabajadoras y los trabajadores a migrar a puestos de trabajo a tiempo parcial o jornada reducida como una alternativa para aquellos empleados que enfrentan situaciones temporales de cuidado que requieren una reducción de horas laborales.

En cuarto lugar, se aborda la generación de un sistema de banco de horas, con opciones de acumulación mensual, semestral o anual, así como la posibilidad de días libres acumulativos, brindando flexibilidad adicional a las trabajadoras y los trabajadores para gestionar su tiempo laboral de manera más personalizada a sus responsabilidades de cuidado y autocuidado.

Teniendo ello en cuenta, la incorporación de las medidas de flexibilidad resulta pertinente en miras a permitir a las personas que realizan un trabajo remunerado y poder cumplir con sus labores de cuidado no remunerado.

Finalmente, el artículo 6-B tuvo un proceso de aportes y validación por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Así, mediante Oficio N° D001300-2023-CONADIS-PRE, de fecha 02 de agosto de 2023, se presentó la propuesta preliminar del Reglamento de la Ley N° 31789; a fin de contar con las observaciones, comentarios y/o sugerencias.

La Dirección de Normativa de Trabajo de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Informe N°000264-2023-MTPE/2/14.1, ha señalado lo siguiente:

- Que el artículo 6-B sobre Derechos laborales cuidadores de personas con discapacidad es una propuesta adecuada, en tanto coadyuvan la conciliación de la vida familiar y laboral.

La Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales - DPPDFL del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante Informe N°000016-2024-MTPE /2/15.1, ha señalado lo siguiente:

- Que en el artículo 6-B sobre Derechos laborales a cuidadores de personas con discapacidad no resulta pertinente incluir que los trabajadores que realizan cuidados no remunerados puedan determinar de forma unilateral el horario de la jornada laboral, la semana labora comprimida y migración de puestos. Precizando que la modificación solo puede darse previo acuerdo entre las partes (trabajador y empleador). Ante ello, sugiere que: i) Los incisos se incluyan en un artículo aparte a fines de establecerlas como prerrogativas; ii) Precisar en dicho artículo apartado que solo se dará mediante previo acuerdo entre las partes; y iii) Precisar que el nombre del artículo hace referencia a derechos laborales de personas que realizan cuidado no remunerado.

Posteriormente, la misma Dirección mediante Oficio N° 000040-2024-MTPE/2/15.1, ha señalado lo siguiente:

- Que con la finalidad que las medidas del artículo 6-B sean cumplidas obligatoriamente por los lugares de trabajo donde laboren los trabajadores, recomiendan que sean consideradas como “derechos de los trabajadores que desempeñen actividades de cuidado de personas con discapacidad que no sean remunerados”.
- Que advierten que en la versión final del artículo 6-B, se ha retirado la propuesta de derecho laboral elaborada por la DPPDFL, ubicada en el literal e), denominada “Prohibición de despido por responsabilidad de cuidado a personas con discapacidad”. Al respecto, consideran que deben mantenerlo, pero con otra redacción.

Dicho ello, a partir de los aportes vertidos en el Oficio N° 000040-2024-MTPE/2/15.1 de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales -

DPPDFL del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se valida el texto adaptado que incluye sus aportes.

Por todo lo indicado, se formuló la siguiente propuesta normativa:

Artículo 6-B.- Derechos de los/as trabajadores/as que desempeñen actividades de cuidado de personas con discapacidad que no sean remunerados/as

Las personas que trabajan y cumplen el rol de cuidador/a no remunerado de personas con discapacidad, con independencia del régimen laboral en el que se desempeñen, tienen la facultad de solicitar derechos laborales, los cuales deben ser adoptados previo acuerdo entre las partes y en cualquier momento de la relación laboral.

Asimismo, los/as empleadores/as privados/as y públicos/as, deben considerar de manera especial y preferente a las personas que cumplen el rol de cuidador/a no remunerado/a de personas con discapacidad, con la finalidad de brindar y hacer efectivas los derechos laborales asignados, siempre que estos no contravengan la naturaleza o continuidad de sus funciones.

De esta manera, los derechos asignados a los/as trabajadores/as antes mencionados, son los siguientes:

- a) Flexibilidad en la jornada de trabajo para que el número de horas diarias de la jornada se cumpla conforme a las necesidades del/la trabajador/a, siendo ellos/as quienes determinan la hora de inicio y la hora de fin.
- b) Semana laboral comprimida, en la cual los/as trabajadores/as laboran más horas en un determinado número de días y, a contrapartida, reciben un día o medio día libre a la semana.
- c) Migrar a puestos de trabajo a tiempo parcial o con jornada reducida.
- d) Generación de banco de horas (mensual, semestral o anual) o días libres que pueden ser utilizados por las/os trabajadoras/es.
- e) Flexibilidad de permisos excepcionales para la atención de la persona con discapacidad.
- f) Prioridad para la realización del teletrabajo, en concordancia con el artículo 16 de la Ley N° 31572.
- g) Considerar nulo el despido, cuando sea motivado porque el trabajador es una persona que realiza una actividad de cuidado no remunerada, en favor de una persona con discapacidad.

j) Sobre los derechos de las personas con discapacidad usuarias del servicio de asistencia personal

En concordancia con la Observación General N° 5 del Comité CDPD, se identifican los elementos esenciales del artículo 19 de la CDPD, con el fin de asegurar que la prestación de la asistencia personal se lleve a cabo a un nivel de apoyo mínimo suficiente, permitiendo así el ejercicio del derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad por parte de las personas con discapacidad.

Los artículos 6-C, 6-D y 6-E plasma un marco regulatorio que busca garantizar estos derechos fundamentales. Así, se establece que todas las personas con discapacidad que reciban el servicio de asistencia personal tengan el derecho a la capacidad jurídica plena, conforme a lo dispuesto en la Observación General N° 1 del Comité. Esto significa que se reconoce su autonomía para tomar decisiones relacionadas con su vida diaria y sus necesidades, contribuyendo así a su inclusión y participación plena en la sociedad.

Añadido a ello, la propuesta normativa se orienta hacia la elaboración de un plan de acción concreto para promover la vida independiente de las personas con discapacidad en la comunidad. Este plan incluirá medidas específicas destinadas a facilitar el acceso al apoyo formal para la vida independiente en la comunidad. Así, se busca garantizar que el apoyo informal, como el brindado por las familias, no sea la única opción disponible para las personas con discapacidad. En este sentido, se pretende que las personas con discapacidad tengan la posibilidad de acceder al servicio de un asistente personal, lo que les permitirá vivir de forma autónoma y participar plenamente en la sociedad.

Respecto al artículo 6-C se enlista tres derechos, siendo una redacción abierta para el reconocimiento de otros derechos. Así, primero, las personas con discapacidad tienen el derecho de participar activamente en la formulación de su plan de asistencia personal. Esto implica que deben ser consultadas y consideradas en cada etapa del proceso de elaboración del plan, asegurando que este refleje adecuadamente sus necesidades particulares y el contexto en el que se desenvuelven. Este derecho no solo promueve la autonomía y la dignidad de las personas con discapacidad, sino que también garantiza que el plan de asistencia personal sea verdaderamente efectivo y centrado en el usuario.

Segundo, se reconoce a las personas con discapacidad el manejo pleno del servicio de asistencia personal. Esto significa que tienen el derecho y la capacidad de dirigir y dar indicaciones sobre las tareas a desarrollar por parte de los asistentes personales. Esta disposición fortalece la relación de colaboración entre el usuario y el asistente personal, fomentando la autonomía y el respeto mutuo.

Tercero, se establece el derecho de las personas con discapacidad al respeto de su privacidad. Este derecho es fundamental para garantizar la dignidad y la integridad de los usuarios del servicio de asistencia personal. Los asistentes personales deben respetar y proteger la privacidad de las personas con discapacidad en todo momento, asegurando un ambiente de confianza y seguridad.

Respecto del artículo 6-D se identifican derechos de los/as asistentes/as personales, siendo una redacción abierta para el reconocimiento de otros derechos. Así, en primer lugar, tienen el derecho a recibir un salario acorde con los servicios prestados, en conformidad con el régimen laboral determinado por ley. Este derecho garantiza una remuneración justa y adecuada por el trabajo realizado, reconociendo la importancia y el valor del servicio de asistencia personal.

En segundo lugar, se reconoce el derecho de los/las asistentes/as personales a recibir información clara y anticipada sobre el plan de asistencia personal. Esto les permite comprender sus responsabilidades y tareas de manera adecuada, facilitando una prestación de servicios eficiente y de calidad.

En tercer lugar, se establece el derecho de los/las asistentes/as personales a ser tratados con dignidad y respeto por parte de la persona con discapacidad usuaria del servicio y su entorno familiar. Esta disposición promueve un ambiente de trabajo positivo y colaborativo, contribuyendo al bienestar emocional y profesional de los asistentes personales.

Respecto del artículo 6-E se identifican obligaciones de los/as asistentes/as personales, siendo una redacción abierta para el reconocimiento de otras obligaciones. Así, en primer lugar, las/os asistentes/es personales también tienen la responsabilidad de guardar confidencialidad sobre la información compartida en el marco de la prestación del servicio. Esto garantiza la privacidad y la seguridad de la información personal de la persona con discapacidad, fortaleciendo la confianza y la integridad en la relación entre el usuario y el asistente personal.

En segundo lugar, los/as asistentes/as personales tienen la obligación de respetar el plan de asistencia personal, así como las indicaciones y tareas asignadas por la persona con discapacidad usuaria del servicio. Este compromiso es esencial para garantizar la satisfacción y el bienestar del usuario, así como para mantener una relación de colaboración y respeto mutuo.

Finalmente, se establece que los/las asistentes/as personales no pueden delegar sus actividades a un tercero sin el previo consentimiento de las personas con discapacidad. Esta disposición protege los derechos y la autonomía de las personas con discapacidad, asegurando que el servicio de asistencia personal sea prestado por la persona designada y autorizada por el/la usuario/a.

Por todo lo indicado, se formuló las siguientes propuestas normativas:

Artículo 6-C.- Derechos de las personas con discapacidad usuarias del servicio de asistencia personal

6-C.1 Las personas con discapacidad tienen el derecho de participar en la formulación de su plan de asistencia personal, el cual debe considerar sus necesidades particulares y el contexto en el que se desenvuelven.

6-C.2 Las personas con discapacidad tienen el manejo pleno del servicio y dan indicaciones de las tareas a desarrollar.

6-C.3 Las personas con discapacidad tienen el derecho al respeto de su privacidad.

6-C.4 La enumeración de los derechos contenidos en el presente artículo no excluye los demás contenidos en el presente reglamento de la Ley o los que la Constitución Política del Perú garantiza.

Artículo 6-D.- Derechos de los/as asistentes/as personales

6-D.1 Tienen derecho a recibir un salario acorde con los servicios prestados y de acuerdo con el régimen laboral que se determine por ley.

6-D.2 A recibir información clara y de forma anticipada sobre el plan de asistencia personal.

6-D.3 A ser tratado con dignidad y respeto por la persona con discapacidad usuaria del servicio y por su entorno familiar.

6-D.4 La enumeración de los derechos contenidos en el presente artículo no excluye los demás contenidos en el presente reglamento de la Ley o los que la Constitución Política del Perú garantiza.

Artículo 6-E.- Obligaciones de los/as asistentes/as personales

6-E.1 A guardar confidencialidad sobre la información compartida en el marco de la prestación del servicio.

6-D.2 A respetar el plan de asistencia personal, las indicaciones y las tareas que asigne la persona con discapacidad usuaria del servicio.

6-E.3 Quienes prestan el servicio de asistencia personal no pueden delegar sus actividades a un tercero sin el previo consentimiento de la persona con discapacidad, a quien brindan el servicio.

6-E.4 La enumeración de las obligaciones contenidas en el presente artículo no excluye los demás contenidos en el presente reglamento de la Ley o los que la Constitución Política del Perú garantiza.

k) Sobre las disposiciones complementarias finales

Con el objetivo de contar establecer parámetros que permita que el servicio de impresión en sistema braille funcione adecuadamente. Se propone incorporar dos Disposiciones Complementarias Finales:

Primera.- Emisión de lineamientos

El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad, en un plazo de noventa (90) días hábiles, aprueba los lineamientos para el adecuado funcionamiento del servicio de impresión de textos en el sistema braille.

Segunda.- Implementación del servicio de impresión en sistema braille

El servicio se implementará de forma progresiva a partir de la aprobación de los lineamientos básicos para el adecuado funcionamiento del servicio de impresión de textos en el sistema braille.

Ahora bien, a efecto de asegurar la prestación del servicio de asistencia personal y cuidados, así como los servicios comunitarios destinados a personas con discapacidad y sus familiares cuidadores, se propone incorporar cinco Disposiciones Complementarias Finales:

Tercera. Formación de Cuidadores/as o Asistentes/as Personales

Los parámetros de los contenidos para garantizar una formación continua y adecuada a las personas que brindan cuidados o servicios de asistencia a personas con discapacidad se establecen y actualizan mediante una "Guía de Contenidos para la Formación Continua a cuidadores/as y asistentes/as personales de personas con discapacidad", aprobada mediante Resolución de Presidencia del CONADIS en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados a partir de la vigencia del presente Reglamento. Esta guía distingue la metodología para formar a cuidadores/as y asistentes/as personales y está dirigida a los gobiernos regionales y locales, en el marco del Servicio N°4 denominado "Sistema de apoyo para la autonomía y vida independiente de las personas con discapacidad" de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2023.

Cuarta. Presencia de asistente/a personal o cuidador/a para cumplimiento de ajuste razonable en la Educación Superior

El Ministerio de Educación, en su condición de órgano rector, y en coordinación con el Conadis, aprueba en un plazo máximo de ciento veinte (120) días hábiles, contados a partir de la vigencia del presente Reglamento, lineamientos para atender los ajustes razonables de los/as estudiantes con discapacidad en los institutos y escuelas superiores, públicas y privadas, con énfasis en posibilitar la presencia del cuidador/a o asistente/a personal de la persona con discapacidad.

En el caso de la educación superior universitaria, las universidades, con el apoyo técnico del Conadis y el Ministerio de Educación, podrán formular y aprobar los lineamientos y/o protocolos necesarios para atender los ajustes razonables de los/as estudiantes con discapacidad, con énfasis en posibilitar la presencia del/la cuidador/a o asistente/a personal de la persona con discapacidad.

Quinta. Habilitación del Registro de asistentes/as personales y cuidadoras/es

El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), habilita el registro de las personas que brindan cuidados y servicios de asistencia personal a personas con discapacidad, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia del presente Decreto Supremo.

Sexta.- Diseño de un piloto de servicio de asistencia personal y cuidados para personas con discapacidad

El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), durante el año fiscal 2025, diseña un piloto del servicio de asistencia personal y cuidados para personas con discapacidad, con la finalidad de generar una línea de base, así como evaluar la eficacia y eficiencia del servicio, identificando criterios de focalización, intervención, entre otros.

Sétima.- Estrategia para la prestación del servicio de asistencia personal y cuidados para personas con discapacidad

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), en coordinación con otras entidades competentes, aprueba una Estrategia para la prestación del servicio de asistencia personal y cuidados para personas con discapacidad, de alcance nacional, que permita operativizar el servicio, contemple los objetivos, prioridades, actividades y entidades responsables de su implementación; y que además, identifique programas y servicios existentes que puedan incluir la prestación del servicio de asistencia personal y servicios comunitarios para personas con discapacidad y sus familiares cuidadores, en un plazo de ciento ochenta días hábiles (180) contados a partir de culminada la implementación del piloto.

V. Sobre la necesidad ejercicio proceso de consulta de la propuesta normativa

El derecho a la consulta se encuentra establecido en el numeral 3 del artículo 4 de la CDPD y reconocido a nivel nacional en el artículo 14 de la LGPCD y el artículo 12 de su Reglamento, que establece que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno tienen la obligación de realizar consultas con las personas con discapacidad, previo a la adopción de normas legislativas, administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad. Es preciso indicar que el artículo 14 de la LGPCD enmarca los principios rectores del proceso del derecho de consulta, siendo la accesibilidad, buena fe, oportunidad y transparencia.

Respecto a los procesos de consulta para esta población, se advierte que el objeto de consulta son normas legislativas y administrativas, políticas y programas sobre

cuestiones relativas a la discapacidad que afecten en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; tales como aquellas vinculadas al derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables.

Ahora bien, mediante Resolución de Presidencia N° D000040-2021-CONADIS-PRE, se aprobó la Directiva N° 000002-2021-CONADIS-PRE “Directiva que establece las pautas para el desarrollo de procesos de consulta a las personas con discapacidad”, la cual tiene como objeto establecer las pautas para el desarrollo de los procesos de consulta a las personas con discapacidad previo a la aprobación de normas legislativas, administrativas, políticas y programas sobre cuestiones relativas a la discapacidad.

La Directiva que establece pautas para el desarrollo de procesos de consulta a las personas con discapacidad, en su numeral 6.3, precisa los supuestos que deben tener en cuenta las entidades para determinar la realización de un proceso de consulta. Así, textualmente señala lo siguiente:

“6.3 La entidad proponente realiza el proceso de consulta aplicando todas las etapas previstas en la presente directiva cuando una propuesta de norma legislativa, administrativa, política o programa impacte directa o indirectamente en los derechos de las personas con discapacidad o en su ejercicio, bajo los siguientes supuestos:

a) La propuesta incorpora, expande, restringe, regula o desarrolla exclusivamente derechos de las personas con discapacidad o su ejercicio.

b) Dentro del contenido de la propuesta se encuentran disposiciones específicas que incorporan, expanden, restringen, regulan y desarrollan derechos de las personas con discapacidad o su ejercicio. Bajo este supuesto, la entidad proponente somete a consulta únicamente las disposiciones específicas”.

A fin de precisar los alcances de la citada Directiva, desde el Conadis se elaboró el Informe Técnico Vinculante N° D000005-2022-CONADIS-DPI⁸⁴, el cual señala que la propuesta normativa que otorgue modifique o restrinja algún derecho a las personas con discapacidad tiene un impacto directo. Asimismo, el citado informe ha señalado un conjunto de temáticas que impactan directamente en los derechos de las personas con discapacidad⁸⁵. Cabe precisar que el citado informe presenta criterios para delimitar las

⁸⁴ Informe de opinión técnica vinculante sobre la precisión de las disposiciones de la Directiva que establece pautas para el desarrollo de procesos de consulta a las personas con discapacidad. Consultado en: <https://www.gob.pe/institucion/conadis/colecciones/3939-coleccion-de-informes-tecnicos-vinculantes>

⁸⁵ Transportes y comunicaciones; salud; vivienda; construcción y saneamiento; interior; producción; trabajo y promoción del empleo; justicia y derechos humanos; desarrollo e Inclusión Social; mujer y poblaciones vulnerables; educación; cultura; y comercio Exterior y Turismo.

propuestas normativas que se someten a un proceso de consulta, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla N° 06. Criterios para delimitar las propuestas normativas que se someten a un proceso de consulta

Criterios				
¿La entidad está clasificada como de "impacto directo"?	SI	SI	NO	Indiferente
¿Cuál es el público objetivo de la propuesta normativa?	Personas con discapacidad	Población en general	Población en general	Servidores civiles / Unidades de organización de entidades
¿Existe un contenido en materia de discapacidad	SI (lo presenta en su totalidad)	SI (presenta secciones específicas)	NO (norma de alcance general)	NO
Resultado	Realización del proceso de consulta.	Realización del proceso de consulta solo de las secciones específicas	Realización del proceso de consulta solo de la sección sobre mecanismos de participación ciudadana	No requiere proceso de consulta

Ahora bien, la presente propuesta de Decreto Supremo impacta en el derecho a la accesibilidad en la información y comunicación, en específico, al acceso a formatos en sistema braille, toda vez que la ausencia de estos puede configurarse como una barrera comunicacional; y además impacta en el ejercicio del derecho al cuidado y a recibir servicios de asistencia personal que contribuyan a garantizar su autonomía y vida independiente. En ese sentido, corresponde que esta propuesta normativa pase por consulta bajo las disposiciones establecidas en la Directiva que establece las pautas para el desarrollo de procesos de consulta a las personas con discapacidad.

VI. Sobre la pertinencia de un Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante de la propuesta normativa

El artículo 3 del Reglamento que Desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, señala que el Análisis de Impacto Regulatorio En Ante es un proceso que permite el análisis previo, sistémico e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución

(regulatorias y no regulatorias) de un problema público, considerando la identificación y análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia.

Además, de acuerdo con lo establecido en el numeral 10.1 del artículo 10 del citado reglamento, *“la entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el AIR Ex Ante previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o **cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.**” (resaltado nuestro).*

Así, dado que la propuesta normativa, implica la obligación de contar con formatos en sistema braille, las empresas turísticas y de restauración deberán asumir estos costos para cumplir con la exigencia normativa, correspondiendo realizar la citada evaluación.

De la misma manera, se ha identificado que, en la propuesta reglamentaria de la Ley N° 31789, el artículo 6-B genera costos económicos a los/as empleadores/as privados y públicos, ya implica medidas de flexibilidad laboral para cuidadoras/es no remunerados/as de personas con discapacidad, que impacta positivamente en la promoción del acceso al empleo, corresponde realizar también el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante.

Sobre este último extremo, a efectos de aplicar un proceso de análisis previo, sistémico e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) del problema público identificado en el proyecto normativo a reglamentar, desde el Conadis se han elaborado los componentes 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del expediente AIR Ex Ante⁸⁶ para su registro formal, resaltando que ya se cuenta con la opinión favorable de la Oficina de Modernización Institucional del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con ello se ha culminado con la primera fase de la presentación del AIR Ex Ante.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 14 del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, se prevé como una de las etapas, la consulta pública del proyecto regulatorio; así “se realiza en la etapa de elaboración y desarrollo del proyecto regulatorio, con la finalidad de recabar información adicional relevante de manera oportuna que permita

⁸⁶ Componente 1: Análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público identificado en base a evidencia, lo que implica el análisis de datos estadísticos, investigaciones, estudios empíricos u otra información nacional o internacional de fuente oficial o confiable.

Componente 2: Identificación y desarrollo del o los objetivo/s consistente con el análisis del problema público identificado. Componente 3: identificación y desarrollo de las alternativas de solución regulatorias o no regulatorias. Componente 4: Evaluación de los impactos de las alternativas de solución. Componente 5: Identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento para asegurar la viabilidad de la mejor alternativa seleccionada. Componente 6: Identificación, descripción y desarrollo de criterios y de los mecanismos de monitoreo, supervisión y evaluación del cumplimiento de los objetivos y del proyecto regulatorio seleccionado.

perfeccionar el proyecto regulatorio, detectar riesgos en el cumplimiento o la implementación y viabilizar la posible intervención regulatoria seleccionada”.

Asimismo, el numeral 14.3 del citado reglamento, señala que la **entidad pública programa el tipo y duración de la consulta pública dependiendo de la materia, buscando promover la transparencia y participación activa de los grupos identificados.**

Considerando lo antes mencionado y dada la necesidad e importancia del reglamento de la Ley N° 31707 y de la Ley N° 31789, corresponde que se realice el proceso de consulta de manera participativa y generando espacios de co-creación. Para ello, corresponde al MIMP disponer la publicación del proyecto de Decreto Supremo para recibir aportes, sugerencias y/o comentarios por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de las entidades públicas y privadas, y de las personas naturales interesadas. **Dicho proceso de consulta se realizará en el marco de las disposiciones establecidas en la “Directiva que establece las pautas para el desarrollo de procesos de consulta a las personas con discapacidad”.**

ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

En el Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señaló que la población con discapacidad asciende a 3 millones 51 mil 612 y representan el 10.4% de la población nacional, de las cuales el 57% (1 millón 739 mil 179) son mujeres y el 43% (1 millón 312 mil 433) son hombres. Asimismo, de acuerdo con los grupos de edad, las personas con alguna discapacidad se concentran en mayor proporción en el grupo de 60 a más años de edad (40.5%), seguidas del grupo de 30 a 59 años (34.7%), por el grupo de 0 a 17 años (14.3%) y finalmente el grupo de 18 a 29 años (10.5%) (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018).

Además, según el tipo de discapacidad, **el 48.3% de este grupo tiene dificultad para ver**; el 15.1% para moverse o caminar; el 7.6% para oír; el 4.2% para aprender o entender; el 3.2% presenta problemas para relacionarse con los demás; y el 3.1% para hablar o comunicarse. Asimismo, el 18.2% presentan dos o más tipos de discapacidades. En relación con el género, el 57.0% del total de las personas con discapacidad son mujeres (1 millón 739 mil 111) y el 43% restante son varones (1 millón 312 mil 433). En cuanto a las personas con discapacidad visual que usan el sistema braille como medio de comunicación, **de acuerdo al Enedis (2012), solo el 0.3% de personas con discapacidad visual usan el sistema braille. De estos, los hombres representan el 61.9% y las mujeres 38.1%, y es Lima en la cual se concentra el 49.5% de usuarios del sistema braille.**

Como se advierte, la población con discapacidad en el Perú es un porcentaje importante de la población nacional, la cual enfrenta constantemente una serie de barreras sociales, culturales, económicas y físicas que impiden su desarrollo personal y su inclusión social. Por lo tanto, considerando los compromisos contemplados en la CDPD y el marco legal establecido en la LGPCD, el Estado peruano está obligado a que las personas con discapacidad sean una población de especial atención que debe estar incluida en las políticas y gestión pública.

Al respecto, la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad resalta que: “Las políticas inclusivas de las personas con discapacidad son fundamentales para eliminar esas barreras, mediante la creación de las condiciones y el apoyo necesarios para que dichas personas puedan participar en los procesos y resultados del desarrollo y beneficiarse de ellos. Eso supone tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la discapacidad en todas las políticas y programas públicos y velar por que las personas con discapacidad participen en su formulación, aplicación, supervisión y evaluación. Las políticas inclusivas de las personas con discapacidad abarcan una amplia gama de políticas que están diseñadas teniendo presentes a las personas con discapacidad y que tienen en cuenta el entorno en que viven las personas y cómo interactúa con las deficiencias que estas puedan tener. Si se aplican adecuadamente, esas políticas pueden contribuir a eliminar las barreras a la participación que enfrentan las personas con discapacidad”⁸⁷.

Cabe precisar que el numeral 4.2 del artículo 4 de la LGPCD establece, explícitamente, que "los distintos sectores y niveles de gobierno incluyen la perspectiva de discapacidad en todas sus políticas y programas, de manera transversal". Asimismo, el artículo 21 ya establece que se garantiza a la persona con discapacidad el acceso y la libertad de elección a distintos formatos y medios para su comunicación. Así, es de responsabilidad de que las entidades públicas y privadas cuenten con formatos accesibles, tales como en sistema braille.

Como bien se ha señalado previamente, el objeto de la presente propuesta normativa no establece nuevas obligaciones a las entidades públicas y privadas, sino que para efecto de asegurar el cumplimiento sobre el derecho a la accesibilidad en la comunicación de las personas con discapacidad visual es necesario realizar las disposiciones que establezcan las precisiones para que las empresas que brinden servicios turísticos y de restauración, cumplan con la obligación que se establezca la Ley N° 31707, Ley que modifica la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, para implementar el sistema braille en servicios de restauración y turísticos a nivel nacional.

Por otro lado, en lo que respecta a la prestación de servicios de cuidado y asistencia personal; si bien, no hay una identificación específica de las personas cuidadoras o asistentes personales de las personas con discapacidad, según la ENEDIS, el 40,6% de las personas con discapacidad requieren de cuidadores para llevar a cabo sus actividades diarias, siendo que en la mayoría de los casos son los familiares que brindan el rol de cuidado: hija (29,2%), la madre (26%), el cónyuge (21,8%) y otros parientes (14,1%) son los más frecuentes⁸⁸.

De acuerdo a los grupos de edad, las personas con alguna discapacidad, en mayor proporción, se encuentran en el grupo de 60 a más años (40,1%), seguidas del grupo de 30 a 59 años (34,8%), el grupo menor de 18 años (14,4%) y, finalmente, el grupo de 18 a 29 años (10,7%). Así también, cabe mencionar que, si bien tanto para las mujeres y los hombres, el grupo predominante es el de 60 a más años. En el grupo de mujeres,

⁸⁷ Organización de las Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del Consejo de Derechos Humanos (A/71/314). 2016. Párrafo 8

⁸⁸ INEI. (2012). Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad (ENEDIS), p.11.

se observa una mayor proporción de personas que tienen entre 30 a 59 años (37,2%), en comparación con los hombres, donde este porcentaje alcanza el 31,5%. Lo anterior tiene implicancias en la provisión de bienes y servicios orientados a las personas con discapacidad, sobre todo, las personas adultas mayores, pues se deben considerar las particularidades en cuanto a los sistemas de cuidado, la salud, la vida en sociedad, los sistemas de pensiones, entre otros⁸⁹.

A nivel nacional, los censos 2017 identificaron que, entre quienes reportaron una sola discapacidad, el 47,8% indicó tener dificultad para ver; el 15,1%, para moverse o caminar; el 7,9%, para oír, el 4,3% para aprender o entender, el 3,4% para relacionarse con los demás; y el 3,2%, para hablar o comunicarse. Quienes reportaron contar con dos discapacidades o más representaron el 18,5%. El mayor porcentaje de personas con una sola discapacidad se encuentra en aquellas que reportan dificultad para ver, siendo el 51,8% mujeres y el 43,8% hombres⁹⁰.

Al realizar un análisis detallado de los impactos derivados de la propuesta de modificación del Reglamento de la LGPCD, es posible identificar cuatro grupos a quienes impactan en diversos niveles.

Primero, en el caso de las personas con discapacidad que requieren cuidados, el impacto es positivo y fuerte en la dimensión económica en tanto la flexibilidad laboral que instaura permitirá que las cuidadoras y los cuidadores compatibilicen mejor sus responsabilidades laborales y de cuidado disminuyendo la necesidad de que las personas con discapacidad contraten servicios de cuidado alternos. En el ámbito social, su impacto es positivo y fuerte debido a que permitirá la mejora de la calidad y continuidad de cuidados que reciben por parte de sus cuidadores.

Segundo, en el caso de las cuidadoras y los cuidadores, el impacto positivo y fuerte tanto en la dimensión económica como en la social. Respecto de la primera, el impacto se genera debido a que este grupo de personas podrá contar con una mayor seguridad económica, lo que, a su vez, impacta en la protección económica que estas podrán brindarles a sus hijos y personas a quienes cuidan. Ello, producto del incremento de la seguridad laboral y flexibilidad que disminuirán los casos de despido y la necesidad de renunciar ante una mayor compatibilización entre los deberes laborales y los de cuidado. No obstante, es importante considerar el posible riesgo del incremento de barreras de acceso al mercado laboral en respuesta al incremento de la seguridad laboral una vez estas personas cuenten con un puesto de trabajo.

Tercero, en el caso de los y las empleadores de las personas cuidadoras se genera una mejoría en la productividad de las/los trabajadores con responsabilidades de cuidado. Por otro lado, esta alternativa, si bien genera costos al tener los empleadores que implementar, por ejemplo, el banco de horas, estos no deberían de impactar en su rendimiento general, en tanto las/los trabajadores no disminuirán el tiempo de laburo. En ese sentido, el impacto en la dimensión económica es positivo y débil. Por otro lado, en el ámbito social, el impacto es positivo y débil debido a que genera un mejor

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ibidem.

funcionamiento del mercado laboral al establecer una serie de derechos en beneficio de un grupo poblacional discriminado y que tiende a ser excluido de dicho mercado.

Cuarto, en el caso de la Administración Pública genera un impacto negativo y débil debido en la dimensión económica en tanto implica costos de supervisión del cumplimiento de las obligaciones impuestas a las empresas. No obstante, estos costos serán considerablemente menores en relación a los generados en el escenario actual. En el ámbito social, el impacto es positivo y fuerte debido a que incrementará la legitimidad del Estado en tanto se atenderá los reclamos y derechos de una población discriminada favoreciendo su inclusión y seguridad laboral.

Al respecto, la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad resalta que: “Las políticas inclusivas de las personas con discapacidad son fundamentales para eliminar esas barreras, mediante la creación de las condiciones y el apoyo necesarios para que dichas personas puedan participar en los procesos y resultados del desarrollo y beneficiarse de ellos. Eso supone tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la discapacidad en todas las políticas y programas públicos y velar por que las personas con discapacidad participen en su formulación, aplicación, supervisión y evaluación. Las políticas inclusivas de las personas con discapacidad abarcan una amplia gama de políticas que están diseñadas teniendo presentes a las personas con discapacidad y que tienen en cuenta el entorno en que viven las personas y cómo interactúa con las deficiencias que estas puedan tener. Si se aplican adecuadamente, esas políticas pueden contribuir a eliminar las barreras a la participación que enfrentan las personas con discapacidad”⁹¹.

Cabe precisar que, si bien no se tiene una data identificada de personas que brindan el servicio de asistencia personal y cuidados, la población con discapacidad en el Perú es un porcentaje importante de la población nacional, la cual enfrenta constantemente una serie de barreras sociales, culturales, económicas y físicas que impiden su desarrollo personal y su inclusión social. Por lo tanto, considerando los compromisos contemplados en la CDPD y el marco legal establecido en la LGPCD, el Estado peruano está obligado a que las personas con discapacidad y sus familiares sean una población de especial atención que debe estar incluida en las políticas y gestión pública.

En ese sentido, las disposiciones de incorporación o modificación sobre el reglamento de la Ley no generarán gastos adicionales al tesoro público en tanto se financian con el presupuesto institucional que tienen a su cargo los pliegos. (resaltado nuestro).

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

⁹¹ Organización de las Naciones Unidas. (2016). Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del Consejo de Derechos Humanos (A/71/314), párr. 8.

tiene por finalidad analizar si la propuesta normativa trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico; o, si modifica o deroga normas vigentes.

En esa línea, se precisa que el presente Decreto Supremo modifica el Reglamento de la Ley N° 29973, y se advierte que no se contrapone a ninguna norma legal vigente

De manera específica, se modifica el artículo 3, incorporando los numerales 3.38,3.39,3.40,3.41,3.42, 3.43, 3.44; el artículo 6, incorporando los numerales 6.6, 6.7 y 6.8; el artículo 34, incorporando el literal h); el artículo 35, incorporando el numeral 35.6; el artículo 59, en el numeral 59.3 e incorporando el numeral 59.4; el artículo 72, incorporando el numeral 72.3; el artículo 83-A, incluyendo los literales h) e i); y el artículo 83-B, incorporando los literales g) y h). Asimismo, se incorporan los artículos 6-A, 6-B, 6-C, 6-D, 6-E y 21-A al Reglamento de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP,