

Sin  
Límites  
para **SERVIR**



## Personas con discapacidad en el empleo público:

análisis y propuesta de cálculo  
de la cuota de empleo en la  
administración pública



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024

**Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR**

Personas con discapacidad en el empleo público: análisis y propuesta de cálculo de la cuota de empleo en la administración pública

**Presidencia Ejecutiva**

Guillermo Valdivieso Payva

**Gerente de la Gerencia de Políticas y Gestión del Servicio Civil**

Bettsy Diana Rosas Rosales

**Equipo técnico**

Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil

**Revisión general:**

Abel Luis Mellado Ochoa, Ejecutivo de Políticas del Servicio Civil

**Elaboración de contenidos:**

Acrópolis Alfonso Herrera Hidalgo, Especialista de Políticas Públicas y Económicas

Sara Magdalena Valeriano Zamora, Analista de Políticas Públicas y Económicas

David Eduardo Paredes Espejo, Especialista de Estudios

Gianella Greta Grijalva Barrantes, Analista de Políticas Públicas

**Equipo de diseño**

Subjefatura de Comunicaciones e Imagen Institucional

**Esta es una obra colectiva**

Depósito Legal N° 2024-12602

Primera edición electrónica, diciembre de 2024

**© Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR**

Pasaje Francisco de Zela 150, piso 10 Jesús María, Lima 15072, Perú

Teléfono: (051) 206-3370

Correo electrónico: [info@servir.gob.pe](mailto:info@servir.gob.pe)

Página web: [www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)

Se autoriza la reproducción total o parcial siempre y cuando se mencione la fuente.  
*Distribución gratuita. Prohibida su venta*

## Índice

Introducción .....	5
I. Discapacidad y mercado de trabajo: discusión conceptual y evidencia reciente .....	6
1. Discusión conceptual .....	6
2. Evidencia cuantitativa en relación a las PcD.....	8
2.1. Presencia demográfica de las PcD .....	8
2.2. La discapacidad y las desigualdades en salud .....	10
2.3. La discapacidad y las desigualdades educativas .....	15
2.4. La discapacidad y las desigualdades laborales .....	17
II. Inserción de PcD dentro del sector público.....	24
1. Identificación de las PcD calificadas .....	24
2. Conocimiento y concientización de la discapacidad .....	25
3. Nivel de esfuerzo y desempeño de las PcD.....	25
4. Como abordar el proceso de selección y evaluación para PcD.....	26
5. Costos de las adaptaciones .....	27
6. Impacto de los trabajadores con discapacidad sobre los compañeros de trabajo .....	27
III. Respuesta de políticas inclusivas .....	28
IV. Medidas para generar inclusión laboral de las Personas con Discapacidad (PcD) .....	29
V. La cuota de empleo: definición, sustento legal y formas de aplicación en otros países .....	34
1. La cuota de empleo: definición e importancia .....	34
2. Ejemplos de aplicación de la cuota de empleo en la PcD .....	35
2.1. Perú .....	36
2.2. Colombia .....	36
2.3. Chile .....	36
2.4. Brasil .....	37
2.5. Ecuador .....	37
2.6. Argentina .....	38
2.7. Costa Rica .....	38
2.8. España .....	38
3. Dificultades para el cumplimiento de la cuota de empleo de PcD en la administración pública peruana .....	40
4. Análisis del cumplimiento de la cuota de PcD en la administración pública peruana .....	44
4.1. Las PcD en la administración pública .....	45
4.2. La situación de la cuota de PcD en la administración pública .....	45
VI. Inclusión de otros elementos/propuesta de cálculo de la cuota de PcD en la administración pública .....	48
1. Oferta laboral .....	49
2. Convocatorias.....	49
2.1. Proceso abierto. ....	49
2.2. Proceso cerrado .....	50
3. Composición del porcentaje de la cuota.....	50
3.1. Distribución pura .....	50
3.2. Distribución porcentual.....	50
4. Componentes posibles para la medición de la cuota de PcD.....	51
5. Algunas anotaciones con respecto al conteo de posiciones y del tiempo .....	52
VII. Conclusiones.....	54
VIII. Referencias .....	55
IX. Anexos .....	62

## Índice de Tablas

Tabla 1. Composición de la población con/sin discapacidad y tasa de aseguramiento 2014-2022....	11
Tabla 2. Número de hogares, tasa de pobreza monetaria, ingreso mensual per cápita promedio, gasto mensual per cápita promedio y proporción del gasto destinado al cuidado de salud para varios años según el hogar tenga o no entre sus miembros al menos a una persona con condición de discapacidad .....	14
Tabla 3. Escolaridad según cohortes, 2022 .....	17
Tabla 4. Distribución de la PET según condición de discapacidad y tipo de actividad en los años 2014 y 2022 .....	18
Tabla 5. Distribución de transiciones al interior de la PET según condición de discapacidad (porcentaje con respecto a la PET de cada grupo) .....	20
Tabla 6. Resumen de medidas para generar inclusión laboral en las PcD .....	30
Tabla 7. Evolución del promedio de servidores públicos con discapacidad según nivel de gobierno, 2017-2022 .....	45
Tabla 8. Número de entidades con trabajadores de la población de PcD en el año 2022 .....	46
Tabla 9. Entidades que superan el umbral de la cuota de PcD en el gobierno nacional, 2022.....	47
Tabla 10. Número de entidades clasificadas según proporción de trabajadores de la población PcD en sus respectivas planillas a diciembre del 2022.....	48
Tabla A1. Estadísticos descriptivos de la PEA Ocupada son/sin discapacidad en varios años (continua).....	61

## Índice de Gráficos

Gráfico 1: Población total en el país y población con condición de discapacidad según cohortes para varios años en términos absolutos .....	9
Gráfico 2: Población total en el país y población con condición de discapacidad según cohortes para varios años en términos relativos .....	9
Gráfico 3: Proporción de la población con/sin discapacidad que reconoce afiliación a un seguro de salud .....	12
Gráfico 4: Años de educación en la población con/sin discapacidad según cohorte .....	16
Gráfico 5: Tránsitos laborales de la población en edad de trabajar, varios años .....	19
Gráfico 6: Tasa de informalidad en la PEA ocupada con/sin discapacidad desglosada según sexo .	21
Gráfico 7: Tasa de subempleo en la PEA ocupada con/sin discapacidad .....	22
Gráfico 8: Ingreso mensual promedio de la población con/sin discapacidad .....	23
Gráfico 9: Principales medidas aplicadas de acuerdo al ciclo del empleo para el cual han sido concebidas.....	34
Gráfico 10: Comparación de criterios establecidos y resultados de la selección de países. ....	39
Gráfico 11: Demanda laboral en la administración pública según Talento Perú 2019-2023 (expresado en miles).....	41
Gráfico 12: Convocatorias y puestos demandados por nivel de gobierno según Talento Perú, 2020 - 2022 (expresado en miles).....	42
Gráfico 13: Convocatorias y puestos demandados por sector al interior de la administración pública según Talento Perú, 2020 - 2022 (expresado en miles) .....	43
Gráfico 14: Convocatorias y puestos demandados en la administración pública según Talento Perú, 2022 en términos relativos (panel izquierdo) y términos absolutos (panel derecho)..	43
Gráfico 15: Top cinco de entidades con más vacantes ofertadas por nivel de gobierno en la administración pública 2022, según Talento Perú .....	44



## Introducción

La población de personas con discapacidad (en adelante PcD) se ubica en las proximidades del umbral del 5% (4.76% en el año 2022) según la Encuesta Nacional de Hogares (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], s.f.). Su distribución según género es prácticamente homogénea, observándose que existen casi tantas mujeres como hombres en tal condición; sin embargo, subsiste una sobre-representación de adultos mayores al interior de este grupo, al encontrarse que más de la mitad de la población de PcD (53.3% al año 2022) son personas cuyas edades se ubican por encima de los 60 años.

Los logros educativos y laborales de las PcD son críticos. Aproximadamente, el 64% de PcD mayores de 18 años tienen una formación educativa inferior a la del nivel primario completo. Asimismo, la inserción laboral de las PcD es preocupante. Tan solo el 41.4% de PcD forman parte de la PEA ocupada y, al interior de este grupo, casi el 70% es independiente o se desempeña como trabajador familiar no-remunerado (INEI, s.f.).

Estas condiciones críticas parecieran reforzar la necesidad de fomentar el trabajo dependiente remunerado entre las PcD a través de políticas o acciones afirmativas que incentiven a las entidades públicas a contratar más personal de este colectivo. Más aún, cuando las PcD que han alcanzado una formación educativa suficiente no logran los mismos niveles de empleabilidad que sus pares sin discapacidad.

Con estas consideraciones, resulta necesario e importante aproximarse y conceptualizar la situación laboral de las PcD especialmente en el ámbito público. Al respecto, un referente es el modelo social señalado en la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030.

En el marco de este modelo, se reconoce que “la discapacidad es una construcción social y que las deficiencias no deben considerarse un motivo legítimo para denegar o restringir los derechos humanos” (ONU, 2018); además, este modelo considera que la discapacidad surge, no de la persona, sino de las barreras que impone la sociedad, por tanto, es esta última la que debe cambiar y superar sus limitaciones para prestar servicios adecuados a todas las personas, garantizando el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad (Sanjosé, 2007). Por ende, en este entendimiento, las acciones de política demandan responsabilidades y acciones colectivas con miras a realizar esfuerzos para la participación plena de las PcD en todas las áreas de la vida social.

A lo largo del presente documento se busca efectuar un análisis más allá de las cifras y prácticas laborales tradicionalmente dirigidas a este colectivo, con el fin de evidenciar las dinámicas que subyacen a una problemática de índole estructural y multidimensional.

Sin considerar la presente introducción, el texto se estructura en siete secciones. La primera muestra información cuantitativa-descriptiva bajo el propósito de identificar la magnitud de las PcD en el país durante los últimos años y observar los diversos tipos de desigualdad que las afectan. Luego, la segunda sección da cuenta sobre algunas de las limitantes que enfrentan las PcD para insertarse en el mercado de trabajo. Seguidamente, la tercera sección describe las principales características de las acciones de política cuyo foco es el de lograr la inserción laboral de las PcD. Tras ello, en la cuarta sección se realiza una breve revisión de casos en relación a cómo otros países (con diversas estructuras de sus respectivos Estados de Bienestar) implementan una serie de iniciativas de política para la inclusión de las PcD en el mercado de trabajo público. Seguidamente, la quinta sección hace énfasis en lo específico a la cuota de discapacidad, observa cómo es operacionalizada en otros países y presenta evidencia sobre su estado situacional a la fecha en el país. Con ello, en la sexta sección se discuten los diversos componentes y se presenta una propuesta de cálculo de la cuota de discapacidad en el país. Finalmente, en la séptima sección se concluye.

## I. Discapacidad y mercado de trabajo: discusión conceptual y evidencia reciente

La presente sección se estructurará en dos subsecciones. La primera de ellas ligada a la discusión conceptual sobre la discapacidad con énfasis en la intersección entre discapacidad y mercado de trabajo. Luego, en la segunda subsección, se procede a explorar evidencia cuantitativa sobre las PcD desde diversos ángulos a partir de la información procedente de la Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.).

### 1. Discusión conceptual

Cuando se establece el vínculo entre discapacidad y empleo son múltiples las aristas donde se hace manifiesta la situación de vulnerabilidad –y precariedad, inclusive– que experimentan las PcD en el mercado laboral, con el consecuente efecto que ello tiene sobre su bienestar tanto subjetivo como objetivo (Maroto & Perrinicchio, 2022; Roulstone, 2012).

El acceso al mercado de trabajo y la estabilidad en su interior es una temática bastante compleja para las PcD. La población en esta condición registra las mayores desventajas de inclusión laboral al tener una menor propensión de encontrarse empleadas con respecto a su contraparte y/o personas sin tal condición. Su situación de vulnerabilidad se acrecienta aún más si se considera que los períodos de desempleo y búsqueda de empleo tienden a ser más largos y crónicos, indistintamente del nivel de formación y habilidades (Seelman, 2001; Soldatic & Meekosha, 2012). Ello, con el consecuente efecto de incidir negativamente en la generación de ingresos en el corto plazo y la creación de riqueza en el largo plazo (Maroto & Perrinicchio, 2022; Roulstone, 2012).

Las PcD que ya trabajan suelen experimentar diversas condiciones laborales que refuerzan su situación de desventaja. Además de las barreras físicas que limitan el movimiento en el entorno de trabajo se encuentran situaciones que denotan cierto grado de precariedad laboral de las personas de este colectivo. Existe una mayor propensión de las PcD a laborar en el sector informal de la economía como consecuencia de la segregación ocupacional o ante la búsqueda de flexibilidad horaria y laboral (Maroto & Perrinicchio, 2022; Roulstone, 2012;). Tal situación las hace más propensas a la explotación laboral y a la percepción de ingresos menores al de las personas sin discapacidad con el concurrente incremento de la probabilidad de experimentar pobreza monetaria (Banks et al., 2017). Existe, a su vez, un multiplicador descendente en los ingresos según grado de discapacidad; es decir, las PcD con discapacidad severa perciben ingresos mucho menores a los de las PcD no-severa y ambos tienen ingresos inferiores a los de las personas sin discapacidad (Seelman, 2001).

La vulnerabilidad propia de la condición de discapacidad se exagera cuando se intersecan diversas condiciones de desventaja estructural. Por ejemplo, se da una doble vulnerabilidad en las mujeres con discapacidad. Para ellas es más difícil el proceso de conseguir un empleo; y, de encontrarse empleadas, existen más posibilidades de que su empleo sea uno de naturaleza informal (Maroto & Perrinicchio, 2022; Soldatic & Meekosha, 2012). Además, en contraste con sus pares masculinos con discapacidad, las mujeres en esta condición tienen ingresos prácticamente de subsistencia por lo que suelen experimentar pobreza y son impulsadas a recurrir al autoempleo como fuente principal de ingresos (Seelman, 2001). La condición de desempleo o empleo en la informalidad varía de sobremanera en los distintos subgrupos vulnerables al interior de la población con discapacidad: indígenas, afroperuanos, extranjeros, LGTBI y adultos mayores (Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad [CONADIS], 2021).

Aun las PcD que trabajan en la formalidad experimentan una serie de limitantes en su desarrollo profesional. Para evidenciar su productividad y contrarrestar los prejuicios de los empleadores, las PcD suelen presentar mayores índices de sobre-calificación (Maroto & Perrinicchio, 2022). Esta tendencia sería una respuesta a la discriminación laboral que experimentan por no ser consideradas en las capacitaciones laborales o para demostrar que poseen habilidades para



desempeñar mayores responsabilidades a las que usualmente se les asigna y que las limita a posicionarse en los puestos de menor rango dentro de la escala ocupacional (Seelman, 2001).

A partir de lo señalado son muchas las interrogantes que se esgrimen entorno a la responsabilidad de la sociedad en tales inequidades y cómo estos hechos pueden dar lugar a posibles injusticias que se yuxtaponen con la discapacidad (Putnam et al., 2019). Algunas de ellas se cuestionan si, en el marco de una sociedad que asigne posiciones de acuerdo con el mérito, es adecuado que estas se encuentren condicionadas por las circunstancias de los individuos (Souroujon, 2021). Otros cuestionamientos van más allá y se preguntan acerca de cómo una desigualdad que no puede ser atribuible a una elección individual deriva en resultados inequitativos (Douglas & Sreenivasan, 2021).

Al tratar estas preguntas, según Putnam et al. (2019), se identifican dos formas de sentido de injusticia vinculadas con la discapacidad: la distributiva y la relacional. La primera se centra en los resultados que ocurren en diversas dimensiones del desarrollo humano como en salud, educación, ingresos o riqueza, y corregirlos demanda variar la forma en la que se distribuyen los recursos. En cambio, la segunda es la consecuencia de la discriminación que se da bajo la categorización de las personas como moral, social o políticamente inferiores y su corrección entraña mayor complejidad porque precisa de un cambio en las estructuras sociales y en el carácter de las relaciones interpersonales.

De acuerdo a lo planteado por Solís (2017), en la población con discapacidad existe una ausencia de reconocimiento y, por tanto, un tratamiento moralmente inferior y a la vez una mala distribución de recursos en materia de salud, acceso y permanencia en el mercado de trabajo, percepción de ingresos, etc. Ante estas características se hace relevante, para comprender las asimetrías con las que esta población tiene que lidiar, el concepto de discriminación estructural. Esta noción alude a las prácticas –tanto informales como institucionalizadas- que niegan un trato igualitario o conllevan hacia logros desiguales para ciertos grupos sociales que, a su vez, repercute negativamente en el acceso a derechos y contribuye a la persistencia, profundización y reproducción de la desigualdad social.

A partir de este concepto, se reconoce que toda práctica discriminatoria puede llegar a tener efectos permanentes en el ciclo de vida de las personas del grupo discriminado, creándose un círculo discriminación-desventajas persistente en el tiempo. En simultáneo, el ser víctima de discriminación puede generar efectos acumulativos en el curso de la vida, lo que hace pasible de trasladarse entre ámbitos institucionales y, por ende, crear desventajas irrazonables y tornar invisibles algunos derechos humanos (Solís, 2017; Pelletier, 2014).

Existen cinco ámbitos institucionales en los que se dan las prácticas discriminatorias que hacen posible la discriminación estructural (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2021; Solís, 2017): el mercado de trabajo, las instituciones educativas, las instituciones de salud, el mercado de vivienda y el ámbito de justicia. Al interior de ellas se presentan una serie de barreras que generan una brecha de acceso al servicio, limitan el desempeño o suponen un freno al ejercicio de derechos de las PcD. Estas barreras son físicas (obstáculos materiales o de infraestructura), comunicacionales (obstáculos de recepción, comprensión y/o transmisión de mensajes), actitudinales (prejuicios, estigmas, estereotipos, actitudes y comportamientos) e institucionales (reglas, normas, procesos, políticas contrarias a la igualdad de oportunidades) (MIMP, 2021).

Desde una perspectiva del ciclo de vida, los resultados dispares con respecto a la población sin condición de discapacidad que registran las PcD no pueden verse aisladamente. Al contrario, son la consecuencia de una diversidad de barreras que las PcD experimentan para su inserción laboral, así como al efecto de la desigualdad en materia de salud y educación con la que lidian a lo largo de su ciclo de vida. A continuación, se entra en detalle de lo señalado a través de la descripción y análisis de una diversidad de indicadores en salud, educación, trabajo y salarios tanto en la población sin discapacidad como en la población de PcD.

## **2. Evidencia cuantitativa en relación a las PcD**

Esta segunda subsección se divide en cuatro acápites. El primero de ellos tiene el propósito de presentar información demográfica sobre la PcD en el país. Seguidamente, el segundo y tercer acápite se concentra en discutir las desigualdades previas que experimentan las PcD a lo largo de su ciclo de vida y previo a su ingreso al mercado de trabajo. Concretamente, se presentarán una serie de indicadores para las dimensiones de salud y educación, respectivamente. Finalmente, el cuarto acápite se focaliza en lo correspondiente al mercado de trabajo y los resultados que dentro de este ámbito presentan las PcD.

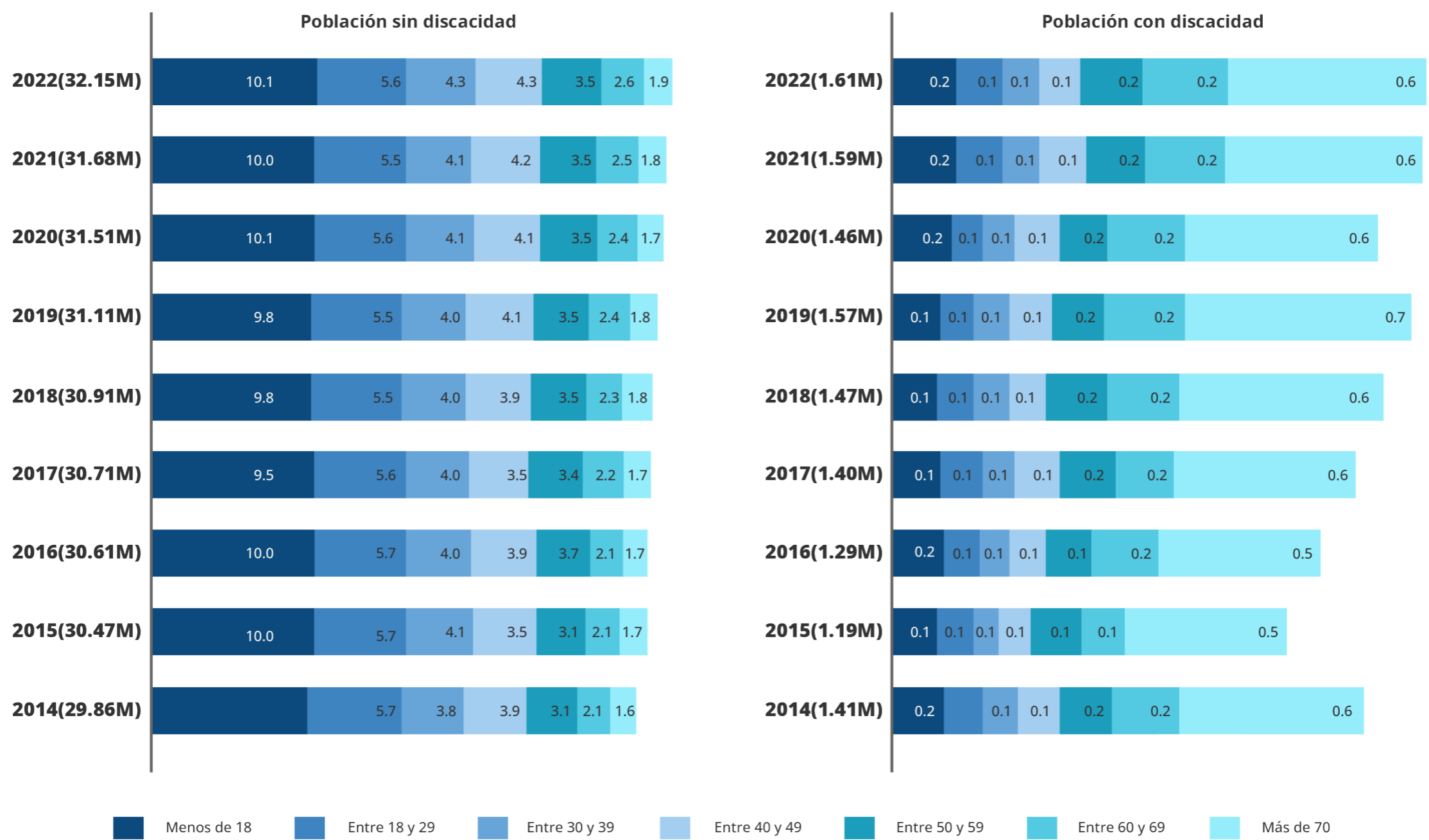
### **2.1. Presencia demográfica de las PcD**

Para identificar qué individuos tienen o no algún grado de discapacidad se recurre a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del período comprendido entre los años 2014 y 2022 (INEI, s.f.). Si bien la ENAH es una encuesta continua y anualizada desde el año 2004, recién desde el 2014 se considera preguntas referidas a la condición de discapacidad permanente o limitaciones de funciones corporales. Las preguntas del formulario de la ENAH que permiten identificar a la PcD tienen como base el cuestionario sobre Estadísticas de Discapacidad propuesto por el grupo de Washington. A partir de este, la ENAH incluye preguntas sobre dificultades y/o limitaciones permanentes asociadas a la movilidad, visión, comunicación, audición, relaciones interpersonales y dificultades de aprendizaje (CONADIS, 2023).

En estas consideraciones es que se optó por emplear la información contenida en la ENAH para la identificación de la población en condición de discapacidad desde el año 2014 hasta el 2022. El Gráfico 1 presenta tales resultados en términos absolutos para la población disgregada según condición de discapacidad. Simultáneamente, en el Gráfico 2 se muestra tal distribución en términos relativos.

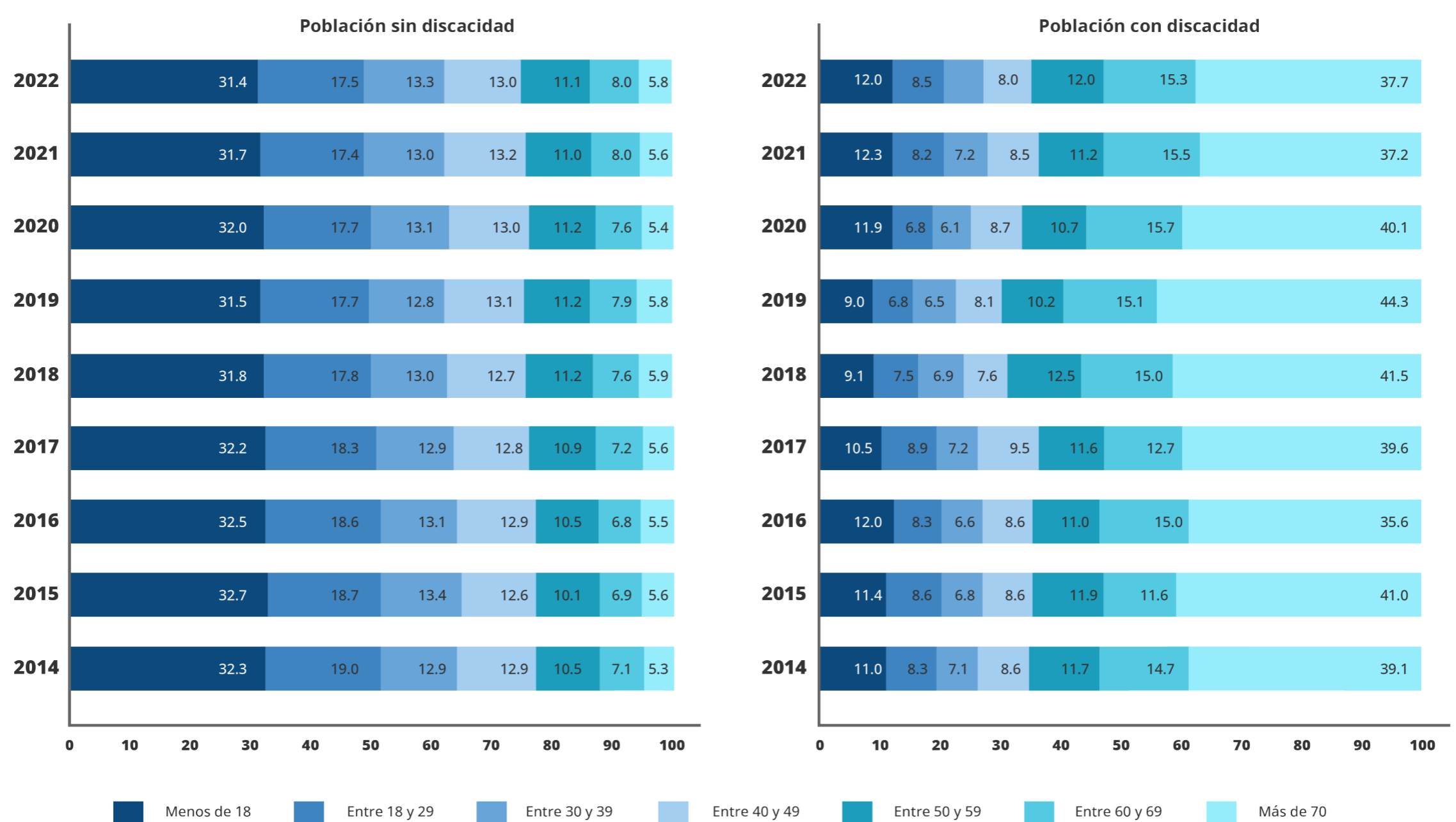


**Gráfico 1: Población total en el país y población con condición de discapacidad según cohortes para varios años en términos absolutos**



Notas:  
 1. Al costado del año se presenta dentro de los paréntesis la población de cada grupo en millones de personas  
 2. Las barras están ordenadas en función al último año en observación y muestran a la población de cada grupo etareo en millones de personas  
 Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
 Elaboración: SERVIR-GPGSC

**Gráfico 2: Población total en el país y población con condición de discapacidad según cohortes para varios años en términos relativos**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
 Elaboración: SERVIR-GPGSC

A partir del análisis de cohortes, indistintamente del año, se encuentra que la discapacidad no es una condición con la que necesariamente se nazca pues, a lo largo del ciclo de vida y conforme avanza la edad, las personas tienden a desarrollar y/o padecer alguna limitación que va tornándolos en una discapacidad. En el Gráfico 1 se aprecia que la mayor cantidad de PcD son personas cuyas edades se localizan por encima del umbral de los 60 años principalmente. Con el Gráfico 2 se reafirma tal lectura al mostrar que uno de cada tres integrantes de la población PcD tiene más de 70 años. De reducirse el límite etario a 65 años se observa que el 45% de PcD al 2022 tienen edades por encima de este último umbral (que, en términos absolutos, se traduce en más de 740 000 personas al año 2022).

Además de la ENAHO (INEI, s.f.) (fuente de información empleada para el conteo de población anteriormente presentado), en el año 2012 la Encuesta Especializada sobre Discapacidad (ENDIS) arrojaba que el 5.2% de la población a nivel nacional tenía al menos una condición de discapacidad. Esta tasa de prevalencia es usada usualmente en la proyección de características de este colectivo. Bajo este esquema, para el 2022, se estima que las PcD en el país ascendían a más de 1.6 millones de personas de las que el 51.7% era hombre y el 48.3% mujer.

## **2.2. La discapacidad y las desigualdades en salud**

Operativamente, las desigualdades en salud que experimentan las PcD pueden abordarse desde dos frentes. Uno centrado en la identificación de las barreras institucionales que limitan y/o restringen el acceso al aseguramiento de salud. Luego, una siguiente concepción relacionada a la frecuencia en la que se requiere de servicios de salud y el costo que hay que incurrir para acceder a ellos que, en el caso de las PcD y dependiendo del tipo de discapacidad, presupone una presión económica adicional para sus hogares.

En la Tabla 1 se presenta, en perspectiva y para cada grupo poblacional tanto su composición como sus ratios de cobertura y atención médica en el tiempo. Asimismo, en el Gráfico 3 se muestra la serie completa de aseguramiento para cada grupo bajo observación. Sin embargo, las altas tasas de aseguramiento no están del todo relacionadas con un acceso pleno a los servicios de salud cuando estos son requeridos.

*Tabla 1. Composición de la población con/sin discapacidad y tasa de aseguramiento 2014-2022*

<b>Variable</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Población total (#)	31,272,389	31,660,894	31,893,611	32,106,270	32,383,300	32,676,530	32,969,391	33,271,455	33,754,131
Población sin discapacidad (#)	29,859,090	30,473,430	30,608,317	30,710,871	30,911,032	31,110,544	31,505,994	31,680,796	32,149,103
Población sin discapacidad con seguro (%)	68.8	72.7	75.7	76.2	76.2	77.4	76.8	81.0	85.8
Tipo de seguro: ESSALUD (%)	26.4	26.3	26.0	26.4	26.3	26.8	23.3	22.8	22.8
Tipo de seguro: SIS (%)	38.9	43.3	46.1	46.6	46.8	47.5	51.3	56.2	60.6
Tipo de seguro: Otros (%)	5.5	5.1	5.2	5.1	5.1	5.0	3.5	3.4	3.8
Población sin discapacidad sin seguro (%)	31.2	27.3	24.3	23.8	23.8	22.6	23.2	19.0	14.2
Población con discapacidad (#)	1,413,298	1,187,464	1,285,294	1,395,399	1,472,268	1,565,986	1,463,397	1,590,659	1,605,029
Población con discapacidad con seguro (%)	72.5	78.4	78.8	81.0	82.0	83.2	85.9	86.4	90.4
Tipo de seguro: ESSALUD (%)	26.9	27.5	24.4	24.6	25.5	26.4	28.1	23.1	22.8
Tipo de seguro: SIS (%)	43.6	49.0	52.1	55.3	54.6	54.2	55.9	62.0	65.6
Tipo de seguro: Otros (%)	3.0	3.0	3.3	1.8	2.7	3.8	2.6	2.1	2.6
Población con discapacidad sin seguro (%)	27.5	21.6	21.2	19.0	18.0	16.8	14.1	13.6	9.6
Población sin discapacidad con enfermedad crónica <sup>1</sup> (#)	10,047,845	10,053,161	10,467,590	10,712,232	11,150,591	11,503,300	11,184,185	11,806,977	12,746,930
Población sin discapacidad con malestar crónico y síntomas <sup>2</sup> (%)	71.3	72.9	70.7	70.7	71.8	73.4	60.0	60.8	62.3
Población sin discapacidad con malestar crónico c/ atención <sup>3</sup> (%)	34.5	34.3	33.7	32.0	32.5	31.8	15.0	21.3	26.0
Población con discapacidad con enfermedad crónica (#)	1,132,099	981,889	1,065,327	1,161,885	1,232,109	1,371,059	1,240,561	1,369,074	1,405,171
Población con discapacidad con malestar crónico y síntoma (%)	75.9	78.6	75.6	76.7	77.6	79.1	69.8	69.4	71.0
Población con discapacidad con malestar crónico c/ atención (%)	35.3	37.8	35.2	34.2	35.6	35.6	17.7	21.2	28.0

*Notas:*

*1 Personas con/sin discapacidad que reconocen padecer de algún malestar crónico (artritis, diabetes, hipertensión, tuberculosis, VIH, etc).*

*2 Porcentaje de personas con/sin discapacidad que tienen algún malestar crónico y en las últimas semanas desarrollaron al menos un síntoma relacionado o no con su padecimiento crónico.*

*3 Porcentaje de personas con/sin discapacidad que tienen algún malestar crónico y en las últimas semanas desarrollaron al menos un síntoma relacionado o no con su padecimiento crónico y recibieron atención especializada (entiéndase como la consulta y/o atención de parte de un médico) para el diagnóstico o medicación de su sintomatología.*

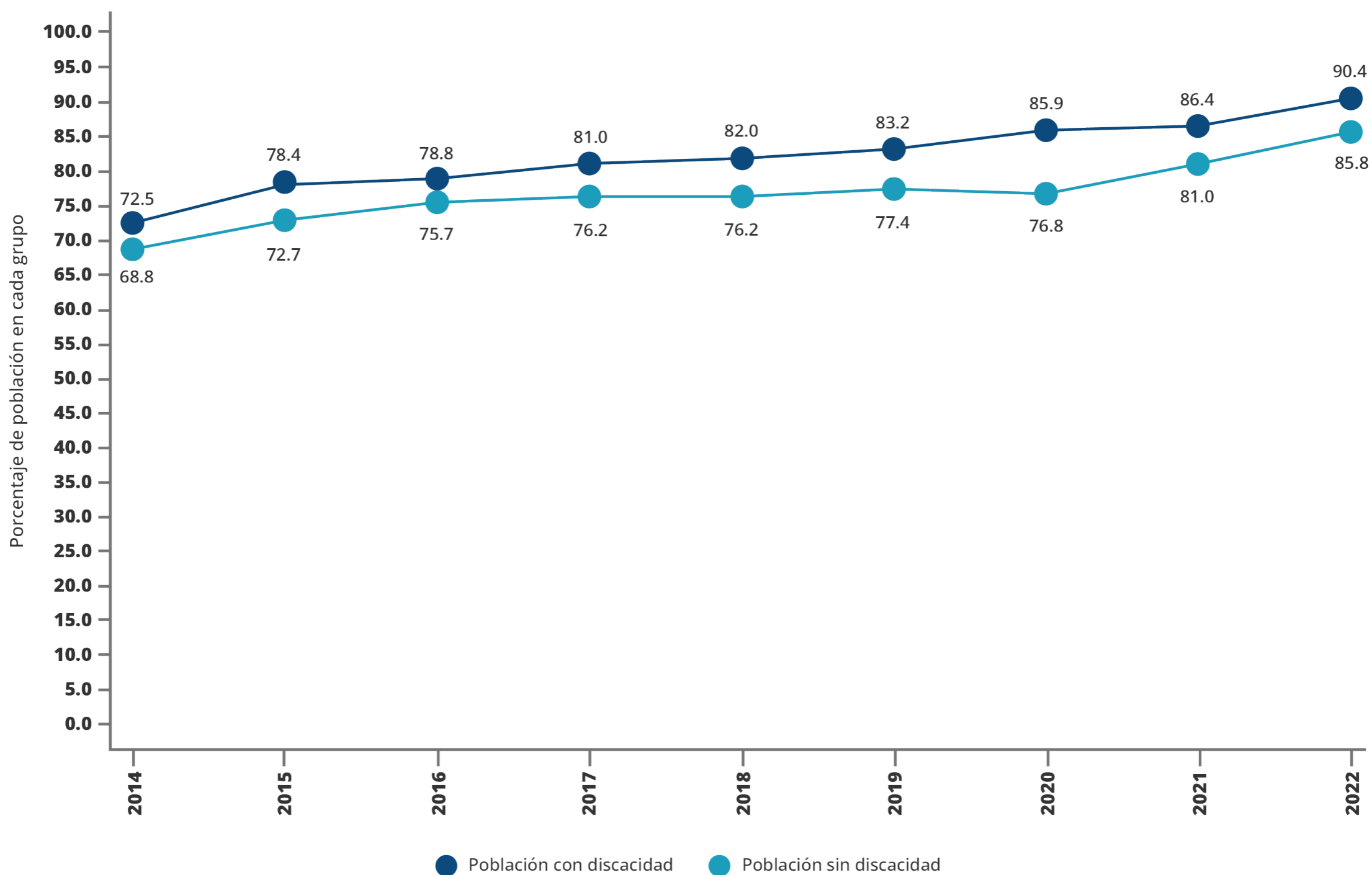
*Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)*

*Elaboración: SERVIR – GPGSC*



En el país, aparentemente, no existe una brecha de cobertura de salud en desmedro de las PcD. Los últimos tienen una mayor tasa de cobertura y/o aseguramiento que las personas que no padecen de tal condición como se vislumbra en el año más reciente para el que se dispone de información (2022) donde se pone de manifiesto que nueve de cada diez personas se encuentran cubiertas por algún seguro de salud. No obstante, el contar con un seguro de salud no es sinónimo unívoco de poder usufructuarlo, más aún si se toma en cuenta que el colectivo PcD tiene necesidades más recurrentes y de bastante más complejidad. Esto se manifiesta cuando se observa que, en el año 2022 (inclusive en los años previos), los mayores cobertores públicos (ESSALUD y SIS) brindan aseguramiento al 88.4% de PcD (comparado con su tasa de cobertura de 38.4% en el grupo de personas sin discapacidad).

Gráfico 3: Proporción de la población con/sin discapacidad que reconoce afiliación a un seguro de salud



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
Elaboración: SERVIR-GPGSC

Sin embargo, al mismo período, el 86.7% de PcD (comparado con el 38.4% de personas que no padecen de tal condición) reportaron padecer de alguna enfermedad crónica y, al interior de este segmento demográfico, el 68.9% señalaron haber experimentado algún síntoma que requirió de atención médica. En este subgrupo, a su vez, el 16.2% asistió a un establecimiento del MINSA (que atiende a asegurados del SIS), el 6.08% a uno de ESSALUD y el 7.01% buscó atención particular (INEI, s.f.). Es decir, al interior de la población PcD con algún tipo de malestar crónico y síntomas atribuibles a tal dolencia, tan solo 1 de cada 4 casos accede a una atención especializada en promedio. En tal escenario, antes que el aseguramiento, un indicador más certero de acceso a la salud pareciera ser el de la tasa efectiva de atención.

En materia de salud, un siguiente nivel de indicadores explora lo referente a los gastos de los hogares con énfasis en los gastos derivados en salud y su participación/contraste con respecto a los ingresos. A partir de estos indicadores de arraigo económico se puede observar una serie de recurrencias cuando se contrastan los resultados de los hogares con al menos una PcD frente a la situación inversa (hogares sin miembro alguno con tal condición).

En primer lugar, se observa que la pobreza (vista a través del contraste del gasto per cápita mensual promedio con respecto a la línea de pobreza monetaria de cada año) tiene mayor incidencia en los hogares que, entre sus miembros, tienen al menos a una PcD. Para todos los años considerados, estos hogares muestran una tasa de pobreza monetaria mayor a la de su contraparte. Esta brecha es igual o cercana al 5% en todos los años salvo el 2020 (año de declaratoria de la emergencia sanitaria a efecto del COVID-19 en el país) donde, en promedio, la distancia entre grupos fue de 1.22% lo cual supuso una incidencia de la pobreza prácticamente similar entre los hogares tengan o no algún miembro PcD.

En segundo lugar, se observa que, en promedio, los hogares con miembros en condición de discapacidad muestran un ingreso per cápita mensual menor al de los hogares sin miembros en tal condición. En línea con lo anterior, el gasto per cápita mensual promedio de los hogares con miembros en condición de discapacidad tiende a ser inferior al de su contraparte. Sin embargo, lo llamativo es que los hogares con PcD destinan –con respecto a los hogares sin miembros con alguna condición de tal índole- una mayor proporción de su gasto general al rubro del cuidado de la salud.

*Tabla 2. Número de hogares, tasa de pobreza monetaria, ingreso mensual per cápita promedio, gasto mensual per cápita promedio y proporción del gasto destinado al cuidado de salud para varios años según el hogar tenga o no entre sus miembros al menos a una persona con condición de discapacidad*

<b>Variable</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Población con discapacidad</b>									
Número de hogares	1,235,447	1,049,351	1,133,635	1,209,926	1,283,906	1,368,503	1,283,982	1,395,393	1,413,174
Número de hogares pobres	298,754	233,190	229,040	266,950	273,848	276,178	312,250	340,604	382,246
Hogares pobres (%)	24.2	22.2	20.2	22.1	21.3	20.2	24.3	24.4	27.1
Ingreso per cápita mensual (soles del 2022 de Lima)	1,108.51	1,060.73	1,132.21	1,050.06	1,123.76	1,170.13	992.26	1,052.09	1,027.18
Ingreso per cápita mensual (desv. Estándar)	35.13	26.93	25.16	20.81	21.57	23.31	21.23	21.90	20.60
Gasto per cápita mensual (soles del 2022 de Lima)	855.72	880.95	907.98	882.27	914.79	938.55	835.71	848.73	829.37
Gasto per cápita mensual (desv. Estándar)	13.97	16.65	16.86	15.17	15.32	16.34	14.88	13.26	9.17
Gasto destinado a salud (%)	9.0	9.4	9.6	9.7	9.9	10.1	10.4	10.4	10.0
Gasto destinado a salud (desv. Estándar)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1
<b>Población sin discapacidad</b>									
Número de hogares	6,974,617	7,461,186	7,482,983	7,596,178	7,726,062	7,811,013	8,110,210	8,508,431	8,586,121
Número de hogares pobres	1,208,743	1,283,050	1,209,053	1,209,926	1,221,516	1,206,794	1,873,539	1,641,830	1,807,469
Hogares pobres (%)	17.3	17.2	16.2	16.6	15.8	15.5	23.1	19.3	21.1
Ingreso per cápita mensual (soles del 2022 de Lima)	1,333.0	1,333.9	1,369.1	1,364.4	1,387.5	1,414.5	1,117.2	1,264.7	1,285.0
Ingreso per cápita mensual (desv. Estándar)	19.1	19.3	19.5	19.8	17.4	18.2	15.9	15.1	15.2
Gasto per cápita mensual (soles del 2022 de Lima)	1,020.1	1,021.8	1,036.0	1,045.7	1,059.2	1,076.1	907.6	964.8	976.6
Gasto per cápita mensual (desv. Estándar)	11.2	11.4	10.9	11.8	11.3	11.8	9.3	9.0	13.0
Gasto destinado a salud (%)	6.4	6.3	6.5	6.3	6.7	6.6	7.2	7.3	7.1
Gasto destinado a salud (desv. Estándar)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2

Notas:  
 1 Las variables monetarias (ingresos y gastos) se encuentran expresados a escala per cápita y en términos reales a precios de Lima Metropolitana del año 2022.  
 Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
 Elaboración: SERVIR – GPGSC



Por tanto, los hogares con al menos una PcD entre sus miembros tienen una menor capacidad de gasto que los hogares sin miembros de tal condición; no obstante, los hogares con una PcD destinan una mayor proporción de su ingreso a cubrir necesidades de salud, lo que podría implicar el tener que sacrificar consumo, por ejemplo, en vestimenta, vivienda, compra de bienes, esparcimiento, y sobre todo, educación. En la Tabla 2 se puede observar con mayor detalle los descriptivos sobre las variables aludidas desde el año 2014 hasta el 2022.

### **2.3. La discapacidad y las desigualdades educativas**

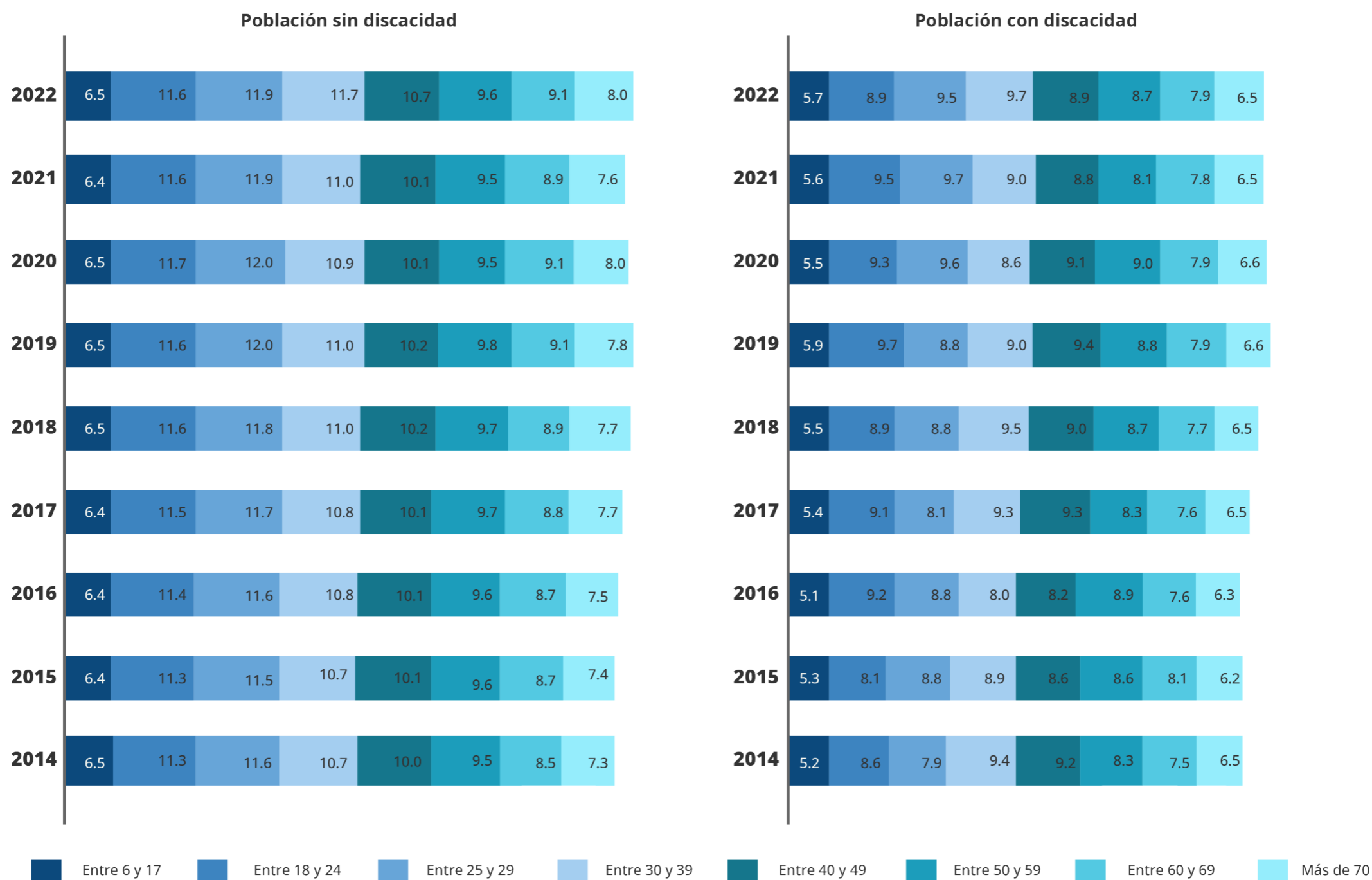
Las desigualdades educativas que experimentan las PcD pueden ser una arista de suma importancia para comprender los resultados laborales dispares que este grupo registra con respecto a la población sin condición de discapacidad. Para dimensionar a estas desigualdades se recurre a dos tipos de indicadores. El primero de ellos se propone observar la distribución de años de educación para identificar las brechas en stock educativo entre grupos. Luego, el siguiente indicador analiza cómo se distribuye la población de cada cohorte por nivel educativo con la finalidad de señalar cuáles son los niveles/estadios educativos donde cada grupo tiene mayores posibilidades de ubicarse al interior de la escala educativa.

Observando la distribución de años de educación para cada cohorte se encuentra que, indistintamente del rango etario, las PcD tienden a contar con un menor stock educativo que su contraparte sin discapacidad. Sin embargo, este hecho ocurre en distinta magnitud durante el ciclo de vida de las personas al existir períodos en los que las brechas en resultados educativos se amplían y/o reducen.

Entre los 18 y 40 años de edad la brecha educativa es pronunciada. Durante tal etapa se observa una diferencia mayor de dos años de educación a favor de la población sin discapacidad (ver Gráfico 4). Es a partir de los 40 años que la citada brecha comienza a reducirse. Puede argumentarse que ello responde a un efecto trasvase que se da entre personas de la población sin discapacidad hacia el grupo compuesto por PcD producto del desarrollo/adquisición de diversas condiciones que van repercutiendo negativamente en la salud de las cohortes mayores.

El trasiego de un grupo hacia otro hace que la demografía de la población de PcD aumente a tasas variables que suceden mayormente a partir de los cincuenta años conforme se puede apreciar en los Gráficos 1 y 2. Tales movimientos llevan a que el promedio educativo de la población de PcD aumente y, con ello, se reduzca la brecha educativa a efecto de la contribución de personas que se formaron educativamente careciendo de la condición de ser PcD.

Gráfico 4: Años de educación en la población con/sin discapacidad según cohorte



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
Elaboración: SERVIR – GPGSC

Tras haber ahondado en lo relacionado a los años de educación, se procede a observar la distribución de la población de cada grupo por nivel educativo alcanzado según cohortes. La idea tras esta evaluación es la de visibilizar en qué etapa y en qué nivel educativo del ciclo de vida se van desarrollando y/o cristalizando las brechas identificadas anteriormente.

Se puede observar que, en las dos primeras cohortes la proporción de la población sin discapacidad que tiene como máximo logro educativo el nivel básico concluido es de 55.1% y 50.3% en las cohortes de 18-24 y 25-29 años de edad, respectivamente. En cambio, la población de PcD de iguales cohortes que tiene como máximo logro educativo el nivel básico concluido supera el 80%. Ello refleja que, mientras un gran porcentaje de la población joven sin discapacidad tiene algún tipo de formación superior, la población de similar rango etario de PcD tiene serias complicaciones para acceder a dicho nivel educativo (ver Tabla 3). Para respaldar tal aseveración basta con observar que, en la mayoría de cohortes, una de cada tres personas sin discapacidad tiene algún tipo de formación superior; contrariamente, en la población de PcD tal razón se torna en una persona de cada diez.

Tabla 3. Escolaridad según cohortes, 2022

Educación/ Condición de discapacidad	Entre 18 y 24		Entre 25 y 29		Entre 30 y 39		Más de 40		Población en general	
	PsD	PcD	PsD	PcD	PsD	PcD	PsD	PcD	PsD	PcD
<b>Sin escolaridad</b>	0.2	13.1	0.3	22.1	0.8	22.0	7.2	21.4	4.2	21.0
<b>Primaria incompleta</b>	1.0	24.7	3.4	17.4	6.6	21.2	17.4	28.6	11.3	27.4
<b>Primaria completa</b>	1.8	11.1	4.6	11.4	8.3	8.3	14.5	16.7	10.3	15.5
<b>Secundaria incompleta</b>	8.4	11.4	9.4	10.3	12.2	9.2	11.1	8.9	10.8	9.1
<b>Secundaria completa</b>	43.7	26.6	32.6	22.5	34.5	29.9	26.4	14.5	31.3	16.6
<b>Superior incompleta</b>	35.5	11.3	20.0	7.9	10.8	1.8	5.6	2.2	12.7	2.9
<b>Superior completa</b>	9.4	1.8	29.7	8.4	26.7	7.5	17.9	7.7	19.4	7.4
<b>Población</b>	3,449,864	78,956	2,169,650	57,129	4,265,408	104,950	12,181,903	1,171,704	22,066,825	1,412,738

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)

Elaboración: SERVIR – GPGSC

## 2.4. La discapacidad y las desigualdades laborales

Muchas de las brechas vistas en el plano de la educación y salud convergen y se cristalizan en el mercado de trabajo y conlleva a resultados inequitativos en la población de PcD.

A través de la evaluación de la relación entre la Población Económicamente Inactiva (PEI) con respecto a la Población en Edad de Trabajar (PET) se encuentra que esta proporción es prácticamente el doble en la población de PcD con respecto a la población sin discapacidad. Mientras que en la población sin discapacidad esta tasa es de 26.3%, en la población de PcD esta llega a ser de 56.5%. Tal situación implica que existe un menor porcentaje de personas laboralmente activas en el grupo de personas en edad de trabajar de la población de PcD. Si en la población sin discapacidad se observa que más del 70% de la PET forma parte de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, en la población de PcD tal ratio es apenas superior al 40% en el año 2022 (ver Tabla 4).

Para evaluar si esta característica estaría presente en el mediano y largo plazo, es preciso identificar las tendencias laborales dentro de la PET a fin de poder concluir si es que cierta recurrencia tiene visos de ser estructural y/o se trata de un evento momentáneo, más aún luego del quiebre que supuso la crisis sanitaria por motivo del COVID-19 en el país.



Tabla 4. Distribución de la PET según condición de discapacidad y tipo de actividad en los años 2014 y 2022

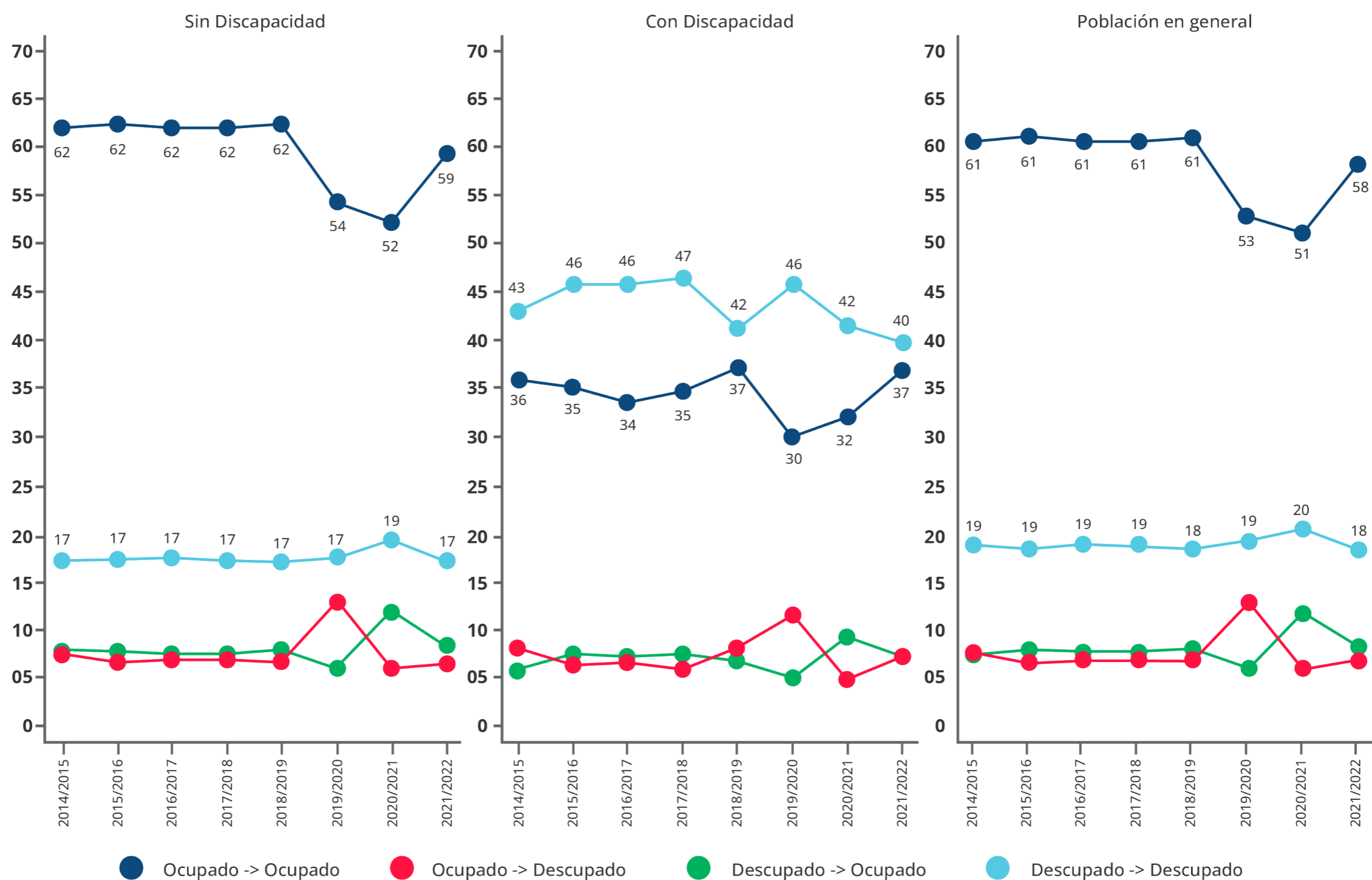
	2014			2022		
	No discapacidad	Discapacidad	Total	No discapacidad	Discapacidad	Total
<b>PET</b>	22,073,327	1,037,315	23,110,642	24,720,267	1,197,081	25,917,348
<b>PEI</b>						
PEI desocupado oculto	189,347	15,224	204,571	267,333	19,949	287,281
PEI pleno	5,692,000	546,338	6,238,338	6,245,571	656,546	6,902,117
<b>PEA</b>						
PEA desocupada abierta	596,980	12,180	609,160	773,891	23,437	797,328
PEA ocupada	15,595,001	463,572	16,058,573	17,433,473	497,149	17,930,621
<b>Ratios</b>						
PEA/PET	73.4%	45.9%	72.1%	73.7%	43.5%	72.3%
PEI/PET	26.6%	54.1%	27.9%	26.3%	56.5%	27.7%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
Elaboración: SERVIR – GPGSC

Al observar las transiciones de la PET entre un año y otro, se encuentran ciertas recurrencias que es importante destacar. Por ejemplo, dentro de la PET, la tasa de actividad entre un año y otro es de 2/3 aproximadamente en la población sin discapacidad. Ello quiere decir que, salvo en el período de la emergencia sanitaria, alrededor de dos de cada tres personas de la PET sin discapacidad se encontraban laborando de manera recurrente (i.e. generaban ingresos de forma continua). Tal indicador para la población sin discapacidad se ubica levemente por encima del 33% lo que supone que tan solo 1 de cada 3 PcD generan ingresos de manera permanente al encontrarse dentro de la PEA ocupada entre un período y otro (ver Gráfico 5).

Se confirma que se encuentran diferencias importantes cuando se contrasta la persistencia del empleo/desempleo entre una población y otra. Dentro de la PET sin discapacidad – salvo en el período de la emergencia sanitaria- alrededor de seis de cada diez personas se encontraban continuamente empleadas; mientras que en la población de PcD tal ratio desciende a cuatro de cada diez. La implicancia inmediata de ello es que existe mayor recurrencia de desempleo permanente entre las personas de la población PcD. Véase la distribución de transiciones en términos absolutos al interior de la Tabla 5.

Gráfico 5: Tránsitos laborales de la población en edad de trabajar, varios años



Nota: Cada gráfico muestra la distribución de la PET en cada bienio.  
 Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Panel (INEI, s.f.)  
 Elaboración: SERVIR-GPGSC

Ahora bien, concentrando la atención en lo referente a las personas que están dentro del mercado laboral (i.e. que forman parte de la PEA Ocupada) se identifica, a través de una diversidad de indicadores, que la presencia laboral de la población de PcD está marcada de desventajas y de resultados muy por debajo del promedio y/o de su contraparte compuesta por personas sin discapacidad.

Una primera aproximación a lo señalado se advirtió a través del análisis de la tasa de informalidad. Si bien la informalidad en el mercado laboral del país es alta, para el caso de los trabajadores con discapacidad es más crítica. Más del 80% de trabajadores con discapacidad son informales y, en simultáneo, esta es más insidiosa en las mujeres porque casi 9 de cada 10 mujeres que tienen discapacidad y trabajan están ocupadas en la informalidad (ver Gráfico 6).

*Tabla 5. Distribución de transiciones al interior de la PET según condición de discapacidad (porcentaje con respecto a la PET de cada grupo)*

	Condición	Miembro de la PEA en año 1 y miembro de la PEA en año 2	Miembro de la PEA en año 1 y miembro de la PEI en año 2	Miembro de la PEI en año 1 y miembro de la PEA en años 2	Miembro de la PEI en año 1 y miembro de la PEI en año 2	Población en Edad de Trabajar (PET)
2014/2015	<b>No discapacidad</b>	64.57	8.93	8.59	17.9	20,901,487
2015/2016		65.09	7.86	9.06	17.99	20,941,606
2016/2017		64.94	8.09	8.85	18.13	20,834,032
2017/2018		64.81	8.43	8.8	17.96	21,312,263
2018/2019		64.99	7.9	9.6	17.51	21,412,997
2019/2020		58.42	15.53	7.64	18.41	21,538,406
2020/2021		56.86	7.6	14.72	20.83	21,988,550
2021/2022		63.07	8.32	10.44	18.16	22,576,515
2014/2015	<b>Discapacidad</b>	38.79	8.85	7.74	44.62	1,192,794
2015/2016		36.3	7.67	8.52	47.5	997,503
2016/2017		34.23	9.86	8.89	47.02	1,053,863
2017/2018		35.84	6.9	8.73	48.53	1,136,200
2018/2019		39.28	8.88	7.99	43.84	1,156,585
2019/2020		32.4	13.85	6.17	47.58	1,348,688
2020/2021		34.23	8.6	12.63	44.54	1,205,802
2021/2022		39.31	8.8	8.62	43.28	1,264,459

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
Elaboración: SERVIR – GPGSC

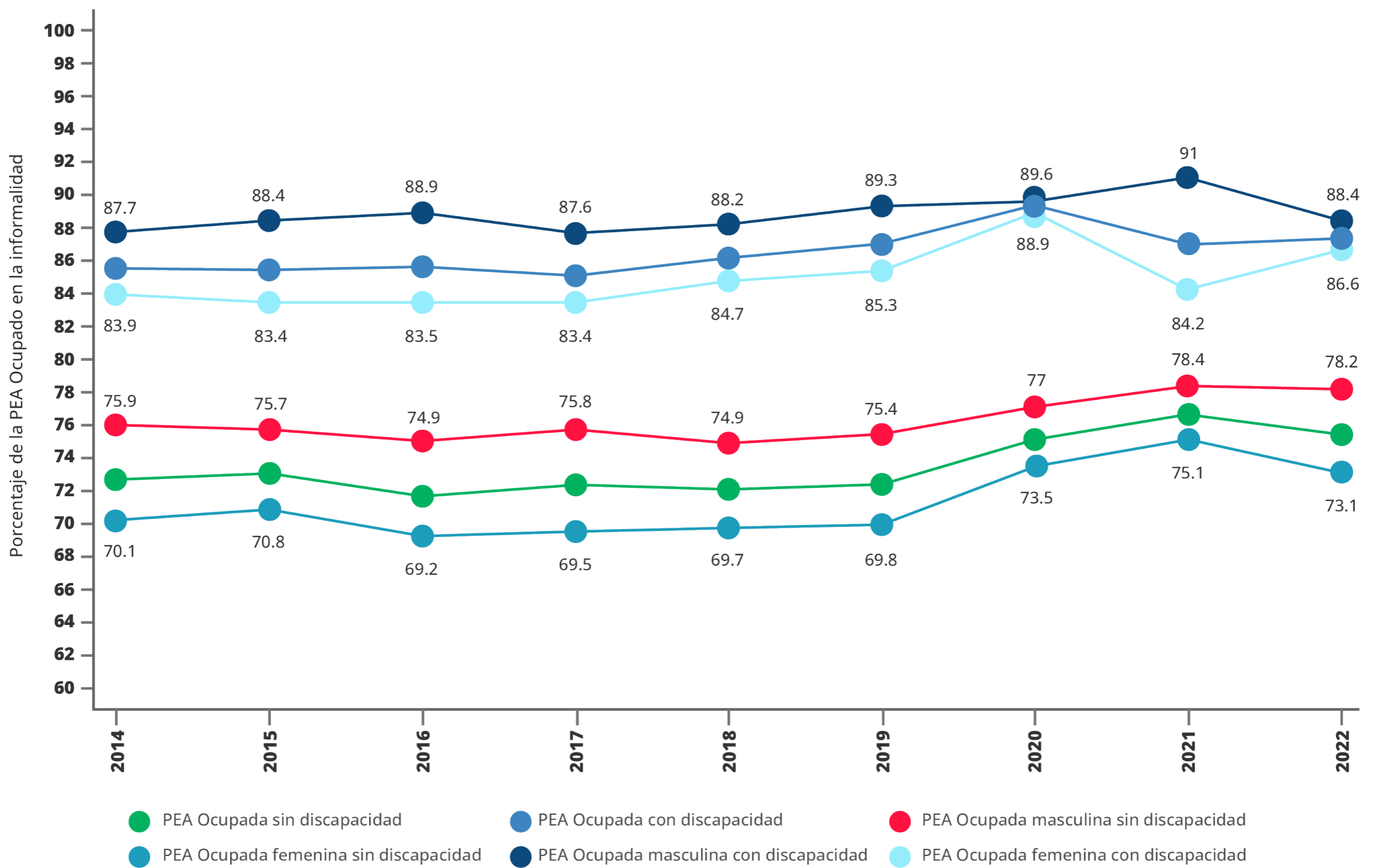
La informalidad es tan solo una arista para conocer el panorama sobre la situación inadecuada de empleo. Una aproximación alterna la brinda el subempleo, entendido como la situación donde no se labora una cantidad de horas mínima y/o se percibe un ingreso por debajo de la remuneración mínima vital. En el grupo de PcD que trabajan, la tasa de subempleo ronda el 60% lo que implica que tan solo 4 de cada 10 trabajadores con discapacidad tiene un empleo adecuado en horas trabajadas e ingresos percibidos. Ello dista de lo que acontece en el grupo de personas sin discapacidad en cuyo interior se observa que 6 de cada 10 trabajadores tienen un empleo adecuado (ver Gráfico 7).

En el campo formativo se encuentra que, casi la tercera parte de la PEA ocupada sin discapacidad tiene educación superior -sea completa como incompleta-; contrariamente, en la PEA ocupada de PcD tal proporción se reduce considerablemente al encontrarse que tal ratio se ubica levemente por encima del 10% (aproximadamente 1 de cada 10 tiene educación superior). Como consecuencia de lo anterior, la tasa de trabajadores de la población de PcD que solo tienen como nivel formativo máximo alcanzado la educación básica -tanto completa como incompleta- es de 85% aproximadamente (ver Tabla A1).

A nivel sectorial, los principales ámbitos de actividad donde trabaja la PEA ocupada del país son el primario, comercio y servicios. En las personas sin discapacidad, la tasa de actividad en estos sectores ronda el 75%; en paralelo, en las personas de la población PcD, esta tasa se encuentra por encima del 80%. No hay que perder de vista que, entre sectores productivos, hay mayor proporción de personas PcD, en contraste con las que carecen de tal condición, empleadas en agricultura y pesca que vienen a tratarse de subsectores primarios intensivos en mano de obra y que demandan poca formación educativa para el desarrollo de tales labores.



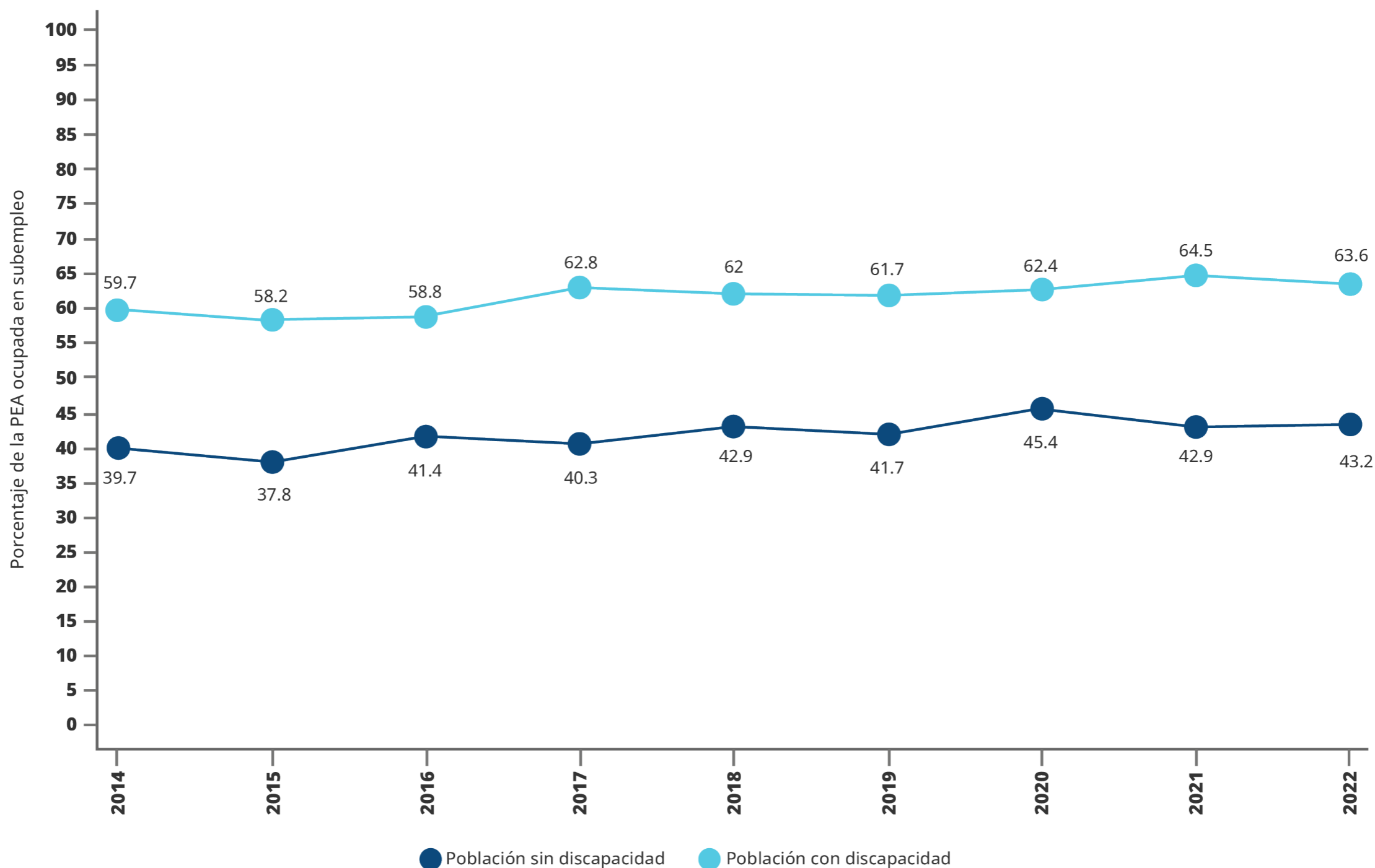
Gráfico 6: Tasa de informalidad en la PEA ocupada con/sin discapacidad desglosada según sexo



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
 Elaboración: SERVIR-GPGSC

La presencia de trabajadores independientes es abrumadora dentro de la PEA ocupada de PcD. Su proporción excede ampliamente a la que se identifica dentro de la población sin discapacidad. Tal recurrencia no se reproduce en los asalariados (que dependen de un empleador). Mientras que cerca de la mitad de la PEA ocupada sin discapacidad es asalariada; tan solo la tercera parte de la PEA ocupada con discapacidad tiene tal condición. En ambos casos, la distribución entre los ámbitos público y privado viene a ser similar pese a la distinta estructura que las caracteriza. Por último, no debe perderse de atención que existe mayor recurrencia de trabajadores no-remunerados entre la población de PcD.

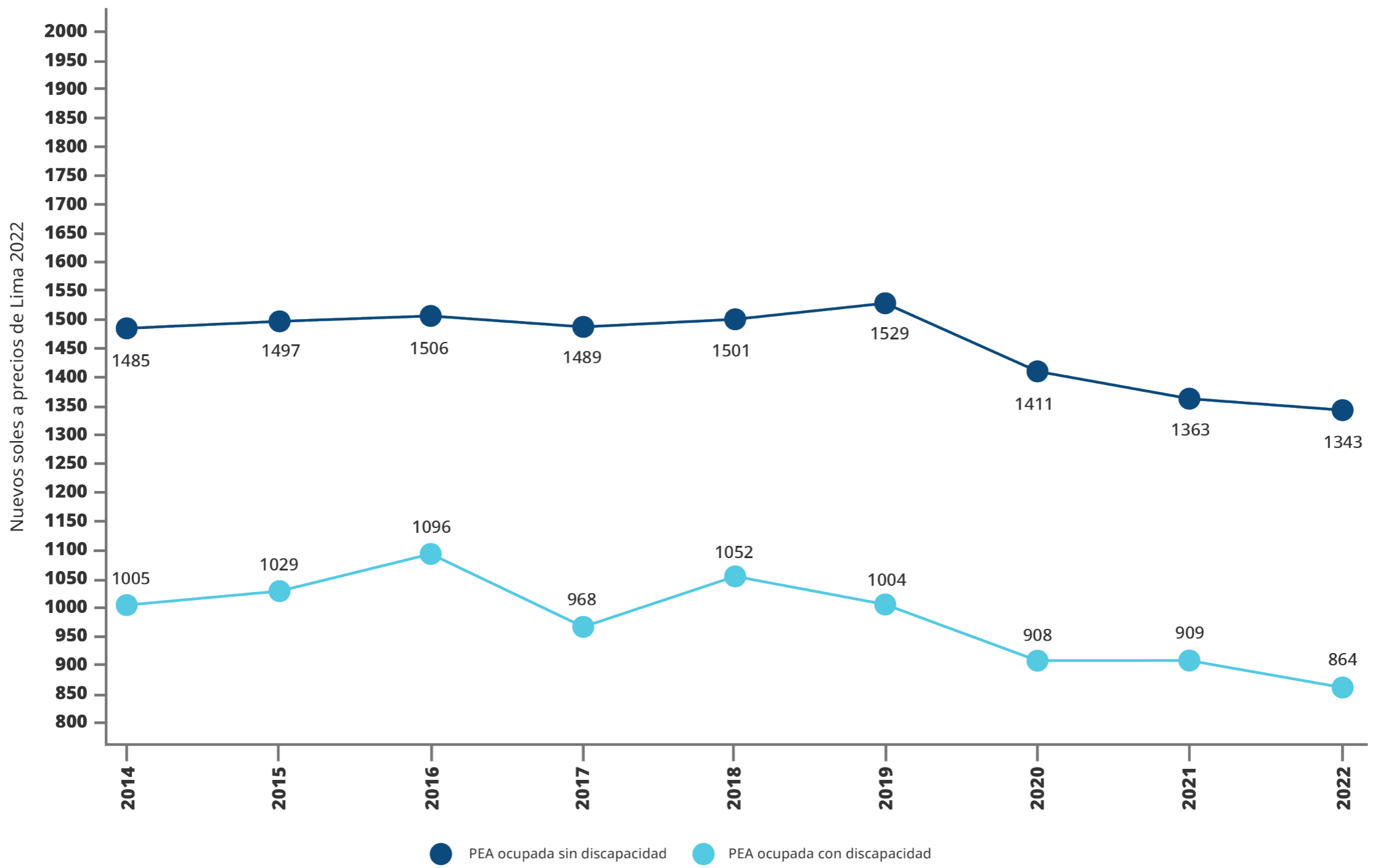
Gráfico 7: Tasa de subempleo en la PEA ocupada con/sin discapacidad



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
 Elaboración: SERVIR-GPGSC

Todo lo señalado se traduce en considerables brechas a nivel de ingresos. La remuneración mensual promedio derivada del trabajo de una PcD, está muy por debajo de aquel percibido por una persona sin discapacidad. Esta situación es grave teniendo en cuenta la pauperización que ha tenido el ingreso en esta población y cómo aún no se recupera luego de la emergencia sanitaria. Desde el 2019 en adelante, los ingresos de la PcD se redujeron con una tasa anual promedio de 4.9%, en línea con la precarización experimentada por la población sin discapacidad que fue algo menor (4.2%) conforme se aprecia en el Gráfico 8.

Gráfico 8: Ingreso mensual promedio de la población con/sin discapacidad



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
Elaboración: SERVIR-GPGSC



## II. Inserción de PcD dentro del sector público

En la anterior sección se analizó la oferta laboral efectiva de las PcD en el mercado de trabajo en general. A partir de dicho examen se evidenció que existe un redimensionamiento de la oferta global debido a la condición de operatividad de este colectivo. En tal contexto, a lo largo de la presente sección será estudiada la interacción del mundo del trabajo con el empleo público a partir de la exploración de una serie de supuestos y/o prejuicios que limitan la inclusión y/o permanencia de PcD en el mercado de trabajo.

Antes de ahondar en relación a las limitantes aludidas, resulta necesario partir del reconocimiento de que existen múltiples mecanismos de reconocimiento en materia legal como leyes generales para poblaciones vulnerables<sup>1</sup> junto a leyes específicas<sup>2</sup> para la población de PcD. Muy a pesar de ello, aún subsisten, tanto de manera explícita como soterrada, conductas o mecanismos de exclusión<sup>3</sup> que limitan el acceso de este grupo al empleo público.

En lo sucesivo de la sección se revisarán los diversos mecanismos, preocupaciones, creencias o hipótesis que de manera consciente o no, refuerzan conductas que hacen que las regulaciones al respecto tengan avances lentos. El desarrollo de las mismas se dará a lo largo de los seis acápite que estructuran la presente sección.

### 1. Identificación de las PcD calificadas

La literatura especializada y muchas estadísticas oficiales destacan la potencial subestimación cuantitativa de la población de PcD en el mundo del trabajo (Fabian, 2013). Ello, de acuerdo a los estudios revisados, responde a tres factores.

En primer lugar, muchas discapacidades no son evidentes ni fácilmente perceptibles salvo para la parte afectada. Es el caso de las condiciones físicas y psicológicas e incluso cognitivas que no tienen una manifestación visible o tienen características invisibles que no están conectadas con una discapacidad (Santuzzi, et al., 2014). En otros casos, los trabajadores con estas condiciones pueden ocultar sus discapacidades a sus entrevistadores, compañeros de trabajo y supervisores e inclusive valerse de habilidades desarrolladas a raíz de su condición (como la lectura de labios) para mantener en reserva su limitación (Jans, et al., 2012). Asimismo, muchas discapacidades son episódicas lo que supone que los individuos experimentan fluctuaciones en la gravedad de los síntomas.

De otra parte, las PcD en el ámbito del trabajo pueden ocultar su condición al temer repercusiones negativas en sus carreras si revelan su condición (Santuzzi et al., 2014). En otros casos, no revelan su condición para no mostrarse diferentes con respecto a sus compañeros sobre todo si acusan alguna limitación no asociada a su rango etario como en el caso de los problemas auditivos en jóvenes. Ante tales situaciones, las PcD pueden ser renuentes a divulgar su condición a menos que precisen de alguna adaptación (Bonaccio et al., 2020). Esto se debe a que hay pruebas de que algunos directivos discriminan a las PcD (Kaye et al., 2011) o toman decisiones de empleo diferentes en función de la discapacidad (Premeaux, 2001).

Por si no fuese suficiente, un tercer inconveniente reside en la dificultad de la identificación de la PcD al interior del mercado laboral. A los hechos anteriores que contribuyen a su invisibilidad, hay añadirle que el colectivo PcD es dinámico. Su tamaño puede variar conforme se sumen personas que adquieren tal condición al avanzar su ciclo de vida lo cual, a su vez, supone un desafío de

1 Se tratan de normas que generalizan la no-discriminación de grupos vulnerables de diverso origen y/o atributos tales como género, sexualidad, religión, condición de discapacidad, etc.

2 En el país, la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad aborda una serie de derechos entre ellos el del empleo.

3 Por conducta o mecanismo de exclusión se alude a contextos en los que el empleador trata a un candidato desfavorablemente o menos favorablemente por tener alguna discapacidad cuando esta influye en el desempeño del trabajo y debería considerarse irrelevante.

política ya que estas personas acumularon su capital educativo y laboral en otras condiciones y sin experimentar las desigualdades estructurales a las que se enfrenta una PcD que tuvo tal condición desde sus primeros años de vida.

Las situaciones expuestas tornan difícil la identificación de la PcD y, por ende, dificultan la elaboración de medidas de políticas destinadas a atraer a candidatos cualificados con discapacidad hacia el mercado de trabajo público. Por tales razones suele decir que el colectivo de PcD son una importante reserva de mano de obra que es infrautilizada (Bonaccio et al., 2020).

## 2. Conocimiento y concientización de la discapacidad

La escasez de entornos laborales donde al menos labore una PcD genera una falta de consciencia (y sesgos cognitivos) que los directivos y compañeros de trabajo pueden mostrar hacia las PcD (Bonaccio et al., 2020). Por tanto, la revelación de la discapacidad es de naturaleza compleja para el trabajador ya que deviene, por falta de conocimiento o prejuicio de los empleadores, en una preocupación con relación a la productividad o el rendimiento potencial de la PcD.

Aunado a lo anterior, la ausencia de concientización supone un freno para la visibilidad de esta condición en los entornos laborales y, por ende, dificulta los posibles cambios en los preconceptos o prejuicios que el contar con una PcD conlleva a que se produzcan en los entornos laborales. A su vez para los trabajadores, la falta de concientización sobre la discapacidad lleva a que se torne complejo el momento de revelar –y, por tanto, adaptar/brindar las facilidades del caso de parte del empleador- que se está ante el desarrollo de alguna condición de discapacidad gradual (pérdida progresiva de la vista o audición, por ejemplo).

Ante tales posibles situaciones, toda organización debiese de procurar el tratamiento afectivo y efectivo de la discapacidad. La finalidad con ello es el de evitar que tal condición se torne en materia de prejuicio, sino que por el contrario devenga en un mecanismo de generación de un buen clima laboral en las organizaciones.

## 3. Nivel de esfuerzo y desempeño de las PcD

Cuando se aborda la intersección entre discapacidad y mercado de trabajo una idea común es asumir que las PcD buscan empleos que laboralmente no sean muy exigentes (Wilson-Kovacs et al., 2008). Tal aseveración no es del todo correcta porque los puestos que suelen atraer a trabajadores con o sin discapacidad son casi los mismos. Donde se producen los diferenciales que devienen en resultados desfavorables para la población PcD es en las características de la organización, el comportamiento de los reclutadores, las percepciones sobre el proceso de reclutamiento entre la PcD, la posibilidad de contar con ajustes razonables y las expectativas de contratación (Chapman et al., 2005).

Ahora bien, en lo que respecta a la búsqueda de empleo una de las cosas más valoradas por las PcD son los atributos (jornadas laborales y prestaciones ofrecidas) del puesto con respecto a la regulación vigente en materia de prestaciones por discapacidad (Fabian, 2013). Por ello, muchas veces se dice que las PcD suelen preferir los empleos públicos a los privados por considerar que, en los primeros, existen mejores prestaciones sanitarias, más adaptaciones y menos probabilidades de prácticas laborales discriminatorias que en los segundos (Ali et al., 2011; Jans et al., 2012).

Es usual que las PcD realicen mayores niveles de esfuerzo para evidenciar su productividad con miras a romper la idea de que no pueden desempeñar las funciones del puesto para el que aplican; asimismo, deben enfrentarse al prejuicio de que sus capacidades no son adecuadas para el desarrollo de determinadas actividades o que no pueden enfrentarse a tareas complejas o demandantes de esfuerzo (Lengnick-Hall et al., 2008). De esta manera este colectivo se ve obligado



a realizar un sobre esfuerzo con la finalidad de romper dichas ideas preconcebidas que llevan a considerar a la PcD como débil o que precisan de supervisión para el adecuado ejercicio de sus funciones laborales (Dovidio et al., 2011; Kaye et al., 2011) o, en defecto, con el objeto de rebatir la idea de que la contratación de una PcD es un acto de caridad antes que el reconocimiento a la capacidad o al esfuerzo.

Existe evidencia que rebate tales argumentos. Por ejemplo, al observar las calificaciones de desempeño se observa que el rendimiento de las PcD suele ser superior a la media. Igualmente, la productividad de los equipos con y sin miembros PcD es muy similar (Kaletta et al., 2012; Lee & Newman, 1995). Paralelamente, el absentismo e impuntualidad no es mayor entre las PcD que en su contraparte sin tal condición (Hernandez, et al., 2008; Hernandez & McDonald, 2010; Kaye et al., 2011).

Lo crítico, sin embargo, está en materia de las desvinculaciones por bajo rendimiento. Tal situación se reconoce compleja porque suele entrañar consecuencias legales hacia el empleador más aún en el contexto en el que el bajo desempeño se deba a la ausencia en la provisión de adaptaciones o ajustes razonables del empleador hacia el trabajador.

#### **4. Como abordar el proceso de selección y evaluación para PcD**

Para facilitar la participación de PcD en el grupo de solicitantes, el propio proceso de selección no debe de crear barreras no solo en el campo objetivo sino durante todo el proceso de reclutamiento. Lo usual, sin embargo, es que el propio proceso de selección suele desalentar inadvertidamente la participación de las PcD ya sea por omisión o prejuicios. Cuando las PcD se enfrentan reiterativamente a procesos de selección con muchas barreras tienden a pasar a la inactividad o laborar en la informalidad.

La teoría de la señalización (Connelly et al., 2011) da cuenta de que las posibilidades de éxito en la contratación aumentan si los empleadores anuncian sus posiciones de forma amplia y de manera tal que indiquen y/o señalicen al postulante de que la posición en oferta y el entorno de trabajo es favorable a la diversidad. A este respecto, es importante que los ofertantes de posiciones laborales, como parte de su política de inclusión y vinculación, mencionen específicamente su apego a la diversidad (y, dentro de ellas, a la discapacidad) en sus documentos de gestión e instrumentos de comunicación y/o de difusión. De hecho, es insuficiente que la señalización quede tan solo en la vinculación pues lo ideal es que existan, a nivel de cada organización, políticas formales de contratación, formación y retención de estos trabajadores (Araten-Bergman, 2016)

Un problema recurrente durante los procesos de selección está dado por el hecho de que algunos directivos y/o miembros de los comités de selección mantienen el preconceito de que los postulantes con discapacidad generan complicaciones durante el proceso de selección de trabajadores. Esto se debe a que muchas veces resulta complejo preguntar sobre la condición de discapacidad cuando esta es invisible o, en defecto, por el temor de los evaluadores a decir algo fuera de lugar que derive en la sensación de discriminación (Kaye et al., 2011).

Siendo el tipo más común de selección –y, prácticamente determinante en la decisión de contratación–, la experiencia durante una entrevista de trabajo suele devenir en situaciones de índole diversa con respecto a la población de PcD. En algunos casos, puede darse un trato adecuado o sin sesgos hacia el postulante PcD; no obstante, en otros puede haber lugar a un manejo inadecuado con actitudes paternalistas hacia la PcD o, en su defecto, se puede llegar a reproducir estereotipos arraigados que cuestionan la capacidad de la PcD para determinada labor más aún si la discapacidad es visible (rasgos en rostro, brazo, manos o uso de silla de ruedas) (Bonaccio et al., 2020).



Si no fuese suficiente, un inconveniente adicional está en el hecho de que subsisten muchos problemas al valorar los resultados alcanzados durante el proceso de selección por un postulante con discapacidad frente a uno sin tal condición. Es muy complejo formular herramientas técnicas o patrones de evaluación libres de prejuicios y creencias que permitan una comparabilidad justa entre postulantes independientemente de su condición de discapacidad.

## 5. Costos de las adaptaciones

La legislación sobre discapacidad en diversas partes del mundo (incluido el Perú) es bastante explícita en reconocer que es contrario a Ley el no proporcionar ajustes razonables a los postulantes o empleados que así lo requieren producto de algún tipo de discapacidad. A pesar de ello, muchas veces los directivos suelen tener reservas acerca del beneficio derivado de implantar tales adaptaciones al ser muy recurrente el asumir que el impacto de estas sobre la productividad es sumamente inferior a su costo (Hernández et al., 2008; Kaye et al., 2011; Lengnick-Hall et al., 2008).

La realidad suele contradecir tales presunciones al ser los costos de adaptación menores al estimado por los gestores de las organizaciones. Además, cuanto antes implante una organización tales adaptaciones, menores serán sus costos al ser la falta de atención temprana la que da lugar a que los costos crezcan considerablemente en el tiempo (Gardner & Johnson, 2004), no será lo mismo incluir las adaptaciones en una estructura concluida que hacerlo en una infraestructura en proceso de desarrollo. En ese sentido el costo razonable, suele estar más asociado a la oportunidad que a la magnitud.

A pesar de existir cierta resistencia, toda organización termina incurriendo –de alguna manera u otra– en costos por adaptaciones. Muchas veces estas son solicitadas por trabajadores sin una discapacidad identificada o certificada (Schur et al., 2014) o como esquemas preventivos o condiciones temporales que ocurren por el propio devenir de los años. Además, las adaptaciones, fuera de su costo monetario, pueden ser menos estigmatizantes para el grupo de trabajo. Su impacto puede ser uno de índole cualitativa al generar un clima flexible e inclusivo a nivel de entidad.

## 6. Impacto de los trabajadores con discapacidad sobre los compañeros de trabajo

La selección y el reclutamiento es la primera y más difícil etapa para las PcD. Sin embargo, el ciclo no termina ahí. La siguiente fase comprende el proceso de adaptación al entorno del trabajo y el establecimiento de relaciones interpersonales. Desde la perspectiva de los directivos subsiste el temor de que un trabajador de la población de PcD represente un riesgo para el entorno laboral al hacer que el resto de trabajadores perciban como injustas las adaptaciones brindadas al trabajador con discapacidad (Colella, 2001) o, en defecto, que estos asuman que irán a trabajar más para compensar la baja productividad del trabajador con discapacidad (Kosny et al., 2013).

Tales temores desconocen la naturaleza de la discapacidad que, como se mencionó anteriormente, puede ser tanto visible como invisible. En diversos contextos, hay una confidencialidad entre empleador/empleado en torno a la discapacidad. Por ley los primeros no pueden revelar la condición de discapacidad de los segundos ni brindar explicaciones a terceros sobre las adaptaciones brindadas como puede ser el caso de la flexibilidad de horarios (Santuzzi et al., 2014). Claro está que lo señalado es más aplicable para un escenario donde el empleado tiene una condición de discapacidad invisible.

La evidencia contradice los supuestos señalados. Entre los beneficios de realizar adaptaciones, estas mejoran las interacciones entre empleados de la población de PcD y sus compañeros de trabajo sin tal condición (Solovieva et al., 2011). Entre los trabajadores de la población de PcD, las adaptaciones conllevan a ganancias en productividad, aumentan el compromiso laboral, reducen la rotación de trabajadores e inciden positivamente sobre las aptitudes de las personas sin discapacidad hacia las PcD. Además, incrementa el compromiso de los trabajadores hacia la organización porque visibiliza a esta como una entidad preocupada por el bienestar de sus empleados (Allen, 2016, Hernández et al., 2008).

### III. Respuesta de políticas inclusivas

En respuesta a algunas de las limitaciones descritas en la sección anterior se han desarrollado una serie de mecanismos que intentan equiparar las oportunidades de empleo para las PcD. Estas iniciativas dan lugar a lo que se conoce como ajustes razonables. Según el artículo dos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptada por la Resolución 61/106 de la Asamblea General de Naciones Unidas (2007), se define como ajustes razonables a los cambios y adaptaciones o ajustes necesarios y adecuados que son una suerte de medio para garantizar el ejercicio de derechos y libertades de las PcD en igualdad de condiciones con los demás.

Bajo esta definición los ajustes razonables cubren una amplia gama de dimensiones de la vida (salud, educación, trabajo, acceso a la justicia, etc.). En lo que ocupa al ámbito laboral, estos ajustes son pasibles de darse durante todo el ciclo del empleo: postulación, selección, permanencia y desvinculación. Son identificables tres tipos de ajustes (MIMP, 2021; OIT, 2014). El primero de ellos está ligado a los cambios en el proceso de postulación a una posición de trabajo. Un siguiente ajuste tiene que ver con el entorno laboral y los cambios que facilitan/permitan la acción de trabajar y, finalmente, el tercer ajuste está ligado a la equiparación de condiciones para que los trabajadores con discapacidad cuenten con similares prestaciones y privilegios que los trabajadores sin tal condición.

Los ajustes en alusión pueden ser de índole múltiple e incluir cambios en el equipo de trabajo, modificaciones a las tareas del puesto, adaptaciones en la organización y entornos laborales considerando que la condición de discapacidad influencia el desempeño normal/habitual de las actividades propias de una ocupación. En este punto es necesario precisar que un ajuste razonable no es una acción afirmativa. Ello a razón de que se trata de una medida hecha a favor de un individuo que trabaja y que pertenece a un colectivo (población con discapacidad) lo cual no es lo mismo a decir de que se trata de una política pensada exclusivamente a favor del colectivo (OIT, 2014).

En el país, en línea con la definición de la Asamblea General de Naciones Unidas (2007) se cuenta con una guía de ajustes razonables para el país (MTPE, 2021) que, en esencia, adapta la definición de ajustes razonables citada a inicios de esta sección. Para lo referente al estadio de la postulación, la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 140-2019-SERVIR-PE "Lineamientos para el otorgamiento de ajustes razonables a las personas con discapacidad en el proceso de selección que realicen las entidades del sector público" establece una serie de lineamientos tanto para la solicitud como para la implementación de los ajustes necesarios que así lo requieran las PcD que postulan a las diversas posiciones de trabajo ofertadas por las entidades públicas del país.

Es conveniente precisar que la definición aludida tiene dos elementos principales. El primero de ellos identifica las medidas eficaces para suprimir o mitigar las barreras que el trabajador con discapacidad tiene que hacer frente para acceder a un puesto de trabajo y/o para desempeñar las funciones esenciales de su puesto una vez inserto en el ámbito laboral. Luego, el segundo elemento evalúa el carácter razonable de estos ajustes. Es decir, denota si se tratan de ajustes pensados en hacer frente a barreras físicas (puestos, espacios o lugares de trabajo inadecuados), a la facilitación para el ejercicio del trabajo (factibilidad de lograr horarios flexibles) y/o a las actitudes del entorno (prejuicios o estereotipos) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.). Las definiciones vigentes en el país hacen énfasis en lo relacionado a las barreras físicas, desconociendo lo referente a los demás tipos de barreras.

## **IV. Medidas para generar inclusión laboral de las Personas con Discapacidad (PcD)**

La inclusión laboral se entiende como la situación en la que todos los individuos y grupos sociales gozan de las mismas oportunidades y derechos de forma tal que cuentan con la capacidad de prosperar y contribuir al mercado de trabajo en un entorno libre de discriminación (Castrillo, 2022). Esta situación está orientada a derribar las posibles barreras existentes al momento de contratar a una PcD.

Para coadyuvar a derribar estas barreras, el Estado cuenta con medidas de empleo abierto o competitivo para ayudar a incluir laboralmente a las PcD con la finalidad de que ellas puedan realizar un empleo protegido privilegiando el aspecto formativo por sobre el productivo o, en defecto, tener una combinación de ambos con miras a fomentar el empleo al interior de esta población en condición de vulnerabilidad. Todo ello dentro de los parámetros establecidos por los tratados de derechos humanos suscritos por los organismos internacionales y los Estados sobre la materia. En la Tabla 6 se muestra una revisión de la literatura donde se detallan cómo se aplican/funcionan una serie de medidas aplicadas en otras latitudes en relación a la materia de interés.



Tabla 6. Resumen de medidas para generar inclusión laboral en las PcD

Medida	Definición y características	Forma de implementación	Ejemplo de implementación
<p><b>Ajustes razonables en el ámbito laboral</b></p>	<p>De acuerdo con la definición de Naciones Unidas (2007), son las modificaciones o adaptaciones que deben de realizar los empleadores para garantizar a las PcD el goce o ejercicio de derechos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones.</p>	<p><b>En la selección:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Modificación de horarios</li> <li>-Adaptación de algún dispositivo para entrevistas</li> <li>-Cambiar exámenes, materiales de capacitación o políticas</li> <li>-Proporcionar lectores o intérpretes calificados</li> </ul> <p><b>En la vinculación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Provisión de bienes, equipos o dispositivos específicos.</li> <li>-Adecuación de vías de ingreso/desplazamiento (rampas)</li> <li>-Autorización de acompañantes o tutores, entre otros.</li> </ul>	<p>-Aplica al proceso de contratación y selección con el fin de garantizar la accesibilidad para todos. Incluye la adaptación del ambiente de trabajo, horarios y otras condiciones laborales además de softwares especializados y otras ayudas técnicas. Su implementación puede ser voluntaria como en Dinamarca u obligatoria como en Estados Unidos y su costo corre a cuenta de empleadores, empleados o puede ser financiado de forma mixta (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2011, p. 272)</p>
<p><b>Bonificaciones o preferencias en los procesos de selección</b></p>	<p>Es un tipo de discriminación positiva que brinda una bonificación al momento de contratar a una PcD. Usualmente se implementa en las etapas finales de los concursos de méritos para que ello no implique una vulneración al principio de meritocracia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Bonificación en el puntaje obtenido en los concursos públicos de méritos a las PcD.</li> <li>-Obligatoriedad de seleccionar a una PcD en casos de empate en la etapa final de un concurso público de méritos.</li> </ul>	<p>-La Ley General de la Persona con Discapacidad peruana permite que se aplique una bonificación de 15% sobre el puntaje final del postulante con discapacidad que haya superado todas las etapas del concurso público de méritos.</p> <p>-En Colombia al finalizar el concurso público de méritos la norma establece que, en caso de empate, debe darse preferencia o elegirse al concursante con discapacidad (OISS, 2014).</p>
<p><b>Sistema de cuota o cupos</b></p>	<p>Alude a la reserva de posiciones o puestos de trabajo para PcD</p>	<p>-Las cuotas pueden ser fijas o variables según el tamaño de la entidad. Según la OIT, hay tres formas posibles de aplicación de cuotas de empleo.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuota obligatoria con sanción cuyo respaldo/cumplimiento reside en la imposición de sanciones u otras medidas de índole compensatoria.</li> <li>2. Cuota obligatoria sin sanción efectiva cuyo cumplimiento es obligatorio pero la sanción (multas, por ejemplo) carece de efectividad en su implementación porque no existe una supervisión de cumplimiento.</li> <li>3. Cuota no-vinculante propuesta solo como recomendación.</li> </ol>	<p>-Las multas asociadas al incumplimiento de cuotas permiten el financiamiento de actividades dirigidas a las PcD como subvenciones para ampliar los ajustes en el centro de trabajo y demás ayudas. Los países que implementan cuotas obligatorias son Alemania, Francia, España, Austria, Polonia. China y Japón tienen un sistema de cuotas con sanciones; mientras que Tailandia lo tiene sin sanciones (OMS, 2014). En los países latinoamericanos como Perú, Brasil, Ecuador y Chile se cuentan con cuotas acompañadas de sanciones que no necesariamente se efectivizan por ausencia de supervisión.</p>

Tabla 6. Resumen de medidas para generar inclusión laboral en las PcD

Medida	Definición y características	Forma de implementación	Ejemplo de implementación
<b>Empleo con apoyo o “colocar para capacitar”</b>	Esta modalidad de empleo le brinda a la PcD un tutor o preparador laboral. La tutoría puede darse i) en la etapa formativa, ii) al iniciar el contrato laboral para transmitir los conocimientos y habilidades necesarios para la adaptación de la PcD al puesto de trabajo o iii) como un acompañamiento durante el período de trabajo. La finalidad, en ambos casos, es que progresivamente sea menos necesaria la presencia de este tutor y la PcD sea autónoma.	Originalmente fue concebida para las PcD con grado de discapacidad severa o intelectual. No obstante, a la fecha esta metodología se extendió a diversos niveles y tipos de discapacidad.	En Madrid, la comunidad financia y gestiona proyectos de empleo que dependen de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales (Esteban & Jordan de Urríes, 2006)
<b>Programas de capacitación</b>	Es un mecanismo de formación que provee de mejores perspectivas de empleo a las PcD. Existe el riesgo de que estos programas creen nichos o refuercen la idea de los que una persona está posibilitada de hacer lo que en el caso de las PcD puede limitar su acceso a posibilidades de mayor cualificación. De otro lado, también existen programas más amplios que brindan formación general vinculada más a las necesidades del mercado que a la propia condición de las PcD.	<p>-Programas convencionales de empleabilidad que abarca ámbitos de aptitudes, conocimientos y competencias relevantes en el mercado de trabajo para la inserción laboral. Estos programas se ofrecen en escuelas, institutos o universidades o como parte de una especialización para adquirir una competencia en específico y puede conllevar hacia una certificación (O'Reilly, 2007).</p> <p>-Programas de capacitación técnica y profesional que comprende aquellas acciones dirigidas a trabajadores y no-empleados con miras a mejorar su empleabilidad asegurando un buen desempeño en el puesto de trabajo. Esto se puede lograr a través de capacitaciones, asesorías, modalidades formativas, etc.</p> <p>Estos programas pueden incluir: i) capacitación entre pares y/o personas del mismo centro de trabajo, ii) capacitación continua concebida para especializar a la PcD en la actividad que viene realizando y iii) capacitación para la conservación del empleo (rehabilitación o vuelta al trabajo) con el fin de impedir que una PcD que haya adquirido tal condición a efecto de un accidente laboral pierda su empleabilidad.</p>	<p>-Los centros de rehabilitación alemanes (“Berufsförderungswerke”) tienen el propósito de reorientar a profesionales adultos con experiencia profesional que adquirieron la condición de PcD por un accidente laboral a mejorar sus cualificaciones a través de capacitaciones ligadas a las temáticas con mayor demanda en el mercado de trabajo privado (ECOTEC Research and Consulting Ltd, 2001).</p> <p>-En Estados Unidos, el Departamento de Rehabilitación Profesional para veteranos de guerra proporciona capacitaciones para miembros con discapacidad de este colectivo además de prestaciones económicas, asistencias técnicas y programas de reinserción laboral.</p>
<b>Programas de modalidades formativas</b>	A diferencia de un programa de capacitación, esta modalidad implica el aplicar conocimientos adquiridos mediante el desarrollo de una práctica tanto pre-profesional como profesional. Esto supone emplear a la PcD que forman parte de la Población Económicamente Activa desde practicantes.	Se da por medio del fortalecimiento de capacidades y competencias para las PcD tanto en habilidades blandas como en destreza técnica.	En Costa Rica se da a través del programa <i>Mi Primer Empleo</i> (Ministerio del Trabajo y Seguridad Social [MTSS], 2024) cuya finalidad es fomentar el empleo por medio de la formación dual con énfasis en herramientas tecnológicas. En Argentina, se cuenta con el <i>Programa Acciones de Entrenamiento para Personas con Discapacidad</i> (Secretaría del Empleo, 2024) que apuesta por la inserción laboral con formación técnica y prácticas en el lugar de trabajo acompañado de una tutoría especializada (Bietti, 2023).

Tabla 6. Resumen de medidas para generar inclusión laboral en las PcD

Medida	Definición y características	Forma de implementación	Ejemplo de implementación
<p><b>Empleo protegido o "capacitar para colocar"</b></p>	<p>Son talleres o establecimientos específicos que brindan empleo a PcD. Esta medida facilita el acceso a empleos donde la productividad no es una condición. Esta iniciativa normalmente apunta a personas con discapacidad severa o grave. Al interior de los talleres los participantes reciben herramientas formativas y cuentan con un espacio seguro para el desarrollo de una actividad productiva que tiene por finalidad la de generar competitividad y facilitarles el tránsito hacia un empleo abierto.</p>	<p>Estos talleres se pueden ofrecer en centros ocupacionales en los que las PcD ejercen una actividad profesional. Estas pueden ser entidades independientes o formar parte de una unidad productiva mayor. Usualmente, los salarios suelen ser más bajos que el promedio, pero se mantiene un alto estándar del ambiente de trabajo y del equipamiento para realizarlo.</p>	<p>En Estados Unidos, Luxemburgo, Francia, Alemania, Bélgica y Países Bajos existen entidades que facilitan la transición de la escuela al trabajo y permiten aprender los fundamentos de una profesión para obtener un empleo.</p> <p>Otro tipo de entidad es aquella que gestiona talleres de empleo protegido dirigido a la actividad privada donde ofrecen formación y capacitación profesional para PcD. Estas entidades por la naturaleza de su trabajo suelen recibir subvenciones de los gobiernos y estar supervisados por el Estado (ECOTEC Research and Consulting Ltd, 2001). En España existen empresas donde más del 33% de su planta la conforman PcD en el supuesto de que la labor que realizan es una suerte de entrenamiento para la fácil inserción al mercado de trabajo de poblaciones con alta vulnerabilidad laboral.</p>
<p><b>Incentivos al empleador</b></p>	<p>-Incentivos económicos que buscan promover el empleo de PcD en el sector privado a través de incentivos al empleador en la forma de transferencias monetarias, deducciones a pagos entre otros.</p> <p>-Incentivos no-económicos o la promoción del empleo en PcD a partir del reconocimiento/orientación de esfuerzos a la mejora de las oportunidades de empleo en las PcD.</p>	<p>Los incentivos económicos se dan por medio de beneficios tributarios a las desgravaciones fiscales, bonificaciones en seguridad social, subvenciones al contrato y ayudas al financiamiento de contratos de trabajo.</p> <p>Los incentivos no-monetarios suceden a través de buenas prácticas, certificaciones y acreditaciones al proceso de selección en los contextos en los que se hayan producido ajustes razonables para el fomento de la participación de PcD. El Estado puede brindar incentivos de preferencia/priorización en las contrataciones estatales (adquisición de bienes o contratación de servicios) a empresas que cuentan con trabajadores PcD en sus planillas de trabajo.</p>	<p>En Italia los tributos exonerados a las empresas que contratan PcD contribuyen al pago de contribuciones sociales y ayudan a la exoneración de impuestos en distintos períodos de gracia. En Países Bajos hay esquemas pensados en la incorporación de PcD en los que el Estado asume, vía reintegros, parte del salario de la PcD que labora en entidades que se benefician de este incentivo (ECOTEC Research and Consulting Ltd, 2001).</p> <p>Existen premios a las empresas que lideran los procesos de señalización e inclusión de PcD: el distintivo Gilberto Rincón Gallardo en México, el premio al mérito en Portugal y el premio nacional de integración en Uruguay. En Chile y España, las certificaciones Sello Chile Inclusivo y el Sello Bequal son reconocimientos que destacan el compromiso del sector privado con las políticas públicas de inclusión.</p> <p>En materia de contrataciones públicas, tanto en la legislación mexicana como en la peruana, hay preferencia de contrataciones de obras y servicios en empresas que cuenten con alguna proporción de PcD en su planta de trabajadores. Esta preferencia se da en casos de empate en los procesos de contratación. En otros países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, España y República Dominicana también se aplica esta medida de preferencia.</p>

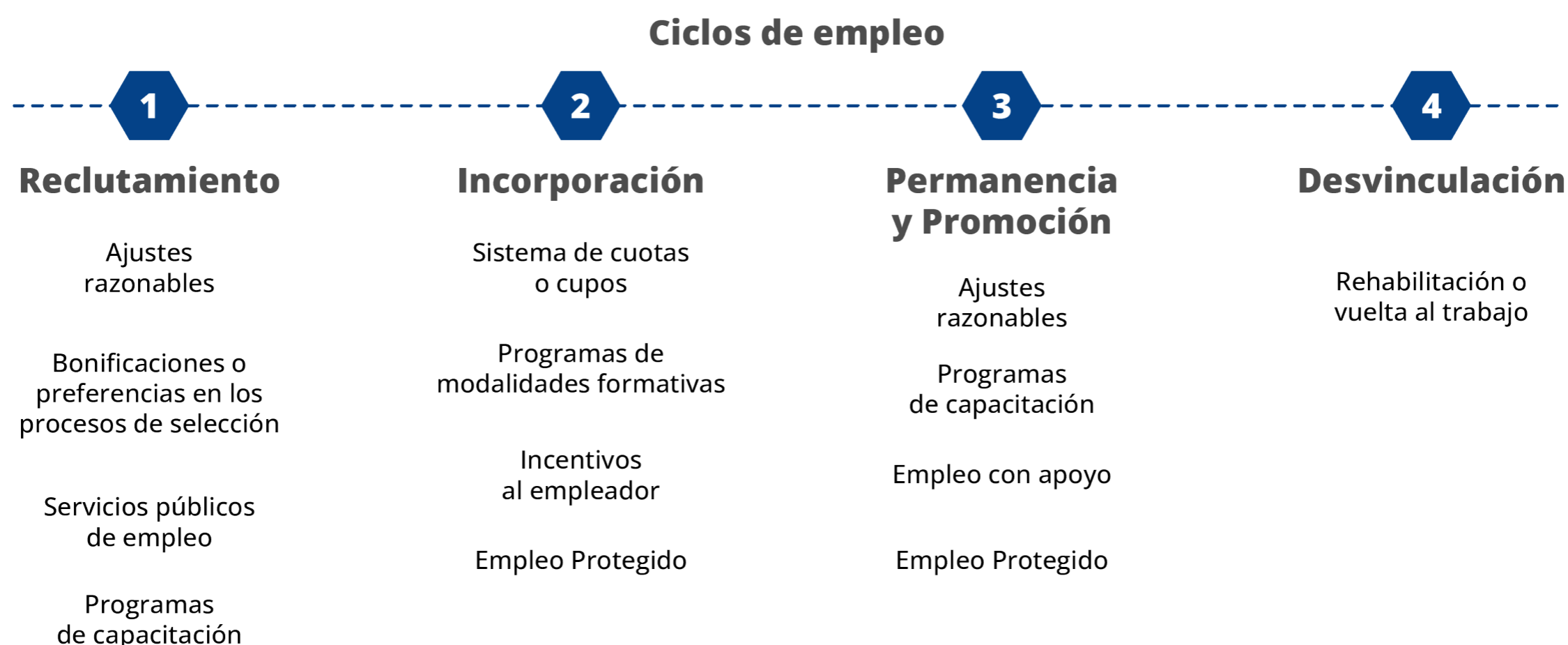


Tabla 6. Resumen de medidas para generar inclusión laboral en las PcD

Medida	Definición y características	Forma de implementación	Ejemplo de implementación
<p><b>Servicios de empleo (agencias de empleo)</b></p>	<p>Son organismos de intermediación que facilitan la inserción o reinserción laboral de las PcD. Su finalidad es conectar la oferta con la demanda de trabajo para asegurar que los puestos queden cubiertos por personas que tengan las cualificaciones correspondientes. Estos servicios también conectan a trabajadores PcD con programas de capacitación y apoyan a las empresas u organizaciones en el análisis/estudio del mercado de trabajo para PcD.</p>	<p>Actividades de orientación o asesoría que supone tutorías u orientaciones en el lugar del trabajo para facilitar la transición al empleo en la PcD. Se tratan, en su mayoría, de pasantías para este grupo poblacional, actividades de sensibilización y desarrollo de habilidades que permitan/faciliten la colocación permanente con los empleadores que ofrecen pasantías. También puede darse la intermediación en la forma de asesorías y acompañamientos para PcD que permitan desarrollar competencias y acceder a un mejor empleo en el mercado laboral.</p>	<p>En Argentina se tiene el programa Promover, ofrece cursos y programas con una amplia gama de necesidades que promuevan cursos y programas con miras a desarrollar competencias para esta población. El objetivo es que las personas encuentren un trabajo remunerado y terminen desarrollando algún tipo de emprendimiento ligado a las necesidades del mercado y a sus destrezas y habilidades. Adicionalmente, el Estado cubre la remuneración de cada participante del programa.</p>
<p><b>Campañas de difusión y concientización</b></p>	<p>Se trata de medidas de comunicación que aplican tanto al sector privado como al público con la finalidad de informar y concientizar a las organizaciones sobre la promoción de la igualdad de oportunidades de la PcD.</p>	<p>Según O'Reilly (2007) existen campañas de comunicación multicanal, estrategias de formación para empleadores y empleados en materia de concientización sobre la igualdad de personas discapacitadas y símbolos que las organizaciones usan como indicativo de su compromiso/trato para con los trabajadores de la población de PcD.</p>	<p>En República Dominicana hay programas de sensibilización a empresas, en Venezuela se cuentan con talleres de concientización. En Argentina, Chile y Paraguay hay redes amigas/empresariales pro inclusión laboral.</p>

En la siguiente gráfica se resumen las medidas de inclusión narradas previamente y se las sitúa en el marco del ciclo del empleo y/o del período para el cual han sido concebidas.

Gráfico 9: Principales medidas aplicadas de acuerdo al ciclo del empleo para el cual han sido concebidas



Elaboración: SERVIR - GPGSC

## V. La cuota de empleo: definición, sustento legal y formas de aplicación en otros países

La sección anterior presentaba un listado descriptivo de las múltiples medidas/acciones factibles de implementarse a favor de la empleabilidad de la población de PcD (véase Gráfico 9). Una de las medidas ahí señaladas refiere al sistema de cuotas o cupos que es el esquema que ocupará la atención en la presente sección al tratarse del medio empleado en la administración pública peruana para facilitar la inclusión laboral de la población de PcD. Además de dar cuenta sobre su alcance y efectos, se procederá a describir cómo esta se calcula en el Perú y en diversos países de la región con miras a tener un panorama amplio que muestre –contrario a lo que se suele suponer– lo flexible y poco restrictivo que es esta medida de política. Finalmente, en el último acápite se da cuenta del estado de cumplimiento de la cuota de empleo en la administración pública peruana a partir de la exploración de los registros administrativos de empleo en el país en el último quinquenio.

### 1. La cuota de empleo: definición e importancia

El sistema de cuotas es una medida de discriminación positiva aplicada al colectivo de PcD. Tal acción tiene la finalidad de facilitar la inclusión laboral del colectivo de PcD a través del establecimiento de ciertos criterios objetivos que contribuyan a la incorporación de PcD al personal de las entidades públicas. Todo ello con la finalidad de lograr revertir las bajas tasas de empleabilidad que suele tener este bloque demográfico (MTPE, 2024a).

Las definiciones subyacentes y los criterios que posibilitan su aplicación/regulación suelen encontrarse especificadas en diversidad de normas regulatorias. Pueden estar señaladas en leyes explícitas a favor de la PcD como sucede en el contexto nacional o, en defecto, estar incluidas en artículos específicos al interior de la legislación en materia laboral o en aquella relacionada a la contratación de personal. También podría estar señalada en políticas de gobierno dirigidas directa o indirectamente a hacer cumplir los derechos de las PcD (OISS, 2014).

Dentro de la literatura sobre la materia se encuentran balances mixtos sobre los efectos tanto positivos como negativos de la cuota de empleo en la PcD (Hasegawa, 2007). Entre los efectos positivos se destaca que la mayor obligatoriedad de la cuota está asociada a mayores índices de cumplimiento y, en simultáneo, la mayor extensión de la cuota –lo que supone mayores índices de contratación de PcD- impacta positivamente sobre la productividad y rentabilidad a nivel de empresas. A su vez, la evidencia destaca que las sanciones derivadas del no-cumplimiento pueden facilitar la creación de un fondo soberano para el financiamiento de iniciativas u otras acciones en pro de la población de PcD. De hecho, la obligatoriedad de la cuota y su extensión de aplicación facilita la trazabilidad de la población de PcD. Se trata de un efecto secundario de la cuota que permite tener un padrón actualizado de las PcD que trabajan las cuales, en paralelo, podrían ser beneficiarias directas de las prestaciones conexas o ayudas económicas que podrían pensarse para estar focalizadas en la población de PcD.

La literatura también encuentra algunos efectos negativos de la implementación del sistema de cuotas. Este, al depender de la voluntad de los empleadores, puede repercutir negativamente sobre la población de PcD si es mal implementada y monitoreada porque terminaría generando mayores estigmas antes que incrementar las oportunidades laborales de las PcD. Paralelamente, se encuentra que subsiste un incentivo perverso con la sanción ya que existe evidencia que, a nivel de firmas, algunas de estas prefieren la sanción monetaria antes que contratar a PcD. Por último, la obligatoriedad de una cuota puede repercutir negativamente en las PcD ya que supone una barrera social y es fuente de mayor prejuicio hacia este grupo (Hasegawa, 2007).

## 2. Ejemplos de aplicación de la cuota de empleo en la PcD

En la revisión de países sobre los cuales se hará la descripción/comparación de sus respectivos métodos de aplicación del sistema de cuotas para PcD se consideraron los siguientes criterios de selección:

- a. Ratificación del convenio 159 de la OIT según el cual los países se ciñen a una serie de disposiciones para asegurar el respecto de los derechos de las PcD. En este convenio, la discapacidad es entendida desde un enfoque de modelo social relegando a un segundo plano la concepción previa en la que se optaba por un modelo médico o de la salud.
- b. Definición de la discapacidad bajo un enfoque de modelo social antes que uno de naturaleza médica.
- c. Países que, en sus respectivas normativas y regulaciones, hayan considerado disposiciones en materia laboral para la población con discapacidad y, en simultáneo, que explícitamente hayan normado el sistema de cuotas de empleo sea en sector privado o en el público.
- d. Los países elegidos lo fueron en función a su cercanía geográfica con el Perú y su adscripción a la OCDE. Se priorizaron países de Latinoamérica; no obstante, también se incluyó a España como posible referente dada la particularidad de su sistema de cuotas a nivel de convocatorias.
- e. Caracterización de la discapacidad y/o la situación en la que exista evidencia o información estadística para la identificación y comparación de condiciones de prevalencia, tasas de actividad/ocupación, etc.



En estas consideraciones, en el presente acápite se describe brevemente las múltiples posibilidades/criterios que se dan para el cálculo de la cuota de discapacidad en los países considerados. A saber: Perú, Colombia, Chile, Brasil, Ecuador, Argentina, Costa Rica y España. Sintéticamente las principales características de los sistemas de cuotas de discapacidad para los países señalados se muestran al interior del Gráfico 10.

## 2.1. Perú

En Perú, el marco legal para el sistema de cuotas lo da la Ley N° 29973 que establece una serie de criterios para la promoción, protección y realización de los derechos de las PcD en condiciones de igualdad. En el artículo 49 del citado instrumento legal, se establecen dos sistemas de cuotas estratificadas según sector de empleo. En el privado, el sistema aplica solo a empresas de más de cincuenta trabajadores a las que se les recomienda que al menos el 3% del total del personal lo representen PcD. En cambio, en el público se dispone que obligatoriamente e indistintamente del régimen laboral, al menos el 5% de trabajadores de cada entidad sea PcD (la obligatoriedad incluye a las fuerzas armadas).

La metodología del cálculo aún no se encuentra normada ni reglamentada. A pesar de ello, se tienen algunas consideraciones que rigen el conteo de la población de PcD al interior. A saber: i) el conteo<sup>4</sup> se realiza con información declarada a la Planilla Electrónica entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de cada año, ii) no existe doble conteo ni mayor ponderación en el cálculo según condición de discapacidad (i.e. toda persona solo cuenta una sola vez), iii) la cifra final resultante se redondea al centesimal más cercano si lo obtenido es un entero acompañado de una decimal igual o superior a 0.05 (MTPE, 2024b).

## 2.2. Colombia

Colombia tiene un sistema de cuota que es progresivo en el tiempo y estratificado según tamaño de entidad y sin distinción del tipo de vínculo del trabajador sea este temporal o indeterminado (Decreto N° 2011/2017). Los diversos umbrales asociados al cumplimiento responden a las siguientes características. Por ejemplo, toda planta o entidad con menos de 1,000 trabajadores debería de haber alcanzado un 2% de PcD al año 2019 y se espera que, hacia el 2027, la tasa de inclusión de PcD alcance el 4%. Las entidades intermedias (i.e. aquellas con una planta de entre 1,000 y 3,000 trabajadores) debieron de haber cumplido una cuota de 1.0% al 2019 y se espera que al 2027 se encuentren por encima del 3%. Finalmente, entre las empresas grandes (i.e. aquellas con más de 3,000 trabajadores), la cuota era de 0.5% al 2019 y se estima que esta se incremente a 2.0% al 2027 (Decreto N° 2011/2017).

## 2.3. Chile

La constitución vigente no tiene referencias específicas a las PcD. Sin embargo, la materialización de los compromisos adquiridos por el país en el marco del convenio 159 de la OIT, se dio a través de la Ley N° 20.422 que tiene el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades de las PcD para facilitar su inclusión social plena eliminando cualquier forma de discriminación. Dicha regulación, en su artículo 43 especifica que el Estado deberá de aplicar medidas de acción positiva para la participación de las PcD en el ámbito laboral. En la misma dirección, el artículo 45 de dicha regulación (modificado a través de la Ley N° 21.015) explicita la obligatoriedad de las instituciones de la administración pública de más de 100 trabajadores a reservar al menos el 1% de su planilla para PcD (también contribuyen a este conteo los beneficiarios de alguna pensión de invalidez). Los casos particulares de las entidades públicas que no puedan llegar a este umbral tienen la posibilidad de poder

<sup>4</sup> Cabe precisar que, para ser contabilizado como parte de la PcD, el trabajador debe de acreditar tal condición mediante un Certificado de Discapacidad obtenido conforme lo dispone la regulación sobre el tratamiento de la discapacidad (Resolución Ministerial 107-2015-TR).

cumplirlo si: i) celebran contratos con empresas que contraten PcD o ii) realizan donaciones (monetarios o no-monetarios) a proyectos o programas de asociaciones, corporaciones o fundaciones que beneficien a esta población.

Para el cálculo de la cuota de PcD en el sector público se realiza el conteo de trabajadores con aquellos que laboran en la institución bajo observación entre el 01 de enero y 31 de diciembre del año previo al período de observación o, en defecto, desde el inicio de actividades de la entidad bajo consideración. Bajo esta temporalidad, se calcula el número promedio de trabajadores de la población PcD (incluyendo a beneficiarios de pensión por invalidez) por mes durante un año y/o el período bajo análisis. Este es dividido entre la dotación anual de trabajadores acorde con la ley de presupuesto que, para fines prácticos, se trata del número máximo de trabajadores que puede permitirse tener la entidad bajo observación durante un año. El contraste entre uno y otro indicador retorna la tasa de presencia anual promedio de trabajadores PcD al interior de la entidad.

Existen algunos casos concretos donde las entidades públicas no logran alcanzar la cuota. Para evitar caer en sanciones se pueden excusar si logran determinar que su accionar responde a tres supuestos: i) la naturaleza de sus funciones difícilmente puede incluir a una PcD, ii) no tiene cupos disponibles en su dotación de personal y iii) los postulantes con discapacidad que tuvo a lo largo del período en observación no cumplieron con los requisitos respectivos para lograr una posición.

## 2.4. Brasil

En Brasil la coordinación superior de los asuntos, acciones gubernamentales y medidas referentes a las PCD corresponde a un órgano subordinado a la Presidencia de la República, denominado Coordinadora Nacional para la Integración de la Persona portadora de Deficiencia (CORDE). La legislación brasileña (Ley 8213/91 de 1991, modificada en el 2015 por la ley 13.146) establece una cuota progresiva y estratificada según tamaño de la entidad. Así, toda organización pública o privada con más de 100 pero menos de 200 trabajadores precisan cubrir una cuota de PcD del 2%. Las organizaciones con más de 200 pero menos de 500 trabajadores deben cumplir una cuota del 3%. Aquellas con más de 500 pero menos de 1,000 trabajadores se rigen bajo un umbral de cuota del 4%. Finalmente, las organizaciones que superan los 1,000 trabajadores tienen un límite mínimo de cuota a cubrir de 5%.

Para formar parte de la contabilidad de la cuota, solo se toman en cuenta, de acuerdo con el Reglamento de Seguridad Social, aprobado mediante Decreto N° 3.048, en su artículo 141.4 a las plazas de contratación directa de trabajadores que acrediten su discapacidad con el certificado correspondiente expedido por el organismo de Seguridad Social.

## 2.5. Ecuador

Ecuador tiene una legislación de avanzada en materia de discapacidad. Reconoce la vulnerabilidad de la población en una extensión amplia al no limitarse al individuo y/o PcD sino también considerar al entorno familiar de este. En el artículo 47 de la Ley Orgánica de Discapacidades del 2012 se explicita que el sistema de cuota de reserva demanda que toda entidad a partir de 25 trabajadores cuente con al menos el 4% de su planta conformada por PcD en labores de índole permanente y apropiadas con sus habilidades, conocimientos y aptitudes individuales (Marco Normativo de la Discapacidad en Ecuador).

En tal contabilidad se toma en cuenta tanto a la PcD como a sus cuidadores. En el supuesto de que la cuota tome en cuenta a los cuidadores, la totalidad de esta no puede ser alcanzada tan solo considerando a cuidadores. Asimismo, la contabilidad de los cuidadores no podrá trasladarse a más de una PcD (i.e. un cuidador que forme parte de la cuota tan solo puede



ser contado una sola vez). Con estas salvedades, la cuota se contabiliza tomando como universo a la población de trabajadores y servidores de carácter permanente y estable y, en su interior, la tasa y/o cuota se obtiene como la división entre trabajadores PcD con respecto a toda la población de trabajadores a nivel de entidad.

## 2.6. Argentina

La Ley N° 25.689 establece para el sector público y empresas concesionarias de servicios públicos la obligatoriedad de que una proporción no inferior al 4% de la totalidad del personal sean puestos de trabajo reservados para PcD. La cuota se calcula (sin distinción de la modalidad y temporalidad de contrato) como la proporción de cargos cubiertos por PcD con respecto al total de la población de trabajadores de cada planta.

No se identifica la existencia de penalidad alguna relacionada con el no-cumplimiento en la legislación argentina a nivel de entidad. Sin embargo, según una sistematización de legislación internacional comparada realizada en el Congreso Peruano sobre empleo en personas con discapacidad, una convocatoria para plazas de reserva que carezca de relevos será considerada como un incumplimiento de la cuota y, por ende, los postulantes de la población de PcD pueden hacer valer su derecho de priorizar su ingreso a estas posiciones (Congreso de la República, 2022).

## 2.7. Costa Rica

De acuerdo con la legislación sobre la materia (Ley N° 8862), el sector público debe reservar no menos del 5% de plazas vacantes para ser cubiertas por PcD. De hecho, reconociendo lo complejo que puede resultar acercar la oferta con la demanda al interior de la población de PcD, Costa Rica implementó un registro de elegibles paralelos que es una suerte de padrón de PcD según cualificaciones que permite el reclutamiento, selección y contratación de personal.

Cada entidad del sector público debe de reservar el porcentaje de cuota señalado; no obstante, pueden darse excepciones en los casos en los que la entidad documente y justifique el porqué está imposibilitada de reservar las plazas. Asimismo, en los casos en los que no se identificasen PcD que lleguen a ocupar los puestos reservados se procede a retirar estas posiciones de la reserva (MTSS, 2022).

## 2.8. España

España cuenta con un esquema mixto para su política de inclusión laboral de las PcD. De un lado, mezcla el sistema de cuotas con la reserva de puestos. El sistema de cuotas establece un umbral de cumplimiento del 2% tanto para entidades públicas como privadas de más de cincuenta trabajadores (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013). De otro lado, el esquema de reserva señala que el 7% de vacantes a ser ofertadas en concurso debe estar reservada para PcD (Ministerio de Hacienda y Administración Públicas, 2015).

El cálculo de la cuota es ponderado por tiempo y su aplicación es progresiva en función del tamaño de la organización. Con estas consideraciones se cuenta como uno si el trabajador laboró por doce meses y se aplica un ajuste según fracciones de año laboradas de manera tal que solo entran en la contabilidad de la cuota los trabajadores que demostraron un vínculo igual o superior a los 200 días por año. Con este proceso se ajusta la población de trabajadores por entidad de manera tal que se construyen categorías de cumplimiento de











la cuota. Así, una empresa de menos de 50 trabajadores pareciera no tener que cumplir cuota alguna<sup>5</sup>; en cambio, una organización con más de 50 pero menos de 99 trabajadores debiese de tener al menos a una PcD en su planta y una entidad de más de 100 trabajadores debería de contar con dos o más trabajadores PcD y así progresivamente según tamaño.

En relación a la reserva de posiciones, el umbral de cálculo lo establece la sustracción de las posiciones máximas proyectadas a reserva del total de ofertas de empleo público. De esta manera, las posiciones a reserva no suponen un adicional al universo de ofertas de empleo, sino que se encuentran dentro del mismo. Ahora bien, en lo que respecta a la contabilidad de reserva se toman en consideración tanto a las vacantes para PcD en reserva como a los ascensos experimentados por la población de PcD durante los procesos de promoción interna.

Tras haber visto sucintamente las diversas características de las políticas de inclusión laboral en pro de la PcD aplicada en otras latitudes, se procede a presentar un breve balance sobre la misma. A grandes rasgos se observa que la cuota en la mayoría de países abarca tanto a los sectores público como privado. En seis de los ocho países revisados la cuota es fija (tasa porcentual constante e independiente del tamaño de la organización); en cinco de ocho países la cuota se cuantifica sobre la base del total de la planta ocupada. Finalmente, respecto a la reserva en cuatro de ocho países esta tiene lugar (véase Gráfico 10).

Gráfico 10: Comparación de criterios establecidos y resultados de la selección de países.

		Alcance de cuota		Tipode cuota		Pocentaje	Metodología de cálculo			Reserva	Ley o artículo específico	Consideraciones adicionales
		Privado	Público	Fija	Variable		Cuota Pura (Ocupados)	Cuota de vacantes	Cuota del total (CPE)			
	Perú	✓	✓	✓		5% Púb. 3% Priv	✓			No	Ley N° 29973, Art. 49	No se tiene metodología de cálculo para el sector público. - El redondeo aplica al aumento cuando es mayor a 0.05
	Argentina	✓	✓	✓		4%			✓	Si	Ley N° 22431, Art. 8 modificada por Ley N°25689	Menciona en su Ley, la reserva de puestos exclusivos para las PED.
	Brasil	✓	✓		✓	2% al 5%, según tamaño	✓			Si (puestos)	Ley N° 8213/91,, Art. 36 y 93 Ley N°8112/90, Art. 5	Reserva de hasta el 20% de las plazas ofertadas en el concurso público.
	Chile	✓	✗	✓		1%	✓		✗	NP*	Ley N° 20422, Art. 45 que fue modificado por la Ley N° 21015	- El denominador toma en cuenta la dotación máxima de las instituciones. - Medidas alternativas para quienes no cubren la cuota (contratos, donaciones).
	Colombia	✓	✓		✓	1% al 3%			✓	NP*	Decreto N°2011, Art. 2.2.12.2.3	- La cuota varía por tamaño de organización y año (progresividad). - Cálculo desde la planificación.
	Costa Rica		✓	✓		5%		✓		Si	Ley N° 8862, Artículo único	En caso de no contar con plazas vacantes la institución deberá documentarlo y justificarlo.
	Ecuador	✓	✓	✓		4%	✓			NP*	Ley Orgánica de Discapacidad (2012) Art. 47 y 48	-El alcance en la cuota llega hasta parientes o cuidadores de PCO, bajo parámetros. - Considera a 30% o más de discapacidad.
	España	✓	✓	✓		2% (empleo) 7% (vacantes) <sup>2</sup>	✓			Si	Real Dec. Leg. N° 1/2013 Real Dec. Leg. N° 5/2015	La reserva de vacantes es una medida adicional. - Considera aquellas con % discapacidad mayor a 33%.

Notas:

1/ Solo aplica a empresas privadas concesionarias de servicios públicos.

2/ Solo aplica para las ofertas de empleo públicos programadas en cada año.

NP: No precisa

Fuente: ECOTEC Research and Consulting Ltd. (2001), OISS (2014), Fundación DESCÚBREME (2019).

Elaboración: SERVIR-GPGSC

4 Cabe precisar que, para ser contabilizado como parte de la PcD, el trabajador debe de acreditar tal condición mediante un Certificado de Discapacidad obtenido conforme lo dispone la regulación sobre el tratamiento de la discapacidad (Resolución Ministerial 107-2015-TR).

### 3. Dificultades para el cumplimiento de la cuota de empleo de PcD en la administración pública peruana

En el presente acápite se exploran las múltiples vicisitudes que se encuentran para lograr el cumplimiento de la cuota de discapacidad en el sector público peruano (que es del 5%). Se explorarán factores de diversa índole tanto desde el lado de la oferta como desde el de la demanda.

Desde el lado de la oferta, un informe del MTPE (2023) analiza la información reportada por 86 empresas participantes de la encuesta sobre cuota de empleo de las PcD en el sector privado. En dicho documento se señala que el 67% de los encuestados evidencia diversos inconvenientes para cumplir con la cuota de discapacidad. Entre las principales limitaciones para ello se señala que no existe un ajuste de competencias con el perfil requerido para el puesto, las PcD participantes de los concursos no cuentan con la acreditación de discapacidad porque obtener tal documento supone un proceso muy burocrático, no hay mucha participación de candidatos de la población de PcD y se tienen puestos de alto riesgo donde emplear a PcD es bastante complicado.

Otras limitantes que en dicho informe se aluden son aquellos relacionados a la baja difusión y/o accesibilidad, prejuicios de parte de los empleadores sobre puestos en específico que no pueden ser ocupados por PcD, inseguridad durante los procesos de selección en relación a cómo accionar ante PcD, la falta de ajustes razonables durante los procesos de selección y la ausencia de puestos para las PcD (MTPE, 2023).

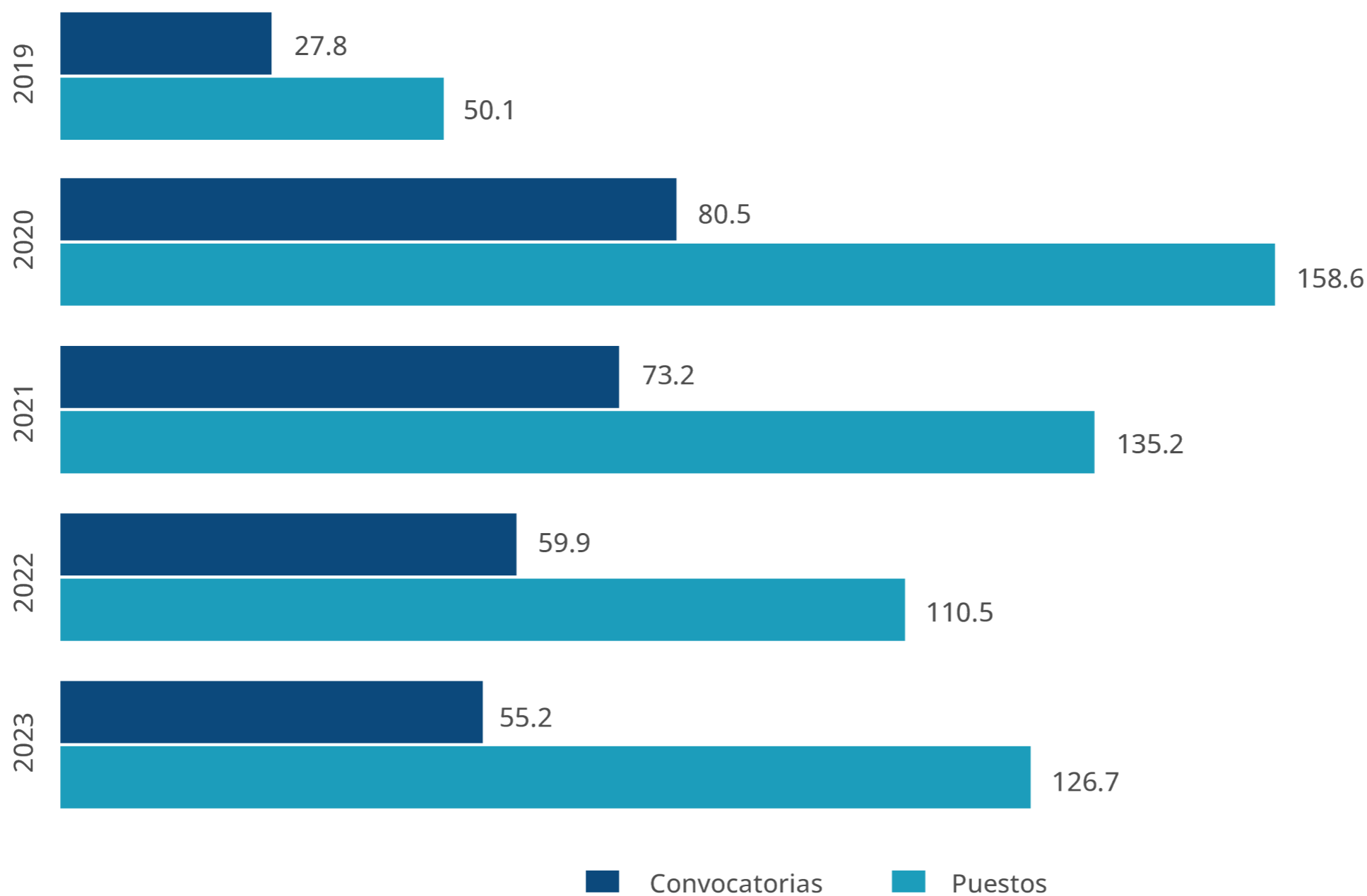
Si bien lo descrito se tratan de hallazgos en específico para el sector privado, tiene limitantes que también pueden ser consideradas como transversales al empleo público. Por ejemplo, la dificultad en el proceso de acreditación de la discapacidad en la medida que este es un requerimiento para ambos sectores. Otra limitante transversal es la falta de oferta laboral y cualificada que suele derivar -muchas veces- en la declaratoria de desierto de tales posiciones.

Por el lado de la demanda laboral de las entidades, no se dispone de un registro en específico de convocatorias exclusivas para PcD; no obstante, los que acrediten tal condición tienen una bonificación sobre el puntaje obtenido durante el proceso de evaluación en cualquier convocatoria pública. En esta salvedad, para aproximar el estado de la demanda se presenta una serie de indicadores relacionados a la situación de las convocatorias públicas de los últimos cinco años (desde mediados del 2019 hasta agosto del 2023) según lo reportado al portal Talento Perú (SERVIR, 2023).

Los registros de este portal dan cuenta de que existe una demanda de parte de las entidades de los tres niveles de gobierno en cuanto a recursos humanos en diferentes puestos y regímenes laborales. En el período analizado (desde la segunda mitad del 2019 hasta agosto del 2023), cerca del 50% del total de entidades del país reportaron al menos una convocatoria de puestos a través del citado portal. Cabe precisar que no todas las entidades de la administración pública reportan sus puestos en convocatoria a través del citado portal a pesar de que existir la obligación de que todas registren sus puestos en concurso a través del aplicativo de SERVIR según lo indica el artículo 3 del Decreto Supremo N°003-2018-TR modificado por disposición única por el Decreto Supremo N° 083-2019-PCM.

En estas consideraciones se observa que, en el período bajo observación, se dieron más de 50,000 convocatorias en aquellos casos en los que se cuenta con información completa del año (del 2020 al 2022) lo que supuso más de 100,000 posiciones en demanda desde la administración pública. Inclusive en el último periodo (que solo cubre hasta agosto del 2023), la cantidad de puestos en demanda superó el umbral de 100,000 (ver Gráfico 11).

Gráfico 11: Demanda laboral en la administración pública según Talento Perú 2019-2023 (expresado en miles)



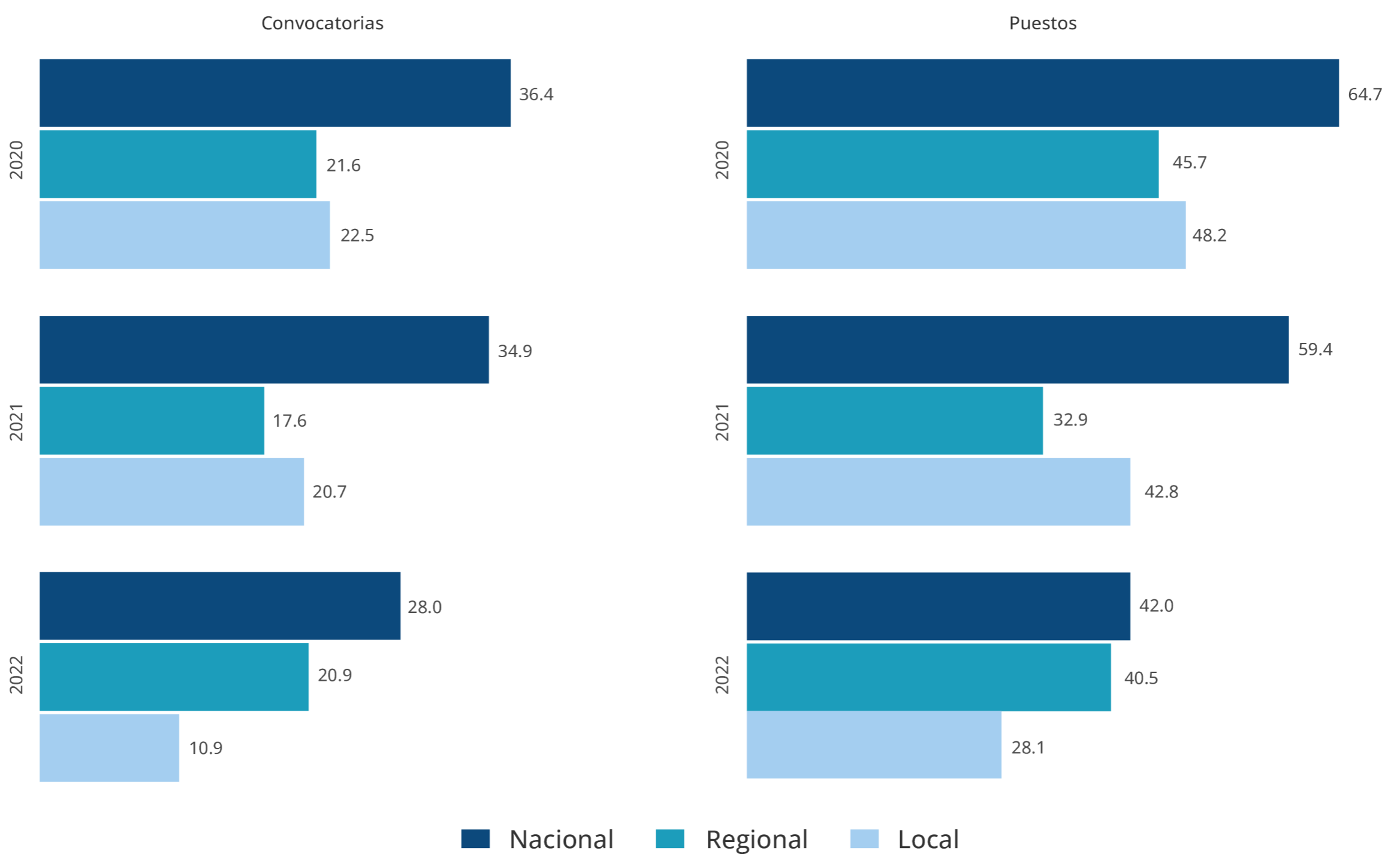
Nota: la información del 2023 solo cubre hasta el mes de agosto.  
 Fuente: Talento Perú (SERVIR, 2023)  
 Elaboración: SERVIR-GPGSC

Según nivel de gobierno se encuentra que la mayor cantidad de convocatorias las concentra el nivel nacional lo que implica también abarcar la mayor cantidad de puestos ofertados. A nivel de gobierno regional y local, en esencia, se encuentra una muy similar cantidad de vacantes ofertadas para cubrir las necesidades del sector público. Sin embargo, en el nivel nacional y local es necesario resaltar la tendencia a la baja experimentada después de la emergencia sanitaria motivada por el COVID-19. Tal situación no ocurre en el gobierno regional porque se ve un incremento en convocatorias como en puestos en los años 2021 y 2022 (ver Gráfico 12).

De acuerdo con sector al interior de la administración pública se da cuenta en el Gráfico 13 acerca de los diez sectores con mayor cantidad de convocatorias y puestos ofertados en los años 2020 y 2022. Los sectores, según lo esbozado previamente con mayor concentración de demanda laboral fueron los gobiernos locales y regionales además de los ámbitos de educación y salud. Además, para el año 2022 se observa similar cantidad de convocatorias a nivel de municipalidad y gobiernos regionales con relación al sector de educación. Situación contraria a lo acontecido en el año 2020 donde el primer ámbito sobrepasaba ampliamente al segundo en cuestión.



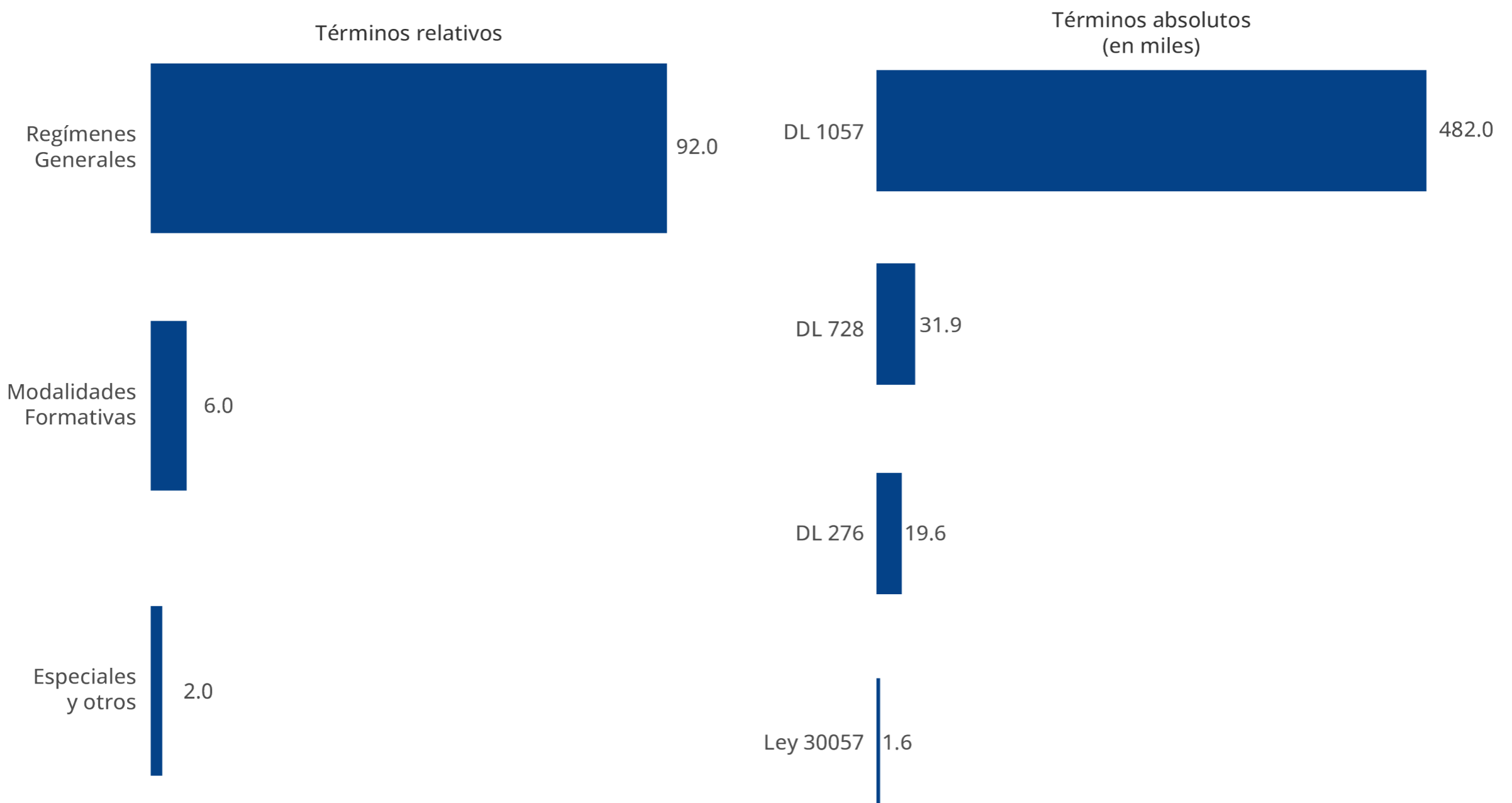
Gráfico 12: Convocatorias y puestos demandados por nivel de gobierno según Talento Perú, 2020 – 2022 (expresado en miles)



Fuente: Talento Perú (SERVIR, 2023)  
Elaboración: SERVIR-GPGSC

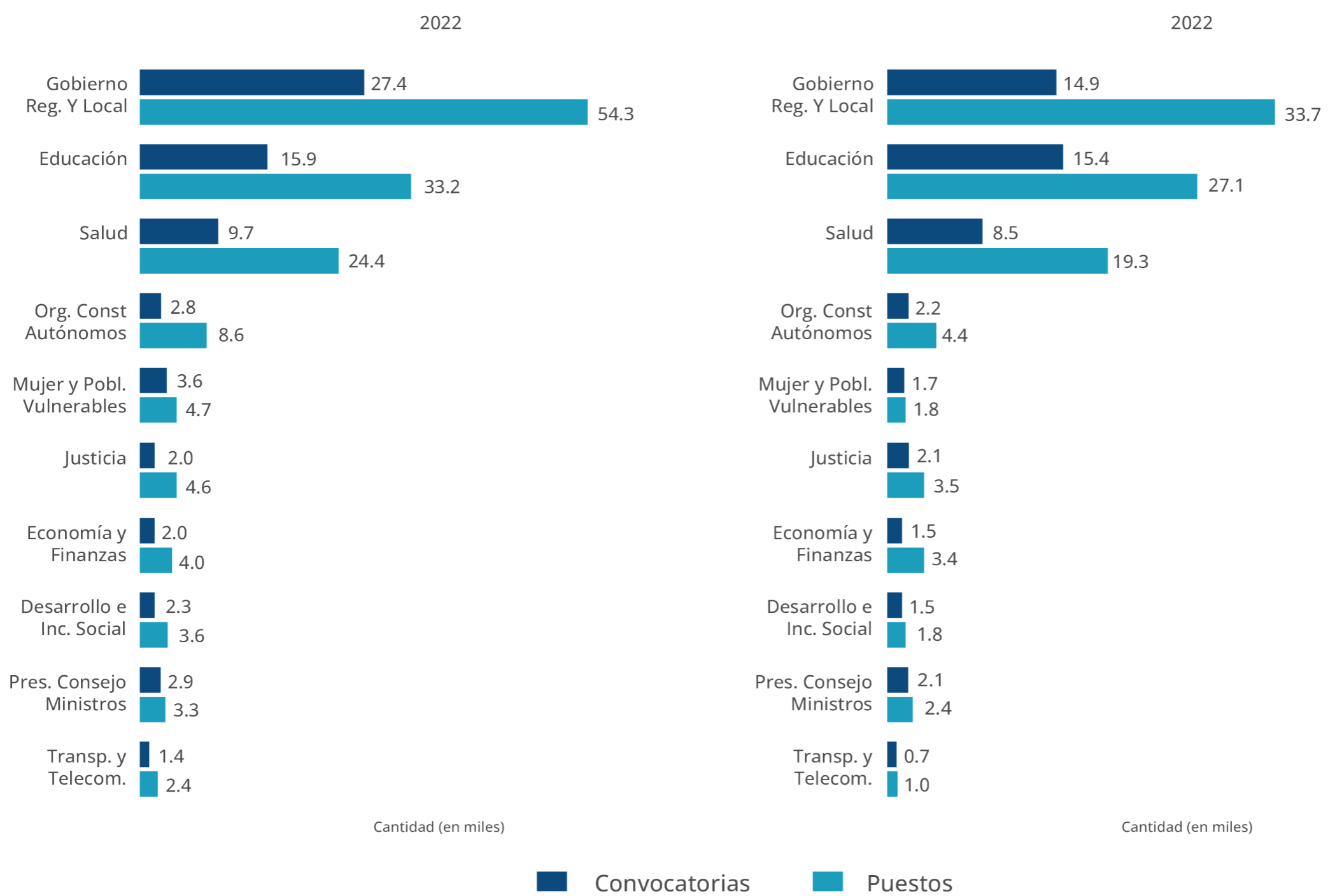
Al segmentar la demanda de posiciones en la administración pública según regímenes generales se observa que la gran parte de estos corresponde a los regímenes generales (92%). Al interior de este grupo, la mayor cantidad de posiciones en convocatoria corresponden a vínculo estipulado por el DL 1057-CAS. En mucha menor proporción le siguen posiciones del régimen DL 728 y DL 276. De otro lado, existen posiciones en convocatoria del régimen Ley 30057; no obstante, estos no llegan a representar ni el 1% del universo de puestos analizados (535,321) de todo el periodo para el cual se dispone de información (segundo semestre del 2019 hasta septiembre del 2023) (ver Gráfico 14).

Gráfico 13: Convocatorias y puestos demandados por sector al interior de la administración pública según Talento Perú, 2020 – 2022 (expresado en miles)



Fuente: Talento Perú (SERVIR, 2023)  
Elaboración: SERVIR-GPGSC

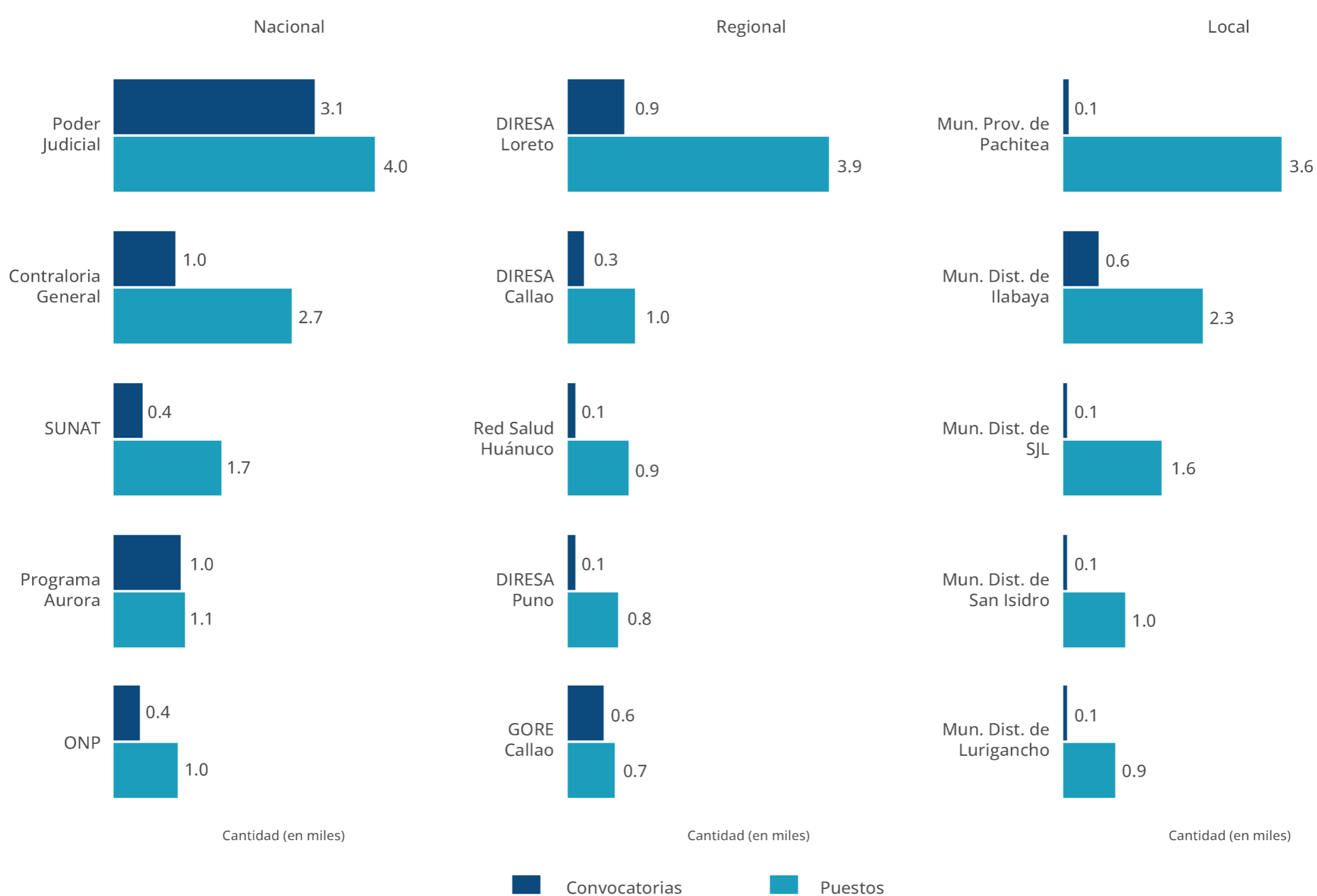
Gráfico 14: Convocatorias y puestos demandados en la administración pública según Talento Perú, 2022 en términos relativos (panel izquierdo) y términos absolutos (panel derecho)



Fuente: Talento Perú (SERVIR, 2023)  
Elaboración: SERVIR-GPGSC

A nivel de entidades, las cinco con mayor demanda laboral para el año 2022 (último período en el que se tiene información anual completa) en puestos en convocatoria fueron el poder judicial (3,6%), la Contraloría General de la República (2,5%), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (1,5%), el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (1,0%) y la Oficina de Normalización Previsional (0,9%). En el gobierno regional entre las principales se encuentran la Dirección Regional de Salud de Loreto (3,5%), la Dirección Regional de Salud del Callao (0,9%), la Unidad Ejecutora N° 404 Red De Salud Huánuco (0,8%), la Dirección Regional de Salud Puno (0,7%), y finalmente, el Gobierno Regional del Callao (0,6%). Por último, en el gobierno local, entre las entidades con mayor demanda se encuentran las siguientes: la Municipalidad Provincial de Pachitea (3,2%), la Municipalidad Distrital de Ilabaya (2,1%), Municipalidad de San Juan de Lurigancho (1,5%), Municipalidad de San Isidro (0,9%), y la Municipalidad Distrital de Lurigancho - Chosica (0,8%).

**Gráfico 15: Top cinco de entidades con más vacantes ofertadas por nivel de gobierno en la administración pública 2022, según Talento Perú**



Fuente: Talento Perú (SERVIR, 2023)  
Elaboración: SERVIR-GPGSC

## 4. Análisis del cumplimiento de la cuota de PcD en la administración pública peruana

En base a la información de la Planilla Electrónica desde el año 2017 al 2022 (MTPE, 2022) se presentará a continuación cómo se encuentra la presencia de PcD en la administración pública. Para cumplir tal propósito, la presente sección se estructurará en dos acápites. El primer de ellos destinado a mostrar información descriptiva sobre la presencia de PcD en la planilla pública y, el segundo estará abocado específicamente a dar cuenta sobre el estado situacional de cumplimiento de la cuota de PcD en la administración pública peruana.



## 4.1. Las PcD en la administración pública

La información procedente de la planilla electrónica del sector público permite observar que, en el año 2022, existen 2,200 PcD laborando en la administración pública al interior de un universo de 1,5 millones de servidores civiles. Es necesario precisar que, dentro de la planilla electrónica del sector público, solo se conoce la situación de discapacidad mas no existe información específica sobre el tipo de discapacidad que aqueja al servidor público miembro de la población de PcD.

En términos relativos, la presencia de PcD laborando en la administración representa, al 2022, el 0.15% del total de servidores públicos. A nivel de entidades estos laboran en 515 entidades que, considerando su presencia con respecto al total de trabajadores de las entidades que albergan al menos a un trabajador con discapacidad esta ratio avanza mínimamente llegando al 0.45%. A lo largo del período para el cual se dispone de información (2017-2022) la presencia de servidores civiles PcD pasó de 1,316 a 2,200.

Segmentándolos por nivel, el 43.8% de los servidores civiles de la población de PcD laboran en el nivel de gobierno nacional. El 12.5% a nivel regional y el 43.1% en el nivel local. La mayor presencia de servidores con discapacidad en este último nivel puede estar relacionado a los perfiles de puestos de dichas instituciones que demandan niveles de formación menos restrictivos que el gobierno nacional y local al requerir personal (en mayor proporción que en los otros dos niveles) con educación básica, secundaria y técnica principalmente. La Tabla 7 muestra la distribución de PcD por nivel de gobierno para los diversos años.

*Tabla 7. Evolución del promedio de servidores públicos con discapacidad según nivel de gobierno, 2017-2022*

Nivel de gobierno	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nacional	588	587	634	748	968	974
Regional	174	179	193	276	247	248
Local	554	577	594	756	978	978
Total	1,316	1,343	1,421	1,780	2,193	2200

Fuente: MTPE (2022)  
Elaboración: SERVIR – GPGSC

## 4.2. La situación de la cuota de PcD en la administración pública

En el último registro de información que se dispone de la planilla electrónica del sector público referido al 2023, se encuentra que, del total de aproximadamente 1,5 millones de servidores públicos, en promedio se contabilizados 2,640 como PcD. En términos relativos ello indica que el en promedio para el 2023 el 0.16% de la planilla estatal está conformada por PcD, lo que implica una considerable y persistente distancia con respecto al 5% que estipula la cuota de empleo. Para cumplir la cuota se tendrían que incorporar alrededor de 72,000 PcD en el corto plazo, cifra que, conforme a la tendencia, es poco probable. Por otro lado, de la totalidad de PcD contratadas, el 38.53% cuenta con un vínculo laboral acorde con el DL. 1057, el 18.42% según el DL 276, el 29.63% tiene adscripción en el marco del DL. 728 y finalmente el 0.21% lo está según el régimen de la Ley 30057.

*Tabla 8. Número de entidades con trabajadores de la población de PcD en el año 2022*

<b>Número de entidades</b>	
Unidades ejecutoras sin servidores con discapacidad	1,959
Unidades ejecutoras con servidores con discapacidad	515
Total	2,474

*Fuente: MTPE (2022)  
Elaboración: SERVIR - GPGSC*

A pesar del panorama desalentador, a diciembre del 2022, treinta y cinco entidades públicas de los tres niveles de gobierno si tienen registros de haber logrado cumplir con la cuota del 5% de trabajadores de la población de PcD. En la Tabla 9 se presenta la distribución de entidades que cumplen y superan el porcentaje normado. Es necesario especificar que este cumplimiento suele estar relacionado al tamaño de la entidad al encontrarse que, del total de entidades que cumplen el umbral, la gran mayoría de ellas su población general de trabajadores es sumamente reducidas al tratarse de dependencias poco intensivas o demandantes de mano de obra.

*Tabla 9. Entidades que superan el umbral de la cuota de PcD en el gobierno nacional, 2022*

<b>Nivel de gobierno</b>	<b>Entidad</b>	<b>Número de trabajadores PcD</b>	<b>% de trabajadores PcD en la planilla de la entidad</b>
Local	Municipalidad Distrital de Cochamal	1	25.0%
Nacional	Consejo Nacional para la Integración de la persona con Discapacidad (CONADIS)	53	24.8%
Local	Municipalidad Distrital de Jircan	1	16.7%
Local	Instituto Municipal de Planeamiento de Arequipa	1	14.3%
Local	Municipalidad Distrital de la Cruz	7	13.5%
Local	Municipalidad Distrital de Sincos	1	12.5%
Local	Municipalidad Distrital de Santa Isabel de Siguan	1	12.5%
Nacional	VIII Dirección Territorial de Policía - Huancayo	2	11.1%
Local	Municipalidad Distrital de San Benito	1	11.1%
Local	Municipalidad Distrital de Pachamarca	1	11.1%
Local	Municipalidad Distrital de Curibaya	1	9.1%
Local	Municipalidad Distrital De El Porvenir	1	9.1%
Local	Municipalidad Distrital de Buenos Aires	1	8.3%
Local	Municipalidad Distrital de Vaurisque	1	8.3%
Local	Municipalidad Distrital de Carhuanca	1	8.3%
Local	Municipalidad Distrital de acari	1	7.7%
Local	Municipalidad Distrital de San Andrés de Cutervo	1	7.7%
Local	Municipalidad Distrital de Corrales	14	7.4%
Local	Municipalidad Distrital de Juan Guerra	1	7.1%
Local	Municipalidad Provincial de Caraveli	4	7.1%
Local	Municipalidad Distrital de Tumbaden	1	7.1%
Local	Municipalidad Distrital de Pampas De Hospital	7	6.9%
Local	Municipalidad Provincial de Contralmirante Villar -Zorritos	12	6.7%
Local	Municipalidad Distrital de Acobamba	3	6.7%
Local	Municipalidad Distrital de Pucara	1	6.7%
Regional	Pro-amazonas	1	5.9%
Local	Municipalidad Distrital de San Juan de La Virgen	1	5.9%
Local	Municipalidad Distrital de Lamay	1	5.6%
Local	Municipalidad Distrital de Trompeteros	1	5.6%
Local	Municipalidad Distrital de Pallanchacra	2	5.6%
Local	Municipalidad Distrital de Tamarindo	1	5.0%
Local	Municipalidad Distrital de Chancay	1	5.0%
Local	Municipalidad Distrital de Pampa Hermosa	1	5.0%
Local	Municipalidad Distrital de Coalaque	1	5.0%
Local	Municipalidad Distrital de Orcotuna	1	4.8%
Local	Municipalidad Provincial de Ascope	4	4.7%
Nacional	Programa de Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza	2	4.7%
Local	Municipalidad Distrital de Maquia	1	4.5%
Local	Municipalidad Distrital de Coalaque	1	5.0%

Fuente: MTPE (2022)

Elaboración: SERVIR - GPGSC



Según lo que se puede apreciar en la Tabla 9 sobre las entidades que superan el umbral del 5% de PcD en su planta de trabajadores, solo dos pertenecen al nivel de gobierno central a diciembre del 2023 (CONADIS y la Dirección Territorial de Política de Huancayo). A nivel regional solo la Unidad Ejecutora del Gobierno Regional de Amazonas (Pro Amazonas) está por encima del 5%. Sin embargo, en el nivel local son 21 municipales distritales y provinciales a las que tienen un porcentaje de trabajadores PcD por encima de la proporción señala en la normativa vigente. En la tabla 10 se presente un resumen de cumplimiento de la cuota según nivel de gobierno con el añadido de dar cuenta de la cuantía de entidades que se encuentran en proximidades de alcanzar el 5% de ley.

*Tabla 10. Número de entidades clasificadas según proporción de trabajadores de la población PcD en sus respectivas planillas a diciembre del 2022*

Nivel de gobierno	Porcentaje de PcD		
	5%	4%	3%
Nacional	2	3	5
Regional	1	1	3
Local	32	35	58
Total	35	39	66

Fuente: MTPE (2022)  
Elaboración: SERVIR - GPGSC

## VI. Inclusión de otros elementos/propuesta de cálculo de la cuota de PcD en la administración pública

En el presente texto se mostró que el Perú optó por un doble mecanismo de integración de las PcD en el mundo del trabajo. De un lado, está el mecanismo de ajustes razonables que abarca el ciclo de empleo e incide en otros ámbitos conexos como los de educación, salud, justicia entre otros. De otro lado, se dispone del sistema de cuota de empleo cuyas características centrales fueron descritas en la sección previa.

Una particularidad que tienen algunos sistemas de cuotas de empleo por discapacidad – como en el caso peruano - es que hace referencia al proceso de contratación y la vez a la totalidad del personal contratado, aunque en la mayoría de casos hacen referencia a lo mismo. Esta distinción no es trivial, ya que en algunos países que cuentan con cuotas, se hace referencia al porcentaje tanto de las personas que están contratadas como para las vacantes que salen a convocatoria. En estas consideraciones, esta sección se dedicará a discutir la versatilidad del sistema de cuotas tanto en implementación como en su cumplimiento con miras a presentar cómo funciona y qué campos de mejora puede tener, con el fin de establecer un sistema que no sea inherentemente punitivo a las entidades (ya que no es posible cumplir las cuotas en la totalidad de entidades públicas con la configuración presente) sino uno efectivo, en el sentido de fomentar el empleo en la población de PcD en el corto, mediano y largo plazo.

Son múltiples los mecanismos para arribar al 5% establecido por ley bajo diversas consideraciones en los componentes de la fórmula de cálculo (a nivel de numerador y denominador). Asimismo, también se pueden considerar criterios referidos a la sintaxis del indicador, así como a la temporalidad del cálculo, anclaje, año base entre otros. Cabe añadir que, según la evidencia explorada, no existe país que denote un cumplimiento cabal y eficiente - por imposición normativa y obligatoria- de la cuota de PcD bajo cualquier valor, por lo que se torna necesario explorar mecanismos flexibles que permitan hacer efectivo su cumplimiento progresivo (Hasegawa, 2007).

## 1. Oferta laboral

Desde el punto de vista del empleo, se considera la existencia de algunos predictores del empleo para las personas con discapacidad. A nivel de oferta, una acción predictiva para la inclusión laboral de la población de PcD es a través de la reserva de plazas. Este sistema permite identificar y/o mapear posiciones posibles de ser cubiertas por PcD al interior de cada entidad de forma orgánica y planificada, lo que eventualmente podría incorporarse en sus documentos de gestión. Sin embargo, tal hecho no necesariamente implica asignar determinados puestos o posiciones para PcD de forma permanente, sino podría también, plasmarse en un documento de planificación de los llamados a concurso, tratando a algunos puestos con características o tareas factibles de ser realizadas por una amplia gama de PcD.

Una alternativa es que la reserva de posiciones esté acompañada de concursos cerrados para PcD con la finalidad de que la cadena causal tenga más potencia, aunque ello no siempre es necesario. La virtud de que ello acontezca es el de preparar a las entidades para la realización oportuna de los ajustes necesarios para mejorar y facilitar la incorporación de PcD y, además, brindarles la oportunidad de capacitar a los funcionarios acerca de cómo lidiar con PcD a lo largo de las distintas etapas del ciclo del empleo. En materia de costos, la identificación y reserva de plazas para PcD brinda la oportunidad y el tiempo de planificar las inversiones necesarias para profundizar en la implementación de ajustes razonables.

Resulta de particular importancia cómo manejar la oferta de empleos con este mecanismo. Si es de manera centralizada a través de un padrón o registro que permita almacenar información sobre potenciales empleados de la población de PcD y, según sus perfiles y habilidades, convocarlos ante la apertura/convocatoria de las plazas reservadas. También podría ocurrir de manera descentralizada y/o sumamente individualizada, que ocurre cuando cada determinada entidad hace su propia reserva, realiza la convocatoria, evalúa, selecciona y contrata haciendo las adaptaciones necesarias para las posiciones que planea cubrir.

## 2. Convocatorias

Es importante identificar la sinergia del proceso de convocatoria con otros mecanismos que incentiven, refuercen o aseguren el cumplimiento de la cuota de empleo para PcD. En tal contexto, se presentan dos formas de configurar una convocatoria y sus respectivas combinaciones según las necesidades de la entidad o las exigencias legales al respecto. Se trata de los procesos abiertos al público en general donde las PcD participantes podrían solicitar la implementación de algún mecanismo de ajuste razonable o, en defecto, los procesos cerrados que están estratificados solo para que los participantes de la convocatoria sean PcD.

### 2.1. Proceso abierto.

Se trata quizá de la principal medida para establecer mecanismos equilibrados tanto para brindar oportunidades de empleo de PcD y preservar la meritocracia y el valor público en la burocracia estatal. Tal ejercicio presupone la existencia de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público en el supuesto de que la competencia ocurre entre personas con las mismas oportunidades y características. Ello, sin embargo, no es necesariamente válido sobre todo en el contexto de las PcD quienes, de alguna manera u otra, experimentan desigualdades estructurales a lo largo de su ciclo de vida más aún cuando estas barreras son mecanismos conscientes e inconscientes que se generan en la falta de conocimiento de la sociedad. La alternativa complementaria suele ser el desarrollo de convocatorias cerradas.



## 2.2. Proceso cerrado

Se trata de una medida que tiene lugar cuando las sociedades y el propio Estado carecen de los mecanismos suficientes de equiparación de oportunidades (igualdad de inicio). En tal sentido, se suele decir que este tipo de procesos son igualadores de oportunidades de salida (en materia de empleo) cuya finalidad es la de corregir disparidades de inicio (en materia educativa y de salud). En esa línea, cuando las desigualdades son estructurales y múltiples se pueden implementar medidas de mayor profundidad con miras a crear pequeñas dependencias con empleos protegidos, reservados y/o procesos de selección cerrados.

Una convocatoria o proceso cerrado ocurre de diversas maneras. Puede darse como mecanismo de incorporación puro o directo o también como complemento de medidas de inserción obligatoria (reserva de plazas). En la práctica también ocurre como mecanismo de protección continuada<sup>6</sup> lo que supone que un puesto cuyo titular era una PcD no puede ser ocupado por una persona de diferente condición. Esta lógica en la práctica supone una forma de política u acción de discriminación positiva.

## 3. Composición del porcentaje de la cuota

Indistintamente del tipo de selección que se realice para la promoción del trabajo en las PcD, los mecanismos que se empleen deben de estar sustentados en la sostenibilidad y permanencia de las personas que acceden a un puesto laboral. Por ende, el grado de participación de las PcD en el empleo dependiente es una medida que los Estados debiesen de mantener por encima del umbral mínimo.

Para tal objetivo, la composición del umbral resulta relevante para encausar los mecanismos conductuales de las entidades (inicialmente leyes y luego como parte intrínseca de la cultura social) al cumplimiento de los estándares requeridos. En esta línea, el presente acápite inicia con la descripción de algunos conceptos relevantes que permitan considerar alternativas para la medición de la cuota de discapacidad en el sector público. Por ende, se comenzará por revisar a qué se alude bajo la noción de distribución pura y, posteriormente, se verá qué elementos relevantes caracteriza a la distribución porcentual.

### 3.1. Distribución pura

Un primer elemento a considerar en el marco de la cuota de PcD es el de la distribución pura que se trata de la comparación relativa de poblaciones (población de PcD con respecto al total de trabajadores al interior de determinada entidad) sin incorporar ningún elemento que perfile y/o refuerce el logro. Desde la perspectiva de la supervisión, este mecanismo tiene la ventaja de ser sumamente simple de calcular y supervisar lo que favorece su difusión y extensión al interior de la función pública. No obstante, en los casos en los que el nivel de cumplimiento de la cuota sea bastante bajo, la distribución pura se puede volver en un mecanismo que por su ineficacia llegue a ser ignorada tanto por las entidades como por los supervisores.

### 3.2. Distribución porcentual

Las cuotas de PcD no son fáciles de lograr como se vio en la sección previa. Por ende, resulta necesario calibrar adecuadamente el valor mínimo exigido por ley con miras a fomentar un cumplimiento progresivo de la cuota de manera tal que su logro sea retador

<sup>6</sup> Artículo 49.4 de la Ley 29973 señala que toda vacante resultante de la renuncia, despido justificado o fallecimiento de un trabajador PcD en una entidad pública pasa a ser cubierta por otra PcD previo concurso de méritos.



sin necesariamente llegar a tornarse en algo gravoso o inalcanzable desde el punto de vista de las entidades. Una adecuada calibración llevará a que el umbral no sea percibido como muy bajo o alto. Cuando este umbral es reducido su cumplimiento es prácticamente automático lo que implica una escasa o nula mejora de las condiciones de empleabilidad de las PcD; en contraste, si tal tope es considerado como muy alto se presentan desincentivos para el logro de aquello que se considera como algo muy lejano que, por más esfuerzo que se despliegue, resulta inalcanzable cumplirlo.

Por ende, lo menos restrictivo posible es crear las condiciones que lleven al logro progresivo de la cuota mediante el esquema de sub-cuotas. Este esquema permite recoger las diferentes etapas del proceso de inserción de las PcD (reserva de plaza, concurso, incorporación). Cabe precisar que este mecanismo no es excluyente con otras medidas que efectivicen el cumplimiento de la cuota. Un esquema de esta índole suele ser aplicado en Costa Rica y España (ver las dos secciones previas para mayor detalle). Un ejemplo de ello, sería el cálculo de la cuota mediante la suma de un índice que recoja los concursos cerrados, otro que recoja la reserva de plazas y otro que recoja las personas efectivamente incorporadas a una entidad pública.

#### 4. Componentes posibles para la medición de la cuota de PcD

A fin de poder dar posibles alternativas que permitan a las entidades acelerar el cumplimiento de la cuota de empleo de PcD, a continuación, se desarrollan tres componentes para el cálculo, considerando un esquema de distribución porcentual y progresivo.

##### **Primer Componente: De Distribución de índole Pura (modo de cálculo actual)**

En la actualidad, el indicador de la cuota es calculado como el contraste entre la población de PcD con respecto al total de trabajadores a nivel de entidad, según se observa en la siguiente ecuación:

$$I_1 = \left( \frac{d_i}{t_i} \right)$$

Donde la entidad  $i$  en la cual se contabilizan determinado número de trabajadores con discapacidad ( $d_i$ ), que forman parte del universo total de trabajadores de la entidad ( $t_i$ ), en un período definido de tiempo. El resultado de dicha ecuación da lugar al primer componente de la cuota que se trata de una distribución de índole pura.

##### **Componentes de Distribución Flexible**

Los componentes ( $I_2$ ) e ( $I_3$ ), cuyo detalle se desarrolla a continuación, tienen por objeto otorgar flexibilidad al cálculo de la cuota y por ende atraer a trabajadores de la población de PcD a la administración pública.

### Segundo Componente:

El segundo componente responde al contraste, para la entidad representativa  $i$ , de la cantidad concursos destinados a PcD ( $v_i$ ) con respecto al universo total de trabajadores de la entidad ( $t_i$ ) en un período definido de tiempo.

$$I_2 = \left( \frac{v_i}{t_i} \right)$$

### Tercer componente

Finalmente, el tercer componente de la cuota ( $I_3$ ) lo da la comparación entre la cantidad de plazas de reserva ( $r_i$ ) para PcD en relación al total de la planilla que tiene planificada la entidad  $i$  para el determinado período de tiempo definido ( $pl_i$ ).

$$I_3 = \left( \frac{r_i}{pl_i} \right)$$

### Cálculo progresivo de cumplimiento de la cuota

Por ende, en base a dichos componentes se puede armar un pre-índice a nivel de la entidad ( $c_i$ ) que denota el estado de cumplimiento de la cuota para dicho nivel. Este, responde a la siguiente relación:

$$c_i = I_1 + I_2 + I_3$$

$$c_i = \frac{d_i}{t_i} + \frac{v_i}{t_i} + \frac{r_i}{pl_i}$$

Ahora bien, para tener el estado de cumplimiento de la cuota en la administración pública ( $C$ ) se debe de agregar, a través de un promedio aritmético simple las cuotas individuales o pre-índices construidos a nivel de entidad ( $c_i$ ) ajustándolos con respecto al total de entidades de la administración pública en el país ( $N$ ). A saber:

$$C = \sum_{i=1}^i \frac{c_i}{N}$$

## 5. Algunas anotaciones con respecto al conteo de posiciones y del tiempo

Como se aprecia en el caso planteado, se hace alusión a PcD y la temporalidad según el período definido de tiempo. Clarificar ambas nociones supone un desafío a resolver para una correcta cuantificación de la cuota de discapacidad. En primer lugar, cuando se alude a las PcD es relevante focalizar y/o definir quien cuenta como parte de la cuota y si es relevante o no el establecer algún tipo de ponderación en función al tipo/grado de discapacidad.

En la definición sobre quien cuenta en la cuota de PcD entran a tallar una serie de criterios como el de clasificarlos en función al grado/porcentaje de discapacidad que tiene la PcD o considerar si califican o no como PcD sobre la base del sector económico en el que laboran o si es que cuentan con una certificación de discapacidad. Una vez delimitada la población objetivo, un siguiente criterio estriba en establecer patrones de ponderación lo que supone responder la interrogante si

es que una PcD con discapacidad severa y/o mental cuenta dos o tres veces dentro del algoritmo de la cuota (tal como lo suelen aplicar países como Francia o Alemania donde las discapacidades más severas tienen la ponderación de 2 o 2.5 en el conteo de la cuota).

Otra consideración para afinar la focalización supone expandir el universo potencial. Concretamente, esto implica responder a la interrogante sobre si se debe incluir en la contabilidad de la cuota solo las relaciones laborales que estén sujetas a un vínculo de trabajo o, en defecto, considerar adicionalmente a las modalidades formativas y otros tipos de vinculaciones como el SERUM y el SECIGRA. El supuesto de fondo para ello implica brindar más facilidades de inserción a la PcD que, además de su condición de discapacidad, es joven (lo cual, a su vez, implica otro tipo de rigideces como el tener dificultades de inserción por la ausencia de experiencia laboral).

En segundo lugar, es necesario absolver la duda entorno a la temporalidad. Esto supone clarificar si el conteo de la discapacidad será anual y/o si es que existirán criterios de segregación de la población; es decir, si es que se contará o no, por ejemplo, los vínculos de PcD menores a los seis meses. De hecho, también hay que considerar si el truncamiento anual es el más propicio para la cuantificación de la cuota. En la idea de la progresividad, lo recomendable sería que esta se mida por medias móviles de los últimos tres años con miras a brindarles una ventana de tiempo a las entidades para la adopción de medidas que hagan posible incrementar la proporción de PcD en su planilla y que esta se haga sostenible en el tiempo.



## VII. Conclusiones

Las PcD tienen desventajas estructurales en cada etapa de su desarrollo y en diversos campos sociales y económicos. En tal sentido, se han advertido bajos desempeños en los indicadores de salud y educación que convergen y agudizan la problemática de las PcD para acceder al mercado de trabajo.

Además de los problemas estructurales que explican la poca acumulación de capital humano de la PcD, de acuerdo a la literatura revisada, se le añade el de la discriminación consciente e inconsciente de la gran mayoría de agentes del mercado de trabajo que derivan en tasas de participación excesivamente bajas de la PcD, debido a las ideas y creencias sobre el carácter, competencia, actitudes y capacidades de este colectivo. Estas ideas preconcebidas se generan, en principio, por el desconocimiento y ausencia de roce laboral en las organizaciones. Incluso, cuando las entidades emplean PcD los destinan a labores de escasa demanda cognitiva y los posicionan en niveles bajos de la organización lo que supone una actitud de condescendencia laboral antes que el pleno reconocimiento profesional que se merecen.

En consecuencia, cuando se está ante desventajas estructurales profundas y la igualdad como derecho fundamental no es ejercida plenamente, la política pública es una herramienta de las sociedades democráticas para corregir y regular estos desequilibrios. En este escenario, no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de estos derechos fundamentales que instrumente una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento diferenciado.

Por tanto, si bien la promoción del empleo de las personas con discapacidad no es un fin en sí mismo, desde la política de recursos humanos del Estado, sí constituye un espacio donde se pueden generar mecanismos de integración que ayuden a equilibrar las oportunidades para este colectivo manteniendo los principios de meritocracia e idoneidad.

En tales consideraciones, en el presente estudio se han revisado un conjunto de herramientas de política para favorecer el acceso al empleo de las PcD, las cuales podrían ser medidas adicionales o complementarias al mecanismo de la cuota establecido en la normativa nacional. Entre las herramientas estudiadas resultan de interés las siguientes:

- Realizar procesos de selección exclusivos para las PcD.
- Efectuar reserva de plazas para PcD en los documentos de gestión de las entidades públicas.
- Incluir a las personas que realizan prácticas pre profesionales, profesionales, SERUM y SECIGRA, en el alcance de la norma que regula la cuota de empleo en el sector público.
- Calibración del porcentaje de la cuota de empleo en el sector público, de tal forma que se generen los incentivos adecuados para su cumplimiento.
- Alternativas para la contabilización de la cuota:
  - o Utilizar el esquema de sub-cuotas.
  - o Contabilizar la cuota en periodos mayores a un año con el mecanismo de medias móviles
  - o Aplicar una mayor ponderación para determinadas discapacidades.

Estas medidas han sido implementadas en otros países con el objetivo de generar los incentivos, tanto en el corto como en el largo plazo, para movilizar la incorporación de las PcD al empleo formal, ayudando a visibilizar, acoger e incluir la diversidad, por esta razón es de gran importancia evaluar su aplicabilidad al marco normativo nacional, toda vez que el cálculo de la cuota consideraría otras alternativas complementarias a la de distribución de índole pura, que es la única que se utiliza actualmente y cuya implementación ha sido limitada, no habiendo logrado los resultados esperados en la administración pública.

## VIII. Referencias

- Ali, S. & Blanco, R. (2015). Discapacidad intelectual, evolución social del concepto. *Revista Facultad de Odontología*, 8(1), 38-41. <https://doi.org/10.30972/rfo.811631>
- Ali, M., Schur, L., & Blanck, P. (2011). What types of jobs do people with disabilities want? *Journal of Occupational Rehabilitation*, 21, 199-210. <https://doi.org/10.1007/s10926-010-9266-0>
- Allen, N.J. (2016). Commitment as a multidimensional construct. In J. P. Meyer (Ed.), *Handbook of employee commitment* (pp. 28-42). Edward Elgar Publishing.
- Araten-Bergman, T. (2016). Managers' hiring intentions and the actual hiring of qualified workers with disabilities. *The International Journal of Human Resource Management*, 27(14), 1510-1530. <https://doi.org/10.1080/09585192.2015.1128466>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N°140-2019-SERVIR-PE. (18 de octubre de 2019). <https://www.gob.pe/es/l/1296197>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2023). Talento Perú 2019-2023 [Base de datos].
- Banks, L. M., Kuper, H. & Polack, S. (2017). Poverty and disability in low and middle income countries: A systematic review. *PLoS ONE* 12(12). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189996>
- Bietti, M. F. (2023). Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social (Documentos de Proyectos, LC/TS.2023/23). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/48735>
- Bonaccio, S., Connelly, C.E., Gellatly, I.R. Jetha, A. & Martin, K. A. (2020). The Participation of People with Disabilities in the Workplace Across the Employment Cycle: Employer Concerns and Research Evidence. *Journal of Business and Psychology*, 35, 135-158. <https://doi.org/10.1007/s10869-018-9602-5>
- Castrillo, V. (15 de noviembre de 2022). La Inclusión Laboral: ¿qué es y por qué tiene que importarnos?. *Factor Trabajo*. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/la-inclusion-laboral-que-es-y-por-que-tiene-que-importarnos/>
- Chapman, D. S., Uggerslev, K. L., Carroll, S. A., Piasentin, K. A., & Jones, D. A. (2005). Applicant attraction to organizations and job choice: A meta-analytic review of the correlates of recruiting outcomes. *Journal of Applied Psychology*, 90(5), 928-944. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.90.5.928>
- Colella, A. (2001). Coworker distributive fairness judgments of the workplace accommodation of employees with disabilities. *The Academy of Management Review*, 26(1), 100-116. <https://doi.org/10.2307/259397>
- Congreso de la República. (2022). Ley General de la Persona con Discapacidad – Legislación comparada y cuotas laborales (Informe temático N° 104/2021-2022). Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/2021-2022-informestemat/inf-104-ley-general-de-la-persona-con-discapacidad-legislac-comparada-y-cuotas-laborales.pdf>



- Connelly, B. L., Certo, S. T., Ireland, R. D., & Reutzel, C. R. (2011). Signaling Theory: A Review and Assessment. *Journal of Management*, 37(1), 39-67. <https://doi.org/10.1177/0149206310388419>
- Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad. (2021). Situación de las personas con discapacidad de alta vulnerabilidad (migrantes, afrodescendientes, indígenas, LGTBI, adultos mayores) frente a la emergencia nacional sanitaria por COVID-19. <https://www.gob.pe/es/i/2745705>
- Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad. (2023). Situación de la pobreza multidimensional en las personas con discapacidad en el país: análisis desde un enfoque interseccional. <https://www.gob.pe/es/i/4109471>
- Decreto N° 2011/2017. (30 de noviembre de 2017). Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=73080&dt=S>
- Decreto N° 3.048. Aprueba el Reglamento de Seguridad Social y dispone otras medidas. (06 de mayo de 1999). [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)
- Decreto Supremo N° 083-2019-PCM. Decreto Supremo que aprueba el reglamento único del Decreto Legislativo N° 1401, Decreto Legislativo que aprueba el Régimen Especial que regula las modalidades formativas de servicios en el sector público. (23 de abril de 2019). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/314953/D.S\\_N\\_083-2019-PCM.pdf?v=1558452873](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/314953/D.S_N_083-2019-PCM.pdf?v=1558452873)
- Decreto Supremo N° 003-2018-TR. Establecen las disposiciones para el registro y difusión de las ofertas laborales del Estado (19 de marzo de 2018). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/11675/2018-03-20\\_003-2018-TR\\_\\_6367.pdf?v=1530220761](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/11675/2018-03-20_003-2018-TR__6367.pdf?v=1530220761)
- Douglas, M. & Sreenivasan, G. (2021). Justice, Inequality and Health. In E. N. Zalta. (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/win2021/entries/justice-inequality-health/>
- Dovidio, J. F., Pagotto, L., & Hebl, M. R. (2011). Implicit attitudes and discrimination against people with physical disabilities. In R. L. Wiener & S. L. Willborn (Eds.), *Disability and aging discrimination: Perspectives in law and psychology* (pp. 157-183). Springer. [http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4419-6293-5\\_9](http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4419-6293-5_9)
- ECOTEC Research and Consulting Ltd. (2001). Dossier n° 3: Políticas de empleo para las personas con discapacidad en la Unión Europea, Australia y Estados Unidos (Observatorio de la Discapacidad, Trad.). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. <https://sid-inico.usal.es/idocs/F8/8.4.1-3094/8.4.1-3094.pdf>
- Esteban, B. & Jordan de Urríes (2006). Empleo con apoyo para personas con discapacidad intelectual y para personas con enfermedad mental: comparación metodológica en dos proyectos piloto. *Siglo Cero*, 37(2), 63-78. [http://sid.usal.es/idocs/F8/ART9054/siglocero\\_218\\_old.pdf](http://sid.usal.es/idocs/F8/ART9054/siglocero_218_old.pdf)



- Fabian, E., (2013). Work and disability. In D. L. Blustein (Ed.), *The Oxford handbook of the psychology of working* (pp. 185-200). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199758791.013.0011>
- Fundación DESCÚBREME. (2019). Medidas que promueven el empleo de personas con discapacidad en países OCDE. <https://www.descubreme.cl/wp-content/uploads/2019/08/Medidas-que-promueven-el-empleo-de-personas-con-discapacidad-en-pa%C3%ADses-OCDE.pdf>
- Gardner, S., & Johnson, P. R. (2004). Integrated disability management programs: Good business for good organizations. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 7(1), 3-12.
- Hasegawa, T. (2007). Equality of opportunity or employment quotas? -A comparison of Japanese and American employment policies for the disabled. *Social Science Japan Journal*, 10(1), 41-57. <https://doi.org/10.1093/ssjj/jym032>
- Hernandez B. & Mcdonald, K. (2010). Exploring the Costs and Benefits of Workers with Disabilities. *Journal of Rehabilitation*, 76(3), 15-23. [https://www.researchgate.net/publication/236964511\\_Exploring\\_the\\_Costs\\_and\\_Benefits\\_of\\_Workers\\_with\\_Disabilities](https://www.researchgate.net/publication/236964511_Exploring_the_Costs_and_Benefits_of_Workers_with_Disabilities)
- Hernandez, B., McDonald, K., Divilbiss, M., Horin, E., Velcoff, J., & Donoso, O. (2008). Reflections from employers on the disabled workforce: Focus groups with healthcare, hospitality and retail administrators. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 20, 157-164. <https://doi.org/10.1007/s10672-008-9063-5>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (s.f.). Microdatos: Base de datos. ENAHO Metodología Actualizada, 2012 al 2022. <https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/>
- Jans, L. H., Kaye, H. S., & Jones, E. C. (2012). Getting hired: Successfully employed people with disabilities offer advice on disclosure, interviewing, and job search. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 22, 155-165. <https://doi.org/10.1007/s10926-011-9336-y>
- Kaletta, J. P., Binks, D. J., & Robinson, R. (2012). Creating an inclusive workplace: Integrating employees with disabilities into a distribution center environment. *Professional Safety*, 62-71. <https://www.letsgettoworkwi.org/wp-content/uploads/2012/09/LGTW-resource-safety-worksite.pdf>
- Kaye, H. S., Jans, L. H. & Jones, E. C. (2011). Why don't employers hire and retain workers with disabilities? *Journal of Occupational Rehabilitation*, 21(4), 526-536. <https://doi.org/10.1007/s10926-011-9302-8>
- Kosny, A., Lifshen, M., Pugliese, D., Majesky, G., Kramer, D., Steenstra, I., Soklaridis, S., & Carrasco, C. (2013). Buddies in bad times? The role of co-workers after a work-related injury. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 23(3), 438-449. <https://doi.org/10.1007/s10926-012-9411-z>
- Lee, B. A., & Newman, K. A. (1995). Employer responses to disability: Preliminary evidence and a research agenda. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 8, 209-229. <https://doi.org/10.1007/BF02627842>

- Lengnick-Hall, M. L., Gaunt, P. M., & Kulkarni, M. (2008). Overlooked and underutilized: People with disabilities are an untapped human resource. *Human Resource Management*, 47(2), 255-273. <https://doi.org/10.1002/hrm.20211>
- Ley N° 8862. Reglamento a la Ley de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector público. (modificado el 27 de abril del 2021). [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=69886#:~:text=2%C2%BA%2DQue%20la%20Ley%20N%C2%BA,del%20sector%20p%C3%BAblico%2C%20con%20el](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=69886#:~:text=2%C2%BA%2DQue%20la%20Ley%20N%C2%BA,del%20sector%20p%C3%BAblico%2C%20con%20el)
- Ley N° 21.015. Incentiva la Inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral. (01 de abril del 2018). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1103997&idParte=>
- Ley 13.146. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) [Establece la Ley Brasileña de Inclusión de las Personas con Discapacidad (Estatuto de la Persona con Discapacidad)] [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/lei\\_13.146-2015\\_institui\\_a\\_lei\\_brasileira\\_de\\_inclusao\\_da\\_pessoa\\_com\\_deficiencia\\_estatuto\\_da\\_pessoa\\_com\\_deficiencia.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/lei_13.146-2015_institui_a_lei_brasileira_de_inclusao_da_pessoa_com_deficiencia_estatuto_da_pessoa_com_deficiencia.pdf)
- Ley N° 29973. Ley General de la Persona con Discapacidad. (24 de diciembre del 2012). <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29973.pdf>
- Ley Orgánica de Discapacidades. (25 de septiembre de 2012). [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/ley\\_organica\\_de\\_discapacidades.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ley_organica_de_discapacidades.pdf)
- Ley N° 20.422. Establece Normas sobre la Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad. (10 de febrero de 2010). [https://www.senadis.gob.cl/pag/195/1432/ley\\_n20422#:~:text=El%2010%20de%20febrero%20de,intersectorialidad%2C%20participaci%C3%B3n%20y%20di%C3%A1logo%20social.](https://www.senadis.gob.cl/pag/195/1432/ley_n20422#:~:text=El%2010%20de%20febrero%20de,intersectorialidad%2C%20participaci%C3%B3n%20y%20di%C3%A1logo%20social.)
- Ley N° 25.689. Sistema de Protección Integral de los Discapacitados. (2 de enero de 2003). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25689-81041/texto>
- Maroto, M. & Pettinicchio, D. (2022). Relational inequality and the structure of disadvantage. In R. Lewis Brown, M. Maroto & D. Pettinicchio. (Eds.). *Oxford Handbook of the Sociology of Disability*. Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4088840>
- Ministerio de Hacienda y Administración Públicas. (2015). Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2021). Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1932186/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20MULTISECTORIAL%20EN%20DISCAPACIDAD%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20AL%202030..pdf?v=1622920983>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2013). Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12632-consolidado.pdf>

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2021). Guía básica de ajustes razonables. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1720008/Gu%C3%ADa%20de%20ajustes%20Razonables%20%28MTPE%20y%20INR%29%20.pdf?v=1615275786>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2022). Planilla Electrónica del 2017 al 2022 [Base de datos]
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2023). Informe de resultados de la encuesta: “La cuota de empleo de personas con discapacidad, un reto posible”. <https://drive.google.com/file/d/1mD84nL66u1qft3IA2HtqL7SNgt8xTFfd/view>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2024a). ¿Qué es la cuota de empleo?. <https://discapacidad.trabajo.gob.pe/cuota-de-empleo/que-es-la-cuota-de-empleo/>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2024b). ¿Cómo se calcula la cuota de empleo? <https://discapacidad.trabajo.gob.pe/cuota-de-empleo/como-se-calcula-la-cuota-de-empleo/>
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. (2022). Compilado de leyes y decretos ejecutivos vigentes sobre discapacidad en Costa Rica. [https://www.mtss.go.cr/seguridad-social/discapacidad/compilacion\\_leyes\\_decretos\\_cr.pdf](https://www.mtss.go.cr/seguridad-social/discapacidad/compilacion_leyes_decretos_cr.pdf)
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. (2024). Mi Primer Empleo. <https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/mi-primer-empleo/>
- Naciones Unidas. Asamblea General. (24 de enero de 2007). Resolución 61/106. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/RES/61/106). [https://www.oas.org/dil/esp/A-RES\\_61-106\\_spa.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/A-RES_61-106_spa.pdf)
- O'Reilly, A. (2007). El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades. Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_091966.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_091966.pdf)
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (2014). Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica. [https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Oiss\\_Estudio\\_sobre\\_medidas\\_promocion\\_de\\_empleo-2.pdf](https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Oiss_Estudio_sobre_medidas_promocion_de_empleo-2.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación: directrices. [https://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS\\_322694/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_322694/lang--es/index.htm)
- Organización Mundial de la Salud. (2011). Informe mundial sobre la Discapacidad. Banco Mundial. [https://www.afro.who.int/sites/default/files/2017-06/9789240688230\\_spa.pdf](https://www.afro.who.int/sites/default/files/2017-06/9789240688230_spa.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (2018). Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación. Documento: CRPD/C/GC/6. 06662. <https://undocs.org/es/CRPD/C/GC/6>
- Pelletier, P. (2014). La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista IIDH, 60, 205-215. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34025.pdf>



- Premeaux, S. F. (2001). Impact of applicant disability on selection: The role of disability type, physical attractiveness, and proximity. *Journal of Business and Psychology*, 16, 291-298. <https://doi.org/10.1023/A:1011117402209>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). Guía de inclusión laboral de personas con discapacidad para empresas. <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/GTM/GUIA%20INTEGRADA%20y%20MEDIADA.pdf>
- Putnam, D., Wasserman, D., Blustein, J & Asch, A. (2019). Disability and Justice. In E. Zalta & U. Nodelman. (Eds.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/fall2019/entries/disability-justice/>
- Resolución Ministerial N° 107-2015-TR. Aprueban Norma Técnica denominada "Normas complementarias para la aplicación y fiscalización del cumplimiento de la cuota de empleo para personas con discapacidad aplicable a los empleadores públicos". (12 de mayo de 2015). <https://elperuano.pe/normaselperuano/2015/05/13/1236461-3.html>
- Roulstone, A. (2012). Disabled people, work and employment: a global perspective. In N. Watson, A. Roulstone & C. Thomas (Eds.), *Routledge Handbook of Disability Studies* (pp. 211-224). Routledge
- Sanjosé, A. (2007). El primer tratado de derechos humanos del siglo XXI: la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, (13). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2327515>
- Santuzzi, A. M., Waltz, P. R., Finkelstein, L. M., & Rupp, D. E. (2014). Invisible disabilities: Unique challenges for employees and organizations. *Industrial and Organizational Psychology: Perspectives on Science and Practice*. <https://doi.org/10.1093/ssjj/jym032>
- Schur, L., Nishii, L., Adya, M., Kruse, D., Bruyère, S. M., & Blanck, P. (2014). Accommodating employees with and without disabilities. *Human Resource Management*, 53(4), 593-621. <https://doi.org/10.1002/hrm.21607>
- Secretaría del Empleo de Argentina. (2024). Acciones de Entrenamiento para el Trabajo y Programa Promover destinadas a personas con discapacidad en instituciones públicas. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/acciones-de-entrenamiento-para-el-trabajo-y-programa-promover-destinadas-personas-con>
- Seelman, K. D. (2001). Science and Technology Policy: Is Disability a Missing Factor? In G. L. Albrecht, K. D. Seelman & M. Bury. (Eds.). *Handbook of Disability Studies* (pp. 663-692). Sage Publications.
- Soldatic, K. & Meekosha, H. (2012). Disability and neoliberal state formations. In N. Watson, A. Roulstone & C. Thomas. (Eds.). *Routledge Handbook of Disability Studies* (pp. 195-210). Routledge
- Solís, P. (2017). Discriminación estructural y desigualdad social: con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. <https://sindis.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Discriminacionestructural-accs.pdf>

- Solovieva, T. I., Dowler, D. L., & Walls, R. T. (2011). Employer benefits from making workplace accommodations. *Disability and Health Journal*, 4(1), 39-45. <https://doi.org/10.1016/j.dhjo.2010.03.001>
- Souroujon, G. (2021). Las trampas de la meritocracia. Un recorrido por los problemas más significativos que esconde el merecimiento. *Revista de Estudios Políticos*, 191, 59-80. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.03>
- Wilson-Kovacs, D., Ryan, M. K., Haslam, S. A., & Rabinovich, A. (2008). Just because you can get a wheelchair in the building doesn't necessarily mean that you can still participate': Barriers to the career advancement of disabled professionals. *Disability & Society*, 23(7), 705-717. <https://doi.org/10.1080/09687590802469198>

## IX. Anexos

Tabla A1. Estadísticos descriptivos de la PEA Ocupada son/sin discapacidad en varios años (continua)

	2014			2019			2021			2022		
	No discapacidad	Discapacidad	Total	No discapacidad	Discapacidad	Total	No discapacidad	Discapacidad	Total	No discapacidad	Discapacidad	Total
<b>PEA Ocupada</b>	<b>15,595,001</b>	<b>463,572</b>	<b>16,058,573</b>	<b>16,743,790</b>	<b>497,012</b>	<b>17,240,801</b>	<b>16,715,409</b>	<b>496,312</b>	<b>17,211,721</b>	<b>17,433,473</b>	<b>497,149</b>	<b>17,930,621</b>
Nivel educativo												
Superior completa	3,179,483	41,263	3,220,746	3,754,537	51,614	3,806,151	3,355,664	40,912	3,396,576	3,658,061	45,936	3,703,997
Superior incompleta	1,675,344	20,035	1,695,379	1,917,053	30,331	1,947,384	1,896,349	22,449	1,918,799	2,064,034	22,660	2,086,694
Básica completa	4,376,532	90,193	4,466,724	4,876,771	93,929	4,970,699	5,291,588	91,041	5,382,629	5,661,482	111,315	5,772,797
Básica incompleta	6,363,643	312,081	6,675,724	6,195,429	321,137	6,516,566	6,171,808	341,910	6,513,717	6,049,896	317,238	6,367,134
<b>Sector Productivo</b>												
Primario	3,992,487	194,742	4,187,229	4,174,386	202,367	4,376,752	4,782,115	247,648	5,029,763	4,429,605	205,219	4,634,824
Comercio	2,978,494	85,498	3,063,992	3,192,164	101,268	3,293,432	3,266,981	77,534	3,344,515	3,392,599	88,678	3,481,277
Construcción	1,029,287	21,966	1,051,253	1,050,973	19,959	1,070,932	1,241,492	21,644	1,263,137	1,308,038	29,802	1,337,840
Manufactura	1,498,981	34,763	1,533,744	1,494,357	33,540	1,527,897	1,468,244	37,382	1,505,626	1,612,755	30,427	1,643,181
Otros servicios	4,821,642	108,697	4,930,339	5,409,618	115,452	5,525,070	4,607,367	87,834	4,695,201	5,247,515	110,291	5,357,806
Transportes y com.	1,274,110	17,906	1,292,017	1,422,292	24,426	1,446,718	1,349,210	24,269	1,373,478	1,442,961	32,732	1,475,693
<b>Tipo de actividad</b>												
Independiente	6,083,545	248,782	6,332,326	6,770,502	280,544	7,051,047	6,845,222	280,853	7,126,074	7,055,952	271,639	7,327,591
Asalariado	7,446,983	135,546	7,582,530	7,893,594	134,710	8,028,305	7,707,895	130,627	7,838,522	8,363,097	140,491	8,503,588
Público	1,450,718	26,436	1,477,154	1,475,362	28,155	1,503,518	1,341,905	24,072	1,365,977	1,392,296	30,470	1,422,766
Privado	5,996,265	109,110	6,105,376	6,418,232	106,555	6,524,787	6,365,990	106,555	6,472,545	6,970,801	110,021	7,080,822
TFNR	1,705,147	69,301	1,774,448	1,668,961	71,958	1,740,919	1,803,460	79,354	1,882,814	1,592,848	74,893	1,667,742
Trab. Hogar y otros	359,326	9,943	369,269	410,732	9,798	420,531	358,832	5,478	364,309	421,576	10,125	431,701

(continua en la siguiente página)

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)

Elaboración: SERVIR - GPGSC



Tabla A1. Estadísticos descriptivos de la PEA Ocupada son/sin discapacidad en varios años (continua)

	2014			2019			2021			2022		
	No discapacidad	Discapacidad	Total	No discapacidad	Discapacidad	Total	No discapacidad	Discapacidad	Total	No discapacidad	Discapacidad	Total
<b>Actividad y educación</b>												
<b>Independiente</b>	<b>6,083,544</b>	<b>248,781</b>	<b>6,332,327</b>	<b>6,770,503</b>	<b>280,544</b>	<b>7,051,047</b>	<b>6,845,221</b>	<b>280,853</b>	<b>7,126,074</b>	<b>7,055,952</b>	<b>271,639</b>	<b>7,327,591</b>
Superior completa	728,498	14,439	742,937	928,175	22,999	951,174	884,260	13,340	897,600	940,384	16,311	956,695
Superior incompleta	491,859	9,431	501,291	632,404	11,952	644,356	645,684	8,091	653,775	643,657	15,108	658,765
Básica completa	1,630,953	37,134	1,668,087	1,935,858	40,734	1,976,592	2,124,543	47,175	2,171,718	2,262,058	59,044	2,321,101
Básica incompleta	3,232,234	187,777	3,420,012	3,274,066	204,859	3,478,925	3,190,734	212,247	3,402,981	3,209,853	181,176	3,391,030
<b>Asalariado público</b>	<b>1,450,716</b>	<b>26,436</b>	<b>1,477,154</b>	<b>1,475,363</b>	<b>28,155</b>	<b>1,503,519</b>	<b>1,341,904</b>	<b>24,072</b>	<b>1,365,977</b>	<b>1,392,296</b>	<b>30,471</b>	<b>1,422,766</b>
Superior completa	932,166	14,176	946,343	1,025,969	15,295	1,041,265	900,350	11,544	911,894	931,723	17,180	948,903
Superior incompleta	167,541	1,146	168,688	145,579	4,041	149,620	123,155	1,844	124,999	128,863	1,028	129,891
Básica completa	245,916	7,416	253,332	222,830	5,213	228,043	219,575	6,436	226,011	235,618	4,579	240,196
Básica incompleta	105,093	3,698	108,791	80,985	3,606	84,591	98,824	4,248	103,073	96,092	7,684	103,776
<b>Asalariado privado</b>	<b>5,996,265</b>	<b>109,110</b>	<b>6,105,376</b>	<b>6,418,232</b>	<b>106,555</b>	<b>6,524,788</b>	<b>6,365,990</b>	<b>106,554</b>	<b>6,472,546</b>	<b>6,970,800</b>	<b>110,020</b>	<b>7,080,822</b>
Superior completa	1,418,034	11,508	1,429,542	1,658,060	8,824	1,666,884	1,426,176	13,397	1,439,574	1,625,646	10,845	1,636,491
Superior incompleta	875,898	7,986	883,884	966,206	12,135	978,342	933,081	10,177	943,259	1,101,778	3,992	1,105,771
Básica completa	2,039,737	35,104	2,074,842	2,202,530	36,216	2,238,746	2,359,076	28,028	2,387,104	2,584,138	31,993	2,616,131
Básica incompleta	1,662,596	54,512	1,717,108	1,591,436	49,380	1,640,816	1,647,657	54,952	1,702,609	1,659,238	63,190	1,722,429
<b>TFNR</b>	<b>1,705,148</b>	<b>69,301</b>	<b>1,774,449</b>	<b>1,668,961</b>	<b>71,958</b>	<b>1,740,919</b>	<b>1,803,460</b>	<b>79,354</b>	<b>1,882,815</b>	<b>1,592,848</b>	<b>74,894</b>	<b>1,667,742</b>
Superior completa	83,127	914	84,041	93,468	3,940	97,408	109,234	1,761	110,995	121,502	1,060	122,562
Superior incompleta	118,206	1,176	119,382	134,317	1,665	135,982	163,900	2,105	166,005	146,331	2,211	148,543
Básica completa	339,202	6,556	345,758	368,821	7,967	376,788	445,417	8,026	453,443	414,911	12,647	427,558
Básica incompleta	1,164,613	60,655	1,225,268	1,072,355	58,386	1,130,741	1,084,909	67,462	1,152,372	910,104	58,976	969,079
<b>Trabajador del hogar y otros</b>	<b>359,329</b>	<b>9,944</b>	<b>369,267</b>	<b>410,731</b>	<b>9,799</b>	<b>420,527</b>	<b>358,834</b>	<b>5,479</b>	<b>364,309</b>	<b>421,577</b>	<b>10,125</b>	<b>431,701</b>
Superior completa	17,658	226	17,883	48,865	556	49,420	35,644	870	36,513	38,806	540	39,346
Superior incompleta	21,840	296	22,134	38,547	538	39,084	30,529	232	30,761	43,405	321	43,724
Básica completa	120,724	3,983	124,705	146,732	3,799	150,530	142,977	1,376	144,353	164,757	3,052	167,811
Básica incompleta	199,107	5,439	204,545	176,587	4,906	181,493	149,684	3,001	152,682	174,609	6,212	180,820

(continua en la siguiente página)

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)

Elaboración: SERVIR - GPGSC

Tabla A1. Estadísticos descriptivos de la PEA Ocupada son/sin discapacidad en varios años (continua)

	2014			2019			2021			2022		
	No discapacidad	Discapacidad	Total	No discapacidad	Discapacidad	Total	No discapacidad	Discapacidad	Total	No discapacidad	Discapacidad	Total
<b>Cohorte etaria</b>												
Entre 14 y 17	800,868	13,169	814,038	685,837	13,437	699,274	728,020	10,576	738,596	605,141	11,737	616,878
Entre 18 y 23	1,617,263	21,830	1,639,093	1,475,742	16,541	1,492,283	1,530,456	21,928	1,552,384	1,549,768	17,539	1,567,307
Entre 24 y 29	2,478,843	35,632	2,514,476	2,592,289	30,948	2,623,237	2,819,500	29,782	2,849,282	2,917,421	38,214	2,955,634
Entre 30 y 39	3,787,058	70,971	3,858,029	3,992,607	58,578	4,051,185	4,014,467	73,759	4,088,225	4,181,177	62,777	4,243,954
Entre 40 y 49	3,323,047	81,038	3,404,085	3,627,177	85,699	3,712,876	3,450,807	80,153	3,530,959	3,650,091	76,897	3,726,988
Entre 50 y 59	2,107,301	81,079	2,188,379	2,504,439	86,864	2,591,302	2,461,230	94,125	2,555,355	2,617,291	106,131	2,723,422
Entre 60 y 69	1,078,932	74,642	1,153,574	1,379,333	93,062	1,472,395	1,263,574	91,306	1,354,881	1,387,194	96,005	1,483,199
Más de 70	401,688	85,211	486,899	486,367	111,882	598,249	447,356	94,683	542,039	525,389	87,849	613,238
<b>Ingresos</b>												
Ingreso mensual del trabajo	1,485.00	1,004.60	1,471.20	1,529.30	1,004.20	1,513.70	1,363.20	909.3	1,345.80	1,343.20	864.1	1,329.10
Desviación estándar	10.0	57.8	9.9	8.5	36.6	8.3	8.29	33.17	8.1	8.55	38.1	8.36

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (INEI, s.f.)  
Elaboración: SERVIR – GPGSC



Pje. Francisco de Zela 150, piso 10,  
Jesús María - Lima - Perú  
T: (51 1) 206-3370 | info@servir.gob.pe



[www.gob.pe/servir](http://www.gob.pe/servir)