TRABAJO Y DISCAPACIDAD EN EL PERÚ:

Mercado laboral, políticas públicas e inclusión social

TRABAJO Y DISCAPACIDAD EN EL PERÚ:

Mercado laboral, políticas públicas e inclusión social

Stanislao Maldonado Zambrano

COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO SOBRE DISCAPACIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

FONDO EDITORIAL DEL CONGRESO DEL PERÚ

Biblioteca del Congreso del Perú
362.4
M19

Maldonado Zambrano, Stanislao
Trabajo y discapacidad en el Perú: Mercado laboral, políticas públicas e inclusión social / Stanislao Maldonado Zambrano;
editora Liliana Peñaherrera; presentación Javier Diez Canseco Cisneros. –
Lima : Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2006.
256 p. – (Estudios sobre discapacidad en el Perú ; t. 4)

ISBN: 9972-221-20-2

DISCAPACITADOS / INCAPACITADOS / IMPEDIDOS / EMPLEO /
MERCADO LABORAL / POLÍTICAS PÚBLICAS / INCLUSIÓN SOCIAL /
PERÚ

I. Perú. Congreso. Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad

TRABAJO Y DISCAPACIDAD EN EL PERÚ: MERCADO LABORAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSIÓN SOCIAL

Edición y coordinación de la colección: Liliana Peñaherrera

Diagramación de interiores: Silvia Vásquez
Imprenta del Congreso de la República

Diseño de carátula: Emilia Paredes.

© Fondo Editorial del Congreso del Perú
Jr. Huallaga 364, Lima
Teléfono y telefax: 311-7846
Correo electrónico: fondoeditorial@congreso.gob.pe
http://www.congreso.gob.pe
Impreso en el Perú
2006

Hecho el depósito legal 2006-4066

ÍNDICE

TOMO IV

PRESENTACIÓN
Javier Diez Canseco Cisneros
Presidente de la Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad
del Congreso de la República
9

AGRADECIMIENTOS
15

INTRODUCCIÓN
19

I
Marco conceptual e hipótesis de trabajo
25

II
Características demográficas y patrones de inserción en el
mercado laboral de las personas con discapacidad
47

III
Políticas de empleo y su relación con las personas con discapacidad:
Una evaluación
119

IV
¿Falla del Estado? Programas de empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y su relación con las necesidades de las personas con discapacidad.
169

V
El mundo del trabajo en las personas con discapacidad: un análisis exploratorio de las experiencias, avances y retrocesos de las iniciativas de inclusión laboral.
209

VI
Conclusiones y recomendaciones de política
227

BIBLIOGRAFÍA
249

PRESENTACIÓN

Los estudios que presentamos evidencian que las personas con discapacidad enfrentan muchas de las dificultades que encaran otros grupos poblacionales discriminados, vulnerables y que viven en situación de pobreza. Así ocurre por ejemplo, con la carencia de servicios adecuados en la comunidad, la falta de recursos, el acceso inequitativo a servicios básicos en salud y educación, la falta de oportunidades de empleo, barreras físicas y actitudinales que obstaculizan su participación en la sociedad.

A este respecto, cabe tomar nota del nuevo paradigma en el que se define la pobreza, el cual incluye indicadores económicos, pero también el acceso a la educación, la salud, la justicia, la propiedad, el crédito; el nivel de nutrición y la "vulnerabilidad". Ahora, la pobreza se define a partir de la presencia o ausencia de capacidades básicas y no simplemente en función del nivel de ingresos. Así, personas vulnerables son aquellas en riesgo de "caer a través de las rendijas" del sistema, sea por razones de exclusión social o de ausencia y/o inequidad de oportunidades, con lo cual casi por definición, las personas con discapacidad pueden ser consideradas como "personas vulnerables".

Si 54.1% de peruanos vive en situación de pobreza y 20% en situación de pobreza extrema[1], es evidente que la discapacidad puede ser vista como un indicador socioeconómico, una suerte de indicador de la pobreza único en su capacidad de medir la calidad de vida de aquellos que sobrevivieron a la muerte, cuando no a la carencia de servicios básicos en salud. Según los resultados de la Consulta Nacional sobre Discapacidad, existe un correlato entre ingresos del hogar y discapacidad: la tasa de discapacidad parece ser más elevada en los hogares con menores ingresos y la discapacidad incrementa la posibilidad de tener menores ingresos en el hogar.

[1] Encuesta Nacional de Hogares del 2004-IV trimestre, INEI.

Lamentablemente, con el argumento de falta de recursos, el Censo del 2005 no incluyó ninguna pregunta sobre discapacidad, tal como se había acordado con el Instituto Nacional de Estadística. Ello nos impide contar con un indicador de la vulnerabilidad, exclusión social y pobreza en la que vive un importante porcentaje de peruanos.

A partir de las Encuestas de Hogares del III trimestre de los años 2002 y 2003, podemos conocer que la tasa de desempleo que enfrentan las personas con discapacidad es 70% más alta que la de las personas sin discapacidad y que la diferencia salarial es de 35,3%. No sólo eso, para Lima Metropolitana, sabemos que el trabajo independiente es la actividad en la que se encuentra la mayoría de personas con discapacidad (45% vs 34% de personas sin discapacidad), que el 6% es empleado público (vs 8%), 23% es obrero del sector privado (vs.19%), 9% empleado del sector privado (vs 23%) y un significativo 9% (vs 5%) son empleadores que tienen a su cargo otros trabajadores.

Las pequeñas y medianas empresas de las personas con discapacidad enfrentan dificultades que se ven agudizadas por la exclusión social asociada a la presencia de una discapacidad. Esto se expresa en el hecho de que la mayoría (70%) de ellas son informales, presentan bajos niveles de asociatividad (sólo el 6% pertenece a gremios), tienen tecnologías desfasadas (88% tienen tecnologías artesanales) y no cuentan con acceso al financiamiento (75% del total).

Si bien la CEEDIS logró identificar S/.1'200,000 nuevos soles del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) e impulsar que con ellos se creara el Fondo de Garantía para la Inserción Laboral y Promoción Empresarial de las Personas con Discapacidad (Fogadis), éste aún no se ha puesto en marcha debido a dificultades administrativas que tanto el ente administrador –Cofide – como el coordinador –CONADIS- no han sido capaces de resolver. La suscripción de convenios con instituciones financieras (bancos, cajas municipales) dispuestas a otorgar crédito a personas con discapacidad teniendo como garantía el Fondo, no ha resultado tan sencillo. Falta mayor trabajo de sensibilización y difusión, así como la creación de un banco de proyectos (previsto en la propia Ley 27050 y que recién en abril del 2006 se habría establecido), capacitación a los empresarios con discapacidad, identificación de mercados potenciales y convenios con universidades para el apoyo a los emprendimientos empresariales de las personas con discapacidad, entre otros asuntos.

Al respecto, CONADIS expuso este año ante la CEEDIS, que viene elaborando el proyecto "Formando Empresarios", el que tendría cinco componentes: formalización de pymedis, capacitación de empresarios con discapacidad, finan-

ciamiento de las propuestas, búsqueda de potenciales mercados, evaluación y monitoreo. Es de esperar que este proyecto, unido al relanzamiento del CEFODI (Centro de Formación de Personas con Discapacidad), sea una herramienta eficaz para promover oportunidades laborales a favor de este colectivo.

El Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO), que se supone debe atender temas como los planteados, en realidad destina 70% de sus recursos a tareas de prevención. En el caso del sector trabajo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha asignado un total de S/ 2'904,108 nuevos soles, a la ejecución del PIO, de los cuales el 98% lo destina a financiar actividades del MTPE (visitas inspectivas de control de riesgos en los centros laborales y tareas de coordinación al interior del MTPE), y tan solo 2% en actividades de capacitación para las personas con discapacidad y tareas de sensibilización a empresas y sindicatos. La lógica indica, como bien plantea Maldonado, que estos porcentajes debieran revertirse y que las políticas de carácter preventivo no deben formar parte del PIO, que se supone debería estar dedicado a mejorar las condiciones de vida de quienes ya poseen una discapacidad, sino que deben formar parte de una estrategia más amplia de salud ocupacional y gestión de riesgos, y por lo tanto ser financiados con recursos destinados para dichos propósitos.

Una de las medidas que estimularía mejores condiciones para el empleo, es encargar a la Oficina Nacional para la Promoción Laboral de Personas con Discapacidad en el MTPE (hasta hoy a cargo de la Oficina de Bienestar Social, pese a lo que dice la ley), la tarea de encontrar fórmulas de responsabilidad compartida entre Estado y sociedad civil, incluyendo la promoción de una reforma tributaria tanto para instituciones como para individuos con discapacidad, de manera que puedan deducir de sus impuestos el pago adicional que deben realizar en transporte, adaptación del puesto de trabajo, pago a un asistente personal, rehabilitación de los hijos con discapacidad, entre otros. "Si el Estado no me da, que no me quite" sería la lógica detrás de esta propuesta.

Como propone Maldonado, el MTPE debiera establecer un régimen especial de trabajo para personas con discapacidad –existen 28 actualmente que regulan el derecho al trabajo de adolescentes, artistas, ambulantes, trabajadores de construcción civil, mineros, entre otros – que contribuiría grandemente a regular las relaciones laborales, estableciendo mecanismos de contratación, remuneración, seguridad social, adaptaciones de lugar de trabajo y medidas anti-discriminación y de discriminación positiva.

La CEEDIS ha venido impulsando una serie de medidas en este sentido, incluyendo una modificatoria de la Ley 27050 para ampliar la obligación de cumplir

con la cuota del 3% de trabajadores con discapacidad para las empresas privadas; brindar servicios de colocación tipo bolsa de trabajo; lograr la adaptación razonable del puesto de trabajo –o la reubicación laboral– si el trabajador adquiere alguna discapacidad. Ha logrado también que el Ministerio de Economía y Finanzas fije el porcentaje de deducción para el cálculo del impuesto a la renta en 50% cuando las empresas tengan 30% de trabajadores con discapacidad y 80% si tienen más del 30% de trabajadores con discapacidad, tal como lo estipula el artículo de la ley 27050. Favorecer a las pymedis con ciertos servicios y compras estatales sería otro mecanismo útil.

El tema laboral es sin duda uno de los más críticos para las personas con discapacidad y se cruza con dos áreas que no siempre trabajan de la mano, como son salud y educación. Sin ayudas compensatorias (sillas de ruedas, aparatos ortopédicos, audífonos, manejo del sistema Braille, conocimiento del lenguaje de señas, uso de computadoras con programas especialmente diseñados, etc.), terapias de rehabilitación, material educativo adecuado, adaptaciones curriculares, formación y capacitación para el trabajo, la persona no estará preparada para ingresar al mundo laboral en equidad de oportunidades.

Si bien es cierto que mayores niveles educativos no aseguran empleabilidad (20% de los desocupados tiene estudios superiores), resulta revelador que 72% de los ocupados tengan estudios secundarios. Cabe precisar que la ausencia de instrucción y el bajo nivel de escolaridad que revela el censo de 1993 (84,9% de personas con discapacidad mayor de 5 años no asiste ni asistió nunca a la escuela, siendo el 41% analfabeta), responden a factores socioculturales y económicos, más que a las condiciones de las personas.

La situación de los niños con discapacidad que trabajan es un tema que no recoge el estudio de Maldonado, pero que requiere una atención habida cuenta que de acuerdo al censo de 1993, 7% de ellos estaba trabajando al momento de ser censados. Las mujeres con discapacidad, otro grupo poblacional especialmente vulnerable, sí está documentado en el presente estudio, evidenciando una situación poco conocida: 70% de mujeres trabaja como vendedora frente a 27% de sus pares masculinos; y sólo 1% se desempeña en actividades profesionales o técnicas frente a 12% de hombres con discapacidad.

Experiencias exitosas de instituciones y empresas como EsSalud, E.Wong (tiene 80 personas con discapacidad contratadas), J&V Resguardo (17% de su personal administrativo tiene discapacidad), Maltus (todo su personal, 100 personas, tiene algún tipo de discapacidad), el Programa de Empleo con Apoyo del CEE Ann Sullivan, la empresa “El pan de cada día” en Trujillo, son claros ejemplos de que sí

es posible lograr cambios que beneficien a la población con discapacidad en edad de trabajar, la que según el INEI representa el 56,7% del total de la población con discapacidad. El éxito en estos casos, parece estar marcado por acciones de seguimiento al trabajador ubicado, por un acompañamiento en los primeros meses de ingreso al puesto de trabajo, por una identificación clara de las habilidades de los trabajadores para su consecuente capacitación, y de un conocimiento del mercado que permite mantener parejos tanto la oferta y la demanda laboral, como la oferta y demanda de servicios y productos. Y aquí es importante utilizar más y mejor la capacidad de compra estatal para incentivar el desarrollo de empresas promocionales de personas con discapacidad. Y su contratación por el sector privado.

La otra cara de la moneda es el fenómeno de la mendicidad de personas con discapacidad, incluyendo niños, que se ha ido ampliando con la falta de oportunidades de trabajo y de incentivos para promoverlas, así como de la ausencia de programas y políticas dirigidas a mejorar capacidades, y del incumplimiento de las cuotas de empleo para personas con discapacidad en el mismo sector público. Lamentablemente se ha impuesto, en estos años en que maduraron inversiones anteriores y se dio un escenario internacional excepcionalmente favorable para los precios de nuestras exportaciones, un modelo económico en el que crece la economía, pero no se modifica cualitativamente ni el nivel de empleo ni el de pobreza, y no hay una efectiva redistribución de la riqueza para darle oportunidades y desarrollar capacidades en los sectores más vulnerables. Así, una vez más, estamos ante el dilema de la lástima y la caridad mal entendida, o los derechos y las oportunidades para las personas con discapacidad también en el campo laboral.

Javier Diez Canseco
Presidente de la Comisión Especial de
Estudio sobre Discapacidad del
Congreso de la República

AGRADECIMIENTOS

Durante la realización del presente estudio hemos contraído muchas deudas que quisiéramos, por lo menos en parte, honrar. Pedro Francke y Juan Chacaltana asesoraron el diseño de la investigación desde sus inicios y brindaron valiosas sugerencias acerca de cómo abordar el análisis de la discapacidad, un tema bastante difícil en la medida que casi no existen tratamientos preliminares desde la academia peruana a la temática en cuestión y realizaron valiosos comentarios a versiones preliminares de varias secciones que componen el documento[2]. El profesor Adolfo Figueroa brindó comentarios muy útiles a un documento conceptual que sirvió de base al estudio y cuyas ideas centrales se recogen en el capítulo 11. Asimismo, los comentarios de los señores Claudio Herzka, Víctor Hugo Vargas y del congresista José Luis Risco durante la presentación de la versión preliminar de este estudio, en una conferencia realizada en el Congreso, fueron en extremo provechosos para la redacción del informe final del mismo.

Este estudio no hubiera sido posible sin el apoyo de Yulissa Prado, Luis Baiocchi, Vanessa Ríos y Celia Ortiz, quienes contribuyeron significativamente en el análisis y procesamiento de la información estadística y en la realización de entrevistas a funcionarios del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), ONG vinculadas con la temática de discapacidad, y organizaciones de personas con discapacidad y sus familiares. Asimismo, un equipo de psicólogos del Instituto Psicología y Desarrollo (IPSIDE) colaboró con el diseño e implementación de varios *focus group* con líderes con discapacidad y sus familiares, los cuales brindaron información cualitativa muy importante acerca de cómo perciben las personas con discapacidad y sus familiares su propia condición, lo que sirvió de guía para la elaboración de nuestras hipótesis de trabajo preliminares.

[2] Véase Maldonado (2004b).

Igualmente, no quisiéramos dejar de reconocer a todas las personas que nos brindaron parte de su tiempo absolviendo dudas, contando sus experiencias y brindando información útil para la realización de este trabajo, en especial a los funcionarios del MTPE y de ONG vinculadas a la temática de discapacidad; y a los representantes de organizaciones de las mismas personas con discapacidad y sus familiares. La lista es demasiado larga como para incluirla aquí, pero queremos agradecer en especial a Claudia Barrios y a su equipo; Milagros Alvarado, Kathy Romero, Carmen Takayama, Pierre Vicente Alcas, Robinson Pilco, José Antonio Ísola, Jaime Huerta, Jaime Salas, Vilma Cavero, Eugenio Fontenier, José Farías, Antonio de la Puente, Eduardo Silva, Susana Muñoz, Melissa Zumaeta, Lourdes Romero, Michael Urtecho y Astrid Sánchez.

Muchas de las tesis contenidas en este trabajo son una aplicación específica a la temática de discapacidad, de un conjunto de ideas e hipótesis de trabajo sobre las relaciones entre la inclusión social, la justicia y el desarrollo que tienen su origen en diversos escritos que preparé durante los dos años que fui interno de la Oficina sub-regional para Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, del Banco Mundial. Son muchas las personas de esta institución que me brindaron valiosas sugerencias y comentarios y no puedo dejar de mencionar en especial a Lisy Dasso, David Varela, Marcelo Giugale y Michael Walton, por el apoyo recibido durante mi estadía en el Banco.

Por último, pero no por ello menos importante, nuestro reconocimiento al equipo de la Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad del Congreso de la República (CEEDIS), en especial a Liliana Peñaherrera y Luis Miguel del Águila, por sus sugerencias y comentarios durante el proceso de realización de este estudio, y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por el financiamiento otorgado para su elaboración. Como es de rigor, la responsabilidad por lo aquí escrito le compete exclusivamente al consultor y no compromete a ninguna de las personas ni organizaciones mencionadas.

"… algunos sordos piensan en suicidarse porque no tienen trabajo, no tienen cómo vivir, viven la vida a su manera, sin consejos, sin guía, sin un propósito en la vida… Hay problemas, muchos problemas."

PROFESOR DE LENGUAJE DE SEÑAS

"… trato siempre que mi discapacidad no sea un inconveniente ni un beneficio ni nada que pueda diferenciarme de las demás personas. No le saco provecho ni quiero que la gente me subestime por ella a la hora de trabajar… Sólo quiero que me traten igual que a los demás."

TRABAJADOR INDEPENDIENTE CON DISCAPACIDAD

"… cuando empecé a trabajar, luego de la capacitación, tuve problemas. Mi jefe me pedía que sea más rápida, pero no podía. Incluso tenía que comer siempre sola frente a mi máquina, porque el comedor quedaba en el segundo piso… Enfermé de los riñones porque tenía que estar todo el día sentada, y cuando volví una semana después del tratamiento, me dijeron que ya no seguiría en el puesto."

EXBENEFICIARIA CON DISCAPACIDAD DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL JUVENIL PROJOVEN

INTRODUCCIÓN

La discapacidad es un fenómeno poco entendido y estudiado en nuestro país. Casi no se dispone de información confiable que nos brinde una buena aproximación de las condiciones en las que vive este sector de la población peruana, y mucho menos se sabe cuál es el impacto real que tienen las políticas públicas diseñadas con el propósito de promover su acceso a mayores oportunidades de inclusión social.

Las cifras existentes no sólo están desfasadas, sino que, además, son sumamente contradictorias. Así, por ejemplo, no sabemos con certeza cuántas son las personas que tienen discapacidad en el país ni mucho menos disponemos de una caracterización adecuada de las mismas. De acuerdo con la información del censo de 1993, el 1,3% de la población peruana tenía alguna discapacidad, mientras que un estudio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) estimó para el mismo año, que dicho porcentaje llegaba al 13,08%. Esta enorme diferencia es un reflejo de las dificultades existentes para lograr una aproximación al tema, que sea útil para el diseño de políticas públicas a favor de este sector.

En el caso específico de las condiciones de empleo y trabajo de las personas con discapacidad, la situación no es distinta. Sabemos muy poco acerca de su situación laboral, más allá de algunas cuantas cifras inconexas disponibles a partir de datos censales, los mismos que han sido construidos utilizando una definición muy estrecha de discapacidad. Cifras más recientes recogidas a partir de las encuestas del III trimestre del MTPE mantienen la definición estrecha de discapacidad utilizada en el censo y casi no se ha aprovechado en la temática específica de discapacidad. Aunque la virtud de esto es que permite niveles relativos de comparabilidad con los datos censales, el problema central es que solamente nos brinda

una imagen muy parcial del problema que queremos analizar. Sin embargo, es la única información al respecto que tenemos a nuestro alcance.

El presente estudio tiene por propósito contribuir en parte a revertir esta situación. El objetivo central que animó su elaboración es brindar una aproximación relativamente sistemática, un Estado de la cuestión, respecto a las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad y de los esfuerzos que desde el Estado y la sociedad se vienen realizando con el objeto de mejorar las condiciones de inserción laboral de este sector. Es, en este sentido, un esfuerzo sin precedentes en la literatura y espera animar el desarrollo de futuras investigaciones que permitan una mejor comprensión del fenómeno de exclusión laboral de las personas con discapacidad en el país.

Un problema tan complejo necesitaba disponer de un marco de referencia que tomara en cuenta las particularidades de una población históricamente postergada en el país. Ciertamente, un análisis clásico del mercado laboral hubiese sido –a nuestro entender– insuficiente para lograr una aproximación adecuada al fenómeno bajo estudio. Por esta razón, se optó por un enfoque de exclusión social que diera cuenta de los procesos que operan detrás de la lógica del sistema de mercado y del sistema político y que derivan en la exclusión de las personas con discapacidad del mercado laboral.

El lector interesado en mayores detalles teóricos puede consultar un documento base preparado en el marco de esta consultoría[3]. La relevancia de esta opción teórica para el tema en cuestión es algo que deberá ser juzgado solamente por el lector.

Los principales hallazgos del estudio dan cuenta de un proceso de exclusión social duro que padece este sector y señalan categóricamente la ineficacia de las políticas públicas a fin de revertir la gravedad de esta situación. Cerca del 76% de las personas con discapacidad ni siquiera entran al mercado laboral a presionar por un empleo, mientras que las que lo hacen se exponen a una tasa de desempleo que es cerca del doble de la población en general. Las mujeres aparecen nítidamente como un sector altamente vulnerable dentro de las mismas personas con discapacidad, y si tomamos en cuenta el tipo de discapacidad son los sordos quienes la están pasando bastante mal en relación a las personas con otras discapacidades. Contrariamente a lo que esperábamos, las normas y leyes brindadas al respecto con el fin de defender sus derechos y promover su inclusión laboral, no solamente no se aplican, sino que también muestran vacíos importantes, lo cual

[3] Véase Maldonado (2004b), el mismo que puede ser solicitado a la dirección electrónica del autor. (smaldonadoz@terra.com.pe).

está estrechamente vinculado con la cantidad de recursos que destina el Estado para mejorar las condiciones de vida de este sector. Así, por ejemplo, hemos encontrado que todos los recursos comprometidos por el Estado durante el año 2003 en el marco del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (PIO) 2003-2007, representaba apenas un 60% de lo que los institutos armados tenían previsto invertir en la compra de autos de lujo para sus altos mandos militares.

Sin embargo, de mayor gravedad aún, es que en la práctica son muy pocas las personas con discapacidad que pueden ejercer los derechos que les reconoce la legislación vigente. De acuerdo con las normas, se requiere disponer de un certificado de discapacidad para poder hacer uso efectivo de los derechos mencionados. Haciendo uso de información oficial del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), hemos calculado que en el mejor de los casos apenas un 4% de las personas con discapacidad tiene acceso al documento mencionado. De esta manera, no debería sorprendernos la magnitud de la exclusión social en contra de este sector.

Una conclusión central del estudio, señala que las diferencias de ingresos no parecen ser significativas entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad cuando ambas se encuentran insertadas en el mercado laboral. A través de un modelo *probit* encontramos que la diferencia fundamental se encuentra en la probabilidad de estar ocupado. Mientras que para las personas sin discapacidad dicha probabilidad es cercana a uno, sucede todo lo contrario en el caso de las personas con discapacidad. Sin embargo, ello debe ser tomado con cautela toda vez que dicha estimación no toma en cuenta el impacto de los costos de transporte en los que incurren para trasladarse a sus centros de trabajo.

Por otro lado, y en consecuencia con el enfoque utilizado, en este estudio hemos estimado por primera vez la extensión de la discapacidad entre la población indígena del país. De acuerdo a nuestros estimados, basándose en la data del censo de 1993, un 2.3% de la población indígena tiene discapacidad, más del doble que a nivel nacional. Este indicador es de un 2.5% para el caso de las mujeres indígenas que viven en zonas rurales. Así, es posible encontrar que a medida que agregamos vectores de exclusión (origen étnico, género, zona de residencia, etc.), la extensión de la discapacidad es mayor, lo que sugiere, además, que existen importantes desigualdades entre las mismas personas con discapacidad en razón a los vectores señalados.

Asimismo, hemos tratado de aproximarnos al impacto económico que tiene la exclusión laboral de las personas con discapacidad. Siguiendo una metodología

utilizada por Metts (2000) en un informe para el Banco Mundial, hemos estimado que se pierde entre un 7% y un 9% del PBI al año en razón de la exclusión laboral de este grupo. Estos estimados son muy gruesos aún y bastante controversiales, dadas las limitaciones metodológicas y conceptuales; sin embargo, es una primera aproximación que necesitará ser refinada en el futuro.

Las limitaciones con las que hemos tenido que lidiar durante el desarrollo de esta investigación han sido varias, dos de las cuales revisten especial importancia. La primera tiene que ver con las limitaciones de la información disponible. Para la sección estadística, hemos trabajado con los datos del censo de 1993 y las encuestas de hogares del MTPE de los años 2002 y 2003. En el caso del censo, a pesar de contar con información para toda la población, su limitada cobertura de temas y la antigüedad de la información sugieren tomar con cuidado dichas cifras. En el caso de las encuestas de hogares, a pesar de su mayor cobertura de temas, el tamaño de la muestra con discapacidad es muy pequeño (apenas 124 observaciones) como para tener confianza plena en información con mayores niveles de desagregación. A pesar de los riesgos asociados a ello, hemos tratado de explotar al máximo dichas bases de datos, en vista que no existe información previa al respecto con el fin de promover el desarrollo de investigaciones que en el futuro mejoren nuestro entendimiento del problema. No obstante, ello exige tomar con mucha cautela los resultados aquí presentados.

La segunda limitación importante tiene que ver con la información provista por el MTPE a solicitud de la CEEDIS, para ser utilizada en el marco de este estudio. Aparte del hecho que tomó tiempo disponer de la información mencionada, los informes de cada uno de los programas fueron bastante desiguales e inclusive la información enviada no se ajustaba a lo requerido originalmente. Debido al engorroso trámite burocrático que hubiera implicado solicitar precisiones sobre la información enviada y teniendo en cuenta los plazos estipulados para la entrega del estudio, tuvimos que arreglarnos de la mejor forma posible con lo que teníamos a mano.

Además de las limitaciones mencionadas, este estudio no da cuenta de dimensiones importantes del fenómeno bajo análisis, lo que será preciso estudiar en el futuro. En primer lugar, nos hemos enfocado básicamente en las zonas urbanas. De acuerdo con Elwan (1999), la prevalencia de la discapacidad es más alta en las zonas rurales que en las urbanas, por lo que es de esperarse que el fenómeno de exclusión laboral de las personas con discapacidad tenga una dinámica particular en dichas zonas. A pesar de ello, hemos tratado de aprovechar la información censal para darnos una idea al respecto. Asimismo, la información más reciente está

enfocada básicamente en Lima y, por lo menos en teoría, para algunas ciudades del interior. Sin embargo, el tamaño limitado de la muestra sólo nos permite dar cuenta -en el mejor de los casos- de lo que sucede en Lima. Sospechamos que la exclusión que pretendemos estudiar sería mucho más aguda de lo que sugieren las cifras y estadísticas recogidas en este estudio, si es que se dispusiera de una muestra más grande para el caso de las demás regiones del país. Una mejora sustantiva en la información estadística disponible debería permitir realizar análisis más finos en el futuro.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: En el capítulo 1 se presenta el marco conceptual básico sobre el que se funda el análisis y se realiza una aproximación acerca de los costos que la discapacidad le representa a la sociedad peruana. El capítulo 2, analiza la información estadística existente respecto a los indicadores demográficos y de mercado de trabajo para las personas con discapacidad; mientras que el capítulo 3, evalúa las políticas de empleo que se han implementado por el Estado a fin de revertir la aguda situación de exclusión de las personas con discapacidad.

En el capítulo 4, se analiza cómo funcionan los servicios que el Estado ofrece para la promoción del empleo en el caso de las personas con discapacidad, mientras que el capítulo 5 estudia algunas experiencias que, desde la sociedad civil y de las propias organizaciones de las personas con discapacidad, se vienen implementando con el propósito de mejorar las condiciones laborales de este sector vulnerable de la sociedad. Finalmente, en el capítulo 6, se arriba a algunas conclusiones y recomendaciones de política para enfrentar el problema bajo análisis que se desprende del estudio.

I

MARCO CONCEPTUAL E HIPÓTESIS DE TRABAJO



Fuente: Empresa Editora El Comercio S.A.

La situación del empleo en el Perú de hoy es en extremo preocupante. Para los peruanos, es cada vez más difícil encontrar un empleo estable que les permita acceder a un nivel de ingreso adecuado como para satisfacer sus necesidades elementales. Por el contrario, en los últimos 20 años se ha expandido el número de trabajadores en condición de sub empleados con empleos precarios, niveles salariales deteriorados, sin acceso a la seguridad social y en ocupaciones de baja productividad que no corresponden muchas veces con el nivel de calificación alcanzado.

En este contexto, las condiciones de empleo de las personas con discapacidad no podrían ser peores. De acuerdo con la evidencia estadística, la tasa de desempleo de las personas con discapacidad es casi el doble de la tasa de desempleo general, llegando al 18.1% en el caso de Lima Metropolitana. Sin embargo, más allá de la gravedad del indicador, el tema no se compara con la elevada proporción de población con discapacidad que se encuentra en condición de inactividad. De acuerdo con la información disponible para el caso de Lima Metropolitana, un 76% de la población con discapacidad en edad de trabajar se encuentra en dicha condición.

Estos mayores niveles de exclusión laboral de las personas con discapacidad no pueden comprenderse sin hacer referencia a los agudos niveles de exclusión social de los que son víctimas. Más allá del argumento de eficiencia, que suele esbozarse como explicación para los altos niveles de desempleo de este grupo de la población, es evidente que son mecanismos de exclusión y marginación social lo que está detrás de este resultado. Es importante reconocer, de partida, que lo central en el análisis de la situación laboral de las personas con discapacidad no radica en establecer con precisión cómo la carencia de alguna función básica les

impide el desempeño de una actividad remunerada, sino reconocer que una adecuada interpretación del problema exige trasladar el análisis hacia el conjunto de patrones de exclusión y discriminación que se revelan ante la presencia de una discapacidad.

Entre la exclusión social y la discapacidad existen vínculos por demás inextricables. Allí, donde los procesos de exclusión son agudos y persistentes, el riesgo para los menos aventajados de la sociedad de caer en una discapacidad es elevado. Es el caso de los trabajadores pobres y poco calificados, que se ven en la necesidad de vender su fuerza de trabajo en actividades altamente riesgosas; como, por ejemplo, la construcción civil o la minería artesanal. De igual forma, las personas con discapacidad pueden devenir en excluidas cuando, a causa de una sociedad incapaz de asegurarles condiciones básicas para su rehabilitación y posterior integración, terminan siendo relegados de procesos de intercambio valiosos para su calidad de vida y bienestar. Así, los lazos entre la exclusión social y la discapacidad son bastante sólidos y evidentes.

La exclusión social que deriva de la presencia de una discapacidad, denota el fracaso fundamental de los arreglos sociales sobre los que se funda nuestra sociedad para asegurar un nivel de vida decente, por medio del acceso a un empleo adecuado, para quienes adolecen de alguna función básica cuyo origen no es producto de una decisión moralmente responsable. Por el contrario, la marginación y la indiferencia son la respuesta que la sociedad le da a este grupo de personas, excluyéndolos de los medios necesarios para poder llevar a cabo su propio plan de vida.

Pero, ¿cómo operan estos mecanismos de exclusión contra las personas con discapacidad?. Para ello es necesario hacer teoría. Aquí tomamos el marco de referencia desarrollado en Maldonado (2004a y 2004b) basado en los trabajos de Figueroa (Figueroa 2003 y Figueroa, Altamirano y Sulmont 1996), que discutiremos brevemente a continuación.

MARCO CONCEPTUAL: UN ESQUEMA DE INTERPRETACIÓN BASADO EN EL ENFOQUE DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Una teoría de competencia por activos sociales y sus vínculos con el mercado laboral

En todo sistema social, los individuos participan en los procesos de intercambio social dotados de un conjunto de activos. Este conjunto de activos, que denominaremos de ahora en adelante dotación, está compuesto por dos grandes clases de

activos: los activos naturales y los activos sociales, dividiéndose estos últimos, a su vez, en tres tipos de activos: económicos, políticos y culturales. Provistos de estos activos, los individuos participan en los diversos procesos sociales relacionados con la organización económica (sistemas productivos y mercados), el ordenamiento político-institucional y la cultura (Figueroa, Altamirano y Sulmont 1996)[4].

La distribución de dichos activos entre los individuos dependerá tanto de la "lotería del nacimiento"[5] como del esfuerzo responsable de los mismos. Esta distinción nos lleva a pensar en dos temas claves interrelacionados: a) El proceso a través del cual los individuos adquieren los activos y los mecanismos institucionales involucrados y b) el tema de la responsabilidad personal y sus implicancias para la teoría moral.

A consecuencia de la "lotería del nacimiento", los individuos reciben una dotación básica de activos, compuesta por su dotación de activos naturales más un *stock* de activos sociales determinados por el *stock* de activos sociales de sus padres. A estos activos, los denominaremos activos básicos, por ser el punto de partida del proceso de acumulación de activos de un individuo a lo largo de su existencia. La distribución de dichos activos es "moralmente arbitraria", en la medida que ningún individuo pudo influir sobre la composición del *stock* de activos bajo su control. Por el contrario, cada individuo sí será "moralmente responsable" de los resultados que obtenga a través del uso de dichos activos, tanto en la transformación de estos activos en niveles de bienestar, como en la consecución de mayores activos a partir de su *dotación básica*[6].

---

[4] Cuando hablamos de activos sociales, hacemos referencia, en primer lugar, a los activos económicos, entre los que contamos a los recursos productivos en general, tales como la tierra, el capital físico, el capital financiero y el capital humano. También tomamos en cuenta a los activos políticos, entendidos como el acceso que tienen los individuos a los derechos universales establecidos por la sociedad, y a las posibilidades reales para el libre ejercicio de la ciudadanía, mientras que, cuando hablamos de los activos culturales, hacemos referencia a las características personales de los individuos, tales como el lenguaje, género, religión, casta, origen regional y costumbres, entre otras, que están sujetas a valoración social, dada una jerarquía históricamente determinada (Figueroa, Altamirano y Sulmont 1996, Figueroa 2003). De otro lado, al hablar de activos naturales, nos referimos a las características y habilidades innatas de los individuos, entre las que debemos considerar, por ejemplo, el talento, la fortaleza física, y en general, todas aquellas ventajas que son producto de la conformación biológica de las personas (Zynda 2001).

[5] Cuando hablamos de "lotería del nacimiento", hacemos referencia al acceso a los recursos sociales que tiene un individuo al inicio de su existencia, cuya composición escapa de su control. Este concepto es lugar común en la literatura filosófica sobre la igualdad. Véase, Rawls (1997[1971]).

[6] Aquí estamos implícitamente suponiendo que ambas alternativas son completamente independientes. Sin embargo, como bien señala Solimano (1999), la lotería del nacimiento podría influenciar significativamente en el esfuerzo responsable de los individuos por medio de su impacto en la formación de sus preferencias y en su disposición a asumir riesgos, sobre todo de quienes resultan menos aventajados en la lotería. Esta distinción, aunque complejiza más aún el análisis de las implicancias de políticas públicas, es preciso tenerla siempre en cuenta.

Provistos de esta dotación básica, los individuos compiten por el control de activos sociales claves para su desarrollo humano. Estos activos sociales no caen como el maná del cielo ni son lanzados desde helicópteros, sino que son distribuidos a través de un conjunto de instituciones, que vamos a denominar instituciones básicas. Estas instituciones establecen las reglas de juego que se hallan detrás de la distribución de los activos, y determinan, por tanto, las posibilidades de acumulación de los mismos por parte de los individuos (Maldonado 2004)[7].

Entre las instituciones básicas más importantes, podemos mencionar:

a) Instituciones que facilitan el acceso a activos productivos como tierra y capital;
b) Instituciones educativas;
c) Instituciones de salud;
d) Instituciones que facilitan el reconocimiento y protección de los derechos de propiedad;
e) Instituciones de representación política y sufragio;
f) Instituciones de resolución de disputas y manejo de conflictos;
g) Instituciones de protección social.

Dado el conjunto de instituciones básicas, los individuos competirán por el control de los activos sociales. Las posibilidades de éxito al alcance de cada uno de ellos dependerá crucialmente de su respectiva dotación básica y del grado de apertura institucional. De esta forma, si las instituciones básicas son abiertas e inclusivas, el peso de las desigualdades iniciales sobre la perspectiva de vida de los individuos, será menor; es decir, habrá mayor movilidad social. Un individuo que cuente con una menor dotación básica de activos que otro, podría remontar las desventajas iniciales y disminuir la brecha que los separa; gracias a un acceso equitativo a los activos sociales. Lo inverso también es válido. Instituciones básicas muy cerradas y excluyentes conducirán a la profundización de las desventajas iniciales entre los individuos, acentuando con ello la desigualdad social[8].

---

[7] El rol que cumplen las instituciones básicas no se limita exclusivamente a la provisión de los activos, sino que, además, cumple el rol fundamental de asegurar el control por parte del propietario tanto del activo como de los rendimientos que generan. De ahí la importancia de las instituciones que permiten el reconocimiento y la protección de los derechos de propiedad dentro del conjunto de instituciones básicas.

[8] Una forma alternativa de analizar la competencia por activos sociales sería utilizar un enfoque de mercado. Los individuos "demandan" activos sociales a partir de su "restricción presupuestaria", es decir, su dotación básica, mientras que las instituciones básicas "ofertan" dichos activos. El monto total de activos sociales a ser ofertados estará determinado por las elites que controlan la sociedad y reflejará sus gustos y preferencias. Si estas elites tienen incentivos para distribuir más equitativamente los activos sociales la oferta de activos sociales será mayor, y con ello, dado un nivel de demanda de activos sociales, el "precio" menor, siendo lo inverso también válido.

Luego del proceso de competencia para la acumulación de activos sociales, los individuos buscan "realizar" sus activos en los mercados básicos. Cuando hablamos de *mercados básicos* nos referimos al mercado laboral, de crédito y de seguros. Se les conoce como "básicos" porque permiten que los individuos puedan transformar sus activos (sobre todo los económicos) en bienestar o en elementos constitutivos de éste, ya sea mediante el acceso a ingresos, la protección contra eventuales riesgos o vía el financiamiento para la expansión de riqueza. Estos mercados permiten, para utilizar un lenguaje clásico, que los activos se realicen. Así, desde un enfoque de ciclo de vida, los individuos, luego de acumular activos a partir de las instituciones básicas, participan en los mercados básicos en donde transforman dichos activos en recursos que les permiten luego participar en los mercados de bienes.

Para analizar los mercados básicos es necesario introducir la distinción entre los mercados "walrasianos" y los "no walrasianos" [9]. Un mercado es walrasiano cuando el exceso de demanda es nulo, es decir, cuando el precio del mercado se ajusta a fin de eliminar el exceso de demanda u oferta, de tal forma que el mercado siempre se limpie. Por el contrario, en un mercado no walrasiano el precio no se ajusta a fin de eliminar el exceso de oferta o de demanda, por lo que no todo aquel que desee comprar o vender todo lo que quiera puede hacerlo. Este tipo de mercado funciona con racionamiento cuantitativo. Funcionan con exceso de demanda o de oferta. Así, mientras que los mercados de papas operan como si fuesen mercados walrasianos, los mercados básicos operan como no walrasianos.

Dentro de los mercados básicos, el laboral es, sin duda, un mercado clave. Los salarios no caen a fin de que la oferta y la demanda se igualen (no todo aquel que desee un empleo puede obtenerlo), es decir, no existe el pleno empleo[10]. Por ejemplo, de acuerdo con Shapiro y Stiglitz (1984), el desempleo funcionaría como un mecanismo de disciplina laboral. Ello se debería a que, en una situación de equilibrio de mercado (pleno empleo) con monitoreo imperfecto, los trabajadores no tendrían incentivos para esforzarse en el trabajo debido a que no existirían costos por el no esforzarse en sus labores. Un trabajador podría encontrar empleo fácilmente en otra firma, en caso fuera despedido al habérsele descubierto en falta.

---

[9] En alusión al economista francés Leon Walras. Un mercado es walrasiano cuando el exceso de demanda es nulo. En otras palabras, cuando los precios funcionan como mecanismo de racionamiento, de tal forma que se modifican con el objetivo de igualar la oferta y la demanda de un bien de modo que el mercado se vacíe.

[10] La economía laboral es uno de los campos de la ciencia económica en donde más controversias existen, por lo que esta última afirmación no es necesariamente aceptada por toda la academia. Para una revisión de las principales teorías de este campo, véase Solimano (1988) y Figueroa (1993).

Debido a que los costos de monitoreo y vigilancia son altos (gracias a la existencia de asimetrías de información entre empleadores y empleados), los capitalistas, a fin de evitar esta situación, optarían por elevar los salarios por encima de aquel que equilibra el mercado, generándose con ello desempleo involuntario que funcionaría como una penalidad para quienes son despedidos[11].

Adicionalmente, es necesario tomar en cuenta un hecho básico de la operación del sistema capitalista en países como el nuestro. La descripción anterior se ajusta bien a la realidad de los mercados laborales en las sociedades desarrolladas. Sin embargo, ¿funcionan igual los mercados laborales en las sociedades subdesarrolladas como la nuestra? Hay razones de peso para afirmar que ello no sucede así. Una diferencia fundamental que podemos encontrar es la debida a la baja proporción de trabajadores asalariados dentro de la fuerza laboral. En el capitalismo subdesarrollado coexisten formas de trabajo asalariado con pequeñas unidades de producción y autoempleo. El desarrollo del capitalismo en las sociedades pobres no ha podido incluir bajo relaciones capitalistas de producción a la gran mayoría de la población[12].

Ciertamente una sociedad en semejante situación sería inviable. Ante la exclusión del mercado laboral, los individuos deben buscar alternativas que les permitan agenciarse de ingresos. El desarrollo de un sector de subsistencia basado en el autoempleo en pequeñas unidades de producción urbanas y campesinas permiten hacer, en alguna medida, viable el capitalismo en la región. En este contexto, la

---

[11] Teóricos marxistas como Bowles (1985) y Gintis (1983) han explicado el origen del desempleo involuntario (es decir, la no walrasianidad del mercado laboral) resaltando el conflicto de intereses entre el capitalista y el trabajador en el proceso de producción. Dada la distinción entre el trabajo y la fuerza de trabajo como mercancía, los capitalistas establecen mecanismos de organización al interior de la firma (como por ejemplo, controles de desempeño, manipulación de la conciencia del trabajador, tablas salariales y criterios de promoción y despido) a fin de asegurar la extracción del excedente laboral o plusvalor y así garantizar el cumplimiento del intercambio laboral. De acuerdo con Gintis (1983), el salario juega un rol fundamental en este sentido, funcionando el salario de mercado sólo como un piso salarial ya que "... en esta situación al salario de mercado vigente el empleador no dispone de un importante instrumento para conseguir el comportamiento apropiado del trabajador: la amenaza de despido. Elevar el salario por encima de la tasa de mercado... restablece la amenaza de despido y, por lo tanto, forma parte de la estrategia de maximización de beneficios" Gintis (1983:170). De esta manera, el capitalista creará incentivos a fin de asegurar un alto nivel de intensidad en el trabajo, estableciendo mecanismos de control al interior de la firma y tasas salariales superiores al costo de oportunidad del trabajador, de modo que, si es despedido por no esforzarse en sus labores, éste sufra una pérdida económica.

[12] A las sociedades en las que existe ésta situación se ha dado por denominarlas sociedades sobrepobladas. Una sociedad será sobrepoblada si es que el stock de capital del que dispone es insuficiente como para incluir a la mayoría de su población bajo relaciones laborales capitalistas. El máximo producto total obtenible con el stock de capital no es suficiente para satisfacer adecuadamente las necesidades de reproducción social de la población. Esto significará que sólo una pequeña fracción de su fuerza laboral podrá insertarse en el mercado laboral. Véase, Figueroa (1996).

disciplina laboral adquiere características particulares. Como el escaso desarrollo capitalista ha derivado en la conformación de un mercado laboral poco desarrollado, no sería necesario para los capitalistas elevar los salarios por encima del equilibrio de mercado. Sin embargo, para asegurar que funcionen los incentivos para que los trabajadores asalariados se esfuercen en el trabajo, los capitalistas deben asegurarse que los salarios sean mayores que los ingresos que podrían obtenerse en el sector de subsistencia. Así, la diferencia entre los salarios y los ingresos en el sector de subsistencia funciona aquí como un mecanismo de disciplina laboral en el capitalismo subdesarrollado (Figueroa 1996).

¿Es la exclusión de estos mercados aleatoria? Podemos asumir que no es producto del azar. La exclusión de los mercados básicos dependerá de la dotación de activos naturales y sociales de los individuos. Aquellos individuos escasamente dotados de estos activos serán en promedio excluidos de estos mercados, mientras quienes dispongan de una mayor cantidad relativa de estos activos tendrán mayores posibilidades de inclusión. Si esto es así, deberemos observar entonces que los sectores históricamente relegados, entre ellos las personas con discapacidad, mostrarán mayores tasas de exclusión en estos mercados. La escala de valoración social imperante en sociedades desiguales y muy heterogéneas como la peruana, impone severas restricciones a los sectores excluidos al negarles el acceso a los mercados que facilitan la generación de riqueza. El resultado final será que estos sectores se ubicarán en la cola de la pirámide distributiva. La exclusión social, entonces, no será aleatoria.

Hipótesis generales sobre los procesos de exclusión contra las personas con discapacidad

¿Cuáles son las implicancias del marco analítico presentado para el análisis de los procesos de exclusión que padecen las personas con discapacidad? Es importante señalar que la magnitud e intensidad de la exclusión en contra de las personas con discapacidad dependerá crucialmente de: a) la severidad de la discapacidad; b) la etapa del ciclo de vida en la que ésta fue adquirida, y c) el grado de equidad de la sociedad.

En el primer caso, es de esperar que, cuanto más severa sea la discapacidad, más profunda será en términos relativos la exclusión social ligada a ella. De otro lado, mientras más temprana sea la adquisición de la discapacidad, mayor será su impacto negativo sobre la calidad de vida y el bienestar de la persona con discapacidad debido a la influencia que ésta ejerce sobre sus posibilidades de acumula-

ción de activos. Finalmente, en aquellas sociedades donde la desigualdad es más elevada, las instituciones básicas son por lo general más excluyentes, por lo cual habrá de esperarse que la intensidad con la que se excluye a las personas con discapacidad para participar en procesos que consideran valiosos para su bienestar, sea mayor en este tipo de sociedades.

En el caso del punto a) habría que decir que ello es una característica básica del fenómeno de la discapacidad, que se expresa de similar forma, independientemente del tipo de sociedad de la que estemos hablando. Aún en sociedades igualitarias ello es así, y por tanto no reviste mayor relevancia analítica en un marco de exclusión social. Cosa distinta sucede cuando evaluamos los puntos b) y c), pues no es difícil percatarse que los mecanismos de exclusión, que operan contra las personas con discapacidad, dependerán crucialmente del carácter inclusivo o exclusivo de las instituciones básicas que los soportan, instituciones que por lo general son marcadamente excluyentes, como es el caso de sociedades como la peruana. En este sentido, el tema clave en nuestra discusión consiste en evaluar cómo operan los mecanismos de exclusión social contra las personas con discapacidad durante el proceso de acumulación de activos a lo largo del ciclo de vida, y cuál es el rol que cumplen las instituciones básicas en la generación de dichos procesos de exclusión que son producto o devienen en discapacidad.

Tal y como se desprende de la sección anterior, existen tres momentos claves en el proceso de acumulación de activos a lo largo del ciclo de vida: a) la lotería del nacimiento; b) la competencia por activos, y c) la realización de los activos en los mercados básicos. Las implicancias para el bienestar de las personas con discapacidad dependerán crucialmente de la etapa del ciclo de vida en que esta última aparezca. El impacto sobre la calidad de vida será más perverso si ésta aparece en los primeros años de vida, pues afectará sustancialmente sus posibilidades para acumular activos mientras que si ésta ocurriese, por ejemplo, luego de dicho proceso de acumulación, entonces su impronta se hará sentir en la forma en que las personas con discapacidad participen en los mercados básicos y en otros procesos sociales a los que tienen razones de otorgar importancia.

La posibilidad de adquirir una discapacidad a lo largo del ciclo de vida no sigue una distribución de probabilidades completamente aleatoria. La probabilidad de adquirir una discapacidad es mayor en el caso de los grupos vulnerables de la sociedad, lo cual parece ser cierto en toda sociedad, independientemente de su nivel de desarrollo. En el caso de sociedades desiguales, es probable que dicha probabilidad de adquisición sea más alta que en el caso de sociedades más equitativas, en la medida en que las instituciones básicas que deberían operar, a fin de

proteger a los menos aventajados de la sociedad de caer en un estado no deseable, son relativamente más excluyentes. Así, a mayor desigualdad es probable que el riesgo de adquirir una discapacidad sea mayor, no solamente por la incapacidad de las instituciones básicas de la sociedad de proteger a los menos aventajados de caer en una discapacidad, sino sobre todo porque los menos aventajados son una proporción significativa de la población en sociedades desiguales como la nuestra, lo cual es también producto del fracaso de dichas instituciones por evitar que la extensión de la población vulnerable sea significativamente alta.

El peso de la discapacidad sobre la perspectiva de vida de un individuo no sólo dependerá de su efecto directo sobre las posibilidades de transformar los recursos a su alcance en bienestar. Probablemente, sea el efecto indirecto de la discapacidad el que tenga consecuencias más profundas y de impacto duradero sobre la calidad de vida de las personas con discapacidad, sobre todo porque depende crucialmente de la forma en que el resto de la sociedad los percibe. La valoración que la sociedad otorgue a las personas con discapacidad determinará la operación de mecanismos de integración y/o exclusión sostenidos por las instituciones básicas de la sociedad, los mismos que pueden tanto facilitar el desarrollo de políticas compensatorias que aminoren el impacto de la discapacidad, como establecer barreras que hagan que sus efectos perversos sean más pronunciados.

Discapacidad y la lógica de las unidades familiares

Hasta ahora hemos discutido cómo afecta la discapacidad el bienestar individual de quien la padece, pero es bastante obvio que las consecuencias de la discapacidad la asumen también los familiares. ¿Qué sucede con los niveles de bienestar de las familias con miembros con discapacidad? A nivel individual, es posible argumentar que la discapacidad constituye una externalidad negativa para los demás miembros del hogar, es decir, éstos padecen una pérdida de bienestar derivada de la presencia de una discapacidad en algún miembro de la familia. Esta pérdida es consecuencia de reducciones y modificaciones en los niveles de consumo, así como por reasignaciones en las decisiones ocio - trabajo.

En el primer caso, se debe a que el ingreso familiar es menor al que se dispondría en caso que el familiar con discapacidad trabajase. Así, el conjunto presupuestario del hogar es menor, no solamente por los ingresos perdidos por la exclusión laboral de la persona con discapacidad, sino porque además nuevos bienes deben ser adquiridos a fin de ser destinados a atenderla. Formalmente, la restricción presupuestaria se vería afectada por un efecto doble: un movimiento paralelo

hacia el origen que refleja la reducción de las opciones de consumo del hogar, y una modificación de la pendiente de la recta sesgada hacia los nuevos bienes que conforman la canasta, debido al consumo de nuevos bienes para la persona con discapacidad.

En el segundo caso, aunque no totalmente desvinculado con lo anterior, las decisiones de los miembros del hogar sufrirán un externalidad negativa por la presencia de miembros con discapacidad. Formalmente, ello implicará que la función de utilidad de los miembros del hogar no sea independiente de la función de utilidad del miembro con discapacidad. Ello significa que no en cualquier punto maximizará el bienestar el miembro del hogar sin discapacidad. Solamente un subconjunto de puntos óptimos es deseable para aquél, y debe ser compatible con la optimización del bienestar del miembro con discapacidad del hogar. Esto implica una reducción de las posibilidades de elección de los miembros sin discapacidad del hogar.

Una digresión filosófica: La discapacidad y la teoría de la justicia

Desde el punto de vista normativo, es relevante preguntarse respecto a los fundamentos morales de las políticas públicas que brindan un tratamiento especial a las personas con discapacidad. De hecho, ello está íntimamente vinculado al tema de responsabilidad personal y el impacto que tienen las instituciones sociales sobre la calidad de vida de los individuos. Las personas con discapacidad no escapan a ello.

Rawls sugirió en su *Theory of Justice* que el objeto primario de la justicia consiste en *"... la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social"* (Rawls 1997[1971], pág.20). El interés por la justicia en la configuración de la estructura básica de la sociedad, se sustenta en las enormes implicancias que tienen las instituciones para las perspectivas de vida de los individuos, en la medida que éstas definen la forma en que se distribuyen los deberes y derechos entre los mismos. Dado que dicha estructura contiene varias posiciones sociales, los individuos accederán a diversas expectativas de vida, las cuales estarán determinadas, en parte, tanto por el sistema político como por las circunstancias económicas y sociales. De esta forma, las instituciones de una sociedad favorecerán determinadas posiciones sociales en desmedro de otras, generando de esta manera desigualdades profundas en términos de oportunidades iniciales a disposición de los individuos, no justificables vía la apelación a las nociones de mérito o demérito.

En el caso de las personas con discapacidad, es claro que las instituciones sociales las terminan relegando a posiciones dentro de la estructura social en donde sus perspectivas de vida se ven seriamente limitadas. A priori, se podría argumentar que ello constituye una injusticia. Sin embargo, conviene preguntarse si dicha exclusión es compatible con alguna concepción de justicia. Es decir, necesitamos establecer un conjunto de criterios que nos permitan evaluar el "nivel" de justicia de una situación determinada, independientemente que el sentido común nos diga que dichas situaciones son socialmente inaceptables. Y ello nos lleva al tema de la responsabilidad personal.

¿Cuándo habremos de tolerar una desigualdad contra una persona con discapacidad? Una respuesta sugerente sería tomar en cuenta cuál fue la capacidad que tuvo la persona en la adquisición de su discapacidad. Si fueron factores *moralmente arbitrarios* los que derivaron en la aparición de la discapacidad, entonces el individuo no puede ser considerado moralmente responsable por ella, y por tanto, el sistema social debería funcionar con el fin de proteger a uno de sus miembros, cuyas perspectivas de bienestar individual se ven afectadas por factores que escapan a su control. Así por ejemplo, si yo adquiero una discapacidad a consecuencia de un desastre natural no anticipado, no se podría considerar que pude prevenir la situación, y por ende, no es justo que vea afectadas mis posibilidades por un hecho que no tuve forma de evitar.

Lo inverso ocurre cuando la discapacidad es adquirida como resultado de factores estrictamente controlables. Si un individuo adquiere una discapacidad a consecuencia de manejar en estado de ebriedad, entonces la pérdida de bienestar asociada a la aparición de la discapacidad no constituye en sí una injusticia, y por tanto no se justifica que la sociedad destine parte de sus recursos escasos a paliar los efectos de una situación que es resultado exclusivo de la responsabilidad del individuo. El supuesto detrás de esta argumentación es la existencia de un marco básico de igualdad de oportunidades. Esto significa que el individuo debe asumir los costos asociados a su discapacidad pero no la exclusión que usualmente se encuentra asociada a ésta. Esto significa que aunque yo sea responsable de la discapacidad que tengo, la sociedad debe asegurarme que a la hora que compita por un puesto de trabajo –por ejemplo- sea en el marco de una competencia justa, en donde se tome en cuenta mis capacidades para el desarrollo de las tareas asociadas al puesto y no mi discapacidad.

Ciertamente, establecer con precisión frente a qué tipo de situación nos encontramos conlleva enormes problemas de orden práctico. Adicionalmente, los factores de responsabilidad personal no son enteramente independientes de las

circunstancias que le ha tocado vivir a un individuo (Roemer 1998). Así, la discusión anterior tiene un sentido más metodológico que práctico, pero nos sirve para ilustrar algunas de las dificultades que existen cuando nos enfrentamos a discusiones de naturaleza normativa.

El tratamiento del tema por parte de los teóricos del campo refleja con mucha claridad las tensiones que emergen al abordar la temática. Así, por ejemplo, en la concepción de Rawls, la recurrencia a la idea de "posición original" y al "velo de la ignorancia", busca evitar que en la negociación de los principios que han de regir la distribución de cargas y beneficios, dentro de un sistema social, desfavorezca a los menos aventajados, entre ellos las personas con discapacidad. Esto se garantiza con el famoso *"principio de diferencia", el cual tolera desigualdades sociales siempre y cuando "…"a) se espere razonablemente que sean beneficiosas para los menos aventajados, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades"* (Rawls 1997[1971], pág. 67-68, 88). Sin embargo, como ha notado Dworkin (2000), la propuesta de Rawls es contradictoria al respecto, pues evalúa la posición de un individuo dentro de la sociedad en razón de su posesión de recursos sociales y no naturales, de ahí la contradicción. Si, por ejemplo, tenemos una persona A que dispone de altos ingresos pero cuenta con una discapacidad física, y una persona B, con medianos ingresos, pero sin discapacidad alguna, para Rawls la persona A estaría en mejor posición relativa que B. La teoría de Rawls resulta siendo ciega al hecho de que A debe destinar una porción de sus recursos para atenuar los efectos de una desventaja natural de la cual no es responsable.

Baste lo dicho para dejar constancia de la dificultad de abordar la problemática de la discapacidad dentro de la teoría moral. Una revisión de los trabajos de Sen (2000), Roemer (1998) y Nozick (1990[1974]) podría dar una mirada más completa al lector interesado[13].

Economía política de la exclusión: El fracaso de las instituciones sociales en la disminución del impacto de la discapacidad sobre la calidad de vida

Hemos visto que, de acuerdo con nuestro marco teórico, la exclusión laboral de las personas con discapacidad será un resultado de la lógica de los procesos de mercado generándose de esta manera desigualdades entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad. Si el mercado genera exclusión, ¿cómo operan

[13] Un resumen de las teorías mencionadas puede encontrarse en Maldonado (2004b).

las instituciones políticas y sociales frente a ella? En condiciones ideales, los arreglos sociales deberían operar a fin de dar respuesta a este problema y generar redes de protección social que impidan que miembros del sistema social sean víctimas de agudas privaciones en razón de factores que se encuentran más allá de su control. Sin embargo, en sociedades excluyentes, las instituciones sociales fracasan en dicho propósito.

Las instituciones del Estado y de la sociedad relacionadas con el tema del empleo, no responden a las necesidades de las personas con discapacidad. Hacen muy poco para asegurarles, siquiera, condiciones básicas de accesibilidad física y sus estrategias de intervención no toman en cuenta sus requerimientos especiales. La pregunta que emerge inmediatamente es: ¿Por qué?

Para la respuesta es preciso hacer teoría. Esto pasa, en primer lugar, por entender la lógica al respecto de quienes controlan el Estado, es decir, la clase política. ¿Tiene incentivos la clase política por revertir esta situación?, ¿estará dispuesta a asegurar derechos económicos y sociales para esta población? La respuesta sencillamente es no, veamos por qué.

Siguiendo a Figueroa (2003), podemos proponer como hipótesis que la lógica de la clase política es maximizar su permanencia en el poder, sujetos a la restricción presupuestaria del gasto social. Dado que, en un país pobre como el nuestro, dicho gasto no alcanza para satisfacer las necesidades fundamentales de los diversos grupos sociales que presionan por una porción de aquél, la clase política buscará que su asignación le permita maximizar la rentabilidad electoral. Así, aquellos grupos con más poder e influencia y con una extensión electoralmente importante, serán quienes reciban una porción más grande de la torta.

Las personas con discapacidad no tienen mayor peso en términos electorales. Además, su poder de influencia es bastante débil por razones que discutiremos más adelante. De esta manera, la clase política se mostrará poco sensible a las demandas de este sector. Una predicción empírica de esta hipótesis, es que los recursos asignados a las personas con discapacidad serán insignificantes en relación a la porción recibida por otros grupos. Adicionalmente, dada una jerarquía de valores que infravalora sus capacidades reales, predominarán barreras excluyentes y discriminatorias a la hora que aquellas se enfrenten a los proveedores de los bienes públicos y privados ofertados por el Estado.

De otro lado, la posibilidad de las organizaciones de las personas con discapacidad de revertir esta situación es bastante débil. Ello se debe fundamentalmente, a la heterogeneidad de este sector, lo cual deriva en una marcada carencia de capital social y configura débiles relaciones de confianza en un contexto de compe-

tencia hobessiana[14]. Adicionalmente, dada la fragmentación de intereses y la debilidad del capital social de este sector, se generarán fallas de acción colectiva. Según Mancur Olson *"... a menos que el número de miembros del grupo sea muy pequeño, o que haya coacción o algún otro mecanismo especial para hacer que las personas actúen por su interés común, las personas racionales y egoístas no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupo (*subrayado en el original*)"* (Olson ,1992). En vista que la acción colectiva implica incurrir en costos, y como los beneficios a obtenerse por medio de la acción, son indivisibles (bien público), entonces, aparece el problema del gorrero (*free rider problem*). Los individuos optarán por no intervenir en la acción, puesto que igual se beneficiarían de ésta sin necesidad de incurrir en costo alguno. Así, habrá una débil demanda de las organizaciones con discapacidad por el reconocimiento de sus derechos. El resultado será la incapacidad de las organizaciones de las personas con discapacidad para influir políticamente y hacer llegar su voz a quienes toman decisiones que afectan sus posibilidades de inclusión laboral. Estaremos entonces ante un problema de agenda.

¿CUÁNTO NOS CUESTA LA DISCAPACIDAD?

Antes de entrar de lleno a la discusión empírica, vale la pena hacer una breve digresión a fin de discutir el impacto económico derivado de la exclusión del mercado laboral de las personas con discapacidad para el caso de la economía peruana. Una forma de evaluar dicho impacto consiste en establecer el peso de lo que se deja de producir debido al no uso de una parte significativa de la fuerza laboral con discapacidad en el proceso productivo, como parte de la producción total de bienes y servicios en un momento dado. Dicho de otra manera: ¿Cuál es el costo de los elevados niveles de exclusión laboral de las personas con discapacidad en términos del Producto Bruto Interno - PBI? Una estimación realizada por Metts (2000) para el Banco Mundial, sugiere que la pérdida económica a causa de la discapacidad sería significativa. A partir de un estudio elaborado por el Roeher Institute de Canadá, este autor sugiere una estrategia de estimación para extrapolar los costos de la discapacidad en Canadá (expresados como el valor anual del Producto Bruto Interno - PBI perdido a causa de la discapacidad) a las circunstancias económicas

[14] En alusión al trabajo del filósofo Thomas Hobbes, quien sostenía que, en un estado natural, el hombre es lobo del hombre. Es decir, la competencia entre símiles por el logro de un objetivo privado común puede darse en un contexto en donde no se respetan valores básicos de solidaridad.

de Estados Unidos y América Latina por medio del comportamiento de la tasa de desempleo.

La idea básica de la estrategia de estimación mencionada es que el PBI perdido como consecuencia de la discapacidad $PBI_{perdido}$ es una función positiva de la incidencia de la exclusión de las personas con discapacidad de la fuerza de trabajo E_{PCD} (lo que implica que este sector no contribuya con la creación de riqueza), y una función negativa de la tasa de desempleo general U (porque un nivel bajo de este indicador implica una alta probabilidad de actividad en el mercado laboral), de modo tal que:

$$PBI_{Perdido} = f[E_{PCD}(+), U(-)]$$

A partir de esta relación, es posible calcular un factor que relaciona el porcentaje del PBI perdido por causa de la discapacidad con la tasa de desempleo, el cual luego es utilizado para calcular el PBI perdido a causa de la discapacidad en los demás países del planeta. Dicha estimación es sensibilizada de modo tal que sea posible hallar un rango en donde los costos de la discapacidad fluctúen[15].

En el gráfico 1 presentamos los resultados de estas estimaciones para el caso de los principales países de América Latina. Aunque las cifras no son estrictamente comparables debido a problemas de carácter metodológico[16], nos sirven para darnos una primera aproximación a la magnitud del costo de la discapacidad en la región.

Como puede observarse en el cuadro anterior, es Bolivia el país en donde aparentemente la pérdida del PBI a consecuencia de la discapacidad es más alta, la cual fluctúa entre el 12 y el 17% de su PBI. Le sigue en importancia el caso argentino, donde dicho valor fluctúa entre el 11 y el 15% del producto. En el otro extremo, se encuentra Guatemala, la cual pierde entre el 3 y el 4% del PBI interno a causa de la discapacidad.

¿Cómo ha evolucionado el costo de la discapacidad en el Perú? A partir de la estrategia sugerida por Metts (2000), hemos estimado el costo de la discapacidad

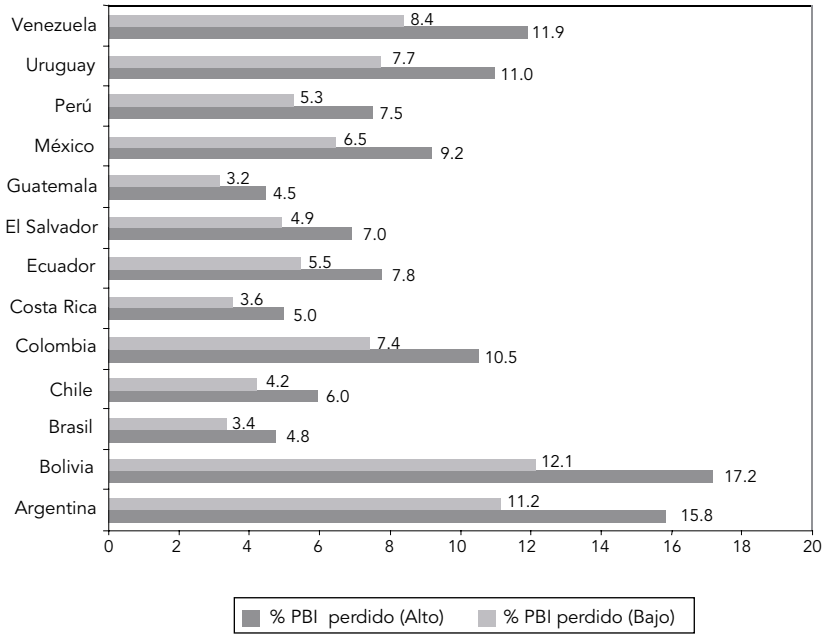
---

15 Es importante notar que estas estimaciones son resultados muy gruesos de los costos asociados a la discapacidad. De hecho, el autor los considera como "… extremely rough estimates" (Metts 2000: 68), por lo que deben tomarse con mucho cuidado. Otra limitación importante es el hecho de que los valores estimados dependen crucialmente de la tasa de desempleo de la economía y no del tamaño de la población con discapacidad. Sin embargo, esta es –hasta el momento– la única estrategia de estimación a nuestro alcance. Para una discusión más detallada al respecto, véase el Anexo I.

16 El problema radica fundamentalmente en que los países no utilizan una metodología homogénea para la estimación de la tasa de desempleo, lo cual no nos permite asegurar una comparabilidad estricta de los datos.

desde 1970 hasta el año 2003 basándonos en los datos de la tasa de desempleo provistos por el MTPE[17]. Hemos sensibilizado la estimación con los mismos parámetros sugeridos por Metts (2000) para el caso de la estimación global de los costos de la discapacidad. Los resultados de dicho ejercicio se encuentran consignados en el gráfico 1.

GRÁFICO 1
VALOR ANUAL DEL PBI PERDIDO DEBIDO A LA DISCAPACIDAD EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Metts (2000)

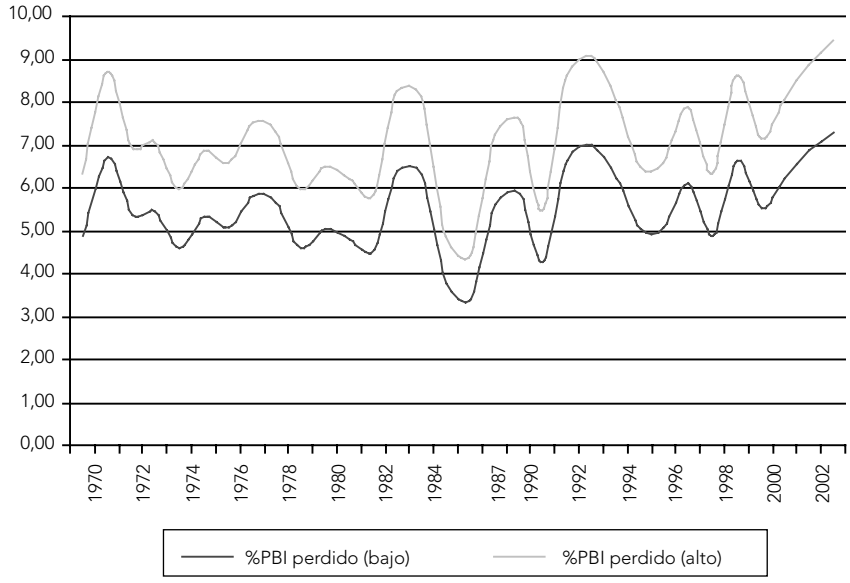
Nuevamente, aquí es importante tomar con sumo cuidado los resultados obtenidos, debido a las limitaciones metodológicas ya señaladas. Como se desprende de la evidencia encontrada, el indicador mencionado ha fluctuado históricamente entre el 4 y el 9% del PBI durante el período de referencia. Teniendo en cuenta que el estimador está vinculado a la evolución de la tasa de desempleo, su

[17] Al igual que en el caso anterior, es preciso mencionar que los indicadores de la tasa de desempleo que utilizamos en la estimación no son estrictamente comparables en razón a diferencias en términos de medición del indicador y la cobertura del mismo durante el periodo de análisis. Es importante mencionar también, que dicho estimado no considera los años 1985 y 1988 debido a que se carece de la información respecto a la tasa de desempleo para dichos años.

evolución sigue un patrón similar al ciclo económico. En épocas recesivas, el costo de la discapacidad ha sido más alto debido al incremento de la tasa de desempleo, y en fase de expansión, el costo ha tendido a caer por la reducción de la misma tasa.

¿Cuánto significa esta pérdida en términos del PBI real? Para realizar dicho cálculo, se tomó la serie del PBI real del INEI a partir del año 1991 y se estimó el PBI perdido como resultado de la discapacidad, aplicando los porcentajes hallados en el ejercicio anterior. El resultado se consigna en el gráfico 2.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DEL PBI PERDIDO POR CAUSA DE LA DISCAPACIDAD EN EL PERÚ, 1970-2003

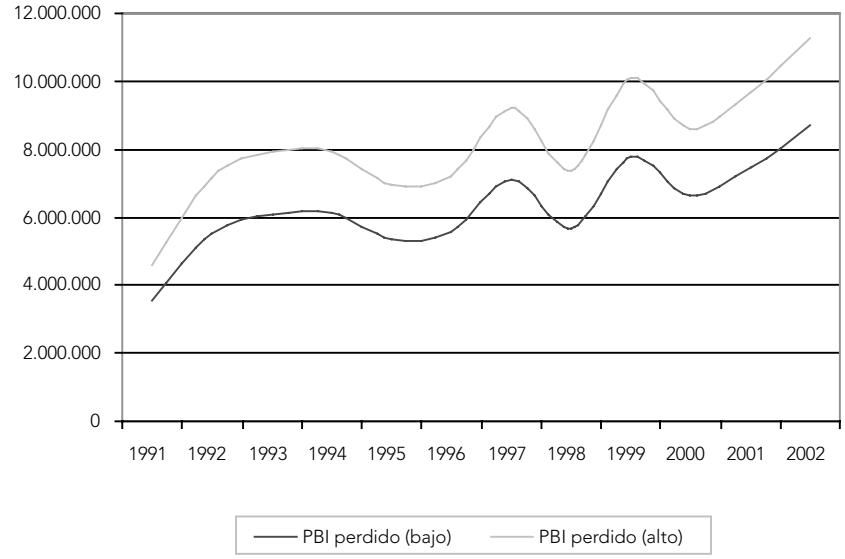


Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende del cuadro mencionado, el PBI real perdido a causa de la discapacidad ha crecido durante la última década, pasando de 4 mil millones de nuevos soles a cerca de 10 mil millones.

A pesar de las limitaciones metodológicas existentes, esta estimación nos brinda una primera aproximación –aunque bastante gruesa aún– de los costos que la discapacidad representa para el país.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL PBI REAL PERDIDO A CAUSA DE LA DISCAPACIDAD EN EL PERÚ, 1991-2002
(MILES DE NUEVOS SOLES DE 1994)



HIPÓTESIS BÁSICAS Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

En el presente documento, se concibe el problema del empleo de las personas con discapacidad resultado de procesos de exclusión social, como los analizados en la sección 1.1. Una persona con discapacidad es excluida de participar en el mercado de trabajo en razón a su baja dotación de activos naturales y sociales, lo cual le impide alcanzar un conjunto de desempeños básicos. Adicionalmente, operan en su contra mecanismos de segregación y marginación por una jerarquía de valoración social históricamente determinada, que los considera improductivos e incapaces de poder controlar su propia existencia.

Frente a estos mecanismos de exclusión, habrá de esperar que se confirmen las siguientes hipótesis de trabajo:

Hipótesis sobre el rol de las instituciones básicas y los patrones generales de exclusión

1. En una sociedad con instituciones básicas excluyentes, es de esperar que las personas con discapacidad resulten en desventaja en la competencia por

activos claves para el desarrollo humano, como la educación y la salud. Esto significa una menor dotación de capital humano, lo cual limita sustancialmente sus posibilidades de inserción laboral.

2. Una baja dotación de activos sociales dentro de la dotación básica, sobre todo la educación, en un contexto de instituciones sociales marcadamente excluyentes, se expresará en bajos niveles de movilidad educativa y ocupacional para las personas con discapacidad. Así, ellas dispondrán de un reducido marco de elección.
3. Existirá desigualdad entre las mismas personas con discapacidad. Dicha desigualdad estará íntimamente vinculada a un desigual acceso a los activos sociales. En particular, se espera que la tasa de incidencia de la discapacidad será mayor entre los grupos tradicionalmente excluidos en el país.

Hipótesis sobre el mercado de trabajo

4. Los indicadores de inserción en el mercado de trabajo serán significativamente desfavorables para las personas con discapacidad. En particular, esto se expresará en una alta tasa de desempleo, una alta tasa de subempleo y una baja tasa de participación en relación con el comportamiento de los mismos indicadores en el caso de las personas sin discapacidad.
5. Estos indicadores mostrarán similar comportamiento en el caso de los hogares de donde provienen las personas con discapacidad. Se debe esperar que la tasa de participación del hogar se enfrente a un doble efecto: a) disminuya en razón de que algún(os) miembro(s) del hogar deba dejar de trabajar con el propósito de atender al miembro del hogar que tiene discapacidad; b) aumente debido a la necesidad de completar los ingresos familiares por la presencia de un miembro con discapacidad que no se encuentra en condiciones de aportar económicamente al sostenimiento del hogar.
6. La oferta de trabajo de las personas con discapacidad será menor que en el caso de aquellas personas que no cuenten con alguna discapacidad en razón de los siguientes factores: a) la reducción de la esperanza de vida, asociada a la presencia de una discapacidad; b) menores incentivos para trabajar, debido a la reducción del ingreso disponible por la inversión de mayores recursos para cubrir gastos de rehabilitación, transporte especial, equipamiento y asistencia personal; y c) mayores costos en la búsqueda de empleo.
7. La demanda laboral de trabajadores con discapacidad será menor que en el caso de trabajadores sin ésta, por los siguientes factores: a) los emplea-

dores podrían considerar que la discapacidad está asociada a una menor productividad del trabajador; y b) la contratación de una persona con discapacidad, le significará al empleador incurrir en costos de acomodación y adaptación del puesto de trabajo, además de otros costos relacionados con atenciones y cuidado médico.

8. La proporción de personas con discapacidad, empleadas bajo relaciones asalariadas capitalistas, será significativamente menor que en el caso de las personas sin discapacidad, en razón a los factores de exclusión ya señalados. Por tal razón, una parte significativa de estas personas se inserta en actividades en el sector de subsistencia o de pequeña producción. Es decir, la informalidad será mayor entre los trabajadores con discapacidad.

Hipótesis sobre los mecanismos institucionales que promueven o dificultan las posibilidades de empleo de las personas con discapacidad

9. La conjunción de una baja dotación de activos naturales y activos políticos, en un contexto de fragmentación de intereses, generará fallas de acción colectiva. Asimismo, operarán mecanismos de competencia hobessiana entre las organizaciones que representan los intereses de las personas con discapacidad en la temática del empleo.
10. Dadas las dificultades de las personas con discapacidad y sus organizaciones para asumir los costos asociados a la realización de acciones colectivas, el resultado será la ausencia de voz y falta de representación ante los entes de la sociedad y del Estado. La capacidad del Estado y el resto de la sociedad para responder a las demandas e intereses que en materia de empleo tienen las personas con discapacidad, será insuficiente.

A lo largo del presente documento discutiremos y pondremos a prueba este conjunto de hipótesis preliminares. La evidencia disponible no nos permitirá ser concluyentes con los hallazgos que encontremos, pero nos dará luces respecto a cómo deben abordarse estos temas en el futuro. Por lo demás, el propósito fundamental del trabajo es hacer una evaluación de lo avanzado hasta ahora en el tema de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, por lo que habremos logrado bastante si nos aproximamos de mejor manera a un estado de la cuestión que, a pesar de las limitaciones existentes en términos de información, dé cuenta de los hechos básicos de la problemática bajo análisis.

II

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y PATRONES DE INSERCIÓN EN EL MERCADO LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD



Fuente: Empresa Editora El Comercio S.A.

El presente capítulo tiene dos objetivos. El primero de ellos es realizar una somera descripción de las principales características demográficas de la población afectada por la discapacidad; y el segundo, indagar acerca de los patrones de inserción de esta población en el mercado laboral y las características básicas de sus emprendimientos.

Sin embargo, antes de realizar estos análisis, es necesario presentar las limitaciones de la información estadística sobre la población con discapacidad en el Perú. Por ello, la presente sección tendrá cuatro partes: la primera tratará sobre la disponibilidad y calidad de datos; la segunda, discutirá las características demográficas básicas de esta población; la tercera, evaluará los patrones de inserción en el mercado laboral; y finalmente, la cuarta, analizará algunas características básicas de las microempresas dirigidas por personas con discapacidad.

SOBRE LA DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

La información estadística existente sobre la población con discapacidad y sus condiciones laborales en el Perú es muy escasa. Las fuentes de información disponibles, que cuentan con estos datos, se limitan a los censos nacionales de población del INEI y a las encuestas de hogares del tercer trimestre de los años 2002 y 2003 del MTPE.

Cada una de estas fuentes de información presenta limitaciones para el análisis que se desea realizar en este trabajo. En primer lugar, la principal limita-

ción de la información disponible es la caracterización de la discapacidad utilizada, tanto por el censo como por las encuestas de hogares. Existen razones de peso para argumentar que la definición utilizada estaría derivando en un subregistro de la población con discapacidad en el país, sobre todo porque el estudio de prevalencia realizado por la OPS -INR, el mismo año del censo, arrojó un resultado radicalmente distinto, utilizando la clasificación de la discapacidad reconocida por la OMS. Así, mientras que el censo estimó la población con discapacidad del país en 1.3% de la población total, el estudio de la OPS-INR lo calculó en un 13.1%[18]. Esta divergencia se debe a que la clasificación utilizada no se ajusta a los parámetros internacionales vigentes, a la metodología utilizada y al enfoque médico del estudio de prevalencia.

Definiciones de discapacidad de acuerdo con los clasificadores internacionales de la OMS

Uno de los primeros intentos realizados para proveer de una clasificación consistente de la discapacidad fue hecha por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de su Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM). La introducción del CIDDM significó toda una revolución para la investigación y las políticas públicas sobre discapacidad, en virtud de la inclusión por primera vez de factores de índole personal, social y ambiental en un marco conceptual formal sobre el tema. De acuerdo con esta clasificación, existen tres niveles interrelacionados en el análisis del fenómeno de la discapacidad: la deficiencia, la discapacidad y la minusvalía. Se entiende por deficiencia toda carencia, pérdida o anormalidad de una estructura o función física, psicológica o anatómica; mientras que, por discapacidad, se define toda carencia o restricción, producto de una deficiencia, de la capacidad para realizar una actividad en forma y dentro del margen considerado normal para un ser humano en su contexto social. La deficiencia y la discapacidad fueron causalmente vinculados al concepto de minusvalía, el cual alude a la situación de desventaja para el desempeño de un rol considerado normal en función de la edad, género, factores sociales, culturales, etc., representando por tanto desventajas para la participación social (Metts 2000: 1-4). Así por ejemplo, la polio (una enfermedad) puede causar parálisis (una deficiencia), la cual, a su vez, puede derivar en limitaciones para la movilidad de las personas que la padecen

[18] Como veremos más adelante, una de las razones de tan abismal diferencia radica en la consideración, por parte del censo, de la pérdida total de una función como elemento clave para la identificación de una discapacidad, y no las pérdidas parciales que también derivan en discapacidad.

(una discapacidad) lo que podría crear condiciones que dificulten el acceso al empleo (una minusvalía)[19].

A pesar del avance que significó la introducción de la CIDDM, para el análisis y la formulación de políticas públicas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad, fue sometido a una severa crítica debido a su enfoque esencialmente médico. Por esta razón, la OMS reformuló su propuesta original e introdujo el CIF con el propósito de superar estas limitaciones y, de paso, incorporar todas las ventajas que se obtuvieron al trabajar con la versión original. En este nuevo marco, la discapacidad (*disablement*) es un término que hace alusión a tres dimensiones claves del fenómeno bajo análisis: a) estructura corporal y funcionamientos o desempeños; b) actividades personales, y c) participación en sociedad. Una deficiencia es definida como una pérdida o anormalidad de la estructura corporal, o de un desempeño o función psicológica o mental. Una actividad es entendida como la naturaleza y extensión de un desempeño al nivel de la persona; y la participación, es concebida como la naturaleza y extensión del involucramiento de la persona en situaciones de la vida en relación con deficiencias, actividades, condiciones de salud y contexto social (Metts 2000:3 y Elwan 1999:2)[20].

En el caso del censo, otra limitación importante es su periodicidad. El último censo nacional de población fue llevado a cabo en 1993, por lo que es de esperarse que los cambios radicales experimentados por la sociedad peruana durante la década pasada hayan modificado en gran medida el panorama económico y social registrado por los datos censales. Asimismo, los censos no se han ocupado de registrar datos sobre ingresos ni gastos de las familias. Sin embargo, la ventaja más importante de los censos de población es que, por su naturaleza, recogen datos del total de la población.

Por su parte, las encuestas de hogares se aplican a una muestra y, dependiendo de su alcance, su representatividad puede ser nacional; y en ocasiones, hasta departamental. Lamentablemente, este no es el caso de las encuestas llevadas a cabo por el MTPE en los años 2002 y 2003. La primera de ellas fue aplicada a nivel de Lima Metropolitana y la segunda en Lima y las principales ciudades del país (Cerro de Pasco, Tumbes, Chachapoyas, Abancay, Puerto Maldonado, Piura y

---

[19] Veáse Dudzik, Elwan y Metts (2002) y Metts (2000) para una discusión más detallada de este punto.

[20] Es importante reconocer que lo más importante, en la nueva versión del CIF es la incorporación de un enfoque que enfatiza el rol del contexto social en la generación de procesos de exclusión contra las personas con discapacidad. Así, por ejemplo, en este modelo se reconoce que las restricciones o limitaciones a la participación son el resultado de factores del entorno (como la cultura, las instituciones y las actitudes hacia las personas con discapacidad) como de factores personales (género, edad, educación, etc.) ; los cuales también están influenciados por la estructura social.

Huancavelica). Por lo tanto, no cuentan con representatividad a nivel nacional e imposibilitan un análisis a este nivel.

A pesar de ello, una característica que comparten todas estas fuentes de información y que facilita realizar la comparación a nivel de Lima Metropolitana, es la referida a la definición empleada de discapacidad. La pregunta sobre la discapacidad considera la pérdida total de una función o capacidad. Así, se tiene que cuando se entrevista a cada miembro del hogar, la pregunta sobre discapacidades, se formula de la siguiente manera:

"*Presenta alguno de los impedimentos siguientes*:

¿Ceguera total?	1
¿Sordera total?	2
¿Mudez?	3
¿Retardo mental?	4
¿Alteraciones mentales?	5
¿Polio?	6
¿Pérdida o invalidez de extremidades superiores?	7
¿Pérdida o invalidez de extremidades inferiores?	8
¿Otro? (Especifique)	9
No presenta impedimento	10[21]

Por estas razones, la caracterización de la población con discapacidad se efectuará con la información recogida por el Censo Nacional de Población de 1993, gracias a que alcanza a la totalidad de la población nacional. De otro lado, parte de los indicadores del mercado laboral se elaboraron basándose en este censo y parte con la información recogida por las encuestas de hogares de los últimos años para Lima Metropolitana.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD

Población con discapacidad total

Determinar el total de la población con discapacidad en el Perú no es una tarea sencilla. Ello depende fundamentalmente de la definición utilizada de discapacidad. Así, tenemos que los estimados para el año 1993 varían desde el 1.3% de la po-

[21] INEI, IX Censo Nacional de Población y IV de Vivienda, 1993, Cédula Censal. La encuesta de hogares del Ministerio de Trabajo para el 2002 presenta la misma pregunta, mientras que en el año 2003 se incluyeron las opciones de "ceguera parcial" y "sordera parcial".

blación hasta el 31.28%. El primer dato es el obtenido mediante el IX Censo Nacional de Población de 1993, y el segundo por el Instituto Nacional de Rehabilitación – INR en su estudio Prevalencia de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías en el Perú, 1993[22].

En el primer caso, como ya mencionamos, se trata de una definición acotada y excluyente, que considera solamente la pérdida total de una función o capacidad; mientras que en el segundo caso, la definición es amplia e inclusiva. Sin entrar a más detalles, procederemos al análisis tomando en cuenta las limitaciones antes especificadas y las razones por las cuales se opta por la información censal de 1993 para la caracterización demográfica.

De esta forma, y como se señaló previamente, sobre la base del censo de 1993 la población con discapacidad en el Perú representa el 1.3% de la población censada, lo que significa que las personas afectadas por alguna discapacidad eran 288,526 (ver cuadro 1).

CUADRO 1

POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL, SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD

Tipo de Discapacidad	Población	%
Ceguera	60,175	21
Sordera	41,452	14
Mudez	19,287	7
Retardo mental	35,737	12
Alteraciones mentales	28,255	10
Polio	16,171	6
Pérdida o invalidez de extermidades superiores	24,646	9
Pérdida o invalidez de extremidades inferiores	38,312	13
Otros	24,491	8
Población total con discapacidad	**288,526**	**100**
Población censada total	23,048,356	
Población con discapacidad	**1.3%**	

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

En cuanto al tipo de discapacidad más común, las que afectan las funciones de visión y comunicación, figuran en primer lugar afectando al 42% de la población con discapacidad, seguida de aquellas que afectan funciones motoras con un 28%; y las que afectan las funciones mentales, con un 22%.

[23] En realidad, el estudio mencionado estima tres indicadores importantes: la prevalencia de deficiencias, de discapacidades y de minusvalías. Así, en el Perú la población afectada por deficiencias representa el 45.4% del total, mientras que la población con discapacidad y con minusvalía representan el 31.28% y el 13.08% respectivamente.

Población con discapacidad, según sexo

La discapacidad afecta, ligeramente en mayor proporción, a la población masculina respecto a la población femenina. De una parte, la población masculina que sufre de algún tipo de discapacidad representa el 1.34% de la población masculina censada, es decir, 146,392 hombres. De otro lado, la población femenina con discapacidad representa el 1.28% de la población femenina censada, es decir, 142,134 mujeres (ver cuadro 2)

CUADRO 2
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL, SEGÚN SEXO Y TIPO DE DISCAPACIDAD

Tipo de Discapacidad	Población masculina	%	Población femenina	%	Población total	%
Ceguera	29,237	20	30,938	22	60,175	21
Sordera	21,251	15	20,201	14	41,452	14
Mudez	9,879	7	9,408	7	19,287	7
Retardo mental	18,600	13	17,137	12	35,737	12
Alteraciones mentales	13,249	9	15,006	11	28,255	10
Polio	8,299	6	7,872	6	16,171	6
Pérdida o invalidez de extremidades superiores	14,282	10	10,364	7	24,646	9
Pérdida o invalidez de extremidades inferiores	19,282	13	19,030	13	38,312	13
Otros	12,313	8	12,178	9	24,491	8
Población total con discapacidad	**146,392**	**100**	**142,134**	**100**	**288,526**	**100**
Población censada total	10,956,375		11,091,981		22,048,356	
Población con discapacidad	**1.34%**		**1.28%**		**1.3%**	

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

En cuanto al tipo de discapacidad más común entre una y otra población, no se notan mayores diferencias, con excepción de la ceguera total y la pérdida o invalidez de extremidades superiores. En el caso de la ceguera, esta afecta al 22% de la población femenina discapacitada, frente a un 20% de la población masculina discapacitada. Mientras que, la pérdida o invalidez de extremidades superiores afecta al 10% de la población masculina discapacitada, frente a un 7% entre la población femenina discapacitada.

Población con discapacidad, según área de residencia

La población peruana reside mayoritariamente en centros poblados urbanos. La explosión demográfica. Ocurrida en la primera mitad del siglo pasado, llevó a que

lo población urbana pasa de representar el 35% de la población total, en 1940, al 70% de la población total en 1993[23]. Por su parte, la población rural representa el 30% y vive en centros poblados de una alta dispersión espacial[24].

Por su parte, la distribución espacial de la población con discapacidad muestra que un 64% de la población con discapacidad vive en centros poblados urbanos, y el 36% restante, lo hace en áreas rurales. Esto lleva a concluir que la incidencia de la discapacidad es mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas, lo cual es consistente con las hipótesis básicas que se desprenden de nuestro marco teórico.

En efecto, al analizar la proporción de población rural que se encuentra afectada por la discapacidad, se encuentra que ésta representa al 1.6% de la población rural total. Por su parte, en el caso de la población urbana, esta tasa asciende a 1.2% (ver cuadro 3).

CUADRO 3

POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA

Área de Residencia	Total	%
Población con discapacidad		
Población urbana	185,703	64
Población rural	102,823	36
Total población con discapacidad	288,526	100
Población censada		
Población urbana	15'458,599	70
Población rural	6'589,757	30
Total población censada	22'048,356	100
Incidencia de la discapacidad		
Población urbana	1.2%	
Población rural	1.6%	
Total nacional	**1.3%**	

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

Esta diferencia podría deberse a la relación que existe entre pobreza y discapacidad, y a la mayor pobreza existente en las áreas rurales en relación con los

[23] De acuerdo a los Censos de Población de 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993, la población urbana representaba el 35.4%, 47.4%, 59.5%, 65.2% y 70.1% respectivamente.

[24] La definición utilizada de lo urbano y lo rural no ha sido la misma en todos los censos. El criterio utilizado por el de 1993 ha sido el de considerar como centros poblados rurales aquellos que tienen menos de 100 viviendas agrupadas contiguamente, pero aquellos que sean capitales de distrito son considerados urbanos.

centros urbanos, lo cual confirma también una de nuestras hipótesis preliminares respecto a la relación entre la discapacidad y la exclusión social.

Asimismo, al evaluar la incidencia de la discapacidad en hombres y mujeres en áreas urbanas y rurales, se encuentra que la incidencia de la discapacidad es mayor en las áreas rurales que en los centros urbanos, tanto para hombres como para mujeres. De igual forma, en el caso de la población urbana, la incidencia es mayor entre la población masculina respecto a la población femenina.

Sin embargo, en el caso de la población rural, la discapacidad afecta en mayor proporción a la población femenina que a la población masculina, lo que difiere del patrón encontrado a nivel nacional. Ello podría deberse a que las desigualdades de género son mayores en el campo que en la ciudad, lo que afecta negativamente a la mujer rural (ver cuadro 4). Este resultado es consistente con nuestras hipótesis preliminares: La mujer rural tiene una mayor probabilidad de tener una discapacidad en razón de los patrones de exclusión social que operan en su contra y que se expresan en agudas y persistentes desigualdades de género.

CUADRO 4
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL, SEGÚN SEXO Y ÁREA DE RESIDENCIA

Área de Residencia	Población Masculina	Población Femenina	Total
Población con discapacidad			
Población urbana	94,546	91,157	185,703
Población rural	51,846	50,977	102,823
Total población con discapacidad	**146,392**	**142,134**	**288,526**
Población censada			
Población urbana	7'606,489	7'852,110	15'458,599
Población rural	3'349,886	3'239,871	6'589,757
Total población censada	**10'956,375**	**11'091,981**	**22'048,356**
Incidencia de la discapacidad			
Población urbana	1.24%	1.16%	1.2%
Población rural	1.55%	1.57%	1.6%
Total nacional	**1.34%**	**1.28%**	**1.3%**

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

Población con discapacidad, según grupos de edad

Antes de entrar al análisis de los grupos de edad, es importante notar que, no solamente es relevante conocer la distribución de la población con discapacidad entre los distintos grupos de edad, sino también, y quizás sea mucho más importante, conocer la incidencia de la discapacidad en cada grupo de edad.

Así, a pesar de que la población mayor de 65 años no es la que concentra la mayor cantidad de población discapacitada, es el grupo de edad más afectado por la discapacidad y por tanto el más vulnerable, por lo que requiere especial atención. Ello se debe a que el 6.5% de la población dentro de este grupo de edad se ve afectado por alguna discapacidad, mientras que, en los demás grupos de edad, la incidencia de la discapacidad no supera el 2% y el promedio a nivel nacional es 1.3% (ver cuadro 5).

CUADRO 5

POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL, SEGÚN GRUPOS DE EDAD

Grupo de Edad	Población con Discapacidad	Población Censada Total	% Población Censada
Menores de 5 años	15,267	2'739,753	0.6
De 5 a 14 años	42,971	5'415,623	0.8
De 15 a 29 años	59,211	6'296,271	0.9
De 30 a 64 años	104,327	6'570,590	1.6
Mayores de 65 años	66,750	1'026,119	6.5
Población total con discapacidad	**288,526**	**22'048,356**	**1.3**

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

En cuanto a la distribución de la población con discapacidad por grupos de edad, el 36% se encuentra entre los 30 y los 64 años; el 23%, supera los 65 años; mientras que un 21% se encuentra entre los 15 y 29 años. El 20% restante, son personas menores de 15 años (ver cuadro 6).

CUADRO 6

POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL, SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y TIPO DE DISCAPACIDAD (DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL)

Tipo de discapacidad	Menores de 5 años	De 5 a 14 años	De 15 a 29 años	De 30 a 64 años	Mayores de 65 años	Total
Ceguera	2.8	4.1	4.1	5.9	4.0	**21**
Sordera	0.3	1.0	1.4	4.3	7.4	**14**
Mudez	0.5	1.6	1.9	2.2	0.5	**7**
Retardo mental	0.4	3.0	4.4	3.8	0.7	**12**
Alteraciones mentales	0.2	1.2	2.4	4.7	1.3	**10**
Polio	0.3	1.1	1.6	2.2	0.3	**6**
Pérdida o invalidez de extrem. superiores	0.2	0.8	1.3	4.1	2.2	**9**
Pérdida o invalidez de extrem. inferiores	0.3	1.0	1.8	5.9	4.3	**13**
Otros	0.3	1.1	1.6	3.1	2.4	**8**
Población total con discapacidad	**5**	**15**	**21**	**36**	**23**	**100**

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

Asimismo, es importante conocer cuál es el tipo de discapacidad que más afecta a cada grupo de edad. Así, tenemos que, entre los niños menores de 5 años, el tipo de discapacidad más común es la ceguera total, que afecta a 8,172 niños y representan el 2.8% de la población discapacitada. Además, la ceguera total es la discapacidad que más afecta a la población de entre 5 y 14 años, lo mismo que a la población de entre 30 y 64 años. En cada caso, la población afectada representa el 4.1% y el 5.9% del total de la población con discapacidad.

En el grupo de edad entre 5 y 14 años, el retardo mental es la segunda discapacidad más importante, pues afecta al 3% del total de la población discapacitada. A la vez, el retardo mental es la discapacidad que más afecta a la población de entre 15 y 29 años, con un total de 12,799 personas, que representa al 4.4% de la población con discapacidad. En este grupo de edad, también es significativa la presencia de alteraciones mentales.

Finalmente, la población mayor que 65 años se encuentra mayormente afectada por la sordera total. Esta discapacidad afecta a un total de 21,411 adultos mayores, lo que representa al 7.4% de la población discapacitada.

Población con discapacidad, según departamento y área de residencia

En cuanto a la distribución departamental de la población con discapacidad, se puede señalar que un 25.3% de ella se encuentra en Lima. Dos departamentos de la sierra sur del país, concentran el 14.4% de esta población, pues un 6.4% reside en el Cusco y un 8%, en Puno. Por su parte, dos departamentos de la costa norte, concentran el 12% de la población, Piura con el 6.1%, y La Libertad, con el 5.9% (ver cuadro 7).

Así, en la capital del país residen 73,113 personas que tienen alguna discapacidad. En cuanto a los departamentos de la sierra sur con mayor concentración, en Puno se encuentra un total de 23,084 personas con discapacidad y en el Cusco 18,375. En cuanto a la costa norte, en Piura residen 17,543 personas con discapacidad y en La Libertad 16,953.

Como ya se señaló previamente, el 64% de la población con discapacidad reside en centros poblados urbanos y el 36% restante, lo hace en centros poblados rurales. Sin embargo, esta distribución no es uniforme en todos los departamentos. Así, por ejemplo, en el caso de Cajamarca, el sexto departamento con mayor población con discapacidad, un 77% reside en el área rural.

CUADRO 7
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL,
SEGÚN DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA Y DOMINIO GEOGRÁFICO

Departamento	Población discapacitada	%	Urbana	Rural	% Urbana	% Rural
Amazonas	4,443	1.5	1,622	2,821	37	63
Áncash	13,716	4.8	7,070	6,646	52	48
Apurímac	7,009	2.4	2,174	4,835	31	69
Arequipa	11,005	3.8	9,182	1,823	83	17
Ayacucho	8,861	3.1	3,938	4,923	44	56
Cajamarca	14,599	5.1	3,415	11,184	23	77
Callao	8,063	2.8	8,057	6	100	0
Cusco	18,375	6.4	6,670	11,705	36	64
Huancavelica	5,661	2.0	1,713	3,948	30	70
Huánuco	9,497	3.3	3,455	6,042	36	64
Ica	5,428	1.9	4,547	881	84	16
Junín	13,802	4.8	8,892	4,910	64	36
La Libertad	16,953	5.9	11,056	5,897	65	35
Lambayeque	8,945	3.1	7,064	1,881	79	21
Lima	73,113	25.3	70,307	2,806	96	4
Loreto	8,266	2.9	4,996	3,270	60	40
Madre de Dios	716	0.2	459	257	64	36
Moquegua	1,402	0.5	1,021	381	73	27
Pasco	3,324	1.2	1,950	1,374	59	41
Piura	17,543	6.1	11,695	5,848	67	33
Puno	23,084	8.0	5,996	17,088	26	74
San Martín	7,067	2.4	4,476	2,591	63	37
Tacna	2,323	0.8	2,007	316	86	14
Tumbes	1,782	0.6	1,585	197	89	11
Ucayali	3,549	1.2	2,356	1,193	66	34
Total Perú	**288,526**	**100**	**185,703**	**102,823**	**64**	**36**

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

Como se señaló previamente y tal como se hizo para los grupos de edad, es quizás más importante conocer la incidencia de la discapacidad en cada departamento. Así tenemos que la discapacidad es más fuerte en los departamentos de la sierra sur del país. En Puno, un 2.1% de la población sufre de alguna discapacidad; en Apurímac, Ayacucho y Cusco, el 1.8%; y en Huancavelica, el 1.5% (ver cuadro 8). Este resultado podría explicarse por la mayor incidencia de la pobreza en esta

zona del país con relación al resto del Perú, lo cual es consistente, nuevamente, con nuestras hipótesis de trabajo preliminares. Igualmente, en cuatro de los cinco departamentos mencionados anteriormente, la discapacidad es más fuerte en las zonas rurales.

CUADRO 8
INCIDENCIA DE LA DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL,
SEGÚN DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA Y DOMINIO GEOGRÁFICO

Departamento	Total	Urbana	Rural
Amazonas	1.3	1.4	1.3
Áncash	1.4	1.3	1.6
Apurímac	1.8	1.6	1.9
Arequipa	1.2	1.2	1.4
Ayacucho	1.8	1.7	1.9
Cajamarca	1.2	1.1	1.2
Callao	1.3	1.3	1.2
Cusco	1.8	1.4	2.1
Huancavelica	1.5	1.7	1.4
Huánuco	1.5	1.4	1.5
Ica	1.0	1.0	0.9
Junín	1.3	1.3	1.4
La Libertad	1.3	1.3	1.5
Lambayeque	1.0	1.0	0.9
Lima	1.1	1.1	1.4
Loreto	1.2	1.3	1.1
Madre de Dios	1.1	1.2	0.9
Moquegua	1.1	1.0	1.7
Pasco	1.5	1.5	1.5
Piura	1.3	1.2	1.4
Puno	2.1	1.4	2.6
San Martín	1.3	1.3	1.2
Tacna	1.1	1.0	1.4
Tumbes	1.1	1.2	1.0
Ucayali	1.1	1.2	1.1
Total Perú	1.3	1.2	1.6

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

En Puno, la población rural que se ve afectada por alguna discapacidad llega a un 2.6%; en el Cusco, 2.1%; y en Apurímac y Ayacucho 1.9%. De la misma forma, se debe prestar atención a los departamentos donde la población de las zonas urbanas es la más afectada por la discapacidad. Por ejemplo, en Huancavelica el 1.7% de esta población sufre de discapacidad, frente al 1.4% de la población rural.

Población con discapacidad según origen étnico

Consideramos que la variable que permite aproximarnos al origen étnico de la población, es el idioma o dialecto aprendido en la niñez[25]. De esta forma, las personas que aprendieron quechua, aimara o alguna otra lengua o dialecto nativo en su niñez, se considerarán parte de la población indígena. Esta población en el Perú representa al 20% de la población censada[26], y los departamentos donde la población es mayoritariamente indígena, son aquellos que se ubican en la sierra sur: Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Puno[27].

A su vez, la población indígena que se ve afectada por alguna discapacidad representa al 32% de la población discapacitada total. De esta forma, se encuentra que la incidencia de la discapacidad es mayor entre la población de origen indígena. Esta tasa asciende al 2.3%, mientras que en el caso de la población no indígena, la tasa es del 1.2% (ver cuadro 9)[28]. Ello se debería a la situación de pobreza en la que vive la mayor parte de esta población, resultado de los mecanismos de exclusión social existentes en la sociedad peruana.

CUADRO 9
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL POR ORIGEN ÉTNICO

Origen Étnico	Total	%
Población con discapacidad		
Población indígena	84,661	32
Población no-indígena	179,008	68
Población censada		
Población indígena	3'750,492	20
Población no-indígena	15'440,132	80
Incidencia de la discapacidad		
Población indígena	2.3%	
Población no-indígena	1.2%	

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

[25] El Censo de Población de 1993 registra esta información sólo para el 87% de la población total censada.

[26] Es importante notar que este estimado podría ser sustancialmente menor al valor real de la extensión de la población indígena en el país. De acuerdo con Bello y Rangel (2002), la población indígena en el Perú representaría el 47% del total de la población peruana.

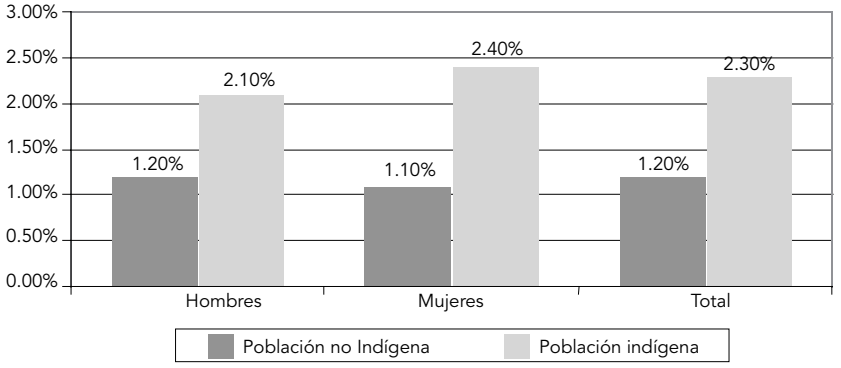
[27] Los cinco departamentos contiguos de la sierra sur conforman la llamada "mancha india".

[28] Hasta donde tenemos conocimiento, no existen estimados previos a los nuestros respecto a la relación existente entre el origen étnico y la presencia de una discapacidad.

Tanto la población masculina como la población femenina sufren estas consecuencias, encontrándose así que la discapacidad es mayor entre la población de origen indígena, independientemente del sexo. Dentro de la población indígena, se encuentra que la población femenina es la que presenta la mayor incidencia de discapacidad, con una tasa de 2.4%, frente al 2.1% que presenta la población masculina. Por su parte, dentro de la población no indígena, se replican los patrones encontrados a nivel agregado, es decir, una mayor incidencia de la discapacidad dentro de la población masculina (ver cuadro 10). Este resultado no deja de ser interesante y sugiere una aparente sólida asociación entre la condición de género y la de discapacidad, como elementos que se refuerzan mutuamente para explicar la profundidad de la condición de exclusión de un sector vulnerable como las mujeres indígenas (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4

PREVALENCIA DE LA DISCAPACIDAD SEGÚN SEXO Y ORIGEN ÉTNICO



Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

CUADRO 10

POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL, SEGÚN SEXO Y ORIGEN ÉTNICO

Origen Étnico	Población masculina	Población femenina	Total
Población con discapacidad			
Población indígena	39,196	45,465	84,661
Población no-indígena	94,162	84,847	179,009
Población censada			
Población indígena	1,823,611	1,926,881	3,750,492
Población no-indígena	7,683,353	7,756,779	15,44,132
Incidencia de la discapacidad			
Población indígena	2.1%	2.4%	2.3%
Población no-indígena	1.2%	1.1%	1.2%

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

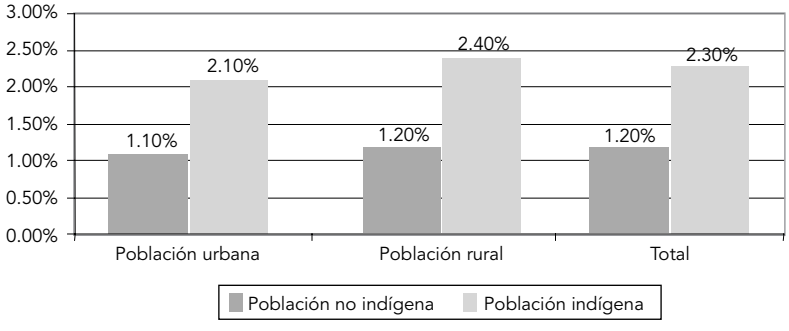
En cuanto al área de residencia de la población indígena, se encuentra que esta población es mayoritariamente rural, segmento que sufre la mayor incidencia de la discapacidad. La población indígena rural discapacitada representa el 2.4% de la población indígena rural, frente al 2.1% que representa la población indígena urbana con discapacidad (ver cuadro 11 y gráfico 5). La población no indígena urbana y rural presenta menores tasas, siendo siempre mayor dentro de las áreas rurales.

CUADRO 11
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL,
SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y ORIGEN ÉTNICO

Origen Étnico	Población urbana	Población rural	Total
Población con discapacidad			
Población indígena	33,359	51,302	84,661
Población no-indígena	137,395	41,614	179,009
Población censada			
Población indígena	1'585,249	2,165,243	3'750,492
Población no-indígena	12'094,419	3'345,713	15'440,132
Incidencia de la discapacidad			
Población indígena	2,1%	2,4%	2,3%
Población no-indígena	1,1%	1,2%	1,2%

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

GRÁFICO 5
PREVALENCIA DE LA DISCAPACIDAD SEGÚN ÁREA
DE RESIDENCIA Y ORIGEN ÉTNICO



Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

Finalmente, se encuentra que la población femenina rural de origen indígena es la que se encuentra más afectada por la discapacidad. Este segmento de la población presenta una incidencia de la discapacidad del 2.5% (ver cuadro 12 y gráfico 5), tasa que es muy superior al promedio nacional del 1.3%. Ello se debe a los mecanismos de exclusión social que se ejerce sobre la población indígena, independientemente del sexo o de su área de residencia, así como al desigual nivel de desarrollo del campo respecto a la ciudad, y a las condiciones de desigualdad que enfrenta la mujer en una sociedad como la peruana.

CUADRO 12
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD A NIVEL NACIONAL, SEGÚN SEXO, ÁREA DE RESIDENCIA Y ORIGEN ÉTNICO

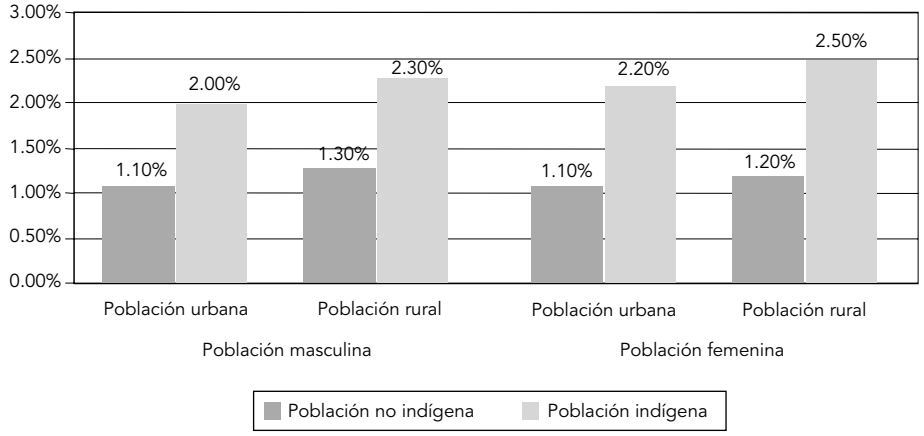
Origen Étnico	Población masculina		Población femenina	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Población con discapacidad				
Población indígena	15,197	23,999	18,162	27,303
Población no-indígena	71,466	22,696	65,929	18,918
Población censada				
Población indígena	767,070	1'056,541	818,179	1'108,702
Población no-indígena	5'935,726	1'747,627	6'158,693	1'598,086
Incidencia de la discapacidad				
Población indígena	2.0%	2.3%	2.2%	2.5%
Población no-indígena	1.2%	1.3%	1.1%	1.2%

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

A modo de conclusión de esta sección, es importante resaltar que el origen étnico es una variable importante a considerar, a la hora de analizar el fenómeno de la exclusión social, derivada de la presencia de una discapacidad en una sociedad desigual como la peruana. No es de extrañar que la población indígena esté sobre representada dentro de la población con discapacidad del país, lo cual confirma nuestras hipótesis preliminares al respecto. La conjunción de vectores de exclusión como el origen étnico, el área de residencia, la condición de discapacitado y el género, configuran un patrón de exclusión en el cual las mujeres indígenas rurales con discapacidad llevan la peor parte. Estamos, así, ante un núcleo de exclusión social duro.

GRÁFICO 6

PREVALENCIA DE LA DISCAPACIDAD, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, ORIGEN ÉTNICO Y SEXO



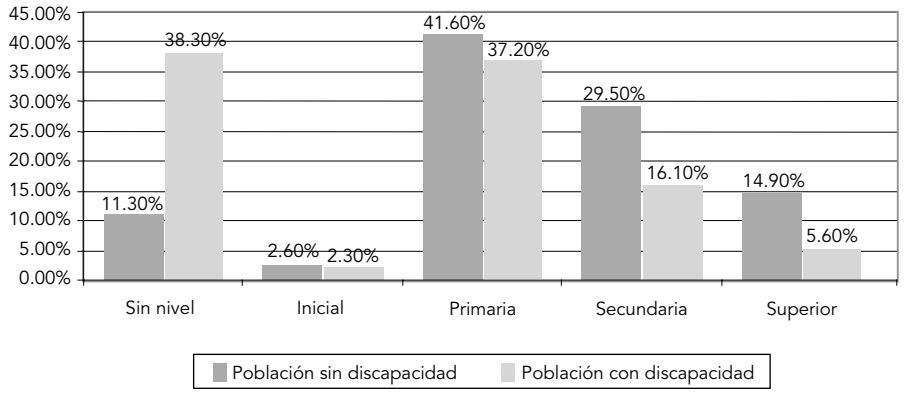
Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

Población con discapacidad según nivel educativo

De acuerdo con nuestro marco teórico, deberemos observar que la población con discapacidad tiene, en promedio, menores niveles educativos que la población sin discapacidad. Tanto los datos censales como la información provista por las encuestas de hogares, parecen dar soporte a dicha predicción.

GRÁFICO 7

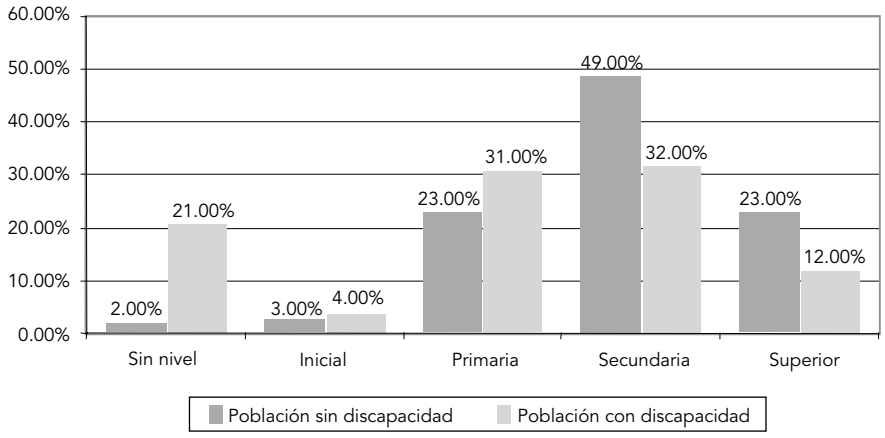
POBLACIÓN CON Y SIN DISCAPACIDAD SEGÚN NIVEL EDUCATIVO A NIVEL NACIONAL, 1993



Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

De acuerdo con la información censal, cerca del 40% de la población con discapacidad del país carecía de nivel educativo, en tanto que solamente el 10% de la población sin discapacidad del país se encontraba en la misma condición (ver gráfico 7). Lo mismo sucede en el caso de la información provista por la encuesta de hogares para el año 2003 (ver gráfico 8), aunque la brecha es sustancialmente menor. Sin embargo, hay que tener cuidado con dicho resultado, pues solamente toma en cuenta el entorno urbano y tiene una menor cobertura que los datos censales, por lo que estrictamente los datos no son comparables. Aun así, las diferencias parecen ser sustantivas, lo cual da sustento a nuestra hipótesis sobre los mayores niveles de exclusión de las personas con discapacidad de instituciones básicas de la sociedad como las educativas.

GRÁFICO 8
POBLACIÓN CON Y SIN DISCAPACIDAD, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO,
LIMA METROPOLITANA Y RESTO DE CIUDADES, 2003



Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

Es interesante notar también lo subrepresentadas que están las personas con discapacidad dentro de la población que accede a niveles de educación superior. Así, mientras que el 15% de la población de personas sin discapacidad tiene algún tipo de educación superior, de acuerdo con los datos censales, sólo el 6% de las personas con discapacidad alcanza dicho nivel de formación. Patrón similar se observa para el caso de la información provista por la encuesta de hogares del 2003, la misma que señala que solamente un 12% de la población con discapacidad tiene algún nivel de formación superior frente a un 23% de la población sin discapacidad que lo tiene (ver cuadros 13 y 14 para más detalles).

CUADRO 13
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO EN LIMA
Y A NIVEL NACIONAL, 1993

NIVEL	LIMA			PERÚ		
	Población discapacitada	Población discapacitada	Pobla-ción total	Población discapacitada	Población discapacitada	Población total
Sin nivel	23.7%	4.7%	4.9%	38.3%	11.3%	11.7%
Inicial	3.2%	2.5%	2.5%	2.3%	2.6%	2.6%
Educ. Primaria						
Incompleta	19.7%	17.6%	17.7%	22.7%	25.1%	25.1%
Completa	17.7%	14.4%	14.5%	14.5%	16.5%	16.5%
Educ. Secundaria						
Incompleta	12.3%	19.0%	19.0%	8.9%	16.5%	16.4%
Completa	12.6%	18.8%	18.8%	7.2%	13.0%	13.0%
Superior no Univer.						
Incompleta	1.8%	4.4%	4.4%	1.2%	3.2%	3.2%
Completa	2.7%	5.8%	5.8%	1.5%	3.8%	3.8%
Superior Universitaria						
Incompleta	2.6%	5.7%	5.7%	1.5%	3.8%	3.7%
Completa	3.6%	7.0%	6.9%	1.9%	4.1%	4.1%

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

CUADRO 14
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN NIVEL EDUCATIVO EN LIMA
Y EN CIUDADES DEL INTERIOR, 2003

Nivel Educativo	Poblac. con discapacidad[1]	Poblac. con discapacidad[2]	Poblac. sin discapacidad
Sin nivel educativo	25%	21%	2%
Inicial	4%	4%	3%
Educación Primaria			
Incompleta	17%	17%	15%
Completa	12%	15%	8%
Educación Secundaria			
Incompleta	9%	12%	18%
Completa	21%	21%	31%
Superior No Universitaria			
Incompleta	3%	3%	4%
Completa	4%	4%	6%
Superior-Universitaria			
Incompleta	1%	1%	5%
Completa	3%	4%	8%
Post-grado (Maestría-doctorado)	1%	1%	1%

[1] No incluye aquellos afectados por ceguera parcial ni sordera parcial.

[2] Incluye aquellos afectados por ceguera parcial y sordera parcial.

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III trimestre 2003. Elaboración propia.

Indicadores básicos del mercado laboral de las personas con discapacidad

De acuerdo a nuestro marco teórico, la baja dotación de activos sociales y naturales de las personas con discapacidad deberían expresarse en mayores niveles de exclusión laboral de este sector. En particular, deberíamos esperar que los principales indicadores del mercado de trabajo fuesen significativamente desfavorables para este sector. Ello debería expresarse en mayores niveles de desempleo y subempleo, menores tasas de participación e ingresos menores al promedio. Asimismo, debería estar asociado también a mayores niveles de informalidad.

Al igual que en la sección anterior, sería de esperar que nos encontremos con desigualdades entre las mismas personas con discapacidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos las limitaciones de información nos permiten explotar, únicamente, las diferencias de género, y, en alguna medida, las de nivel educativo. Por esta razón, una evaluación de las diferencias atribuibles a origen étnico, área de residencia y origen regional quedan pendientes para el futuro.

Otro tema que es importante evaluar, es la presencia de externalidades en las decisiones de los hogares con miembros con discapacidad, que discutimos en nuestro marco teórico. De acuerdo con éste, deberíamos observar modificaciones en las decisiones de trabajo de los demás miembros del hogar. El efecto puede ser doble, pero deberíamos observar –por lo menos en teoría– un predominio del efecto disminución de los niveles de participación de los hogares con miembros con discapacidad.

Demos ahora una primera mirada a la evidencia empírica disponible. De acuerdo con los datos del censo, no existían diferencias sustantivas a nivel nacional entre los niveles de desempleo de la población con discapacidad, en relación a la población sin ésta (7.4% frente a 7.1%, respectivamente). Esto parece ir en contra de la evidencia internacional, que sugiere que la tasa de desempleo de la población con discapacidad es cerca de tres veces más alta que en el caso de las personas sin discapacidad (Metts 2000 y Mont 2004).

En el caso de Lima Metropolitana, la información del censo arroja una tasa de desempleo de la persona con discapacidad del 10.4% con una diferencia de cerca de 3 puntos porcentuales entre esta tasa y la de la población sin discapacidad, mientras que una evidencia más reciente recogida de la Encuesta Nacional de Hogares del 2003, señala que esa diferencia es del orden del 8.2% (ver cuadro 15). Así, la evidencia parece sugerir que existe una diferencia sustantiva entre los niveles de

desempleo de la población, con y sin discapacidad en Lima Metropolitana, mientras que a nivel nacional dicha diferencia es sustancialmente menor[29].

CUADRO 15
DIFERENCIAS EN INDICADORES DE MERCADO LABORAL ENTRE LA POBLACIÓN CON Y SIN DISCAPACIDAD EN LIMA Y A NIVEL NACIONAL, VARIOS AÑOS

Indicadores laborales	Perú	Lima		
	1993	1993	2002*	2003*
Tasa de participación				
Población con discapacidad	35.6%	30.0%	23.6%	23.8%
Población sin discapacidad	50.0%	52.7%	63.8%	64.1%
Población total	**49.8%**	**52.4%**	**62.9%**	**63.2%**
Tasa de desempleo				
Población con discapacidad	7.4%	10.4%	12.7%	18.4%
Población sin discapacidad	7.1%	7.6%	9.7%	10.2%
Población total	**7.1%**	**7.6%**	**9.7%**	**10.3%**

*Solo Lima Metropolitana

Fuentes: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993; MTPE, Encuesta Nacional de Hogares; III Trimestre, 2002 y 2003. Elaboración propia.

En cuanto a la tasa de participación laboral, los datos censales señalan una diferencia importante en el comportamiento de dicho indicador entre la población con y sin discapacidad. Así, mientras que para el caso de la población con discapacidad, dicho valor ascendía a un 35.6%, en el caso de la población sin discapacidad, llegaba al 50%. Nuevamente, la evidencia empírica sugiere que para el caso de Lima Metropolitana, la situación es relativamente peor en relación al total nacional, siendo la brecha entre la población, con y sin discapacidad, de aproximadamente 22%. De otro lado, evidencias más recientes recogidas por las encuestas de hogares, demuestaran que dicha brecha sería mucho más significativa en la actualidad, siendo del orden del 40% en los años 2002 y 2003. Así, a pesar de que dichos valores no son estrictamente comparables con los datos censales, la evidencia empírica parece sugerir un deterioro del indicador durante los últimos 10 años, en el caso de la ciudad capital (ver cuadro 15).

¿Existen diferencias de género significativas en los indicadores del mercado laboral analizados?. En consistencia con la evidencia empírica para el caso de las

[29] Es importante tener siempre presente que la definición de discapacidad, utilizada tanto en el censo como en las encuestas de hogares, es bastante restrictiva, por lo cual es de esperar que los indicadores laborales se encuentren, en realidad, subestimados.

mujeres sin discapacidad, las mujeres con discapacidad tienen tasas de participación laboral sustancialmente menores que sus pares masculinos. No obstante, de acuerdo con los datos censales, la brecha que separa a las mujeres con discapacidad de aquellas que no tienen dicha condición, es significativamente menor de aquellas que separan a los hombres con y sin discapacidad (9% versus 20%, respectivamente). Asimismo, los datos censales indican que, a diferencia de sus pares masculinos, la tasa de desempleo es menor para el caso de las mujeres con discapacidad que para aquellas sin ésta (ver cuadro 16).

CUADRO 16
DIFERENCIAS EN INDICADORES DE MERCADO LABORAL ENTRE LA POBLACIÓN, CON Y SIN DISCAPACIDAD, A NIVEL NACIONAL, SEGÚN SEXO, 1993

Indicadores laborales	Lima			Perú		
	Población masculina	Población femenina	Población total	Población masculina	Población femenina	Población total
Tasa de participación						
Población con discapacidad	40.6%	19.2%	30.0%	51.2%	20.1%	35.6%
Población sin discapacidad	71.2%	35.4%	52.7%	71.6%	29.2%	50.0%
Población total	**70.8%**	**35.5%**	**52.4%**	**71.2%**	**29.0%**	**49.8%**
Tasa de desempleo						
Población con discapacidad	10.7%	9.8%	10.4%	7.8%	6.4%	7.4%
Población sin discapacidad	7.6%	7.7%	7.6%	6.9%	7.5%	7.1%
Población total	**7.6%**	**7.7%**	**7.6%**	**7.0%**	**7.5%**	**7.1%**

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

Información más reciente, basada en las encuestas de hogares, muestran un panorama bastante más desalentador para el caso de la ciudad capital. La brecha, en términos de tasa de participación entre la población con y sin discapacidad, es de cerca del 50% para el caso de los hombres y de 34%, para el caso de las mujeres con discapacidad, en el año 2002. En el 2003, dicha brecha era del 44% y 38% respectivamente. Así, la evidencia empírica pareciera sugerir un deterioro del indicador en el período 1993-2003 (ver cuadro 17).

Comportamiento similar se observa en el caso de la tasa de desempleo para el caso de Lima. Mientras que los datos censales señalaban diferencias no significativas entre las tasas de desempleo, cuando tomamos en cuenta las variables presencia de discapacidad y género, las encuestas de hogares de los años 2002 y 2003 indican diferencias importantes a la hora de considerarlas. La tasa de desempleo de las mujeres con discapacidad es consistentemente más alta que la de las mujeres

sin ella, siendo del 17% para el 2002 y 28% para el 2003, respectivamente, 7% y 26% más alto que el de las mujeres sin dicha condición en los años mencionados. En el caso de los varones con discapacidad, la brecha es sustancialmente menor, aunque alta todavía, teniendo una tasa de cerca del 15% para el 2003 (ver cuadro 17).

CUADRO 17
DIFERENCIAS EN INDICADORES DE MERCADO LABORAL ENTRE LA POBLACIÓN CON Y SIN DISCAPACIDAD, EN LIMA, SEGÚN SEXO, 2002 Y 2003

Indicadores laborales	2002			2003		
	Población masculina	Población femenina	Población total	Población masculina	Población femenina	Población total
Tasa de participación						
Población con discapacidad	28.2%	18.7%	23.6%	28.8%	16.7%	23.8%
Población sin discapacidad	76.4%	52.4%	63.8%	74.0%	54.8%	64.1%
Población total	**75.3%**	**51.8%**	**62.9%**	**72.9%**	**54.2%**	**63.2%**
Tasa de desempleo						
Población con discapacidad	10.1%	16.9%	12.7%	14.6%	27.9%	18.4%
Población sin discapacidad	8.3%	11.6%	9.7%	8.9%	11.8%	10.2%
Población total	**8.3%**	**11.6%**	**9.7%**	**9.0**	**11.9%**	**10.3%**

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares; III Trimestre, 2002 y 2003. Elaboración propia.

En relación a las diferencias producto del ámbito geográfico, las brechas en términos de tasa de participación y tasa de desempleo parecen no ser significativas en las zonas rurales en contraposición a lo que sucede en las zonas urbanas (ver cuadro 18).

CUADRO 18
DIFERENCIAS EN INDICADORES DE MERCADO LABORAL ENTRE LA POBLACIÓN CON Y SIN DISCAPACIDAD, A NIVEL NACIONAL, SEGÚN ÁMBITO, 1993

Indicadores laborales	Lima			Perú		
	Población urbana	Población rural	Población total	Población urbana	Población rural	Población total
Tasa de participación						
Población con discapacidad	29.7%	38.5%	52.7%	32.3%	41.5%	35.6%
Población sin discapacidad	52.7%	53.5%	30.0%	50.1%	49.6%	50.0%
Población total	**52.4%**	**53.3%**	**52.4%**	**49.9%**	**49.4%**	**49.8%**
Tasa de desempleo						
Población con discapacidad	10.7%	4.3%	10.4%	10.4%	3.2%	7.1%
Población sin discapacidad	7.7%	3.1%	7.6%	8.5%	3.3%	7.4%
Población total	**7.8%**	**3.1%**	**7.6%**	**8.5%**	**3.3%**	**7.1%**

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

Si tomamos en cuenta ahora el origen étnico, encontramos que aunque importante, la diferencia entre las tasas de participación y desempleo de la población indígena con discapacidad, no es abismal. De hecho, la tasa de participación de este grupo es sólo un 7% más alta que para el caso de la población con discapacidad no indígena, aunque es un 12% menor que en el caso de la población indígena sin discapacidad (ver cuadro 19).

CUADRO 19
DIFERENCIAS EN INDICADORES DE MERCADO LABORAL ENTRE LA POBLACIÓN, CON Y SIN DISCAPACIDAD, A NIVEL NACIONAL, SEGÚN ORIGEN ÉTNICO, 1993

Indicadores laborales	Lima			Perú		
	Población no indígena	Población indígena	Población total	Población no indígena	Población indígena	Población total
Tasa de participación						
Población con discapacidad	29.2%	35.7%	30.3%	33.5%	40.2%	35.8%
Población sin discapacidad	51.9%	59.2%	52.8%	49.6%	52.1%	50.1%
Población total	**51.6%**	**58.8%**	**52.5%**	**49.4%**	**51.8%**	**49.9%**
Tasa de desempleo						
Población con discapacidad	10.9%	7.7%	10.3%	9.2%	4.2%	7.3%
Población sin discapacidad	7.9%	5.9%	7.6%	7.5%	5.5%	7.1%
Población total	**7.9%**	**5.9%**	**7.6%**	**7.5%**	**5.5%**	**7.1%**

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

En el caso de la tasa de desempleo, la información del censo indica que ésta es bastante menor para el caso de la población indígena e inclusive más baja para el caso de quienes tienen discapacidad. Dicha situación se observa también en Lima, aunque los niveles de desempleo de los indígenas con discapacidad son más altos que los de los indígenas sin ella. Este resultado pareciera ser contra intuitivo, pero en realidad estaría reflejando las diferencias que existen entre el tipo de relaciones capitalistas establecidas con propósito del intercambio laboral, cuando el ofertante de fuerza de trabajo es indígena o no indígena. Como vimos en nuestro marco teórico, los indígenas resultarán excluidos de los mercados laborales capitalistas hacia actividades de naturaleza precapitalista en el sector de subsistencia y en el de pequeña producción urbana, hecho que no es capturado adecuadamente por los indicadores disponibles. Ello explicaría el porqué de los relativamente "buenos" indicadores laborales de las personas con discapacidad indígenas.

Otro tema importante a discutir, consiste en analizar cómo la discapacidad puede modificar las decisiones de trabajo del hogar. De acuerdo con nuestros

cálculos, a partir de la información del censo, el comportamiento de los jefes de hogares con discapacidad muestra un patrón similar al discutido anteriormente. Nuevamente, la tasa de participación es menor que en el caso de los jefes de hogares sin discapacidad y la tasa de desempleo también menor, aunque sólo a nivel nacional. Cuando tomamos en cuenta el género del jefe de hogar, encontramos también que la tasa de participación para el caso de las jefas de hogar es bastante menor en relación a los jefes de hogar (ver cuadro 20).

CUADRO 20
DIFERENCIAS EN INDICADORES DE MERCADO LABORAL ENTRE LA POBLACIÓN CON Y SIN DISCAPACIDAD EN LIMA Y A NIVEL NACIONAL, SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR, 1993

Indicadores laborales	Lima			Perú		
	Jefes de hogar hombres	Jefes de hogar mujeres	Total de jefes de hogar	Jefes de hogar hombres	Jefes de hogar mujeres	Total de jefes de hogar
Tasa de participación						
Población con discapacidad	55.2%	28.1%	47.4%	63.0%	26.0%	51.6%
Población sin discapacidad	85.6%	45.8%	76.2%	85.8%	38.4%	74.8%
Población total	**85.3%**	**45.6%**	**75.9%**	**85.5%**	**38.1%**	**74.4%**
Tasa de desempleo						
Población con discapacidad	7.3%	6.2%	7.1%	4.8%	3.5%	4.6%
Población sin discapacidad	5.6%	4.9%	5.5%	4.9%	4.2%	4.8%
Población total	**5.6%**	**4.9%**	**5.5%**	**4.9%**	**4.2%**	**4.8%**

Fuente: INEI, IX Censo Nacional de Población, 1993. Elaboración propia.

Condición de actividad de la población con edad para trabajar (PET), con discapacidad

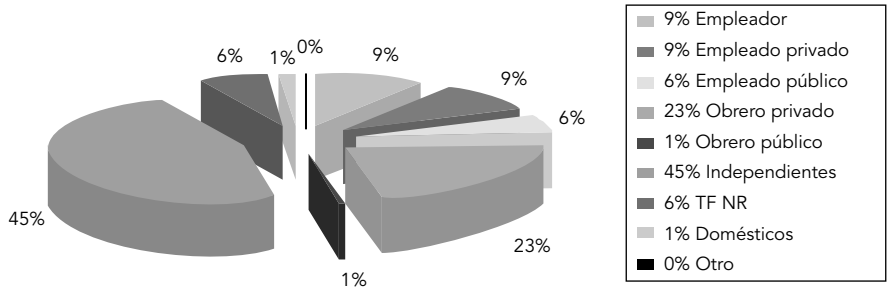
Vamos ahora a realizar un análisis más exhaustivo de las condiciones de trabajo de la población con discapacidad, a partir de la información provista por la ENAHO 2003, III trimestre, para diversas ciudades del país, incluida Lima Metropolitana. Dicha encuesta nos puede dar mayores luces respecto a las barreras que enfrentan las personas con discapacidad, puesto que cubre más tópicos que la información del censo, como, por ejemplo, ingresos y acceso a la seguridad social.

Una primera mirada a la información, nos muestra que más de la mitad de la fuerza laboral, con discapacidad, es independiente o trabajador familiar no remunerado (TFNR). Esto es coincidente con nuestra hipótesis respecto a que un importante sector de la fuerza laboral con discapacidad estaría involucrado en re-

laciones laborales precapitalistas (ver gráfico 9). También, que un importante 23% de este grupo se desempeña como obrero en el sector privado (ver también cuadro 21).

GRÁFICO 9

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) OCUPADA CON DISCAPACIDAD, SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

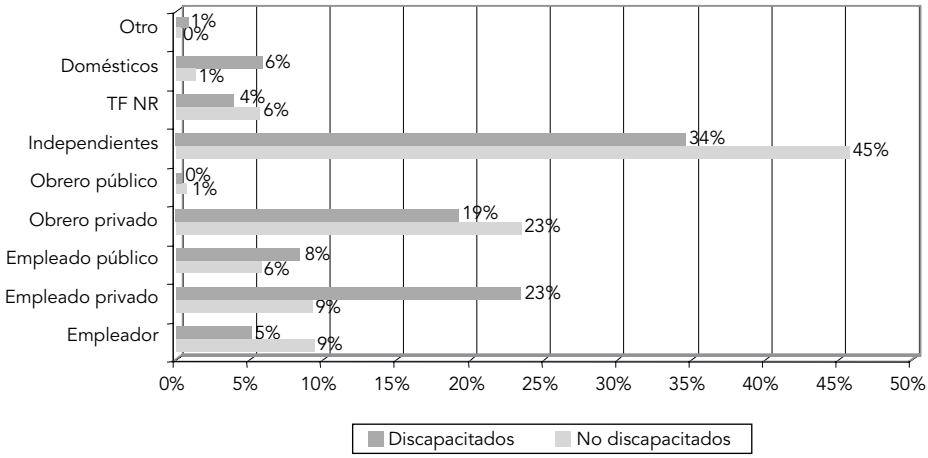
CUADRO 21

DIFERENCIAS EN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ENTRE LA POBLACIÓN CON EDAD DE TRABAJAR (PET), CON Y SIN DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

CATEGORÍA	NO DISCAPACITADOS	DISCAPACITADOS	TOTAL
PET	97.80	2.20	6,446,026
PEA	**62.54**	**0.54**	**63.08**
Ocupado	56.13	0.44	56.57
Empleador	2.74	0.04	2.79
Empleado privado	13.00	0.04	13.04
Empleado público	4.65	0.02	4.67
Obrero privado	10.62	0.10	10.72
Obrero público	0.16	0.00	0.16
Independiente	19.31	0.20	19.52
TFNR Trabajador Familiar No Remunerado	2.20	0.02	2.22
Doméstico	3.12	0.01	3.13
Otro	0.33	0.00	0.33
Desocupado	6.41	0.09	6.50
Inactivos	**35.26**	**1.66**	**36.92**
Esperando el inicio de un trabajo dependiente	0.48	0.00	0.48
Estudiando	12.93	0.07	13.00
Quehaceres del hogar	15.85	0.35	16.20
Vivía de su pensión o jubilación u otras rentas	3.54	0.32	3.86
Enfermo o incapacitado	1.10	0.89	2.00
Otro	1.26	0.02	1.28

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

GRÁFICO 10
DIFERENCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN CONDICIONES DE ACTIVIDAD Y DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

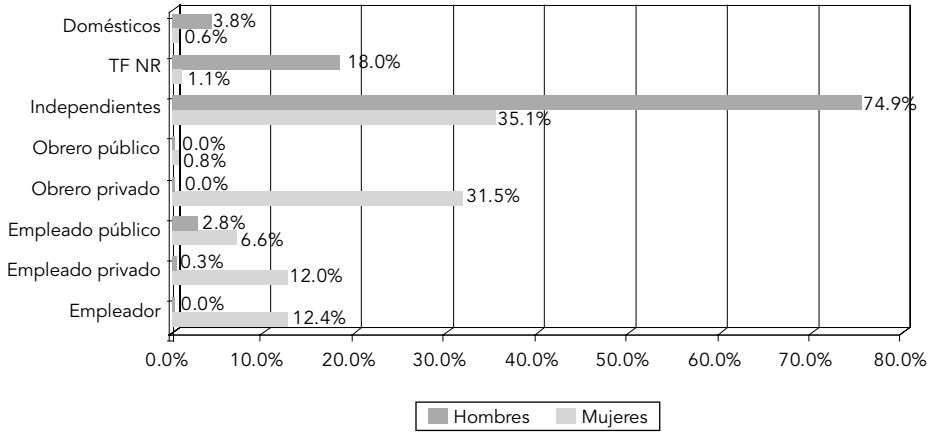


¿Qué tan diferentes son estos datos en relación con la población sin discapacidad? El gráfico 10 nos será útil para aproximarnos a una respuesta. Como puede observarse, la proporción de independientes es mucho más alta dentro de la población económicamente activa (PEA), Población en Edad de Trabajar con discapacidad (poco más del 10% que para el caso de la PEA ocupada sin discapacidad), lo cual es coincidente con nuestras hipótesis previas. Lo mismo ocurre con los TFNR, pero las diferencias son mucho menores.

De otro lado, la proporción de fuerza laboral con discapacidad ocupada en el sector privado, como empleada, representa apenas el 9% del total, mientras que es del orden del 23% para el caso de la PEA empleada sin discapacidad. Cosa distinta ocurre cuando se trata de obreros, siendo en este caso el porcentaje de PEA ocupada con discapacidad alrededor del 23%, frente a un 19% para el caso de los no discapacitados. Esto pareciera sugerir que la población con discapacidad empleada se encuentra relegada a empleos de menor calidad, lo cual coincidiría con nuestras sospechas preliminares[30].

[30] Es importante no olvidar aquí que estamos refiriéndonos exclusivamente a aquellas personas con discapacidad que forman parte de la PEA, las cuales representan un porcentaje bastante bajo de la PET con discapacidad. El alto porcentaje de inactividad de la PET con discapacidad invita a considerar que ese debería ser el principal objetivo de política pública.

GRÁFICO 11
DIFERENCIAS DE GÉNERO DENTRO DE LA PEA OCUPADA CON DISCAPACIDAD
SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



¿Qué sucede cuando tomamos las diferencias de género para el caso de la PEA con discapacidad ocupada? Como se observa en el gráfico 11, tres de cada cuatro mujeres con discapacidad empleada es independiente, alrededor del doble que en el caso de los hombres, lo que sugeriría que el nivel de informalidad de las trabajadoras con discapacidad sería bastante elevado. Este resultado coincide con nuestra hipótesis acerca de la perversa asociación entre género y la presencia de discapacidad como potenciador de procesos de exclusión. Asimismo, cerca del 20% de estas mujeres son TFNR, lo cual completa un cuadro de exclusión laboral aguda para este sector.

Razones de la inactividad de las personas con discapacidad

Como discutimos en la sección anterior, la tasa de participación laboral era significativamente baja para el caso de las personas con discapacidad. Estos elevados niveles de inactividad llegan, en el caso de las ciudades de la muestra, al 76% de la PET (ver cuadro 22). Por esta razón es importante indagar acerca de los factores que están detrás de esta situación.

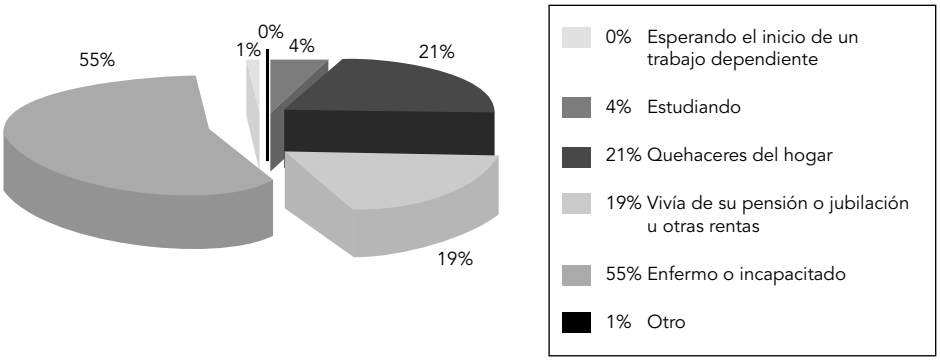
El gráfico 12, nos permitirá elaborar una respuesta al respecto. Como se desprende de la información provista, más de la mitad de la PET con discapacidad considera que la razón de su inactividad tiene origen en su discapacidad. Un 20% es jubilado o posee otras rentas, mientras que, otro 20% se dedica a quehaceres del hogar.

CUADRO 22
DIFERENCIAS EN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ENTRE LA PET CON DISCAPACIDAD, SEGÚN GÉNERO, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

Categoría	Hombres	Mujeres	Total
PET	59.13	40.87	141,643
PEA	**17.35**	**7.07**	**24.42**
Ocupado	14.93	5,25	20,19
Empleador	1,85	0,00	1,85
Empleado privado	1,80	0,02	1,81
Empleado público	0,98	0,15	1,13
Obrero privado	4,70	0,00	4,70
Obrero público	0,12	0,00	0,12
Independiente	5,24	3,94	9,18
TFNR	0,17	0,95	1,12
Doméstico	0,09	0,20	0,29
Otro	0,00	0,00	0,00
Desocupado	2,41	1,82	4,23
Inactivos	**41,78**	**33,80**	**75,58**
Esperando el inicio de un trabajo dependiente	0,03	0,00	0,03
Estudiando	2,21	1,16	3,37
Quehaceres del hogar	2,21	13,92	16,13
Vivía de su pensión o jubilación u otras rentas	12,07	2,37	114,45
Enfermo o incapacitado	24,35	16,34	40,69
Otro	0,92	0,00	0,92

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

GRÁFICO 12
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN EDAD DE TRABAJAR INACTIVA, SEGÚN RAZÓN DE INACTIVIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

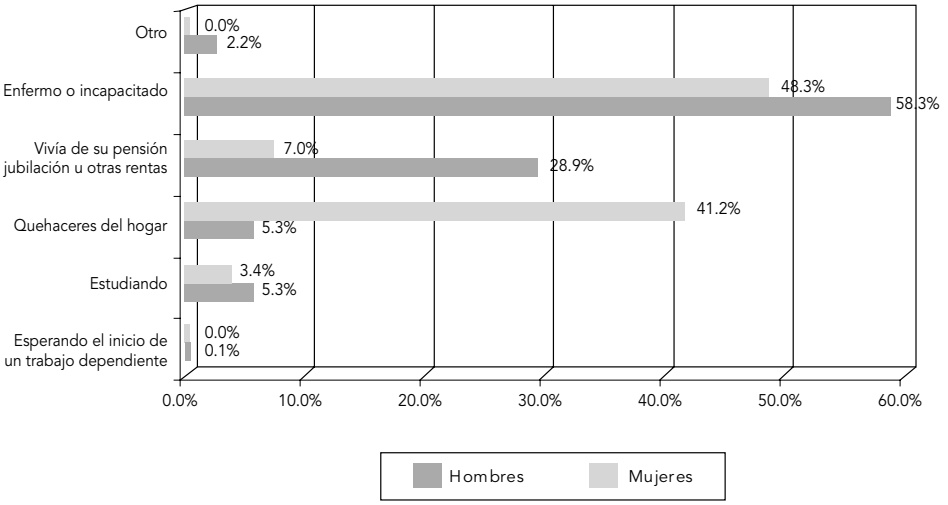


Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

¿Existe diferencias importantes en términos de género? La evidencia sugiere que sí: En el caso de los hombres con discapacidad, cerca del 60% de la PET inactiva argumenta que la razón central de su inactividad se debe a su discapacidad y sólo el 48% de las mujeres con discapacidad sostiene lo mismo. Como se puede observar, la diferencia es importante y a priori, parece señalar una desventaja de los hombres con relación a las mujeres.

La segunda razón más importante de inactividad difiere entre géneros. Mientras que en el caso de las mujeres es el cumplimiento de quehaceres del hogar la razón que ocupa el segundo lugar en orden de importancia (41% del total), en el caso de los hombres es la existencia de pensión u otras rentas la que recibe similar relevancia (29% del total). Nótese la diferencia importante que existe entre hombres y mujeres respecto al acceso a una pensión como causal de inactividad. Esta diferencia podría estar reflejando también la relativa mayor informalidad a la que se encuentra sometida la PET femenina con discapacidad[31].

GRÁFICO 13
PET CON DISCAPACIDAD INACTIVA, SEGÚN GÉNERO Y RAZÓN DE INACTIVIDAD,
CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

[31] El hecho de que casi la mitad de las mujeres con discapacidad inactivas argumente que su inactividad se debe a que se encuentra dedicada a la realización de actividades de carácter doméstico, es un tema que debe ser tomado con cuidado. A priori, podría pensarse que este alto valor en realidad estaría subestimando el peso de la discapacidad como causal real de la inactividad. Sin embargo, la evidencia indica que dicho porcentaje es cerca del 60% en el caso de la PET femenina inactiva sin discapacidad, lo cual sugiere tomar con cuidado un razonamiento como el anterior.

Características de la PET con discapacidad

¿Cuáles son las características básicas de la PET con discapacidad? A partir de la información provista por el cuadro 23 es posible darnos una idea al respecto. Si tomamos en cuenta las relaciones de parentesco dentro del hogar, encontramos que el 36% de la PET con discapacidad está constituida por jefes o jefas de hogares, mientras que el 33% por hijos o hijas. Le siguen en orden de importancia, los padres/suegros y otros parientes, con 10% respectivamente (ver gráfico 13).

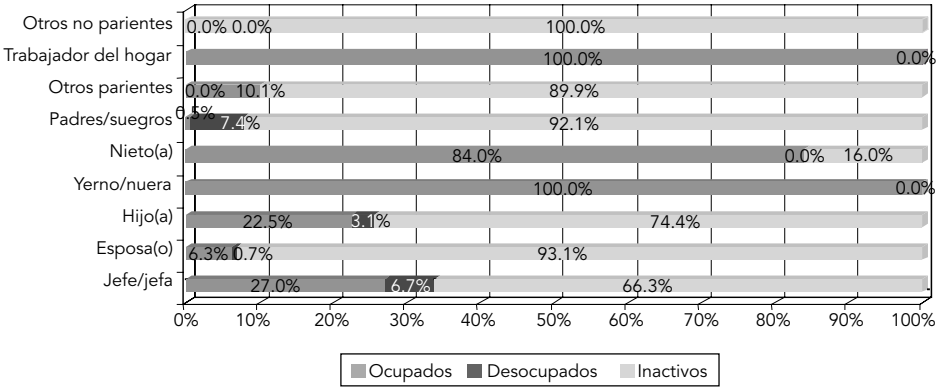
CUADRO 23
CARACTERÍSTICAS DE ACTIVIDAD DE LA PET CON DISCAPACIDAD,
CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

	PEA		Inactivos	Total PET
	Ocupados	Desocupados		
Total discapacitados	20.2	4.2	75.6	141,643
Parentesco-Hogar				
Jefe/jefa	9.8	2.4	24.1	36.3
Esposa(o)	0.5	0.1	8.2	8.8
Hijo(a)	*7.4*	*1.0*	24.5	32.9
Yerno/nuera	0.0	0.0	0.0	1.4
Nieto(a)	1.1	0.0	0.2	1.4
Padres/suegros	0.1	0.7	9.1	9.9
Otros parientes	1.0	0.0	8.7	9.7
Trabajador del hogar	0.2	0.0	0.0	0.2
Otros no parientes	0.0	0.0	0.9	0.9
Parentesco-Núcleo				
Jefe/jefa	12.2	3.2	39.3	54.6
Esposa(o)	0.6	0.1	9.9	10.5
Hijo(a)	7.4	1.0	26.4	34.8
Nivel de educación				
Sin nivel	2.1	0.0	17.6	19.7
Primaria	3.6	0.8	29.3	33.7
Secundaria	10.5	2.6	21.1	34.2
Superior no Universitaria	2.0	0.0	4.7	6.7
Superior Universitaria	2.0	0.8	3.0	5.8

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Como era de esperarse, existen diferencias importantes entre las distintas categorías bajo análisis en relación a los indicadores laborales básicos. Así, por ejemplo, los cónyuges muestran la tasa de inactividad laboral más alta, la misma que se sitúa por encima del 93%, seguidos muy de cerca por los padres/suegros con 92%. En el caso de los jefes del hogar dicho valor es de un 66%.

GRÁFICO 14
CARACTERISTICAS DE LA PET CON DISCAPACIDAD, SEGÚN RELACIONES DE PARENTESCO EN EL HOGAR, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



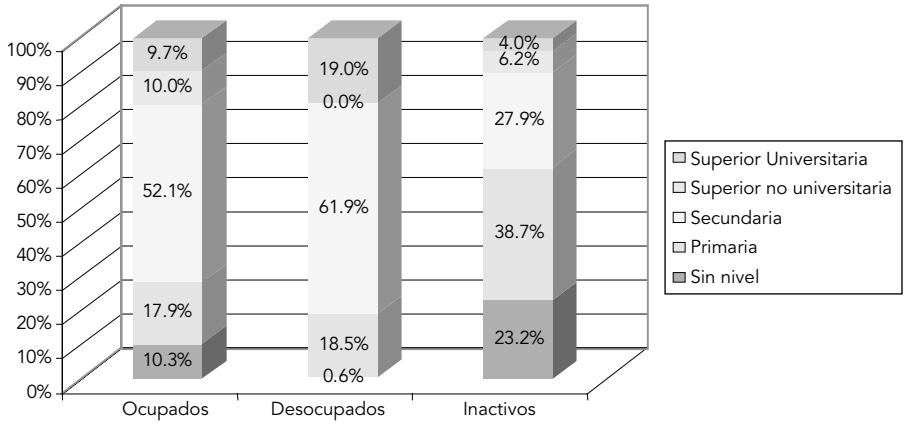
Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

En el caso de los ocupados, se puede observar que los cónyuges y los padres/suegros tienen las tasas más bajas de ocupación (6.3% y 0.5%, respectivamente), mientras que –por su parte– los jefes y jefas del hogar alcanzan una tasa de ocupación de 27%.

Veamos ahora las características educativas de la PET con discapacidad. De acuerdo con la información disponible, cerca del 62% de la PET con discapacidad en condición de inactivos, no han logrado alcanzar algún nivel educativo o sólo disponen de educación primaria (ver gráfico 14). Dicho porcentaje es inferior, tanto en el caso de los desocupados como en el de los ocupados, aunque ligeramente mayor para el caso de estos últimos respecto a los primeros. Un dato interesante a resaltar es que cerca del 10% de la PET con discapacidad inactiva tiene algún nivel de educación superior.

Nótese también que cerca del 20% de los desocupados tiene educación superior universitaria frente a un 9% de los ocupados que la tienen. A pesar de ello, los ocupados con educación universitaria son un porcentaje más alto de la PET que aquellos desocupados (2% y 0.8%, respectivamente). Sin embargo. El hecho de que más de la mitad de la PET con discapacidad, que tiene educación superior universitaria, se encuentre en condición de inactividad, es un problema que debería llamarnos poderosamente la atención, pues parecería sugerirnos que asegurar mayores niveles de instrucción para este grupo es insuficiente a fin de mejorar sus condiciones de inserción laboral.

GRÁFICO 15
DISTRIBUCIÓN DE LA PET CON DISCAPACIDAD, SEGÚN RELACIONES DE PARENTESCO EN EL HOGAR, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

El gráfico 15 nos puede ayudar a aclarar un poco más el panorama. Como se observa, a medida que se incrementa el nivel educativo, la tasa de inactividad de las personas con discapacidad tiende a disminuir. Sin embargo, en el mejor de los casos, dichas tasas se mantienen significativamente altas todavía, ubicándose a niveles comparables con la tasa de inactividad de las mujeres en general. Nótese también que casi no hay ganancias en términos de reducción de los niveles de actividad cuando se accede a la educación primaria. Así, mientras que el acceso a la educación primaria representa sólo una reducción de 2 puntos porcentuales, en la tasa de inactividad de las personas con discapacidad respecto al nivel anterior, el acceso a la educación secundaria implica una reducción de 25 puntos porcentuales. De ello se desprende que uno de los principales retos de las políticas públicas para personas con discapacidad, debería enfocarse a elevar el piso educativo de este sector.

Niveles de participación de las personas con discapacidad, por grupos de edades: el género importa

Hemos visto líneas atrás que los niveles de participación de las personas con discapacidad son bastante más bajos que aquellos correspondientes a la PET sin discapacidad, y más bajo aún en el caso de las mujeres. ¿Existen diferencias sustantivas cuando tomamos en cuenta adicionalmente la variable edad? El cuadro 24 y los gráficos siguientes nos dan luces al respecto.

CUADRO 24

TASA DE PARTICIPACIÓN DE LA PET CON Y SIN DISCAPACIDAD, SEGÚN GÉNERO Y GRUPO DE EDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

	PCD		No PCD	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	29.3	17.3	74.1	54.6
14-20	4.3	0.0	31.1	30.1
21-25	85.2	60.1	76.7	63.6
26-30	24.8	35.6	92.4	71.2
31-35	32.2	32.0	97.4	70.0
36-40	35.5	61.1	98.0	71.7
41-45	61.6	14.1	99.1	69.9
46-50	54.8	44.0	96.7	61.8
51-55	44.1	1.0	92.5	59.9
56-60	19.7	1.8	87.7	37.7
61-65	1.1	38.1	62.0	29.8
65+	21.7	0.5	27.0	13.6

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

GRÁFICO 16

TASA DE INACTIVIDAD DE LA PET CON DISCAPACIDAD, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

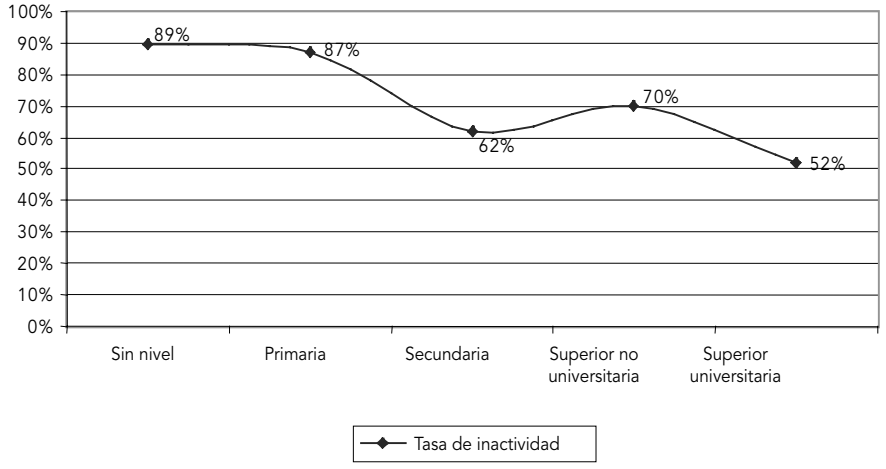
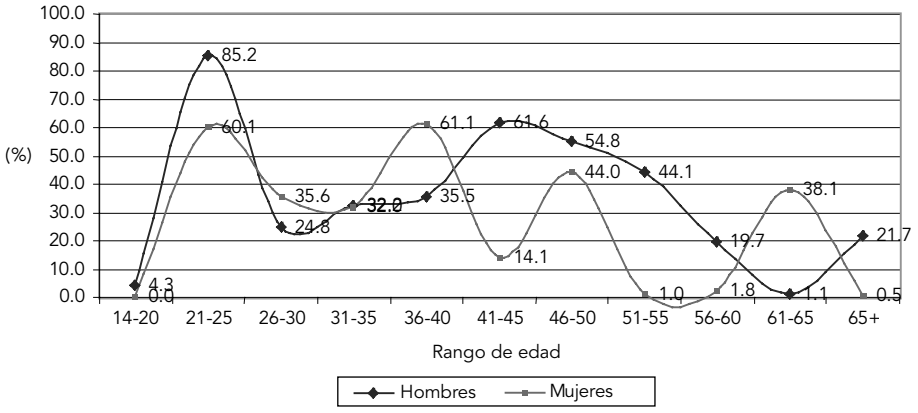


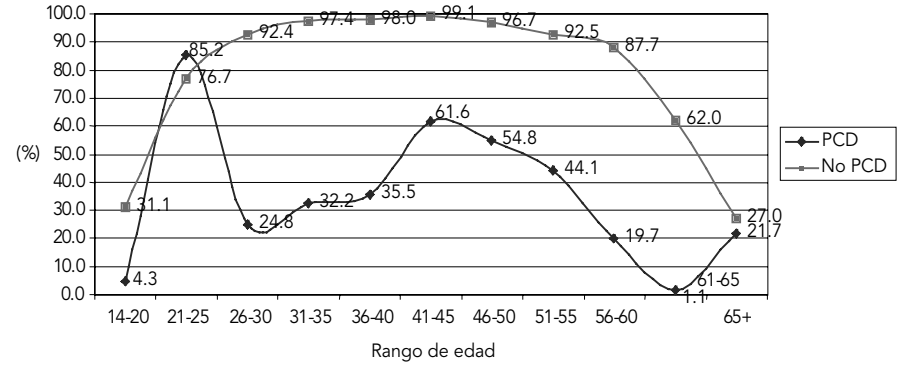
GRÁFICO 17
TASA DE PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, SEGÚN GÉNERO Y EDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

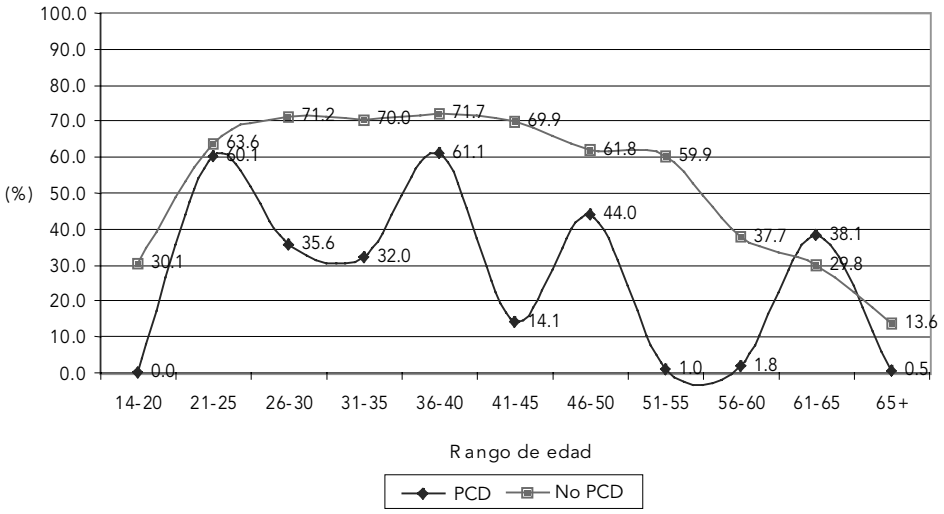
Un primer elemento importante a evaluar consiste en precisar las diferencias de género existentes a través del ciclo de vida, para el caso de las personas con discapacidad en términos de sus niveles de participación laboral. De acuerdo con la información recogida en el gráfico 17, la tasa de participación masculina es consistentemente más alta que la femenina a través de los diversos tramos de edad, a excepción de dos de ellos. Nótese el comportamiento bastante errático del indicador a través de los grupos de edad, lo cual podría reflejar en realidad las limitaciones de la información disponible ya señaladas con anterioridad.

GRÁFICO 18
DIFERENCIAS EN TASA DE PARTICIPACIÓN MASCULINA, SEGÚN EDAD Y PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

GRÁFICO 19
DIFERENCIAS EN TASA DE PARTICIPACIÓN FEMENINA, SEGÚN EDAD Y PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Comparemos ahora a cada género con sus pares sin discapacidad. El gráfico 18, nos brinda información respecto a la situación del género masculino. Como se observa, existen marcadas diferencias entre las tasas de participación a través de los rangos de edad. Salvo el tramo de 21 a 25 años, la tasa de participación de los hombres con discapacidad es entre 1.5 y 60 veces menor que en caso de los hombres sin ésta. Tómese nota también que la declinación de la tasa de participación para el caso de las personas con discapacidad ocurre entre los 41 y 50 años, mientras que en el caso de las personas sin discapacidad dicho hecho ocurre entre los 56 y 60 años. Es decir, los hombres con discapacidad tienden a abandonar el mercado laboral mucho antes que aquellos sin ésta.

En el caso de las mujeres, la situación parece ser similar, aunque las diferencias son sustancialmente menores. Como puede observarse, el comportamiento de la tasa de participación de las mujeres con discapacidad es bastante errático a través de los tramos de edad, pero en la mayor parte del ciclo de vida se encuentra situada muy por debajo de la tasa de las mujeres sin aquella. Por esa razón, no es posible saber a partir de qué tramo de edad empieza a declinar la participación de la mujer con discapacidad en el mercado laboral.

Respuesta laboral de los hogares frente a la discapacidad

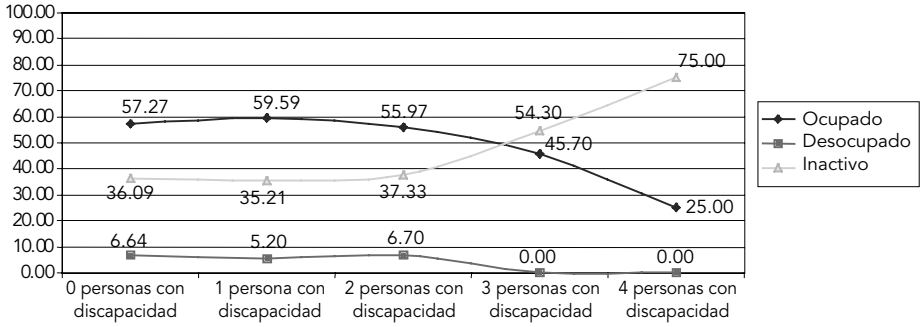
¿Cómo responden los hogares en términos laborales ante la presencia de miembros con discapacidad en su seno? Es de esperarse que los demás miembros del hogar se vean en la necesidad de modificar sus decisiones de trabajo a fin de adaptarse a las nuevas circunstancias. Una forma de evaluar el tema consiste en comparar los indicadores básicos del mercado de trabajo entre los hogares que tienen miembros con discapacidad con aquellos que no los tienen. El cuadro 25 y los gráficos que siguen nos serán útiles para ello.

CUADRO 25
INDICADORES DE MERCADO LABORAL DE LOS HOGARES CON MIEMBROS CON DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

Número de discapacitados en su hogar (incluyéndose)	No discapacitados (% de PET sin discapacidad)		
	Ocupado	Desocupado	Inactivo
0 personas con discapacidad	57.27	6.64	36.09
1 persona con discapacidad	59.59	5.20	35.21
2 personas con discapacidad	55.97	6.70	37.33
3 personas con discapacidad	45.70	0.00	54.30
4 personas con discapacidad	25.00	0.00	75.00

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

GRÁFICO 20
INDICADORES DE MERCADO LABORAL DE LOS HOGARES, SEGÚN NÚMERO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

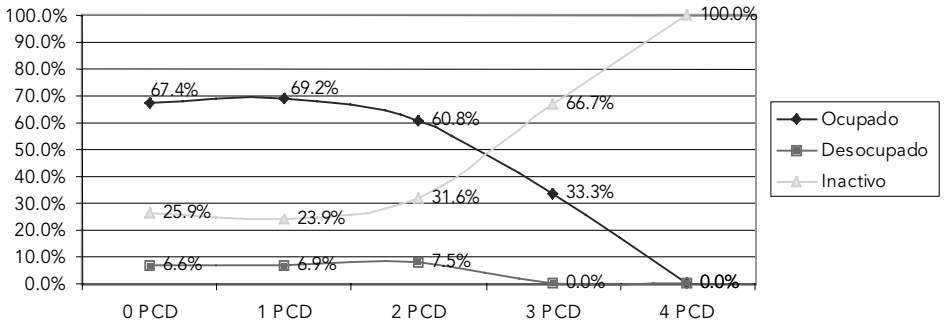
Tal y como sospechábamos, los tasas de inactividad se incrementan a medida que aumenta el número de miembros del hogar con discapacidad. Sin embargo, es importante anotar que casi no hay diferencia alguna entre los hogares que no

tienen miembros con discapacidad de aquellos que tienen sólo un miembro con ésta. En caso de los hogares con más de dos miembros con discapacidad se observan diferencias significativas.

¿Hay diferencias de género importantes? El gráfico 21 nos brinda información para el caso de los hombres. Como se observa, el patrón es muy similar al sugerido por el gráfico anterior, con la excepción de que las pendientes de las curvas de inactividad y ocupación son mucho más pronunciadas.

GRÁFICO 21

INDICADORES DE MERCADO LABORAL DE LA PET FEMENINA EN LOS HOGARES CON PERSONAS CON DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



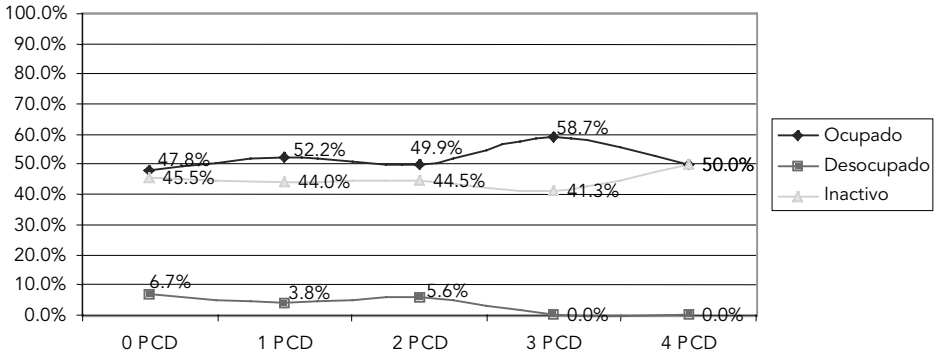
Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Cosa distinta ocurre en el caso de las mujeres. Sorprendentemente, no hay cambios sustantivos en los indicadores analizados a medida que se incrementa el número de miembros del hogar con discapacidad. Este hallazgo requiere ser tomado con cuidado debido al poco número de observaciones en la muestra y requerirá de un mayor análisis en el futuro (ver gráfico 22).

Otro tema de importancia en relación al comportamiento de las personas con familiares con discapacidad, pasa por establecer si existen diferencias sustantivas respecto a los motivos esgrimidos al ser consultados acerca de su condición de inactividad, en comparación con aquellos que no los tienen. De acuerdo con la información a nuestro alcance, no existe evidencia que soporte la tesis de que ambos grupos tienen un patrón de comportamiento diferenciado, salvo una ligera diferencia para el caso de los varones respecto al tema de espera por inicio de trabajo dependiente. Así, mientras que solamente un 2.3% de personas sin familiares con discapacidad se encuentra esperando el inicio de un trabajo dependiente, cerca del 10% de aquellos que tienen por lo menos un familiar con discapacidad se encuentra en la misma condición (ver cuadro 26).

GRÁFICO 22

INDICADORES DE MERCADO LABORAL PARA LA PET FEMENINA EN LOS HOGARES CON PERSONAS CON DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

CUADRO 26

COMPORTAMIENTO DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE INACTIVIDAD, CON Y SIN FAMILIARES CON DISCAPACIDAD, SEGÚN GÉNERO, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

	Hombre	Mujer
Personas sin miembro de hogar discapacitado	**100.0**	**100.0**
Esperando el inicio de un trabajo dependiente	2.3	0.7
Estudiando	55.1	26.9
Quehaceres del hogar	14.4	61.8
Vivía de su pensión o jubilación u otras rentas	19.3	5.3
Enfermo o incapacitado	3.5	2.7
Otro	5.3	2.6
Personas con por lo menos un familiar discapacitado	**100.0**	**100.0**
Esperando el inicio de un trabajo dependiente	9.7	0.0
Estudiando	56.5	29.0
Quehaceres del hogar	4.2	58.5
Vivía de su pensión o jubilación u otras	19.0	4.0
Enfermo o incapacitado	5.1	4.7
Otro	5.6	3.7

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

¿En qué sectores trabajan las personas con discapacidad? Aproximaciones a un perfil ocupacional

Hemos visto hasta ahora algunas características generales de las condiciones de trabajo de la población con discapacidad. En las líneas que siguen vamos a tratar

de darnos una idea más cabal respecto al tipo de ocupaciones que desempeñan las personas con discapacidad, a partir de la información contenida en el cuadro 27 y en los gráficos siguientes.

CUADRO 27

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA, SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD Y GÉNERO POR RAMA DE ACTIVIDAD Y GRUPO OCUPACIONAL, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

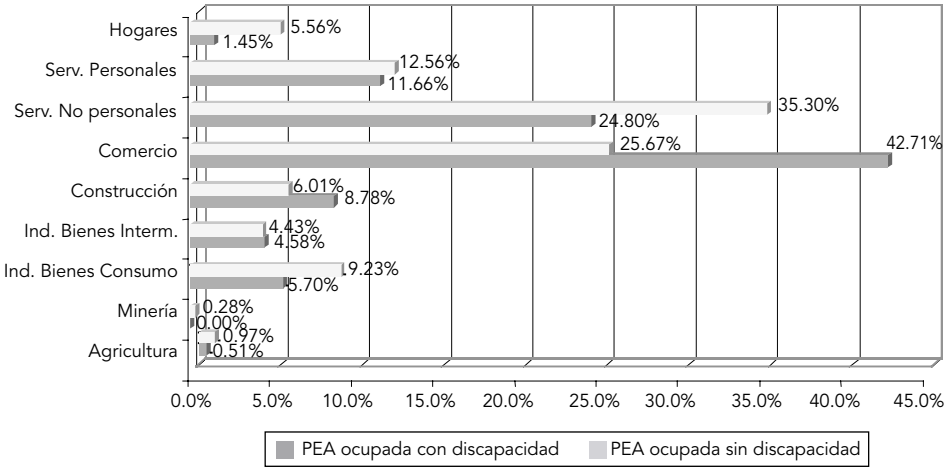
	No discapacitados		Discapacitados	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Total ocupados	**2,039,103**	**1,579,072**	**21,154**	**7,443**
Actividad				
Agricultura	1.5	0.3	0.7	0.0
Minería	0.4	0.1	0.0	0.0
Ind. Bienes Consumo	9.8	8.5	7.1	1.8
Ind. Bienes Interm.	6.4	1.9	6.2	0.0
Construcción	10.5	0.2	11.9	0.0
Comercio	19.3	33.8	33.5	68.9
Serv. No personales	41.4	27.5	32.3	2.8
Ser. Personales	10.2	15.6	7.8	22.6
Hogares	0.5	12.1	0.6	3.8
Grupos ocupacionales de ocupación principal				
Profesionales, técnicos y afines	18.0	18.9	13.0	1.1
Gerentes, administrativos y funcionarios	2.0	0.7	0.0	0.0
Empleados de oficina	7.8	9.9	10.7	2.2
Vendedores	14.8	34.2	27.3	69.7
Agricultura, ganadería y pesca	1.7	0.9	1.1	0.0
Mineros y canteros	0.1	0.0	0.0	0.0
Artesanos y operarios	22.9	7.1	14.6	1.8
Obreros y jornaleros	5.8	0.5	12.3	0.0
Conductores	12.5	0.3	7.3	0.0
Trabajadores de servicio	13.7	15.5	13.2	21.4
Trabajadores del hogar	0.5	12.1	0.6	3.8

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Una primera característica básica del perfil ocupacional de las personas con discapacidad es la alta proporción de personas dedicadas a actividades comerciales. Ello, junto con un importante 25% de personas con discapacidad que labora bajo el rubro de servicios no personales, configura un cuadro de empleo precario para este sector (cerca de un 70% del total).

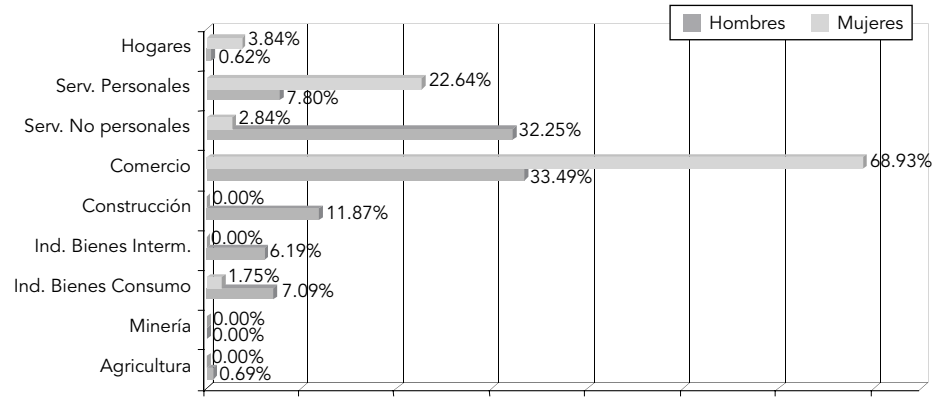
Esta característica general de la PEA con discapacidad cambia en forma importante cuando tomamos en cuenta las diferencias de género. Así, mientras que a nivel global cerca del 43% de la PEA con discapacidad se encuentra laborando en el sector comercio, dicho porcentaje se dispara hasta cerca del 70% para el caso de las mujeres. Para el caso de los hombres con discapacidad, dicho porcentaje representa menos de la mitad que para el caso de las mujeres (ver gráfico 23).

GRÁFICO 23
PEA OCUPADA, SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD Y PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

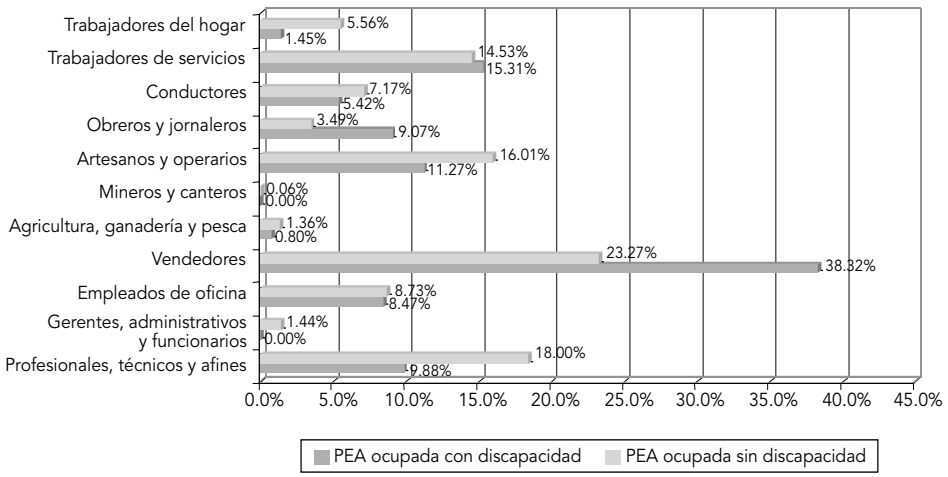
GRÁFICO 24
PEA OCUPADA CON DISCAPACIDAD SEGÚN GÉNERO Y TIPO DE ACTIVIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

¿En qué grupos ocupacionales se encuentran insertados, mayoritariamente, los trabajadores con discapacidad? Como se observa en el gráfico 25, cerca del 40% de la PEA ocupada con discapacidad se desempeña como vendedor frente a un 23% de los ocupados sin discapacidad que lo hace. Otro dato interesante es que cerca del 10% de los ocupados con discapacidad son profesionales y/o técnicos, poco más de la mitad de los ocupados sin discapacidad en el mismo grupo ocupacional (ver gráfico 25).

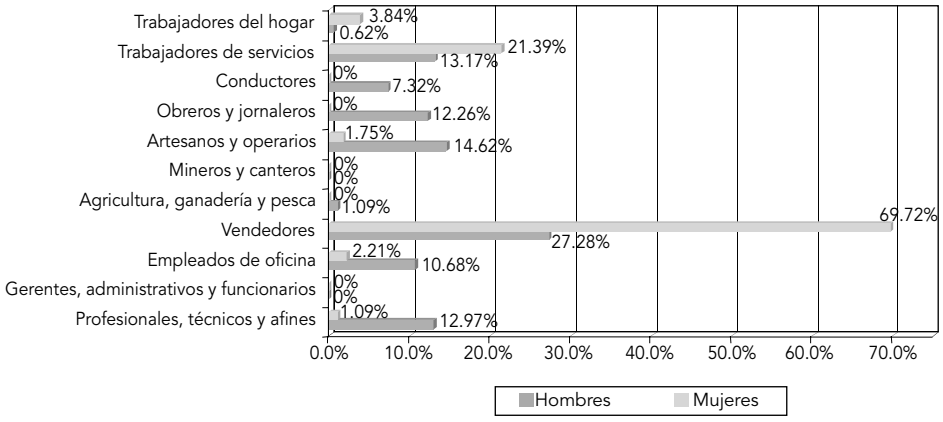
GRÁFICO 25
PEA OCUPADA, SEGÚN GRUPO OCUPACIONAL Y PRESENCIA DE DISCAPACIDAD
CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

En lo que se refiere a las diferencias de género entre ocupados con discapacidad, se observa nuevamente que las mujeres se encuentran en clara desventaja frente a sus pares masculinos. Cerca del 70% de las mujeres empleadas trabaja como vendedora mientras que solamente el 28% de los hombres realiza dicha actividad. Nótese también la baja proporción de mujeres con discapacidad desempeñándose en actividades profesionales y/o técnicas, y aquellas que trabajan como empleadas de oficina. Así, es claro que las mujeres con discapacidad se encuentran insertadas en empleos de menor calidad que sus pares masculinos (ver gráfico 26).

GRÁFICO 26
PEA CON DISCAPACIDAD OCUPADA, SEGÚN GÉNERO Y GRUPO OCUPACIONAL, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Finalmente, digamos algo respecto al tipo de ocupación que tienen las personas con discapacidad, según el tipo de discapacidad que tienen. Aunque el cuadro 28 puede darnos alguna idea al respecto, las limitaciones de la muestra no nos permite establecer con certeza un perfil definido al respecto. Lo que sí podemos hacer, con un relativo mayor nivel de confianza, es precisar cuáles son los patrones de actividad, según el tipo de discapacidad.

Como se observa en el gráfico 27, los niveles de inactividad son significativamente altos, independientemente del tipo de discapacidad, aunque sí se observan diferencias importantes según el tipo de aquella. Una excepción al patrón general parece ser el caso de quienes han padecido de polio. Estos tienen una tasa de participación bastante similar al de los hombres sin discapacidad. Los casos más graves lo constituyen las personas con retardo mental, los mudos, sordos y ciegos totales, que muestran niveles de inactividad por encima del 95%.

Respecto a los niveles de ocupación, es importante notar que la gravedad de la discapacidad juega un rol importante en las perspectivas de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Tal y como sospechamos en nuestras hipótesis preliminares, aquellos con discapacidades parciales tienen mejores niveles de ocupación con relación a quienes padecen de discapacidades que implica la pérdida total de una función. Lo mismo se aplica al caso de quienes carecen de una extremidad superior o inferior.

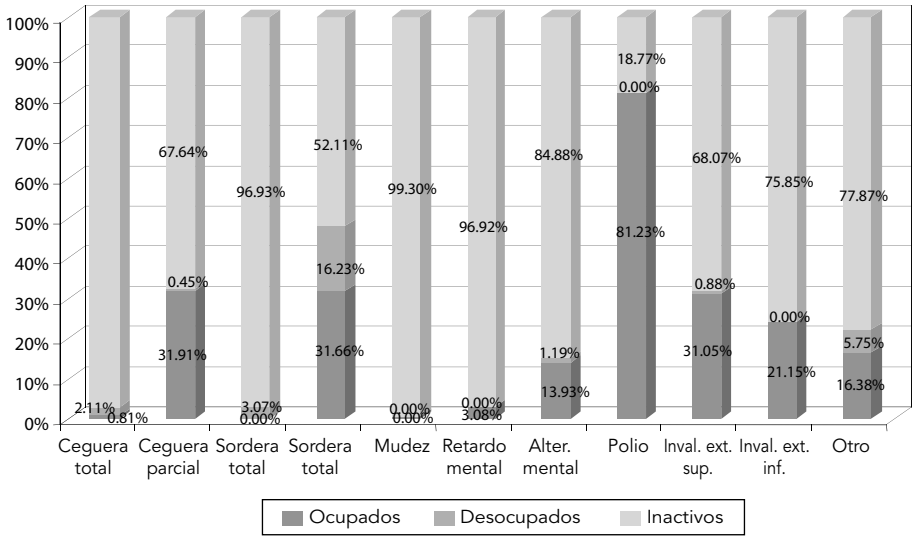
CUADRO 28

INDICADORES DE MERCADO LABORAL DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, POR TIPO DE DISCAPACIDAD Y GRUPO OCUPACIONAL, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

Ocupación principal	Tipo de dIscapacidad											Total con impedi-mento	Sin impedi-mento
	Ceguera total	Ceguera parcial	Sordera total	Sordera parcial	Mudez	Retardo mental	Alter. Menta.	Polio	Inval. ext. sup.	Inval. ext. inf.	Otro		
Total	**1.19**	**16.52**	**1.08**	**14.61**	**4.76**	**12.76**	**7.70**	**1.37**	**2.74**	**9.23**	**28.04**	**141,643**	**6,304,384**
Ocupados	**0.01**	**5.27**	**0.00**	**4.62**	**0.03**	**0.39**	**1.07**	**1.11**	**0.85**	**2.23**	**4.59**	**20.19**	**57.4**
Profesionales, técnicos y afines	0.00	0.13	0.00	0.86	0.00	0.00	0.00	0.00	0.80	0.03	0.18	1.99	10.6
Gerentes, administradores y funcionarios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.8
Empleados de oficina	0.00	0.82	0.00	0.80	0.00	0.00	0.00	0.09	0.00	0.00	0.00	1.71	5.0
Vendedores	0.00	3.26	0.00	0.14	0.00	0.03	0.07	0.09	0.00	2.11	2.04	7.74	13.4
Agricultura, ganadería y pesca	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.12	0.16	0.8
Mineros y canteros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Artesanos y operarios	0.00	0.15	0.00	1.04	0.00	0.00	0.89	0.00	0.02	0.05	0.12	2.28	9.2
Obreros y jornales	0.00	0.00	0.00	1.74	0.00	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.83
Conductores	0.00	0.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.22	1.09	4.1
Trabajadores de servicios	0.01	0.04	0.00	0.03	0.03	0.18	0.12	0.93	0.00	0.02	1.72	3.09	8.3
Trabajadores del hogar	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.19	0.29	3.2
Desocupados	**0.03**	**0.08**	**0.03**	**2.37**	**0.00**	**0.00**	**0.09**	**0.00**	**0.02**	**0.00**	**1.61**	**4.23**	**6.6**
Inactivos	**1.16**	**11.17**	**1.05**	**7.61**	**4.73**	**12.36**	**6.54**	**0.26**	**1.86**	**7.00**	**21.83**	**75.58**	**36.1**

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

GRÁFICO 27
INDICADORES DE ACTIVIDAD LABORAL DE LA PET CON DISCAPACIDAD
SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Sin embargo, también es preciso reconocer que existen tipos de discapacidades parciales que, si bien muestran mayores niveles de participación, están también asociadas a mayores niveles de desocupación. Un caso grave parece ser el de los parcialmente sordos, que tienen una tasa de desempleo cercana al 34%, cerca del doble de la tasa de desempleo de las personas con discapacidad en general.

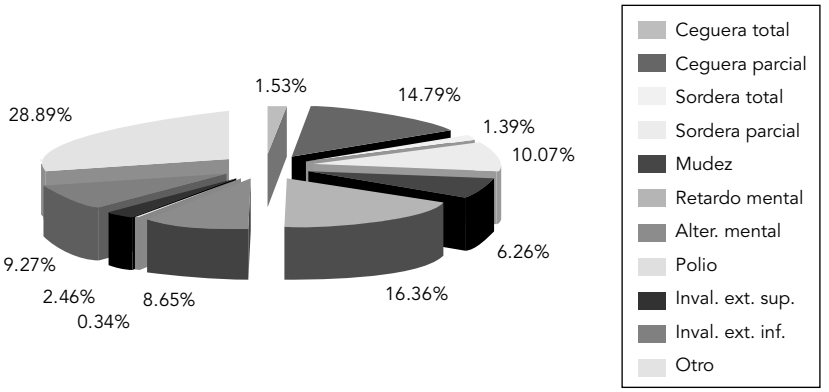
Distribución de las discapacidades entre categorías de actividad laboral

¿Qué tipos de discapacidades predominan entre las personas con discapacidad inactivas, empleadas y desempleadas? Hasta ahora hemos evaluado las categorías de actividad laboral dentro de cada tipo de discapacidad, por lo que un análisis de cómo se distribuyen las personas con discapacidad dentro de cada categoría de actividad, según su tipo de discapacidad, está pendiente aún. Veamos qué nos dicen las estadísticas.

Empecemos con el caso de los inactivos. Una primera mirada a la distribución de los inactivosm según tipo de discapacidad, sugiere que las discapacidades aglutinadas bajo el rubro de "otros" son las de mayor importancia, con cerca del 30% del total. Lo cual significaría que este grupo estaría sobre-representado dentro de esta categoría, toda vez que –de acuerdo a los datos del Censo de 1993- ésta

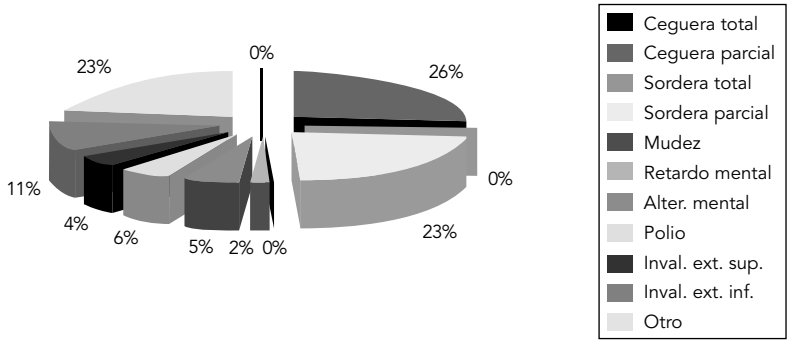
representa solamente el 8% de la población con discapacidad del país. Le sigue en importancia los retardados mentales, con un 17% del total, los cuales también se encuentran sobre-representados dentro de la PET con discapacidad inactiva, teniendo en cuenta que los datos censales sugieren que este grupo representa solamente un 12% de la población con discapacidad del país (ver gráfico 28).

GRÁFICO 28
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD INACTIVA, SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

GRÁFICO 29
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD OCUPADA, SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

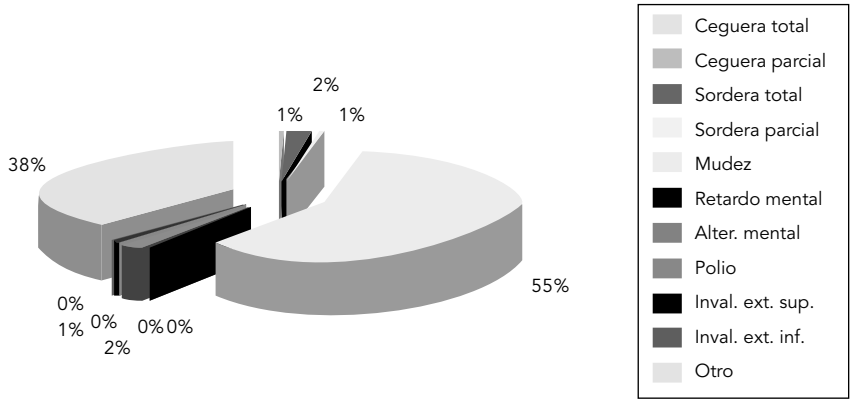


Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

En el caso de la PET con discapacidad ocupada, la evidencia empírica indica que son los ciegos parciales y los sordos parciales los dos grupos más importantes en la composición de los ocupados. Nótese también que aquellos que tienen estas mismas discapacidades, pero con mayor gravedad, prácticamente no tienen representación alguna, lo cual es coincidente con lo señalado líneas arriba, respecto al impacto de la gravedad de la discapacidad sobre la inserción laboral (ver gráfico 29).

Veamos ahora el caso de los desempleados. Como se desprende del gráfico 30, más de la mitad del total de las personas con discapacidad desempleadas son sordos parciales, en tanto que las demás discapacidades tienen una participación bastante pequeña y con relativa equidad en su distribución. Esto sugiere que los sordos constituyen un grupo laboralmente vulnerable dentro de la población con discapacidad, ya que representan al 56% del total de desempleados con discapacidad, a pesar de que equivalen a un 14% del total de la población con discapacidad, de acuerdo a los datos del Censo de 1993. Por esta razón, dicho sector debería recibir una atención especial a la hora de diseñar políticas públicas que promuevan la inclusión laboral de las personas con discapacidad del país.

GRÁFICO 30
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD DESEMPLEADA, SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD

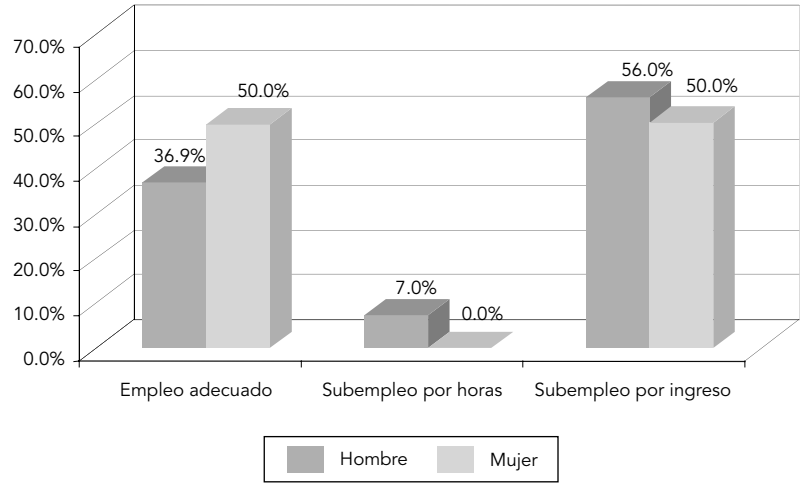


Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Una aproximación a la calidad del empleo de las personas con discapacidad

¿Tienen las personas con discapacidad empleos de menor calidad? La evidencia aportada líneas arriba sugiere que sí. El propósito de esta sección es aportar mayor evidencia que soporte esta idea. Como veremos, las diferencias entre aquellos que tienen una discapacidad frente a aquellos que no la tienen, en términos de acceso a empleos de calidad, parecen ser bastante significativas.

GRÁFICO 31
INDICADORES DE CALIDAD DEL EMPLEO DE LA PEA CON DISCAPACIDAD OCUPADA, SEGÚN GÉNERO, LIMA METROPOLITANA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares ,III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Para el caso de Lima Metropolitana, la información disponible sugiere que la proporción de subempleados con discapacidad es significativamente alta para ambos géneros (ver cuadro 29)[32]. Alrededor del 63% de la PEA masculina con discapacidad ocupada se encuentra subempleada, mientras que, 50% de su equivalente femenino se encuentra en la misma condición (ver gráfico 31).

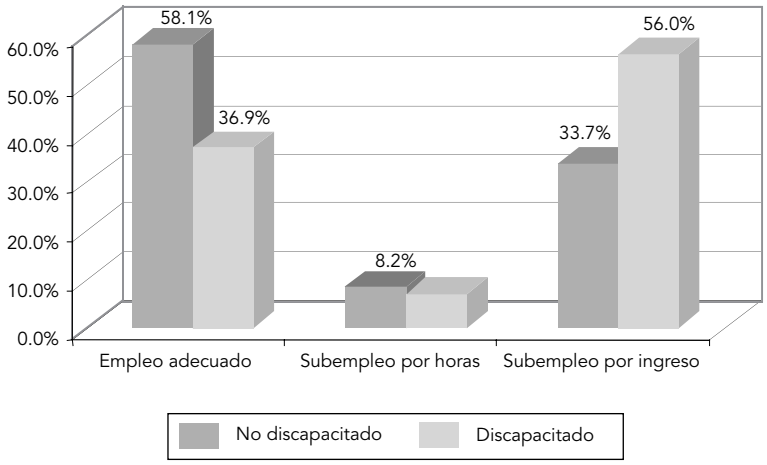
[32] Se realizan estimaciones sólo para el caso de Lima Metropolitana debido a que la información provista por la encuesta se limita a la ciudad capital.

CUADRO 29
INDICADORES DE MERCADO LABORAL SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD Y GÉNERO, LIMA METROPOLITANA, 2003

Nivel de empleo	No discapacitados		Discapacitados	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Total	**3,023,335**	**3,281,048**	**83,754**	**57,889**
Ocupados				
Empleo adecuado	39.2	21.6	9.3	6.4
Subempleo por horas	5.5	6.8	1.8	0.0
Subempleo por ingreso	22.7	19.8	14.2	6.4
Desocupados				
Desempleo cesante	5.6	5.6	4.1	2.3
Desempleo aspirante	1.1	0.9	0.0	2.2
Inactivo	**25.9**	**45.4**	**70.7**	**82.7**

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

GRÁFICO 32
INDICADORES DE CALIDAD DEL EMPLEO DE LA PEA MASCULINA OCUPADA, SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA METROPOLITANA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

¿Son significativas las diferencias con sus pares sin discapacidad? Veamos el caso de los hombres, primero. A partir de la información provista por el gráfico 32, podemos concluir que las diferencias son importantes. Así, mientras que el 50% de la PEA masculina sin discapacidad ocupada se encuentra adecuadamente em-

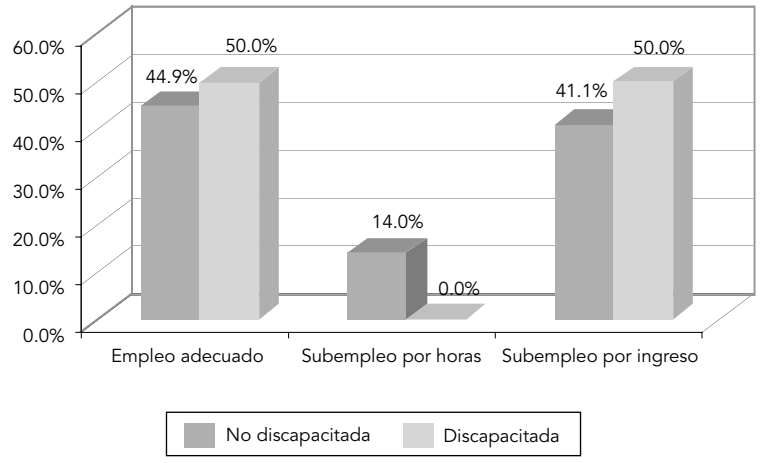
pleada, solamente el 35% de su equivalente masculino con discapacidad se hallaba en similar condición. En el caso del subempleo, vemos que cuando de subempleo por horas se trata las diferencias no son significativas. Lo contrario ocurre con el subempleo por ingresos: 56% de la PEA masculina con discapacidad ocupada lo padece frente a un 33% de sus pares sin discapacidad que lo hace (ver gráfico 32).

El caso de las mujeres es muy similar, aunque las diferencias son menos significativas que en el caso de sus pares masculinos. Los datos sugieren una ligera superioridad de las mujeres con discapacidad en términos de acceso a empleo adecuado. Sin embargo, el hecho de que a su vez este grupo tenga mayores niveles de subempleo por ingresos (un 10% más alto que en el caso de la PEA femenina ocupada sin discapacidad), indica que lo anterior debe ser tomado con cuidado (ver gráfico 33).

Otra manera de evaluar la calidad del empleo de las personas con discapacidad consiste en evaluar el número de horas que dedican al trabajo. Es posible establecer, a nivel conceptual, la existencia de una relación negativa entre la extensión de la jornada de trabajo y la calidad del empleo, sobre todo en el caso de los trabajadores dedicados a actividades informales. No hay que olvidar que tal y como hemos discutido en esta sección, un porcentaje significativo de los trabajadores con discapacidad se dedica a actividades que podrían ser tipificadas como informales.

GRÁFICO 33

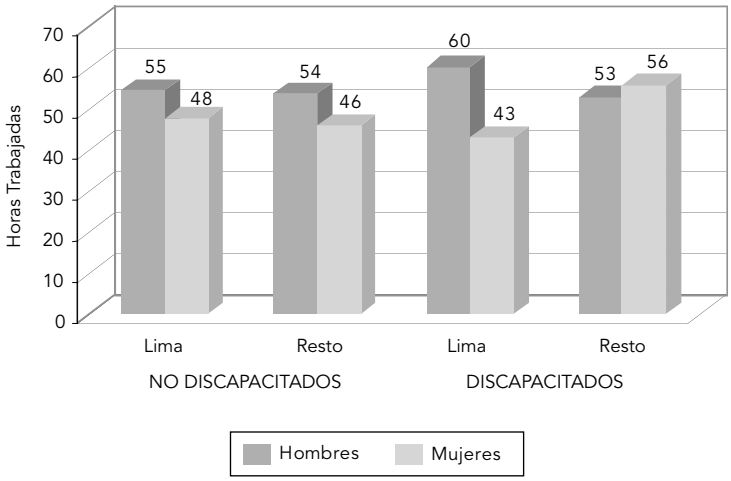
INDICADORES DE CALIDAD DEL EMPLEO DE LA PEA FEMENINA OCUPADA SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA METROPOLITANA, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Veamos si los datos confirman nuestra hipótesis. Como se observa en el gráfico 34, parece que la hipótesis es válida parcialmente. En el caso de Lima, se observa que los hombres con discapacidad trabajan en promedio cinco horas más a la semana que sus pares sin discapacidad. Para el resto de ciudades no parece haber mayor diferencia.

GRÁFICO 34
HORAS TRABAJADAS DE LA PEA OCUPADA, SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD Y GÉNERO, LIMA METROPOLITANA Y RESTO DE CIUDADES, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

En el caso de las mujeres, parece ocurrir la situación inversa. Para el caso de Lima, los datos sugieren que la mujer con discapacidad trabaja cinco horas menos a la semana que las mujeres sin discapacidad. En el resto de ciudades la situación es al revés: La mujer con discapacidad trabaja diez horas más que su par sin discapacidad.

Nótese, además, que cerca del 46% de la PEA con discapacidad ocupada trabaja en un rango de 60 a más horas a la semana para el caso de Lima Metropolitana. Dicho porcentaje es del 36% en el caso de la PEA sin discapacidad. En el caso del resto urbano el patrón es similar, independientemente de la discapacidad (ver cuadro 30).

CUADRO 30

HORAS TRABAJADAS POR LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA, SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA Y RESTO DE CIUDADES, 2003

Horas trabajadas	No discapacitados		Discapacitados	
	Lima	Resto	Lima	Resto
Horas promedio trabajadas				
Hombres	54.6	53.8	60.3	52.8
Mujeres	47.6	46.0	43.0	55.8
Rango de horas normales semanales				
Menos de 15	3.7	5.3	0.0	4.6
15 a 34	14.9	19.7	12.6	10.6
35 a 47	18.9	17.3	22.0	24.3
48	11.4	8.3	5.2	4.0
49 a 59	14.7	13.8	14.6	22.1
60 a más	36.5	35.6	45.6	34.3

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Ingresos por trabajo de las personas con discapacidad

¿Ganan los trabajadores con discapacidad ingresos más bajos que los trabajadores sin ésta? A priori uno podría esperar que los ingresos de los primeros sean en promedio más bajos. Veamos si los datos confirman esta suposición (ver cuadro 31).

CUADRO 31

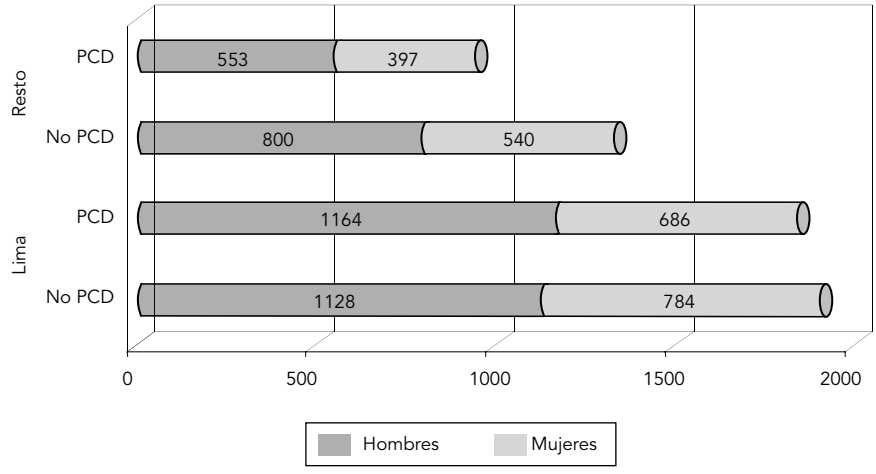
INGRESO LABORAL DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA, SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA Y RESTO DE CIUDADES, 2003*

Categorías	No discapacitados		Discapacitados	
	Lima	Resto	Lima	Resto
Sexo				
Hombres	1,128	800	1,164	553
Mujeres	784	540	686	397
Nivel de educación				
Sin nivel o inicial	278	298	649	239
Primaria	541	412	1,606	341
Secundaria	707	580	685	398
Superior no universitaria	905	788	886	860
Superior universitaria	2,076	1,144	2,607	1,911
Parentesto-Hogar				
Jefe de hogar	1,301	870	1,489	749
No jefe de hogar	755	520	673	296
Parentesco-Núcleo				
Jefe	1,301	870	1,489	749
No jefe	750	527	611	299

* Ingreso total por trabajo real de julio del 2003 para Lima Metropolitana; y real a agosto, para el resto de ciudades.
Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

En el caso de Lima Metropolitana no parece haber diferencias sustantivas entre los ingresos de los trabajadores que tienen discapacidad, con aquellos que no la tienen. Sin embargo, la situación sí es distinta para la mujer con discapacidad, la misma que no sólo gana apenas el 58% de lo que ganan sus pares masculinos, sino que, además, recibe 100 soles menos que el ingreso de las mujeres sin discapacidad (ver gráfico 35).

GRÁFICO 35
INGRESO PROMEDIO POR TRABAJO, SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD Y GÉNERO, ENTORNO 2003



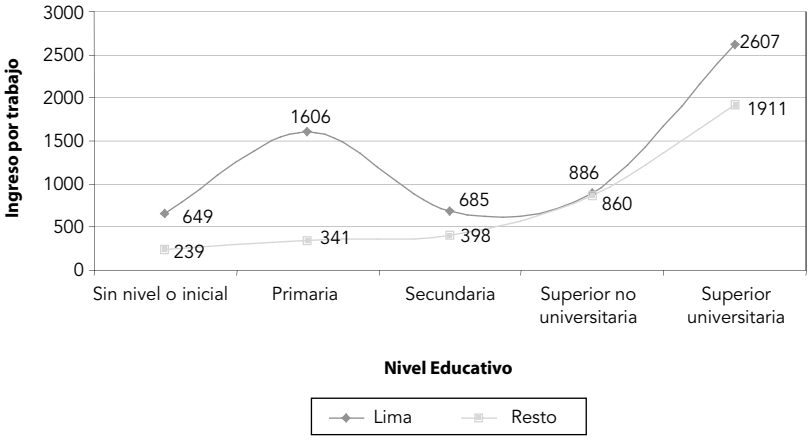
Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Como esperábamos, el ingreso por trabajo es mucho menor en el resto de ciudades. Nótese, sin embargo, que es mucho más bajo para el caso del trabajador con discapacidad que para aquel que no tiene dicha condición, independientemente del género. Así, mientras que en el caso de los hombres el ingreso del trabajador sin discapacidad, en el resto de ciudades, representa el 70% del ingreso de sus pares de Lima Metropolitana, para el caso de los trabajadores con discapacidad dicha proporción llega a representar apenas el 48% de lo que ganan sus pares discapacitados en la capital.

En el caso de las mujeres se repite el patrón anterior, aunque con brechas bastante menores. Así, mientras que el ingreso de las mujeres sin discapacidad, en el resto de ciudades, equivale al 69% del ingreso de sus pares limeñas, cuando se trata de la mujer con discapacidad dicho porcentaje es de 58%. Estos datos su-

gieren importantes diferencias en términos de ingreso entre los trabajadores con discapacidad en razón al género y la ciudad en donde viven .

GRÁFICO 36
DIFERENCIAS DE INGRESOS PROMEDIO POR TRABAJO DE LA PEA OCUPADA CON DISCAPACIDAD, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y ENTORNO, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

¿Son importantes las diferencias educativas para explicar las diferencias de ingresos entre las personas con discapacidad? La información disponible parece dar sustento a una respuesta afirmativa. En efecto, a medida que se incrementa el nivel educativo, sucede lo mismo con los ingresos promedios de las personas con discapacidad, tanto en Lima como en el resto de ciudades. Nótese que la pendiente de la curva se vuelve más empinada en el tránsito de la educación secundaria a la superior, lo cual indica que el retorno a la educación sería importante a partir de dicho tramo. Ello es válido tanto para Lima como para el resto de ciudades, aunque la pendiente más alta para el caso de Lima estaría indicando que dicho retorno sería más importante en la ciudad capital.

Cuando comparamos estos resultados de las personas con discapacidad, frente a la información provista en el cuadro 32, para el caso de las personas que no tienen discapacidad, encontramos que para cada nivel educativo el ingreso promedio es similar o mucho más alto para las personas con discapacidad. Esto parecería ser un contrasentido con toda la demás información que señala claras desventajas de las personas con discapacidad frente a quienes no tienen dicha condición.

A fin de lograr una mayor aproximación al análisis de los diferentes ingresos entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad, es importante dejar los promedios y evaluar la forma de la distribución. En el cuadro 33 presentamos las principales medidas de posición de ambas distribuciones de ingresos.

CUADRO 33
INGRESO LABORAL DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA, SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA Y RESTO DE CIUDADES, 2003*

	Lima	Resto
No discapacitado		
Máximo	34,257	17,511
Medio	978	686
Mediano	599	499
Discapacitado		
Máximo	5,051	4,897
Medio	1,042	507
Mediano	563	342

* Mediana del ingreso total por trabajo real de julio del 2003 para Lima Metropolitana; y real a agosto, para el resto de ciudades.
Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Como se observa, si bien el ingreso medio de las personas con discapacidad en Lima aparece como más alto que el de las personas sin discapacidad, el valor máximo que puede alcanzar una persona con discapacidad equivale a la sétima parte de lo que puede alcanzar una persona sin discapacidad. Nótese que la muestra, muy pequeña para el caso de las personas con discapacidad, no nos permite estar tan seguros con respecto a esto último. Sin embargo, es altamente probable que estas distancias sean importantes. En el resto de ciudades, sí se observa una diferencia de ingresos medios que favorece a los no discapacitados.

Otra forma de evaluar ambas distribuciones es tomar como base de comparación la mediana de ingresos[33]. Como se observa, la mediana de ingresos de los no discapacitados es mayor que el de las personas con discapacidad, tanto en Lima como en el resto de ciudades. Es más, esto es válido no sólo para la mediana de ingresos de todas las ciudades sino también en cada una de ellas. De acuerdo con el cuadro 34, la diferencias en la mediana de ingresos entre personas con dis-

[34] La mediana es el valor que parte a una distribución en la mitad. De acuerdo a muchos autores, dicho indicador es mejor que la media para describir la función de densidad de frecuencias de una distribución típica de ingresos como la normal. Para detalles técnicos al respecto, véase Mitnik (1999).

capacidad y personas sin discapacidad, varía desde 36 soles para el caso de Lima, a 396 soles, para el caso de Huancavelica.

CUADRO 34
DIFERENCIA DE INGRESO LABORAL ENTRE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA, CON Y SIN DISCAPACIDAD, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003*

Ciudad	No discapacitados	Discapacitado	Diferencia de ingresos
Lima Metropolitana	599	563	36
Cerro de Pasco	600	500	100
Tumbes	450	335	115
Chachapoyas	401	260	141
Abancay	604	453	151
Puerto Maldonado	601	401	200
Piura	452	250	202
Huancavelica	762	367	396

* Mediana del ingreso total por trabajo real de julio del 2003 para Lima Metropolitana; y real a agosto, para el resto de ciudades.
Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia

Estrategias de búsqueda y razones de no búsqueda de empleo

¿Qué es lo que hacen las personas con discapacidad para buscar empleo? ¿Cuáles son las razones por las que no lo buscan? ¿Existen diferencias sustantivas con relación a los no discapacitados? Vamos a ayudarnos del cuadro 35 para responder a estas preguntas.

CUADRO 35
ESTRATEGIAS DE BÚSQUEDA DE EMPLEO, CIUDADES DE LA MUESTRA, 2003

Estrategias	No discapacitados	Discapacitados
¿Por qué no buscó trabajo?		
No hay trabajo	24.3	14.9
Se cansó de buscar	3.0	0.9
Por su edad	15.9	46.4
Falta de experiencia	4.7	0.0
Sus estudios no lo permiten	13.4	5.2
Quehaceres del hogar no lo permiten	28.1	0.2
Salud	3.5	31.3
Falta de capital	0.9	0.0
Otro	3.7	0.0
Ya encontró trabajo	0.3	0.0

Si buscó trabajo	2.2	1.2
¿Qué hizo para buscar trabajo?		
Empleador / patrono	25.7	3.9
Agencia de empleo / bolsa de trabajo	12.6	40.4
Sólo amigos, parientes	26.8	38.3
Sólo leyó avisos	31.6	17.4
Otro	1.7	0.0
No hizo nada para conseguir trabajo	1.6	0.0

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Respecto a la primera pregunta, la información muestra diferencias importantes entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad. En el caso de las personas con discapacidad, alrededor del 40% buscó trabajo por medio de agencias de empleo y bolsas de trabajo (frente a un 13% de personas sin discapacidad que lo hacen) mientras que un 38% recurrió solamente a parientes y amigos (27% para el caso de las personas sin discapacidad). Este resultado sugiere que los servicios de colocación son muy importantes para las personas con discapacidad, y debería llevarnos a reflexionar respecto a la necesidad de adaptar dichos servicios, de modo que puedan incorporar sus necesidades e intereses.

Respecto a las razones de no búsqueda, el 46% de las personas con discapacidad argumentó que no buscaba empleo por su edad, mientras que un 31% señaló que ello era por motivos de salud. En el caso de las personas sin discapacidad, la razón más importante de no búsqueda era las tareas del hogar. Nótese que mientras un 24% de las personas sin discapacidad respondió que "no hay trabajo", cuando se le consultó respecto a las razones de no búsqueda, sólo un 15% de personas con discapacidad dio la misma respuesta al ser consultada.

Acceso a seguridad social y pensiones

En lo que respecta al tema de seguridad social y pensiones, las diferencias entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad parecen no ser particularmente significativas en términos de acceso, aunque sí tal vez, en relación al financiamiento. Como podemos ver en el cuadro 36, el porcentaje de personas que no se encuentra afiliada a algún sistema de prestaciones de salud es bastante similar, tanto para personas con discapacidad, como para personas sin discapacidad en el caso de Lima (62% versus 65%, respectivamente). En el resto de ciudades, existe una diferencia de 6%, que favorece a los no discapacitados. En ambos casos el principal proveedor de servicios es EsSalud.

CUADRO 36

ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA METROPOLITANA Y RESTO DE CIUDADES, 2003

Seguridad Social	No discapacitados		Discapacitados	
	Lima	Resto	Lima	Resto
Población en Edad de Trabajo (PET)	5,802,316	502,068	127,502	14,141
Afiliación a sistema de prestaciones de salud				
Sólo EsSalud	26.8	30.6	35.9	27.1
Sólo seguro privado de salud	2.1	0.6	0.2	0.0
EsSalud y seguro privado de salud	2.1	0.6	1.8	0.0
Seguro privado de salud u otro	0.0	0.0	0.0	0.0
EsSalud y otro	0.0	0.0	0.0	0.0
Otro servicio de salud	3.9	2.1	0.0	0.5
Ninguno	65.0	66.0	62.1	72.5
¿Quién paga EsSalud? (sólo para afiliados a EsSalud				
Centro de trabajo	45.0	42.0	7.7	13.5
Ud. mismo	6.6	7.2	12.4	1.3
Es jubilado	13.8	10.6	50.6	37.7
Un familiar	33.7	39.2	29.2	37.9
Otro	0.9	1.0	0.0	9.6
¿Quién paga servicio privado de salud? (Sólo para afiliados a un seguro privado de salud)				
Centro de trabajo	37.2	8.7	0.0	0.0
Ud. mismo	27.1	46.5	0.0	0.0
Es jubilado	0.7	0.0	46.0	0.0
Un familiar	34.4	44.8	54.0	0.0
Otro	0.5	0.0	0.0	0.0
¿Quién paga otro servicio de salud? (Sólo para afiliados a otro servicio)				
Centro de trabajo	24.7	33.7	0.0	0.0
Ud. mismo	9.0	12.9	0.0	0.0
Es jubilado	11.4	5.4	0.0	39.3
Un familiar	52.2	46.9	0.0	60.7
Otro	2.7	1.0	0.0	0.0

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

En lo que se refiere al financiamiento, en el caso de los no discapacitados, el que paga los servicios de EsSalud es el centro de trabajo, en 45% de los casos. Esto contrasta con lo observado para el caso de las personas con discapacidad, en el cual apenas el 7% se encuentra en similar situación. Nótese que en el caso de las personas con discapacidad más del 50% son jubilados y en cerca de 30% de los casos, son familiares los que financian el acceso al servicio.

Para el caso de los servicios privados de salud la situación es bastante parecida. Así, mientras que para los no discapacitados es el centro de trabajo y las familias las que financian los servicios de salud, en 70% de los casos; para las personas con discapacidad, son los familiares y la condición de jubilados, lo que permite financiar el acceso a los servicios, en cerca del 100% de los casos. Como vemos, son las familias las que juegan un rol importante para el financiamiento de los servicios de salud de las personas con discapacidad.

En el tema de pensiones, también las diferencias entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad no parecen ser significativas. Así, el porcentaje de personas que no tienen acceso a sistemas de pensiones es casi el mismo en ambos grupos (79% versus 76% para Lima, y 80% versus 84%, para el resto de ciudades). En el caso de los que acceden, se observa que las personas con discapacidad son en su mayoría pensionistas del Estado, mientras que las personas sin discapacidad están en la mayoría de los casos afiliadas a una AFP. Esto podría explicarse por el hecho de que las personas con discapacidad tienen en promedio más edad que las personas sin discapacidad (ver cuadro 37).

CUADRO 37

AFILIACIÓN A SISTEMA DE PENSIONES DE LA PET, SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA METROPOLITANA Y RESTO DE CIUDADES, 2003

Sistema de pensiones	No discapacitados		Discapacitados	
	Lima	Resto	Lima	Resto
PET (Población en Edad de Trabajo)	5,802,316	502,068	127,502	14,141
AFP	11.2	11.6	1.7	1.3
ONP	5.6	4.2	7.0	1.3
Pensionista del Estado	3.1	2.4	14.8	6.7
AFP y ONP	0.0	0.1	0.0	0.0
ONP y pensionista del Estado	0.0	0.0	0.0	0.0
AFP y pensionista del Estado	0.0	0.0	0.9	0.0
Otro	1.4	1.2	0.0	0.8
Ninguno	78.6	80.4	75.5	84.0

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

¿Están en desventaja las personas con discapacidad?

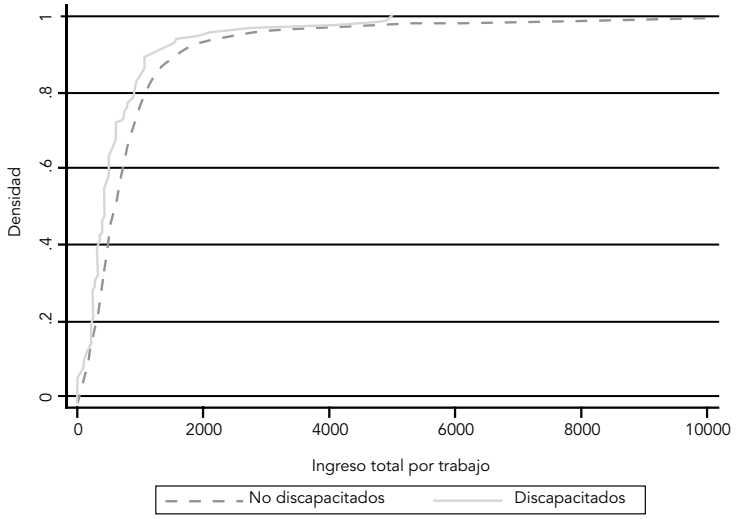
Hemos visto a lo largo de esta sección, que en muchos sentidos las personas con discapacidad se encuentran en clara desventaja, mientras que en otros casos las diferencias que las separan de las personas sin discapacidad parecen ser mínimas, cuando no inexistentes.

Ciertamente, muchos de estos problemas están asociados al tamaño de la muestra. Es bastante arriesgado tratar de ser concluyentes con tan pocos datos. En la mayoría de los casos, sólo es posible extraer conclusiones bastante genéricas, por lo que hay que tomar con sumo cuidado los resultados cuando estos tengan un mayor nivel de desagregación.

Hay, sin embargo, dos temas sobre los cuales es importante reflexionar a fin de evaluar qué tan vulnerable es este sector: los niveles de empleo y los ingresos por trabajo. Empecemos por este último.

Para evaluar qué tan diferente es la distribución de ingresos por trabajo de las personas con discapacidad, en relación a la misma distribución para el caso de las personas sin discapacidad, vamos a construir la función de densidad acumulada de Kernel para ambos casos. Si encontráramos que dichas funciones son muy distintas, tendríamos razones para considerar que, efectivamente, los ingresos que reciben los discapacitados son diferentes a los de los no discapacitados.

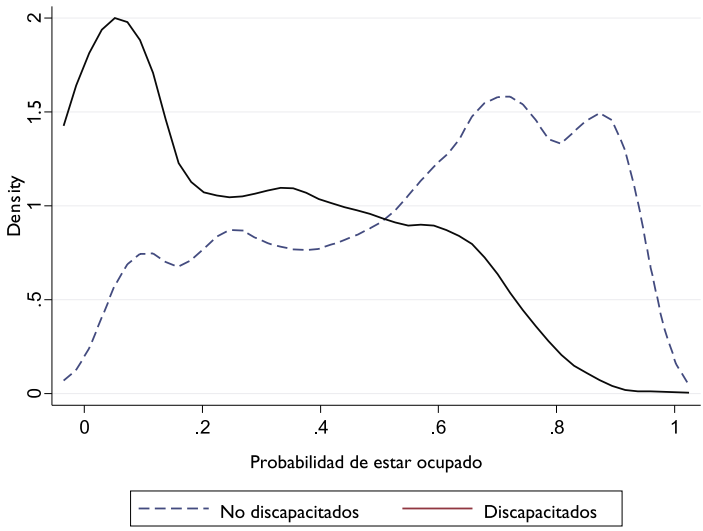
GRÁFICO 37
FUNCIÓN DE DENSIDAD ACUMULADA DE INGRESOS POR TRABAJO, PARA PERSONAS CON Y SIN DISCAPACIDAD



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

Como puede observarse en el gráfico, parece que no existen diferencias importantes entre ambas funciones, salvo por el tramo ligeramente empinado de la función acumulada de los discapacitados. Esto sugiere que las diferencias entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad, en términos de ingresos por trabajo, no son, en promedio, significativas.

GRÁFICO 38
FUNCIÓN DE DENSIDAD DE LA PROBABILIDAD DE ESTAR OCUPADO, PARA PERSONAS CON Y SIN DISCAPACIDAD



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia

Siendo las diferencias de ingresos, aparentemente, no significativas[34], cabe preguntarse entonces ¿cuál es la principal traba que enfrentan las personas con discapacidad?. Para ello hemos estimado -a partir de un modelo Probit- la densidad de la probabilidad de estar ocupado, tanto para personas con discapacidad como para no discapacitados. Como se observa en el gráfico 39, las personas con discapacidad tienen una probabilidad de estar ocupados, que en promedio es muy cercana al valor 0, mientras que para el caso de los no discapacitados dicha probabilidad es cercana a la unidad.

Estos resultados sugieren que el problema central de las personas con discapacidad es su baja probabilidad de ocupación. Una persona con discapacidad

[35] Decimos "aparente", por el problema de tamaño de la muestra,ya señalado repetidas veces líneas arriba.

que logra emplearse, tiene ingresos que, en promedio, son similares a los que se paga a una persona sin discapacidad. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los gastos que realizan las discapacitados para transportarse al centro de trabajo, pueden ser –en algunos casos- una parte importante de dichos ingresos, por lo que habría que tomar con cuidado este resultado[35]. Es necesario disponer de datos de mayor calidad a fin de evaluar el impacto de factores de esta naturaleza sobre el ingreso de las personas con discapacidad.

LOS EMPRENDIMIENTOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

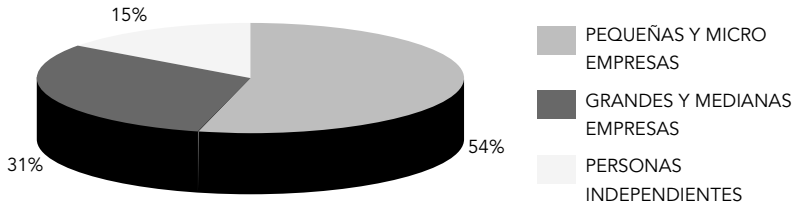
No existe en la actualidad información completa y confiable respecto a las características de las pequeñas y microempresas de las personas con discapacidad -PYME-PCD. Los datos disponibles son muy fragmentarios y en la mayoría de los casos, se circunscriben exclusivamente a Lima Metropolitana.

Uno de los esfuerzos más recientes por disponer de datos confiables respecto a la situación de las PYME-PCD ha sido realizado por la Comisión Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa, PROMPYME. Dicho estudio consistió en la construcción de una base de datos de empresas dirigidas por personas con discapacidad o que las emplean en Lima Metropolitana y el Callao (Sicchar 2003). Se recopiló información para 722 unidades productivas, ubicadas fundamentalmente en los distritos de Bellavista, Callao, Comas y San Martín de Porres.

De acuerdo con los resultados del estudio, cerca del 54% del total de empresas analizadas eran micro y pequeñas empresas. Asimismo, un significativo 15% del total de unidades productivas estudiadas correspondía a trabajadores independientes.

[35] De acuerdo con la información recogida por medio de los focus group realizados en el marco del presente estudio, este factor tiene particular relevancia para quienes cuentan con discapacidades físicas.

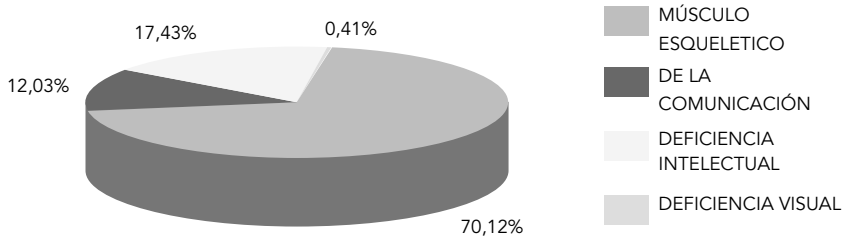
GRÁFICO 39
TIPO DE EMPRESAS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD



Fuente: Sicchar (2003)

En el caso de la PYMES-PCD, el estudio arroja como resultado que la discapacidad predominante entre los trabajadores de estas empresas es la músculesquelética, la cual afecta al 70% de la fuerza laboral con discapacidad. Le sigue en importancia la discapacidad intelectual, que afecta a cerca del 18% del total. Un resultado interesante es la presencia casi marginal de las personas con discapacidad visual dentro de la fuerza laboral con discapacidad de estas empresas. Ello estaría reflejando una alta vulnerabilidad de este sector para poder acceder a una plaza de empleo.

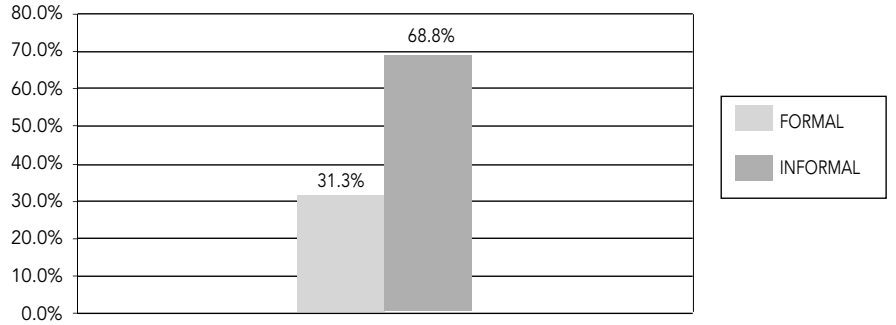
GRÁFICO 40
TIPO DE DISCAPACIDAD EN TRABAJADORES DE PYMES-PCD



Fuente: Sicchar (2003).

Si evaluamos ahora las PYMES-PCD, según su status formal, encontramos que cerca del 70% es informal. Este porcentaje es significativamente superior al comportamiento del mismo indicador para el caso de empresas de personas sin discapacidad. Ello implica que las personas con discapacidad están más expuestas que las personas sin discapacidad a los problemas asociados a la informalidad.

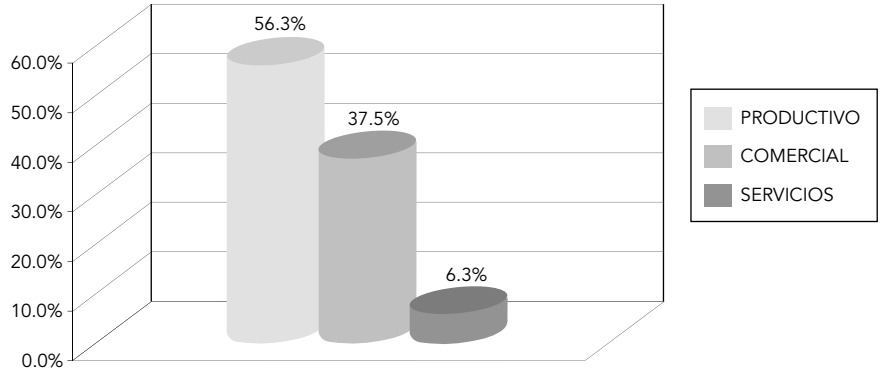
GRÁFICO 41
PYMES-PCD, SEGÚN STATUS FORMAL



Fuente: Sicchar (2003).

¿En qué sectores se ubican preferentemente las PYMES-PCD? De acuerdo con la información provista por el estudio, más de la mitad de las PYMES-PCD se encuentra involucrada en actividades productivas, mientras que cerca del 40% se dedica a actividades de índole comercial. Un porcentaje muy pequeño de estas empresas tiene por objeto la provisión de servicios. Este resultado podría estar relativamente sesgado por las zonas en donde se recogió la información. Un análisis más exhaustivo podría dar más luces al respecto.

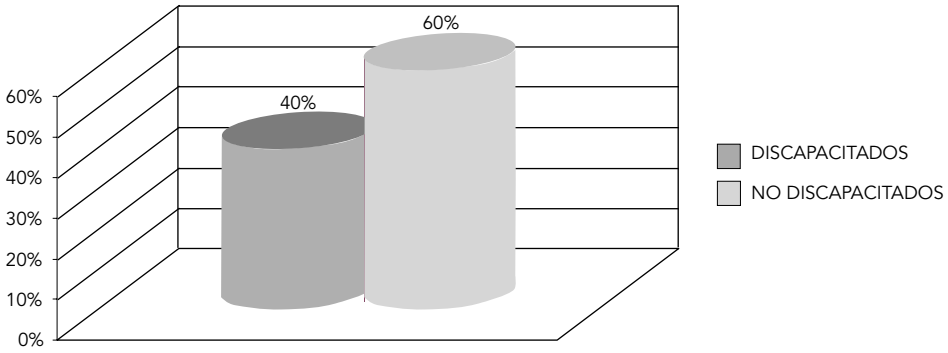
GRÁFICO 42
PYMES-PCD, SEGÚN SECTOR



Fuente: Sicchar (2003).

¿Cual es la proporción de los trabajadores con discapacidad en las PYMES-PCD? De acuerdo con la información recibida, el 40% de los trabajadores de las PYMES-PCD presentan algún tipo de discapacidad, mientras que el 60% restante, no.

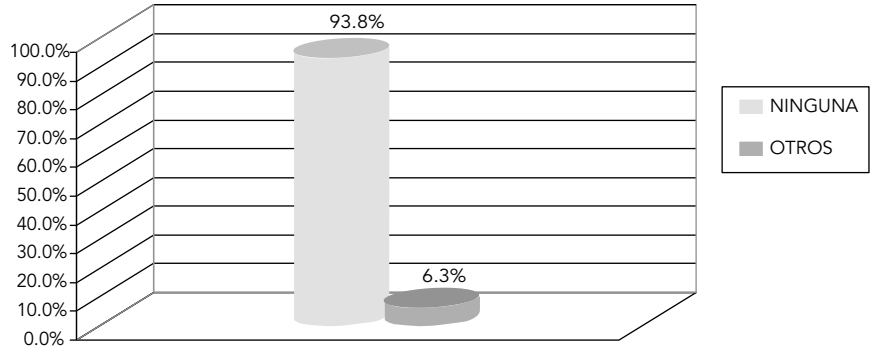
GRÁFICO 43
PYMES-PCD, SEGÚN DISCAPACIDAD DE TRABAJADORES



Fuente: Sicchar (2003).

En relación a los niveles de asociatividad de las PYMES-PCD, es decir, la capacidad de aglutinarse en función al logro de ciertos objetivos comunes mínimamente compartidos y/o la pertenencia a redes empresariales, el estudio constata que el 94% de estas organizaciones no pertenece a alguna asociación o red empresarial. Ello denota un problema grave en la medida que en ausencia de redes es en extremo costoso emprender acciones colectivas en beneficio de este sector.

GRÁFICO 44
PYMES-PCD, SEGÚN ASOCIATIVIDAD

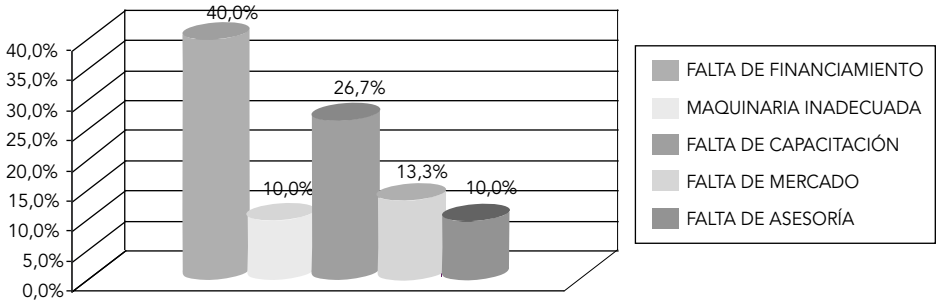


Fuente: Sicchar (2003).

¿Cuales son los principales problemas que afrontan las PYMES-PCD? De acuerdo con los responsables de estas entidades, son dos los problemas centrales que la aquejan: falta de financiamiento y falta de capacitación. Ambos problemas

representan más del 60% de las respuestas de los entrevistados. Le sigue en importancia la falta de mercado, la cual equivale al 13% de las respuestas de los entrevistados. Así, es evidente que los problemas que aquejan a las PYMES-PCD no son cualitativamente distintos a los que afrontan las demás PYMES.

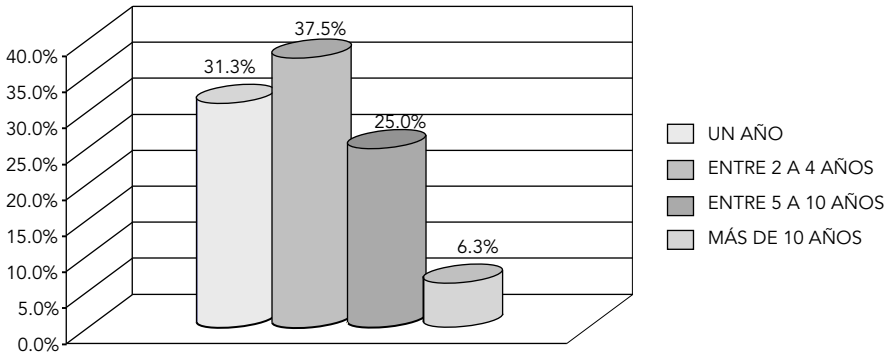
GRÁFICO 45
PYMES-PCD, SEGÚN TIPO DE PROBLEMA



Fuente: Sicchar (2003).

En cuanto al tiempo de operación de las PYMES-PCD, el estudio encuentra que el grueso de las empresas entrevistadas (cerca del 40%) tiene un tiempo de operación que oscila entre 2 y 4 años. Asimismo, más del 30% tiene tan sólo un tiempo de duración de un año, lo cual nos dice que en conjunto alrededor del 70% del total de las PYMES-PCD entrevistadas tienen un tiempo de operación menor de 4 años.

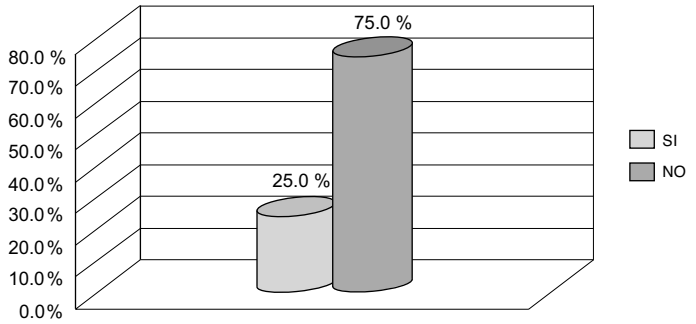
GRÁFICO 46
PYMES-PCD, SEGÚN TIEMPO DE OPERACIÓN



Fuente: Sicchar (2003).

En el caso del acceso al financiamiento, el estudio encuentra que el 75% del total de PYMES-PCD no tiene acceso a recursos de esta naturaleza. Dicho indicador refleja el elevado nivel de exclusión en el mercado de crédito que padecen los emprendimientos de las personas con discapacidad, el cual podría inclusive estar subestimado si es que tomamos en cuenta que la oferta crediticia de entidades que trabajan con personas con discapacidad se concentra en la capital.

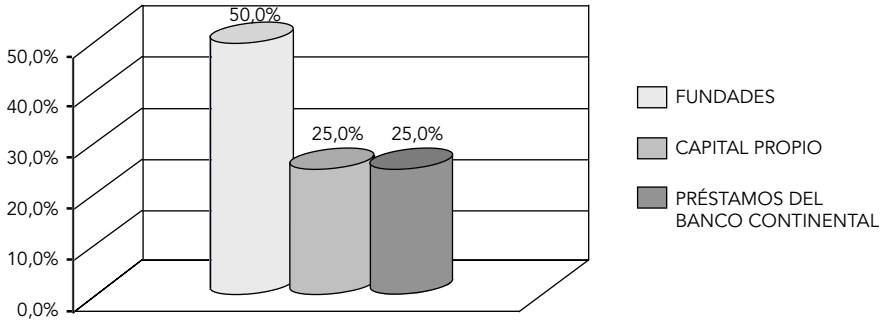
GRÁFICO 47
PYMES-PCD, SEGÚN USO DE FINANCIAMIENTO



Fuente: Sicchar (2003).

¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento de las PYMES-PCD? De las PYMES-PCD que han tenido acceso al financiamiento, la gran mayoría lo ha hecho por intermedio de la ONG Fundades y un 25%, lo obtuvo por medio de préstamos del Banco Continental. Similar comportamiento se observó en el caso del autofinanciamiento.

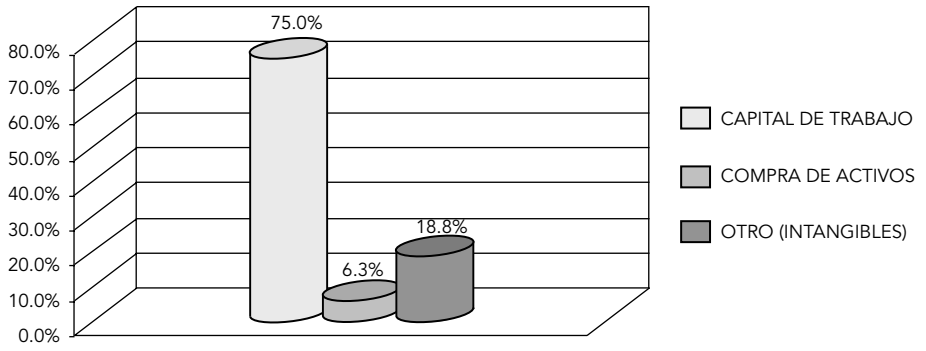
GRÁFICO 48
PYMES-PCD, SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO



Fuente: Sicchar (2003).

Cuando analizamos ahora el tipo de necesidades que las PYMES-PCD desean cubrir con el financiamiento, encontramos que el 75% requiere los recursos para capital de trabajo y que un reducido 6% lo necesita para la compra de activos. Esto es un indicador de las enormes dificultades que tienen los emprendimientos de las personas con discapacidad para poder alcanzar mayores niveles de capitalización.

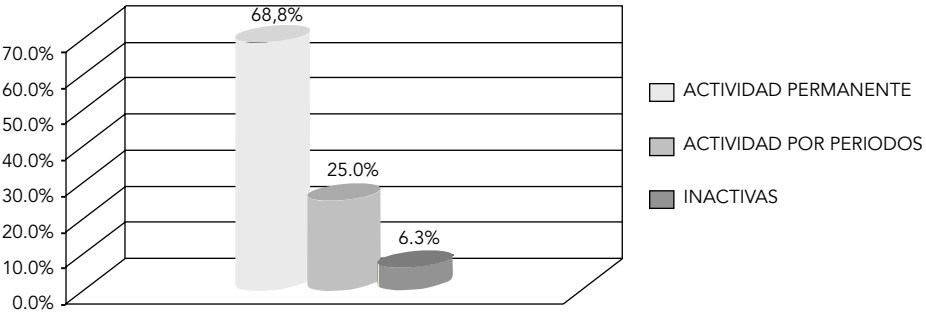
GRÁFICO 49
PYMES-PCD, SEGÚN REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO



Fuente: Sicchar (2003).

Otro elemento importante a considerar dentro del análisis, radica en comprender cómo operan las PYMES-PCD en términos dinámicos, es decir, cuál es su patrón de comportamiento a lo largo del tiempo. De acuerdo con los resultados del estudio bajo análisis, la mayoría de las PYMES-PCD (casi el 70%) operan permanentemente, mientras que un significativo 25% sólo es activa por períodos. De otro lado, sólo un 6% de las PYMES-PCD se encontraba inactiva cuando se levantó la información.

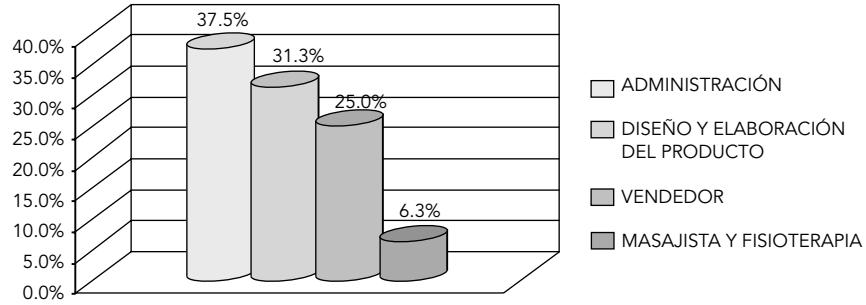
GRÁFICO 50
PYMES-PCD, SEGÚN DINÁMICA DE LA EMPRESA



Fuente: Sicchar (2003).

¿Qué tipos de oficios desempeñan las personas con discapacidad en las PYMES-PCD? De acuerdo con la información recabada, un porcentaje importante (38%) se desempeñaba en actividades administrativas, mientras que un 31% lo hacía en actividades de diseño y elaboración de productos. Asimismo, una de cada cuatro personas con discapacidad realiza actividades relacionadas a las ventas y poco más del 6% se desempeñaba como masajista o fisioterapista.

GRÁFICO 51
PYMES-PCD, SEGÚN TIPO DE OFICIO QUE DESEMPEÑAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

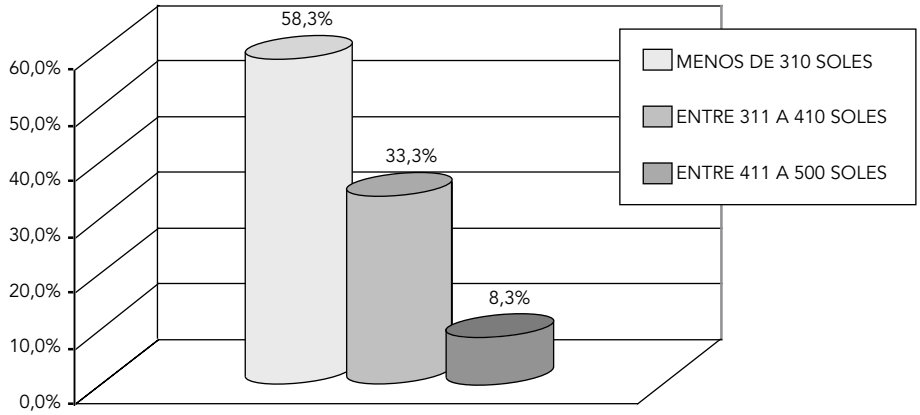


Fuente: Sicchar (2003).

Si evaluamos ahora cuáles son los niveles salariales que reciben las personas con discapacidad en las PYMES-PCD, nos encontramos que dichos ingresos reflejan el contexto de pobreza y pobreza extrema que padece el sector. Casi el 60% recibe salarios menores a los 310 nuevos soles, mientras que, 33% tenía una remuneración que oscilaba entre 311 y 410 soles. Esto significa que más del 90% de los discapacitados empleados en las PYMES-PCD, reciben una retribución por su trabajo que a duras penas llega a la remuneración mínima vital (RMV). El 8% restante, recibe ingresos por encima de la RMV, pero se encuentra muy lejos del nivel necesario para cubrir la canasta básica familiar.

Como se desprende de la información anteriormente señalada, los problemas que aquejan a las PYMES-PCD no son sustancialmente distintos a los problemas de las PYMES en general. Sin embargo, es preciso señalar que dichos problemas son más graves cuando se trata de las PYMES-PCD. Aunque se necesitaría evaluar con mayor profundidad y detalle la situación de los emprendimientos de las personas con discapacidad, parece ser que la exclusión social asociada a la presencia de la discapacidad refuerza los problemas que enfrentan las PYMES-PCD, potenciando sus efectos perniciosos sobre las posibilidades de una vida independiente para esta parte de la población.

GRÁFICO 52
PYMES-PCD, SEGÚN NIVEL SALARIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD



Fuente: Sicchar (2003)

III

POLÍTICAS DE EMPLEO Y SU RELACIÓN CON LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: UNA EVALUACIÓN



Fuente: Empresa Editora El Comercio S.A.

Las políticas de empleo para las personas con discapacidad tuvieron su origen a principios del siglo anterior, entre los años de 1920 y 1930. Dichas políticas promovieron un conjunto de prácticas que consistieron esencialmente en sistemas de cuotas (como en el caso de los países europeos), esquemas de rehabilitación profesional y capacitación (Estados Unidos por ejemplo) y reservas de empleo combinadas con la constitución de empresas dirigidas por discapacitados promovidas por el Estado (Unión Soviética)[36]. Desde entonces hasta la actualidad, las políticas de empleo para las personas con discapacidad han ido evolucionando sustancialmente por medio de la incorporación de un conjunto de prácticas que, siguiendo a O'Reily (2003), se pueden clasificar de la siguiente manera:

a) Servicios de empleo
b) Formación para el empleo
c) Apoyos financieros
d) Apoyos técnicos y personales
e) Sistemas de cuota
f) Legislación antidiscriminación
g) Medidas suasorias
h) Gestión de la discapacidad
i) Mecanismos de consulta
j) Información, monitoreo y evaluación

[36] Para una discusión del funcionamiento de estos esquemas en los países mencionados, véase Metts (2000).

Cuando hablamos de *servicios de empleo,* nos referimos a aquel conjunto de servicios que incluye orientación profesional, formación profesional y otros servicios relacionados con las necesidades de las personas con discapacidad, como la provisión de información sobre formación y oportunidades laborales, formación para la búsqueda de empleo, técnicas de entrevista y destrezas de presentación personal, entre otras. Asimismo, se entiende por *formación para el empleo,* a la oferta de capacitación para personas con discapacidad, ofrecida por el Estado y/u otras instituciones y que tradicionalmente se asocia a los servicios de rehabilitación profesional especializados; mientras que, cuando nos referimos a *apoyos financieros*, hacemos alusión a la transferencia de recursos para financiar subsidios salariales, capacitación, apoyo tutelar, créditos impositivos, reducciones en las cargas de seguridad social, entre otros mecanismos de similar naturaleza. De otro lado, los *apoyos técnicos y personales,* son aquellos apoyos no financieros que incluyen mecanismos como las tutorías laborales, apoyo poscolocación, asistentes personales, asistencia técnica y aparatos.

Los *sistemas de cuotas,* establecen obligaciones a los empleadores para contratar cierto porcentaje de personas con discapacidad dentro de su fuerza laboral. En el caso de la *legislación antidiscriminación,* hay que decir que ésta establece mecanismos que buscan prevenir, que en la competencia por búsqueda de empleo, las personas con discapacidad sean excluidas en razón de su discapacidad; mientras que las *medidas suasorias* son medidas no obligatorias basadas en la persuasión y la autorregulación con el propósito explícito de promover el empleo de las personas con discapacidad. Asimismo, la *gestión de la discapacidad* se define como un proceso proactivo integrado a menudo a prácticas de desarrollo de recursos humanos que promueven el ingreso y avance de las personas con discapacidad, así como estrategias de incluyen un rango de intervenciones en el área de la prevención, la readaptación y el retorno seguro al trabajo en lo referido a lesiones y discapacidades producidas en el lugar de trabajo. Finalmente, los *mecanismos de consulta,* procuran recoger la opinión de los interesados en el proceso de implementación de políticas de empleo para ese sector, en tanto que la *información, monitoreo y evaluación,* aluden a la necesidad de mantener sistemas de información adecuados a fin de hacer seguimiento y evaluar el impacto de las políticas públicas que promueven el empleo de este sector.

La mayoría de los países utilizan de forma combinada algunas de estas prácticas. La idea de esta sección es evaluar cuáles han sido las prácticas utilizadas en el país tal y cómo se encuentran contenidas en los mecanismos e instrumentos legales implementados con el propósito de promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Antecedentes

En el Perú, el antecedente más remoto de medidas que promueven el empleo de las personas con discapacidad es el Decreto Ley 24560, del 11 de julio de 1963, promulgado durante el gobierno de la Junta Militar presidida por el general Nicolás Lindley. Dicho instrumento legal disponía que las reparticiones estatales y entidades paraestatales proporcionan ocupación remunerada, en las vacantes que se produjesen, a los lisiados recuperados e invidentes capacitados que acreditasen certificados oficiales de competencia, en aquellas labores que estuviesen en aptitud de desempeñar. Dicha norma tenía como propósito explícito vincular los sistemas de rehabilitación existentes en aquel entonces, como el Instituto Nacional del Ciego, las escuelas especializadas para invidentes y los centros de rehabilitación de lisiados, con el mercado laboral, a través del empleo en el sector público. Asimismo, el Estado peruano se comprometía a crear centros de producción industrial, con el fin de dar ocupación permanente y remunerada a los egresados de los centros mencionados.

Ciertamente, la norma mencionada tenía severas limitaciones. En primer lugar, dicho instrumento legal manejaba una concepción muy limitada respecto a la naturaleza de la discapacidad, al conceder mayor jerarquía a un subconjunto muy reducido de aquellas (la discapacidad física y un tipo de discapacidad sensorial). En segundo lugar, la norma favorecía sólo a los egresados de los centros de rehabilitación que pudieran acreditarlo, los cuales, como es razonable suponer, constituían una proporción muy reducida de la población con discapacidad de aquel entonces, en razón de lo costoso de los servicios de rehabilitación y la limitada cobertura geográfica de los mismos. Así, las personas con discapacidad de escasos recursos (sin duda la gran mayoría), quedaban en la práctica excluidas de los beneficios de esta norma.

A pesar de las limitaciones señaladas, es menester reconocer que la importancia de dicho instrumento radica, fundamentalmente, en que resulta ser el primer esfuerzo implementado desde el Estado para resolver la aguda problemática de exclusión laboral de las personas con discapacidad[37]. Lamentablemente, no he-

[37] Ello se refleja también en el artículo 4 de la mencionada norma, en donde se manifiesta el interés de parte del Estado peruano por incorporarse a organismos especializados en la temática de discapacidad a fin de recibir ayuda técnica para la "...atención de los problemas de educación, asistencia social y trabajo" de las personas con discapacidad.

mos podido localizar información respecto a los resultados de dicha medida, por lo cual no es posible realizar una evaluación de su impacto.

Políticas de empleo para las personas con discapacidad durante la década de los 80

De alguna forma, la década de los 80 no fue una "década perdida" para los discapacitados, pues fue, precisamente, durante esos años cuando se empezó a desarrollar en el país un marco normativo más consistente con promoción del empleo para las personas con discapacidad, aunque, como ha sido la constante en nuestra historia republicana, la velocidad de dichos avances normativos fue mucho mayor que sus correlatos prácticos. Dichos avances se dieron en un contexto internacional favorable, sobre todo por los esfuerzos realizados en aquellos años por Naciones Unidas para promover los derechos de las personas con discapacidad[38].

Fue durante el gobierno de Fernando Belaunde cuando se dieron los primeros pasos en ese sentido. El 15 de octubre de 1981, se promulgó la Ley de Trabajo para Personas con Limitaciones Físicas, Sensoriales e Intelectuales –Ley 23285, la cual constituyó el primer instrumento legal que abordó la temática del empleo para los discapacitados de manera consistente en su concepción, aunque de modo relativamente parcial en sus instrumentos. La principal característica de la referida norma fue el establecimiento, para las entidades y empresas del sector público, y no público que diesen ocupación a personas con limitaciones físicas, sensoriales e intelectuales, en un porcentaje no mayor al 10% del total de su planilla; y una bonificación contable del 50% sobre el monto íntegro de la mano de obra que contratase con este grupo de personas, para los efectos de deducciones en el pago de impuestos[39]. Además, en el reglamento de la ley mencionada[40], se estableció adicionalmente un sistema de colocación selectiva para discapacitados, creado con el propósito de prestar servicios de evaluación, orientación y colocación para este sector.

---

[38] Así por ejemplo, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró la década 1983-1992 como la "Década de las Personas con Discapacidad" en el marco de un conjunto de iniciativas orientadas a promover la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de las cuales la más importante fue el Programa de Acción Mundial para Impedidos (WPA por sus siglas en ingles), adoptado por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 37/52 aprobada el 3 de diciembre de 1982.

[39] De acuerdo con el artículo 2 del reglamento de la mencionada ley, los impuestos comprendidos en la norma eran los impuestos a la Renta y a las Remuneraciones por Servicios Personales y la contribución al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

[40] Brindado mediante el Decreto Supremo N° 12-82-TR del 21 de mayo de 1982.

A pesar del significativo avance que representó la promulgación de esta norma, el alcance que tuvo no dejó de ser limitado. En primer lugar, porque, por definición, la norma sólo alcanzaba a las personas con discapacidad insertadas en el sector formal de la economía, quienes históricamente han sido la gran minoría del total de personas con discapacidad empleadas. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 3 de la ley, éstas deberían también *"... poseer (un) certificado que acredite su rehabilitación integral para el trabajo o estar en vías de lograrlo, extendido por entidades oficiales o privadas autorizadas o reconocidas por el Estado, que existan en el país o se establezcan en el futuro",* lo cual redujo aún más la cobertura de la norma, pues el acceso a este tipo de instituciones ha sido siempre muy limitado, más aún para las personas con discapacidad de bajos recursos[41]. De otro lado, los avances en la implementación de los instrumentos contemplados en la norma fueron bastante lentos. Así, por ejemplo, la Comisión Nacional de Apoyo a la Colocación Selectiva -creada por el artículo 28 del reglamento de la Ley 23285- no llegó a tener un reglamento interno sino hasta agosto de 1986, cuatro años después de la reglamentación de la Ley 23285[42].

Durante el gobierno de Alan García, se promulgaron también diversas normas orientadas a promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad en consonancia con lo avanzado durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde. En diciembre de 1987, se promulgó la Ley 24579 que declaraba de interés social la protección, atención y readaptación laboral del impedido (conocida como la Ley de Fomento Empresarial de las Personas con Discapacidad). Dicha norma fue mucho más completa y ambiciosa que las normas precedentes y contemplaba el establecimiento de un conjunto de beneficios, entre los que podemos considerar:

a) Beneficios y exoneraciones tributarias para empresas promocionales que empleasen un mínimo de 65% de personas con discapacidad, que incluían el impuesto a la renta, el impuesto de enajenación para la compra de inmuebles para actividades empresariales y el impuesto al patrimonio empresarial, así como la exoneración del pago de toda tasa o contribución necesaria para la formalización de dichas empresas (artículo 5).

---

41 Es importante anotar que no se sugiere que los beneficios establecidos por ley no exigieran certificar la tenencia de una discapacidad. Se trataba de hacer notar la relativa incapacidad del Estado por democratizar el acceso a dicha certificación, situación que, como veremos más adelante, parecia persistir aún con particular gravedad.

42 Brindado mediante Resolución Ministerial N° 398-86-TR, del 21 de agosto de 1986.

b) Adquisición preferente de los productos elaborados por las empresas promocionales, siempre que fuesen ofrecidos en condiciones similares de calidad, oportunidad y precio por parte de las empresas del sector público.
c) Bonificación de 10% en la calificación de las propuestas presentadas por las empresas promocionales en los concursos de precios y licitaciones públicas.
d) Creación del Fondo de Fomento de las Empresas Promocionales para personas con discapacidad, con la finalidad de otorgar créditos a tasas promocionales a dichas empresas. De acuerdo con el artículo 9 de la ley, dicho fondo sería administrado por el Banco Industrial del Perú y las organizaciones nacionales de impedidos y minusválidos, y sus recursos provendrían de donaciones, líneas de crédito del Banco Central del Reserva del Perú y transferencias del Tesoro Público.
e) Derecho a la utilización en forma gratuita, de todos los niveles y modalidades escolares y de las estructuras educativas, formativas, de adiestramiento laboral y de readaptación social de los Ministerios de Educación, Salud y de Trabajo y Promoción Social, de acuerdo a sus requerimientos u orientaciones especializadas.
f) Establecimiento, por parte de las instituciones educativas y de capacitación laboral no estatal, de un porcentaje de becas para las personas con discapacidad.
g) Adicionalmente, la ley establecía que las empresas que no siendo promocionales, ocupasen trabajadores con discapacidad en porcentajes superiores al 20% del total de sus trabajadores, recibirían los incentivos y exoneraciones tributarias establecidas en el artículo 5; en un 25 % y 50%, si el porcentaje de personas con discapacidad contratadas oscilaba entre un 20% y un 40% para el primer caso, y entre 41% y 64%, para el último.

Asimismo, durante ese mismo período, fue promulgado el Decreto Supremo Nº 001-89-SA, del 5 de enero de 1989, que establecía que las personas con discapacidad podían acceder a las vacantes en los tres grupos ocupacionales existentes en los organismos del sector público (auxiliar, técnico y profesional), con las mismas exigencias y requisitos que para las personas sin discapacidad. Para el efecto, la norma contemplaba la inclusión de una bonificación adicional de 15 puntos sobre el puntaje global obtenido en los concursos convocados por los organismos del sector público para la cobertura de vacantes. Nuevamente, el requisito básico para acceder a los beneficios establecidos por la norma lo constituía el certificado de discapacidad.

Es muy difícil poder evaluar los avances logrados en el período aprista en términos de la inclusión laboral de las personas con discapacidad. A nivel normativo, sin duda que los avances logrados en este período fueron mucho más completos y consistentes que todo lo anterior. Sin embargo, la puesta en práctica de la normatividad generada, se vio sustancialmente afectada por el contexto de crisis generalizada que asoló al país en los tres últimos años del gobierno aprista. De esta forma, casi todo lo avanzado durante el aprismo terminó siendo sólo un conjunto de buenas intenciones, sin un sólido correlato práctico.

Políticas de empleo para las personas con discapacidad durante la década de los años 90

Con la llegada al poder de Alberto Fujimori, se emprendió en el país un conjunto de reformas estructurales orientadas a otorgar al mercado una mayor preponderancia como mecanismo de asignación de recursos. En concordancia con dicho objetivo, el mercado laboral fue objeto de un conjunto de reformas, las mismas que se iniciaron con la promulgación del Decreto Legislativo 728, el 12 de noviembre de 1991, conocida como la Ley de Fomento del Empleo.

En relación a la temática de inclusión laboral de las personas con discapacidad, la mencionada norma asignaba un rol preponderante al MTPE en la tarea de diseño e implementación de programas orientados a mejorar las perspectivas de inserción laboral de este sector. Así, por ejemplo, el artículo 121 de la norma mencionada establecía que el Ministerio de Trabajo y Promoción Social debía implementar periódicamente programas específicos destinados a fomentar el empleo de categorías laborales que tuviese dificultades para acceder al mercado de trabajo, entre ellas, las personas con discapacidad. A un nivel más específico, el Decreto Legislativo instituía, en el artículo 129, los siguientes beneficios para las personas con discapacidad:

a) La promoción del establecimiento de talleres especiales conducidos directamente por trabajadores con limitaciones físicas, intelectuales o sensoriales, con apoyo preferencial del Ministerio de Trabajo y Promoción Social;
b) La potenciación del Sistema de Colocación Selectiva, creado mediante el Decreto Supremo 12-82-TR del 21 de mayo de 1982;
c) Estimular que en las convenciones colectivas de trabajo se estableciera un número determinado de reservas de puestos para trabajadores limitados, y
d) El establecimiento de programas especiales de rehabilitación para trabajadores limitados, destinados a su reinserción en el mercado laboral.

Adicionalmente, en el artículo 130, se establecía que un porcentaje de hasta un diez por ciento (10%) de los puestos de trabajo generados a través de los programas de formación ocupacional, auspiciados por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, deberían ser destinados a favorecer a los trabajadores con limitaciones físicas, intelectuales y sensoriales en el sector privado[43].

Al igual que todos los esfuerzos que le precedieron, poco o casi nada fue el avance real que se obtuvo en términos de la inclusión laboral de las personas con discapacidad a partir de las normas promovidas con este propósito durante el período fujimorista. En la práctica, no se lograron avances sustantivos a fin de apoyar el establecimiento de talleres protegidos, ni se logró potenciar el sistema de colocación selectiva para las personas con discapacidad. Nuevamente, todo quedó en el papel.

Políticas de empleo para personas con discapacidad en perspectiva histórica

Las políticas de empleo para las personas con discapacidad en el Perú, han seguido un patrón evolutivo similar, aunque algo tardío, en relación con los avances alcanzados en otras latitudes. A modo de resumen, podemos establecer que dichos avances fueron bastantes modestos y restringidos exclusivamente al campo de lo estrictamente formal (aunque no necesariamente homogéneos entre las diversas dimensiones de política inclusiva, como veremos más adelante), sin avances reales en términos de cambios sustantivos en las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad. Los avances producidos en la década de los años 80 se vieron opacados por el contexto de crisis económica e inestabilidad política, mientras que durante los años 90 las políticas de ajuste estructural en el mercado de trabajo postergaron una vez más las expectativas de mejoras en términos de acceso al bienestar, por medio de un empleo adecuado para las personas con discapacidad. Como veremos en las secciones siguientes, dicha situación no ha cambiado sustantivamente en la actualidad.

[43] Es importante mencionar que los alcances de la norma analizada se recogen íntegramente en el Texto Único Ordenado de la Ley de Fomento del Empleo dada mediante Decreto Supremo N° 05-95-TR del 18 de agosto de 1995, por lo cual no tiene sentido analizar la norma mencionada.

CUANDO LOS DERECHOS SON UN ASUNTO DE POCOS: EL ACCESO AL CERTIFICADO DE DISCAPACIDAD COMO MECANISMO ADICIONAL DE EXCLUSIÓN

Antes de realizar una evaluación de las políticas públicas, diseñadas con el propósito de ampliar las oportunidades laborales de las personas con discapacidad, resulta pertinente evaluar su alcance potencial. Dado que ello depende crucialmente de la posesión del certificado de discapacidad, es relevante evaluar cuál es la proporción de la población que tiene acceso al mencionado documento.

No existe en la actualidad información precisa respecto al número de personas con discapacidad que disponen del documento en mención. A pesar de lo relevante de contar con un registro preciso de dicha información, el sistema de salud no cuenta con información detallada al respecto. El Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), por su parte, viene realizando algunos esfuerzos con el propósito de disponer de un registro de personas con discapacidad a nivel nacional. A partir de la información provista por CONADIS, realizamos en este estudio una estimación del Coeficiente de Certificación de la Discapacidad (CCD) para el caso peruano.

¿Es lícito tomar como referencia los datos de CONADIS para realizar dicha estimación? Ciertamente, es muy probable que el registro que realiza CONADIS nos dé una subestimación del CCD. Sin embargo, hay una falla en la reglamentación del Registro Nacional de las Personas con Discapacidad, que genera incentivos para que se inscriban en él. El artículo 5 del Reglamento del Registro Nacional de las Personas con Discapacidad señala que éste *"… tiene por finalidad inscribir y acreditar a las personas con discapacidad"*. La Defensoría del Pueblo ha encontrado que varios funcionarios públicos han interpretado la inscripción en el registro como requisito para el otorgamiento de los beneficios reconocidos por ley para las personas con discapacidad. Discutiremos esto más adelante. Basta saber, por ahora, que esta limitación normativa genera incentivos para la inscripción en el registro, por lo que los datos de CONADIS pueden funcionar como buen *proxy* para la estimación del coeficiente.

Dicho esto, procedamos con la estimación. Vamos a estimar dos coeficientes: a) el Coeficiente de Certificación de la Discapacidad Integral, y b) el Coeficiente de Certificación de la Discapacidad Restringido; los mismos que definimos como:

$$CCD_{Integral} = \frac{PCD_{certificada}}{ND_{INR}} \qquad CCD_{Restringido} = \frac{PCD_{certificada}}{ND_{Censo}}$$

Donde:

$PCD_{certificada}$: Población con discapacidad certificada, registrada en CONADIS, hacia el segundo semestre del 2004.

ND_{INR} : Población total con discapacidad, hacia el segundo semestre del 2004, de acuerdo al porcentaje estimado por el Instituto Nacional de Rehabilitación en 1993 (13.08%).

ND_{Censo} : Población total con discapacidad, hacia el segundo semestre del 2004, de acuerdo al porcentaje estimado por el Censo de 1993 (1.3%).

A partir de los datos de población estimados por el INEI, hemos aplicado los porcentajes calculados por los estudios del INR y el censo de 1993 para hallar la población con discapacidad en el Perú hacia el segundo semestre del presente año. Luego, con la información del registro, hacia el segundo semestre del 2004 proporcionada por CONADIS –la cual nos arroja un número de 16,502 personas con discapacidad registradas– estimamos los valores de los coeficientes mencionados. Los valores calculados son los siguientes:

$$CCD_{Restringido} = \frac{PCD_{certificada}}{ND_{Censo}} = \frac{16{,}502}{355{,}500} = 4.64\%$$

$$CCD_{Integral} = \frac{PCD_{certificada}}{ND_{INR}} = \frac{16{,}502}{3{,}576{,}880} = 0.46\%$$

Las limitaciones del proceso de certificación de la discapacidad y el acceso a beneficios reconocidos por la Ley 27050 y sus modificatorias

De acuerdo con un informe de la Defensoría del Pueblo, lo cual fue confirmado con opiniones recogidas de entrevistas a personas con discapacidad, realizadas en el marco de este estudio, se han encontrado las siguientes limitaciones en el proceso de expedición y uso del certificado:

a) Existe mucho desconocimiento respecto a cómo debe llenarse correctamente el certificado.

b) No se dispone de personal calificado que maneje el Clasificador Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías de la OMS.

c) Los costos del certificado pueden llegar a ser prohibitivos, pues no solamente se debe considerar el costo directo (entre 5 y 40 nuevos soles), sino también el costo de los exámenes médicos asociados, los cuales varían de acuerdo con el tipo de discapacidad.

d) El carácter temporal del certificado, inclusive en el caso de las discapacidades permanentes, es otro elemento que contribuye a incrementar su costo. El documento mencionado tiene vigencia de sólo un año, lo cual significa que las personas con discapacidad y sus familias deben incurrir en estos costos con regularidad.

e) La exigencia del certificado de discapacidad conjuntamente con el registro en CONADIS vulnera el artículo 39 inciso 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Corresponde por ley usar solamente el certificado de discapacidad para el ejercicio de los derechos establecidos en la norma, por lo que es preciso reformar el reglamento del registro de la persona con discapacidad a fin de evitar este tipo de confusiones.

Como se desprende de la estimación realizada, en el mejor de los casos solamente un 4.6% de la población con discapacidad en el Perú tiene acceso al certificado, lo cual no significa otra cosa que la exclusión de la gran mayoría de personas con discapacidad de los beneficios reconocidos por ley. Sin embargo, como es conocido, el censo solamente considera la pérdida total de una función, por lo que se considera que los estimados del INR son más completos en el sentido de que maneja una concepción más integral respecto a la naturaleza de la discapacidad. De ser así, menos del 1% de la población con discapacidad a nivel nacional tiene acceso al documento mencionado. En ese contexto, la capacidad de las personas con discapacidad para poder ejercitar sus derechos reconocidos por ley, se encuentra severamente restringida por las dificultades de acceso al certificado correspondiente.

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ DE HOY: UNA EVALUACIÓN

Las políticas para las personas con discapacidad vigentes se hallan contenidas en la Ley 27050 y su modificatoria Ley Nº 28164, y se encuentran desarrolladas con algún nivel de detalle en el respectivo reglamento. En lo que se refiere al tema de nuestro interés, la ley dedica dos de sus capítulos (Capítulo VII: De la Promoción y

el Empleo y Capítulo VIII: De las Empresas Promocionales) a la promoción laboral de las personas con discapacidad, en los cuales incorpora una versión revisada de medidas que, en alguna medida, ya habían sido contempladas en instrumentos normativos anteriores, sobre todo en la Ley Nº 24759, promulgada durante el gobierno aprista.

A fin de evaluar adecuadamente las políticas que promueven la inclusión laboral de las personas con discapacidad, es necesario establecer algunos criterios básicos de clasificación. Aquí vamos a seguir la propuesta de Hills (2002), quien sugiere que es posible clasificar las políticas para las personas con discapacidad en un marco dinámico de la forma siguiente:

- *Políticas de prevención:* diseñadas con el fin de reducir los riesgos de que una persona caiga en un estado no deseable.
- *Políticas de protección:* orientadas a reducir el impacto sobre el bienestar de una persona en un evento.
- *Políticas de promoción:* dirigidas a incrementar las oportunidades de una persona para salir de un estado no deseable.
- *Políticas de propulsión:* diseñadas con el propósito de reforzar los beneficios de salida, así como evitar el retorno a un estado no deseado.

En los apartados que siguen discutiremos, con algún nivel de detalle, la efectividad de las políticas que promueven la inserción laboral de las personas con discapacidad.

a) Políticas de prevención

Las políticas de prevención que vamos a analizar se desprenden del marco normativo diseñado con el propósito de prevenir los riesgos profesionales y asegurar la salud y la integridad física y mental de los trabajadores. Ciertamente, es muy difícil realizar una revisión completa de los instrumentos normativos existentes debido a que, en la actualidad, el país no dispone de una reglamentación que mantenga un conjunto de principios comunes entre todos los sectores respecto al tema bajo análisis. Coexisten un conjunto de normas sectoriales, pero no disponemos de un instrumento normativo general que sirva de referencia a un sistema nacional de seguridad y salud ocupacional (Bartra 2000)[44].

[44] Es importante señalar que en la Constitución de 1993 -a diferencia de la Constitución de 1979- no se señala explícitamente la responsabilidad del Estado de legislar sobre seguridad e higiene en el trabajo, a fin de prevenir riesgos y asegurar la salud e integridad de los trabajadores.

El seguro complementario de trabajo de riesgo

Con la publicación de la ley 26790, el 17 de mayo de 1997, se introdujo el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo – SCTR, el cual cubre a todos los afiliados regulares que laboran en actividades de "alto riesgo"; es decir, aquellas que pueden derivar en la generación de una discapacidad, en el peor de los casos, inclusive la muerte[45]. Dicha cobertura incluye prestaciones de salud, pensión de invalidez temporal o permanente, pensión de sobrevivencia y gastos de sepelio, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

De acuerdo con la mencionada ley, es obligación de la entidad empleadora declarar la condición de alto riesgo ante el MTPE por medio de su inscripción en un registro que este último administra. Asimismo, la empresa está obligada a contratar el seguro para la totalidad de sus trabajadores que realizan o estén expuestos a altos riesgos. El incumplimiento de estas obligaciones por parte de las empresas empleadoras derivará en la aplicación de sanciones administrativas, además de la obligatoriedad de asumir los costos asociados a las prestaciones realizadas en caso de un eventual accidente de trabajo, ello sin perjuicio de las acciones legales que los trabajadores puedan iniciar por daños y perjuicios[46].

Durante los últimos años se han hecho algunos avances significativos en términos de la expansión del SCTR. Así, por ejemplo, en una encuesta realizada en el marco de un estudio auspiciado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encontró -para el caso del sector construcción peruano- que el 63% de las empresas encuestadas tenía a más del 75% de sus trabajadores asegurados por el SCTR (Bartra 2000). A pesar de estos avances, el problema de fondo sigue siendo la evasión en el pago. De acuerdo con datos proporcionados por el Ing. César Gutiérrez (ex -presidente de EsSalud), de 25 mil empresas identificadas, sólo 6 mil cumplen con la obligación de pagar el SCTR, lo cual representa solamente a un 24% del total de las empresas obligadas a pagar el seguro[47]. El 76% restante, simplemente,

---

[45] Es importante señalar que la norma mencionada sustituye, para todos sus efectos, al Decreto Ley N° 18846 de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

[46] Las "Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo" establecen también la obligación del empleador en el diseño y ejecución de programas de salud y seguridad ocupacional, capacitación de sus trabajadores en la temática y el reporte a las instituciones encargadas de los accidentes de trabajo ocurridos y las enfermedades profesionales detectadas en la empresa. Responsabilizan, asimismo, al trabajador por el cumplimiento de la normativa existente sobre seguridad y salud ocupacionales, y a participar en las actividades que desarrollen por los empleadores con ese propósito.

[47] Presentación del ingeniero César Gutiérrez, entonces presidente de EsSalud, ante la Comisión Especial de Estudios sobre Discapacidad del Congreso de la República, el 7 de febrero del 2003.

desprotege a sus trabajadores frente a la alta probabilidad de accidentarse o enfermarse, lo que eventualmente podría devenir en la aparición de una discapacidad.

Normas sectoriales de higiene y salud ocupacional: El caso de la minería y la construcción

Además del seguro mencionado, existen diversas políticas que responden en alguna medida a las particularidades de cada sector. En el caso del sector construcción, por ejemplo, existen las Normas Básicas de Seguridad e Higiene en Obras de Edificación, elaboradas por el Ministerio de Trabajo, que tienen como objetivo prevenir riesgos ocupacionales y proteger la salud e integridad física y mental de los trabajadores del sector. Adicionalmente, se ha propuesto la Norma E-100 sobre Seguridad durante la Construcción, la misma que se incluirá en el nuevo Reglamento Nacional de Edificaciones, que se encuentra aún en fase de diseño[48].

En el caso del sector minero, existe un Reglamento de Seguridad e Higiene Minera (RSHM)[49], el cual establece un conjunto de pautas relacionadas con servicios de hospedaje, servicios básicos, agua potable, transporte y normas relativas a la seguridad y salud ocupacional para los trabajadores del sector. El RSHM establece la obligatoriedad del uso de todos los equipos de protección necesarios, como anteojos, máscaras de yelmo, casco, guantes, respirador, vestimenta incombustible, protectores faciales, mascaras y equipos de respiración especial de protección contra gases, arnés de seguridad, etc. (Hiba 2002). Asimismo, la norma mencionada establece obligaciones específicas para los empleadores en relación al desarrollo de programas de capacitación integral de carácter periódico, en temas vinculados con el uso de los equipos de seguridad y en el desempeño de las tareas asociadas con la actividad minera.

Es importante señalar que los avances alcanzados en términos del cumplimiento de las normas sectoriales, relacionadas con la seguridad y salud ocupacional, han sido muy disímiles. La regulación alcanza, en la práctica, solamente a las empresas grandes, quedando excluidos los trabajadores en actividades de alto riesgo que se desempeñan en empresas informales. En entrevistas realizadas a dirigentes de la federación minera, en el marco de un estudio de la OIT, se señalaba

[48] A la fecha, recién se ha aprobado el índice del mencionado reglamento, mediante Decreto Supremo N° 015-2004-Vivienda, publicado en el diario oficial el día 6 de setiembre del año en curso. Cabe mencionar que desde hace más de cuatro años se viene trabajando en el mencionado instrumento, sin disponerse todavía de una versión final del mismo.

[49] Dado mediante Decreto Supremo N° 046-2001-EM.

que las capacitaciones establecidas en el RSHM se cumplían sólo en el caso de las grandes empresas, mas no en las medianas. Los dirigentes reportaban casos de accidentes fatales o incapacitantes, sobre todo en el caso de jóvenes contratados, que no recibieron el entrenamiento y la capacitación establecidos por la norma (ver cuadro 38). Dicha situación es más grave aún en el caso del sector construcción, en donde, de acuerdo con cifras del MTPE, el 76.9% de las empresas son pequeñas (entre 10 y 49 trabajadores), mientras que el 44.2% del total de trabajadores del sector trabajan en empresas de menos de 99 trabajadores (MTPE 2003: 14). Es de esperar que el cumplimiento de las normas de salud y seguridad ocupacional sea bastante menos probable en el caso de las empresas pequeñas, dada la débil capacidad de control y fiscalización de las entidades responsables.

CUADRO 38
DISTRIBUCIÓN DE ACCIDENTES INCAPACITANTES EN LA MINERÍA PERUANA POR ESTRATOS
(1993-1998)

Estratos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	%
Gran minería metálica	452	315	351	345	218	240	183	2,104	17.8%
Mediana minería metálica	888	1,245	1,249	1,276	1,120	1,024	914	7,716	65.2%
Pequeña minería metálica	439	307	367	0	0	78	29	1,220	10.3%
Mediana minería no metálica	12	17	4	7	7	6	5	58	0.5%
Pequeña minería no metálica	5	5	6	20	61	0	1	98	0.8%
Pequeña minería metálica: mayor 25 TM/mes				347	205			552	4.7%
Pequeña minería metálica: menor 25 TM/mes				14	51			65	0.5%
Exploración minera metálica						15		15	0.1%
Gran minería no metálica						0	0	0	0.0%
Minería informal								0	0.0%
Total	**1,796**	**1,889**	**1,977**	**2,009**	**1,662**	**1,363**	**1,132**	**11,828**	

Fuente: Hiba (2002:109).

b) Políticas de protección

Las políticas de protección para las personas con discapacidad, en lo que se refiere a la temática laboral, se basan habitualmente en mecanismos antidiscriminación en el acceso y retención del empleo, así como precisiones respecto a los derechos laborales de los trabajadores con discapacidad, frente al marco general de derechos de los trabajadores. También consideran esquemas de protección social que permiten el acceso a servicios y asistencia financiera para atenuar el impacto de

un evento discapacitante sobre las perspectivas de ingreso y bienestar, tanto de la persona que adquiere una discapacidad como de sus familiares cercanos.

Mecanismos antidiscriminación

En lo que se refiere a los mecanismos antidiscriminación, la Ley 27050 establece, en su artículo 31, que nadie puede ser discriminado en razón de su discapacidad, considerándose *"… nulo todo acto que basado en motivos discriminatorios afecte el acceso, la permanencia y/o en general las condiciones en el empleo de la persona con discapacidad"*. Establece, además, que la persona con discapacidad *"… gozará de todos los beneficios y derechos que dispone la legislación laboral para los trabajadores"*. En el artículo 2 del Reglamento de la Ley se establece con mayor detalle lo anterior. De acuerdo con el mencionado artículo, cualquier persona que *"… arbitrariamente impida, obstruya, restrinja, o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, será obligado, a pedido del afectado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio"*. En el caso específico de los derechos laborales de los trabajadores con discapacidad, se señala el rol del MTPE para sancionar los actos de discriminación, en relación a las ofertas de empleo y acceso a medios de formación técnica o profesional, en concordancia con la Ley 26772, del 14 de abril de 1997, que dispone que las ofertas de empleo y acceso a medios de formación educativa no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de igualdad de oportunidades o de trato.

Es importante señalar aquí que las normas antidiscriminación mencionadas no contienen, realmente, elementos disuasivos que generen incentivos para evitar situaciones de discriminación contra las personas con discapacidad. El artículo 2 del Reglamento de la Ley 27050 no establece sanción alguna para quien discrimine a una persona con discapacidad e, inclusive, lo desprotege en la práctica, pues sólo es posible iniciar una acción de protección contra la discriminación a solicitud del afectado. Es decir, la pérdida de bienestar asociada a un acto discriminatorio contra una persona con discapacidad, no son resarcidas ni por el agresor ni por el Estado. Esto constituye un contrasentido a la luz de una revisión comparada de los mecanismos antidiscriminación existentes en otras realidades[50].

[50] Es importante señalar, de acuerdo con Degener y Quinn (2000), que la mayoría de los países, sobre todo los desarrollados, no utilizan mecanismos penales contra los actos de discriminación que afectan a las personas con discapacidad. Sin embargo, existe un fuerte debate en estos debido a que se constata la debilidad de los mecanismos estrictamente civiles para evitar situaciones de discriminación contra las personas con discapacidad. Para una discusión respecto a la importancia de avanzar en la penalización de las normas antidiscriminación en el contexto de los Países Bajos, véase Van Wijnen (2003).

Por ejemplo, en el caso brasileño, de acuerdo con Ley 7853/89, la discriminación contra una persona sobre la base de su discapacidad, constituye una ofensa punible, pasible de multa y prisión hasta por cuatro años. En otros países en desarrollo, como Mauricio, existen esquemas similares al caso brasileño, siendo pasible quien discrimine a una persona con discapacidad en el área de llamado y la contratación para el empleo, así como para la determinación o adjudicación de salarios, jornales, pensiones y otros asuntos relativos, de un pago compensatorio por las pérdidas de bienestar asociadas al acto discriminatorio, e inclusive prisión[51]. Otra limitación adicional del marco normativo peruano, consiste en que no establece con precisión el conjunto de actos discriminatorios susceptibles de reclamo por parte de los potenciales afectados. Un número significativo de países incorpora ya dentro de su legislación antidiscriminación un listado detallado de actos discriminatorios pasibles de sanción (ver cuadro 39).

CUADRO 39
MECANISMOS ANTIDISCRIMINACIÓN EN PAÍSES EN DESARROLLO SELECCIONADOS

País	Instrumento normativo	Mecanismos antidiscriminación usados
Brasil	Constitución Federal de 1988 Ley 7853/89	Discriminación contra una persona sobre la base de su discapacidad.
Costa Rica	Ley 760 sobre igualdad de oportunidades para personas con discapacidad	Prohíbe discriminación contra personas con discapacidad en: a) Uso de procedimientos de reclutamiento, b) Especificación de requerimientos adicionales; c) No empleo de una persona por su discapacidad.
Etiopía	Proclamación del derecho al empleo de las personas discapacitadas, del 26 de agosto de 1994	Establece que ningún criterio de selección se referirá a la discapacidad del candidato y que el equipo necesario sea provisto para permitir que las personas discapacitadas lleven adelante su tarea.
Mauricio	Acta de Empleo y Formación de las Personas Discapacitadas, 1996	Cualquier empleador que discrimine a una persona con discapacidad, debe ser pasible de pago compensatorio o prisión.
Filipinas	Carta Magna de las Filipinas sobre personas discapacitadas, 1972	Establece que ninguna entidad, sea pública o privada, discriminará contra una persona discapacitada calificada, sobre la base de su discapacidad en el área de procedimientos de solicitud de empleo, contratación, promoción, despido de empleados, compensaciones al empleado, formación para el empleo y otros términos, condiciones y privilegios de empleo.
Vietnam	Ordenanza sobre personas discapacitadas, 1998	Prohíbe la discriminación en la contratación de personas con discapacidad para empleos administrativos y no empresariales. Asimismo, prevé beneficios impositivos para los empleadores que contraten personas con discapacidad.
Zambia	Acta 33 sobre las personas con discapacidades	Especifica que un empleador no debe tratar a una persona con una discapacidad en forma diferente a una sin ella en los anuncios de solicitud de empleo, en la contratación, en la oferta de términos o condiciones de empleo; en la consideración de la promoción, transferencia o formación de tales personas, o en la provisión de cualquier otro beneficio referente al empleo

Fuente: Elaborado a partir de O`Reilly (2003).

[51] De acuerdo con el Acta de Empleo y Formación de las Personas Discapacitadas de 1996.

En el caso de la Ley 26772, cabe mencionar que ésta se dirige exclusivamente a evitar que las ofertas de empleo y acceso a medios de formación educativa no contengan requisitos que constituyan discriminación, hecho que por cierto se repite cotidianamente sin que se sancione efectivamente a los responsables[52]. De esta manera, queda aún mucho trecho para lograr una política antidiscriminatoria efectiva en el país, sobre todo si se considera que en el plano normativo se necesita hacer correcciones sustantivas a fin de que las leyes formuladas con ese propósito no sea letra muerta.

En lo que se refiere a los derechos y beneficios laborales, la ley establece la igualdad en el goce de los mismos por parte de los trabajadores con discapacidad, en relación a los trabajadores sin ella. Esto es coincidente con el punto 10 de la Recomendación 168 de la Organización Internacional del Trabajo[53], y es lugar común en normas de similar jerarquía en países de la región, como Ecuador, Colombia y Argentina. Sin embargo, a pesar de la radical importancia del principio de igualdad de derechos, es menester reconocer aquí que, si a la par de dicho reconocimiento, no se toman medidas concretas a fin de proveer de apoyo financiero a los empleadores interesados en contratar a trabajadores con discapacidad, es muy probable que en la práctica esto opere como un mecanismo de exclusión adicional. La ley, al tratar al trabajador con discapacidad igual que a un trabajador sin ella, termina exponiéndolo a la exclusión. Esto, en la medida que la presencia de una discapacidad se encuentra casi siempre asociada al incremento de costos para los empleadores, en términos de las contribuciones a la seguridad social, ajustes en el lugar de trabajo, entrenamiento, apoyo tutelar y seguros de salud, entre otros costos adicionales. Discutiremos este asunto con más detalle en la sección de políticas de promoción.

Sistema de pensiones por invalidez

Para concluir con esta sección, evaluemos ahora los mecanismos de protección social y asistencia financiera temporal que existen en la actualidad, con el objetivo de afrontar las pérdidas de bienestar asociadas a la presencia de un *shock* discapacitante. En el caso peruano, existen esquemas de protección basados en subsidios y pensiones para trabajadores formales que adquieren una discapacidad, los cuales

[52] Esto es observable en casi todos los anuncios con ofertas de empleos publicados en los principales diarios del país.

[53] Aprobada por el Congreso de la República el 23 de mayo de 1986.

se encuentran normados por medio del Decreto Ley 19990 que crea el Sistema Nacional de Pensiones (vigente desde mayo de 1973); el Decreto Ley 2553, conocido como la Cédula Viva y el Decreto Ley 25897, del año 1992, que establece el Sistema Privado de Pensiones. Además, hay que tomar en cuenta la Ley 26790, del año 1997, conocida como la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud (Ministerio de Economía y Finanzas – MEF,2004).

En el caso del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), la pensión de invalidez se otorga para asegurados que, a causa de una incapacidad física o mental prolongada o presumida permanente, se ven imposibilitados de ganar más de la tercera parte de la remuneración asegurable que percibirían trabajadores de la misma categoría en un trabajo igual o similar en la misma región. La nómina incluye también los asegurados que, habiendo gozado de subsidio de enfermedad durante el plazo máximo establecido por ley, continúan incapacitados para el trabajo. Cuando la discapacidad tiene su origen en un accidente de trabajo o enfermedad profesional, basta que el trabajador se encuentre aportando al sistema para tener derecho a esta pensión. De no ser este el caso, el derecho a la pensión dependerá del número de años de aporte del trabajador al SNP, independientemente del origen de la discapacidad[54].

El monto de la pensión asciende al 50% de la remuneración de referencia, añadiéndose un incremento del 1% por cada año completo luego de cumplidos 3 años de aporte como mínimo.

En el caso de la Ley 20530, la pensión de invalidez se otorga sin necesidad de un período mínimo de aportaciones. En el caso que la invalidez sea resultado del desempeño laboral, la pensión asciende al 100% de la remuneración del trabajador independientemente del tiempo de servicios, y cuando es consecuencia de circunstancias ajenas a sus labores, la pensión equivale al 50% de su remuneración.

Es importante mencionar que, de acuerdo con la norma, el trabajador debe ser declarado inválido por el Instituto Nacional de Administración Pública, luego aquél sea revisado por una junta médica designada por el Ministerio de Salud. Como se recuerda, dicho instituto fue disuelto mediante Ley 26507, del mes de julio

[54] Un trabajador tendrá derecho a una pensión de invalidez, independientemente del origen de esta, cuando: a) Haya aportado por 15 años o más al SNP; b) haya aportado por más de 3 pero menos de 15 años, pero contar con, por lo menos, 12 meses de aportación durante los 36 meses anteriores al momento de la invalidez o; c) tengas por lo menos, tres años de aportación y que por lo menos la mitad de dichas aportaciones hayan sido realizadas durante los 36 meses anteriores al momento de la invalidez. Para mayores detalles de los regímenes de pensiones en el país, véase MEF (2004).

de 1995, por lo que no existe, en la práctica, mecanismo que regule expresamente la evaluación médica en el caso de este tipo de pensiones[55].

De otro lado, en el Sistema Privado de Pensiones (SPP), un afiliado es considerado inválido cuando tiene una pérdida de 50% de su capacidad de trabajo. En relación con su grado, esta pérdida puede ser parcial o total, y de acuerdo con su naturaleza, puede ser temporal o permanente. Sea cual sea el caso, para tener el derecho a una pensión de invalidez, el afiliado debe solicitar a su Administradora de Fondo de Pensiones (AFP) la evaluación de su caso mediante la presentación de una solicitud de evaluación y calificación de invalidez. El solicitante es evaluado y reconocido como inválido por el comité médico de las AFP o por el similar de la Superintendencia de Banca y Seguros. Si el trabajador es declarado inválido total (pérdida superior al 66%) recibiría una pensión equivalente al 70% de sus últimas 48 remuneraciones, y si la invalidez es declarada parcial (pérdida mayor del 50% pero menor al 66%), su respectiva pensión equivaldrá al 50% de sus últimas 48 remuneraciones. Dichas pensiones se financian con el dinero acumulado en la Cuenta de Capitalización Individual (CCI) de cada afiliado más el Bono de Reconocimiento (BdR), de ser el caso. Sólo cuando el afiliado se acoja a la modalidad de pensión por renta vitalicia familiar, dicha pensión podría seguir otorgándose aunque se acabasen los recursos de su CCI y el BdR, gracias al aporte adicional de la empresa de seguros que administra el seguro previsional[56].

¿Cumple el sistema con asegurar un nivel de vida decente para las personas que adquieren una discapacidad? Dar respuesta a lo anterior pasa por evaluar los niveles de cobertura del mismo así como los valores a los que ascienden las pensiones que en promedio reciben los asegurados que adquieren una discapacidad. En el primer caso, la información disponible señala que alrededor de 1.32 millones de personas se encuentran afiliadas al SNP, de los cuales cerca del 70% corresponde a trabajadores activos. No hemos podido encontrar información respecto al total de beneficiarios con discapacidad del SNP, por lo que no es posible evaluar la cobertura del sistema. Solamente hemos podido hallar información respecto a la evolución de las pensiones promedio, de la cual se desprende que la pensión de invalidez del SNP es la que ha mostrado una de las menores tasas de crecimiento.

---

55 Es importante señalar que el 68% de los afiliados al SPP se encuentra en la modalidad de pensión señalada.

56 Por resolución ministerial del MINSA (RM 478-2006-MINSA) publicada el 22 de mayo, se regula el procedimiento técnico administrativo para la expedición del certificado médico requerido para el otorgamiento de pensión de invalidez (D.S. N° 166-2005-EF), por parte del Ministerio de Salud, EsSalud y Entidades Prestadoras de Salud (EPS).

CUADRO 40
VARIACIÓN DE LA PENSIÓN MÍNIMA DEL DECRETO LEY N° 1990

Pensión mínima	Abr-96	Set-2001 con el D.U. 105-2001	Leyes 27617 y 27655 con FONAHPU	Efecto neto incremento descontando FONAHPU con cargo a Tesoro	Incremento acumulado 96-2001 descontando FONAHPU con cargo a Tesoro %	Incremento real acumulado 96-2001 descontando FONAHPU con cargo a Tesoro (%) (Soles reales Dic2001=100)
Jubilación y vejez						
- Con 20 años o más de aportación	200	300	415	169	85%	36.13%
- Entre 10 y 19 años de aportación	160	250	346	140	88%	38.37%
- De 6 a 9 años de aportación	120	223	308	142	119%	61.15%
- Menor o igual a 5 años de aportación	100	193	270	124	124%	65.36%
Invalidez	200	300	415	169	85%	36.13%
Derecho derivado						
- Viudez, orfandad y ascendencia	100	193	270	124	124%	65.36%

Fuente: ONP (http://www.onp.gob.pe)

En el caso del SPP, existe alrededor de 3.19 millones de afiliados, de los cuales 15. 008 son pensionistas del sistema a diciembre del 2003. De estos, 2.303 reciben pensiones por invalidez, 92% de ellos con cobertura de alguna empresa de seguros. La diferencia entre los niveles promedio de pensión entre los asegurados coberturados y los no coberturados es significativa, pues mientras que en el primer caso la pensión por invalidez asciende en promedio a mil soles mensuales; en el segundo, dicho valor sólo llega a los 460 soles (MEF 2004:50).

Dichos valores dependen también del grado y naturaleza de la discapacidad. Cuando la invalidez es parcial, la pensión promedio es 226 soles menos que cuando es total. Asimismo, cuando la invalidez es temporal la pensión es mucho más alta que cuando es permanente, como puede observarse en el cuadro siguiente. De acuerdo con la Superintendencia de Banca y Seguros, alrededor de 11 millones de soles se destinaron en el año 2000 para financiar las pensiones de invalidez del SPP, de donde cerca del 84% se utilizó para financiar pensiones de invalidez total.

CUADRO 41
PENSIÓN DE INVALIDEZ PROMEDIO EN EL SPP, SEGÚN GRADO Y NATURALEZA.
PROMEDIO AÑO 2000

Tipo Invalidez	Monto Promedio
Invalidez parcial	984
Temporal	1,181
Permanente	843
Invalidez total	1,210
Temporal	1,793
Permanente	1,088
Total	**1,168**

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (http://www.sbs.gob.pe)

Un hecho interesante a notar también es la muy baja proporción de mujeres dentro del total de beneficiarios de las pensiones de invalidez. Esto podría explicarse, en parte, por la baja participación de las mujeres en ocupaciones con alto riesgo discapacitante, como son la minería o la construcción civil, por citar dos casos. Sin embargo, esto es claramente insuficiente como para dar cuenta del hecho de que sólo un 19% del total de los beneficiarios de pensiones de invalidez del SPP, sean mujeres. Es preciso estudiar esto con mayor detalle, a fin de evaluar si existen algunos mecanismos de exclusión que operan contra la posibilidad de la mujer para protegerse frente a un eventual deterioro de su flujo de ingresos derivado de un *shock* discapacitante.

CUADRO 42
NÚMERO DE PENSIONISTAS POR INVALIDEZ SEGÚN GÉNERO Y AFP, AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2000

Género	AFP				Total SPP
	Horizonte	Integra	Unión Vida	Profuturo	
Hombres	175	233	179	182	769
Mujeres	47	51	35	47	180
Total	**222**	**284**	**214**	**229**	**949**

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (http://www.sbs.gob.pe)

A modo de conclusión de esta parte, podemos señalar que existen dos problemas claves que afrontar, a fin de que las pensiones de invalidez existentes operen como un mecanismo efectivo de protección. Por un lado, hay que emprender mayores esfuerzos con el propósito de democratizar el acceso a estos esquemas de

protección a un mayor número de personas, sobre todo a los sectores más vulnerables, como los trabajadores informales; y de otro lado, avanzar en el incremento real de las pensiones. Este es, sin duda, un problema que involucra a todo el sistema previsional en el país y que va más allá del alcance de este trabajo, más aún si tenemos en cuenta los graves problemas de financiamiento de que adolece el SNP.

Cabe mencionar también, que aquí no estamos tomando en cuenta el hecho que en el país no existe un esquema de pensión por discapacidad. Países vecinos como Chile y Bolivia, disponen de esquemas de esta naturaleza, independientemente de si la persona con discapacidad aportó o no a un régimen pensionario. Por ejemplo, en Chile existen Pensión Asistencial de Invalidez y Pensión Asistencial de Invalidez para Deficientes Mentales, ambas equivalentes a poco más de 50 dólares mensuales al tipo de cambio vigente[57]. En el Perú no parece que por lo menos en el mediano plazo, se vaya a implementar un esquema de esta naturaleza.

c) Políticas de promoción

Las políticas de promoción se diseñan con el objetivo de mejorar las oportunidades de salir de un estado no deseable. En nuestro caso, aquellas pasan por generar condiciones para que las personas con discapacidad puedan desarrollar mayor autonomía y logren mejores perspectivas de acceso al bienestar, por medio de un trabajo digno. Entre los mecanismos contemplados usualmente para mejorar las oportunidades de acceso al bienestar de las personas con discapacidad, debemos tener en cuenta, además de los componentes de promoción y progreso de las leyes antidiscriminación mencionados en la sección anterior, medidas que favorezcan la contratación de trabajadores con discapacidad por medio de incentivos de naturaleza tributaria, subsidios salariales y/o de capacitación; y programas de capacitación, actualización y reconversión profesional, entre otras medidas.

En el caso peruano, la Ley 27050, en su artículo 32, asigna a CONADIS la tarea de coordinar y supervisar la ejecución de planes permanentes de capacitación, actualización y reconversión profesional y técnica para personas con discapacidad; mientras que en el artículo 33 establece que, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, apoya medidas de fomento del empleo y programas especiales para este sector de la población. A fin de incentivar la contratación de personas con discapacidad, la ley incluye, por medio de su artículo 35, deducciones de gasto

[57] Véase la información mencionada en la página web del Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) del gobierno chileno.

sobre el importe total de remuneraciones que se paguen a éstas personas, en un porcentaje fijado recientemente por el Ministerio de Economía y Finanzas, en 50%, si la empresa cuenta hasta un con 30% de su personal conformado por personas con discapacidad; y en 80%, si dicho porcentaje excede el 30%[58]. Adicionalmente, el reglamento de la ley, en el artículo 49, señala que el CONADIS debe coordinar con el MTPE para que en los servicios y programas de capacitación y empleo de éste último se considere para una participación no menor de 2% del total de beneficiarios a favor de las personas con discapacidad.

De igual modo, la modificatoria del artículo 33 de la Ley 27050 contenida en la Ley 28164 del 16 de diciembre del 2003, señala que el poder ejecutivo, sus órganos desconcentrados, las instituciones constitucionalmente autónomas, las empresas del Estado, los gobiernos regionales y las municipalidades, están obligadas a contratar a personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no menor al 3% de la totalidad de su personal. De otro lado, en el artículo 36 del instrumento mencionado, se establece que en los concursos públicos de méritos para la administración pública, las personas con discapacidad obtendrán una bonificación del 15% del puntaje final, obtenido siempre que hayan obtenido un puntaje aprobatorio y cumplan con los requisitos necesarios para desempeñar el cargo para el que postulan[59].

Una primera mirada al conjunto de medidas mencionadas en los párrafos anteriores diría que los instrumentos de política utilizados a fin de promover la inserción laboral de las personas con discapacidad, son bastante modestos en relación con el nivel de gravedad de la problemática laboral de este sector de la población. Veamos las razones de ello.

Mecanismos de promoción de las normas antidiscriminación

En primer lugar debemos considerar los mecanismos de promoción contenidos en las normas antidiscriminación. En la sección anterior argumentábamos que estos mecanismos no suelen funcionar si a la par no se establecen incentivos adecuados que compensen en alguna medida los costos adicionales que la presencia de una discapacidad podría acarrear a los empleadores. Este vacío debería ser cubierto por un esquema legal que incentive la contratación, sin incrementar necesariamente

[58] Dado mediante Decreto Supremo N° 102-2004-EF del 26 de julio del 2004.

[59] En la versión original de la Ley 27050 se hablaba de 15 puntos adicionales. Se modificó en razón de las ambigüedades que conllevaba su aplicación.

los costos laborales de las empresas, pero que a su vez asegure el acceso a los beneficios y derechos sociales reconocidos por ley a los trabajadores con discapacidad. Esquemas de responsabilidad compartida entre empleadores y el Estado necesitan ser explorados a fin de generar incentivos que promuevan la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

La experiencia internacional en el tema demuestra que la igualdad de derechos no puede funcionar adecuadamente sin los mecanismos compensatorios anteriormente mencionados. En diversos países del orbe se utilizan subsidios salariales para cubrir el déficit en la productividad, los cuales suelen estar acompañados de becas y/o subsidios adicionales para financiar los costos de formación, costos de ajustes en el lugar de trabajo o de adquisición de equipos especiales; costos de apoyo tutelar y de asistentes personales para personas con discapacidad que lo requieran, y reducciones a la carga de seguridad social, además de los créditos impositivos usualmente utilizados[60].

Una solución más vigorosa a esta situación, pasaría necesariamente por repensar el marco normativo referente a los derechos de trabajo de las personas con discapacidad a fin de que, a la par que se reconozca la igualdad de derechos, se incorporen mecanismos como los anteriormente señalados, pasando parte de la responsabilidad desde los empleadores a la sociedad en su conjunto a través del Estado. Ello pasaría por el diseño de un régimen especial de trabajo para las personas con discapacidad, que contemple medidas como las ya señaladas. En la actualidad, diversos sectores de la población económicamente activa se hallan protegidos por regímenes especiales que establecen excepciones a la legislación común, en razón de las particularidades de la prestación del servicio laboral y/o por la naturaleza de los proveedores. Así, desde peluqueros a vareadores hípicos, hasta vendedores ambulantes y adolescentes, se encuentran amparados por normas de este tipo, hallándose los trabajadores con discapacidad amparados por las normas generales que, en la práctica, desprotegen a la mayoría [61]. Urge avanzar en ese sentido a fin de mejorar las expectativas laborales de las personas con discapacidad.

---

[60] En los Países Bajos se han desarrollado experiencias interesantes respecto a mecanismos de esta naturaleza. Así, cuando un empleado con discapacidad, a causa de ésta corre el riesgo de ausentarse por períodos relativamente largos, la ley protege a los empleadores contra los costos excesivos de la licencia por enfermedad de sus empleados con discapacidad. Véase, O'Reilly (2003).

[61] Ciertamente, las limitaciones fiscales suelen ser el argumento para frenar medidas de esta naturaleza. Sin embargo, el tema de fondo aquí es, sin duda, un tema de prioridades y de puja distributiva a la hora del diseño presupuestal. Así por ejemplo, como veremos más adelante, en nuestro país se invierte más al año en autos de lujo para militares que en el área de trabajo para personas con discapacidad en el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Capacitación y reconversión laboral

En relación a las medidas de capacitación, actualización y reconversión laboral, es importante anotar que poco se ha avanzado en ese sentido, y los esfuerzos emprendidos por las instituciones responsables han sido insuficientes. La ley le asigna al CONADIS un rol central es este proceso, pero es muy poco lo que esta institución ha logrado efectivamente. La razón central de tan modesto avance es el escaso presupuesto con que cuentan tanto CONADIS como el MTPE para la realización de estas actividades.

Medidas de fomento del empleo y programas especiales para personas con discapacidad

En el caso de las medidas de fomento del empleo y de programas especiales de empleo mencionados por la ley, es importante mencionar que casi no ha habido avance en este sentido y que, inclusive, no existe consenso respecto a la necesidad de diseñar e implementar un programa especial. Ciertamente, los programas de empleo especializados para las personas con discapacidad, se encuentran sometidos en la actualidad a una severa crítica debido a que los currículos suelen estar relacionados con trabajos tradicionalmente pensados como apropiados para este tipo de personas. El problema de esquemas de esta naturaleza es que suele encontrarse en permanente desajuste con las necesidades reales del mercado, minando con ello las posibilidades reales de inserción laboral al alcance de éste sector de la población. Bajo esta perspectiva, lo más conveniente sería generar condiciones para que las personas con discapacidad puedan hacer uso, en equidad de condiciones, de los servicios de los programas de empleo existentes, conjuntamente con la población sin discapacidad.

Esto, sin embargo, no debería llevarnos necesariamente a la no consideración de un programa especializado para las personas con discapacidad, tal como establece el artículo 33 de la ley. Como veremos en el capítulo siguiente, las personas con discapacidad grave están en la mayoría de los casos excluidos de estos programas, más aún cuando ellas mismas hacen muy poco para ser incluidas. Así, a fin de atender a este sector de la población discapacitada, sería importante evaluar la implementación de algún programa específico de mayor cobertura para la población con discapacidad grave y/o reformar radicalmente los servicios ofrecidos por los centros de rehabilitación a cargo de EsSalud, que adolecen en alguna medida de las limitaciones arriba señaladas.

Incentivos tributarios

En el caso de las deducciones de gasto, establecidas por ley y recientemente reglamentadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, por medio del Decreto Supremo 102-2004-EF, cabe mencionar que, aunque es difícil por ahora evaluar su posible impacto, es probable que no funcionen adecuadamente si a la par no se avanza con la capacitación laboral de las personas con discapacidad. Los incentivos tributarios son inútiles si es que terminan diluyéndose en pérdidas de productividad asociadas a la presencia de una fuerza laboral no calificada. De otro lado, si no se avanza en la certificación de la discapacidad de la fuerza de trabajo discapacitada que potencialmente puede beneficiarse de esta norma, es muy probable que el impacto de la norma sea poco significativo.

Sistemas de cuota

En el caso del mecanismo de cuota establecido mediante la Ley 28164, no hemos podido recabar información que nos dé luces respecto a cómo se viene implementando esta norma en los organismos del Estado. Lo más probable es que sean muy pocas las instancias estatales que lleguen a tener dentro de su personal no menos del 3% de empleados con discapacidad[62]. Aún en tareas que tradicionalmente se han asignado a las personas con discapacidad, se observa frecuentemente que son personas sin discapacidad las que usualmente las desempeñan. Así, hay mucho tramo por recorrer para lograr que se cumpla con el mecanismo de cuota establecido por ley.

Puntaje adicional en concursos por plazas de empleo público

En el caso del puntaje adicional a favor de las personas con discapacidad, en los concursos por plazas de empleo público, importa mencionar que es muy poco el impacto real que tiene la norma como mecanismo de promoción de sus expectativas laborales. Esto, en razón del escaso uso del mecanismo de concurso a la hora en que se contrata personal en el Estado. Predomina en la actualidad la contratación bajo la figura de los servicios no personales, en que no se reconoce el puntaje es-

[62] En el marco de este estudio, se consultó al respecto a la persona responsable de monitorear el tema de discapacidad en el Ministerio de Trabajo. Dicha persona señaló que era competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros velar por el cumplimiento de la norma.

tablecido por la norma. Solamente son unos cuantos los sectores, cuando se trata de contratación de docentes o nombramiento y promoción de jueces y fiscales, donde la norma tiene algún impacto.

Sin embargo, el hecho de que en algunos sectores esta norma tenga algún nivel de impacto, no significa que las personas con discapacidad no hayan tenido dificultades cuando han querido hacer valer sus derechos. La Defensoría del Pueblo ha recibido múltiples quejas de personas con discapacidad que se han enfrentado con dificultades para lograr el reconocimiento del puntaje adicional de 15%[63]. Sólo entre agosto de 1999 y junio del 2003, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento de 23 quejas, 6 consultas y 7 petitorios en relación al cumplimiento del artículo 36 de la Ley 27050, sobre el puntaje adicional. El patrón común de estas quejas fue el no reconocimiento de la bonificación del 15% en los reglamentos emitidos para la realización de los concursos de plazas en el sector público. Se detectó que ello se debía fundamentalmente al desconocimiento que tenían los funcionarios públicos respecto a los alcances de la norma respectiva.

Otra limitación detectada en la aplicación de la bonificación del 15% consiste en la imprecisión respecto a la fase del proceso de concurso en la cual procede aplicar el porcentaje mencionado. En el caso del Ministerio de Educación, la bonificación fue aplicada en la evaluación curricular, mientras que en el Consejo Nacional de la Magistratura la bonificación se otorgó al final de la evaluación curricular y de conocimientos.

d) Políticas de propulsión

En lo que se refiere a políticas de propulsión, la ley establece un conjunto de normas orientadas a contribuir con el desarrollo de las iniciativas empresariales de las personas con discapacidad, fundamentalmente en su capítulo VII, dedicado a las empresas promocionales[64]. Dichas medidas incluyen el acceso a mecanismos de crédito, compra preferencial de productos por parte del Estado y formación de un banco de proyectos para empresas promocionales de personas con discapacidad.

Uno de los primeros temas a evaluar aquí lo constituye el de la definición de empresa promocional. La ley vigente establece que la categoría de empresa pro-

[63] Nos estamos refiriendo aquí a la modificatoria de la ley, que corrige la versión original de la norma, que establecía una bonificación de 15 puntos y la reemplazaba por un porcentaje de 15%.

[64] Se entiende como empresa promocional, a la persona natural o jurídica que, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial, ocupa un porcentaje mínimo, establecido por la ley de personas con discapacidad.

mocional se adquiere cuando un mínimo de 30% de los trabajadores de una unidad económica de esta naturaleza son trabajadores con discapacidad. Le corresponde al MTPE la acreditación y fiscalización de las mismas, para lo cual, mediante Decreto Supremo 001-2003 TR, del 10 de enero del año pasado, fue creado el Registro de Empresas Promocionales.

En relación a la concepción de empresa promocional, habría que mencionar que, en comparación con instrumentos normativos anteriores, el marco legal vigente reduce, sustancialmente, el porcentaje de trabajadores con discapacidad necesarios para considerar a una empresa dentro de esta categoría. La Ley 24579, dictada durante el gobierno aprista, consideraba que dicha categoría se adquiría cuando una empresa contrataba al menos a un 65% de trabajadores con discapacidad. Este cambio puede interpretarse como un "sinceramiento" en relación con las posibilidades reales existentes para la constitución de empresas promocionales, haciendo con ello más factible el proceso de constitución por medio de la eliminación del porcentaje, significativamente alto, que contemplaba el marco normativo anterior, que operaba en la práctica como una barrera de entrada. De esta manera, el cambio mencionado permitiría que un número importante de empresas puedan constituirse como promocionales, al ser el porcentaje exigido por ley significativamente inferior al establecido durante el quinquenio aprista.

Sin embargo, a pesar que los requisitos para la constitución de empresas promocionales son relativamente más flexibles en la actualidad que los existentes en el marco normativo anterior, es muy poco lo que se ha avanzado realmente en términos de la constitución de empresas de esta naturaleza. Según información proporcionada por el MTPE, solamente se encuentran registradas dos empresas promocionales desde enero del 2003 y por tanto son las únicas potenciales beneficiarias de los beneficios establecidos por ley. Las razones de tan pobre desempeño serían, a nuestro entender, fundamentalmente dos: La primera es de naturaleza estructural y estaría asociada con el contexto de informalidad, característico de la mayoría de los emprendimientos de las personas con discapacidad. Con un estudio de PROMPYME realizado el año pasado, se encontró, para el caso de Lima Metropolitana y el Callao, que cerca de 70% de las micro y pequeñas empresas que contratan a personas con discapacidad son informales (Sicchar 2003: 8), habiendo un porcentaje similar de empresas promocionales[65]. La otra razón, que nos podría

[65] Cabe mencionar que el estudio aludido encuestó a 390 microempresas que contratan a trabajadores con discapacidad. Así, de acuerdo con el porcentaje calculado, alrededor de 212 unidades entrevistadas eran empresas promocionales, todas situadas en Lima y Callao. El hecho que solamente dos empresas de esta naturaleza se hayan registrado en el Ministerio de Trabajo llama poderosamente la atención.

explicar esta situación, radicaría en las dificultades ya señaladas para acceder a los certificados de discapacidad, por parte de los trabajadores discapacitados, requisito necesario para la inscripción en el registro correspondiente[66].

Dicho esto, digamos algo acerca de las políticas de propulsión contenidas en el marco normativo vigente. Son dos los principales instrumentos contemplados a fin de promover el desarrollo de emprendimientos de las personas con discapacidad. El primero, lo constituye el mecanismo de promoción de productos manufacturados por ellas, por medio de los gobiernos locales y regionales, así como la preferencia por parte de las empresas e instituciones del sector público en la adquisición de bienes y servicios de empresas constituidas por personas con discapacidad. El segundo, contemplado por la ley, se relaciona con mecanismos que facilitan el acceso al crédito.

Preferencia en la compra de bienes y servicios de empresas promocionales

En el primer caso, una primera evaluación de la norma nos lleva a concluir que, la forma en que se encuentra formulada la ley, no promueve, en la práctica, el desarrollo de emprendimientos de las personas con discapacidad. La ley habla, de forma muy ambigua, de "dar preferencia" a los productos y servicios provenientes de microempresas conformadas por personas con discapacidad, dejando de lado, la posibilidad real de promover estos emprendimientos a través del uso de la capacidad de compra con la que cuenta el Estado.

A nivel regional y local, los avances alcanzados en este sentido son también bastante modestos. En parte, por la lentitud existente en la constitución de las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED), entes que, de acuerdo a ley, son las llamadas a coordinar las políticas que a nivel local se formulan e implementan a favor de este sector. La otra razón, la constituye la poca importancia que recibe la compra de productos elaborados por las PYMES de personas con discapacidad, como mecanismo de promoción laboral dentro del conjunto de actividades que habitualmente organizan las municipalidades y los gobiernos regionales para promover su desarrollo.

---

[66] Una razón adicional que explicaría el fenómeno señalado sería de origen casi psicológico. Luego de conversar con varias personas involucradas en el tema y de contrastar percepciones por medio de reuniones mantenidas con organizaciones de personas con discapacidad, uno puede plantear, por lo menos a nivel de hipótesis, que para un sector significativo de las personas con discapacidad, involucrarse en el desarrollo de emprendimientos constituye una actividad de complementación de ingresos y no de autopercepción como empresarios.

En el primer caso, de acuerdo con información proporcionada por la Defensoría del Pueblo, son solamente 76 las municipalidades que, a nivel nacional, han constituido oficinas de esta naturaleza, de las cuales 39 se hallan localizadas en Lima y Callao[67]. Esto equivale al 2% del total de los municipios del país[68]. Del total de éstos, son muy pocos los que han utilizado su capacidad de compra para apoyar el fortalecimiento de emprendimientos empresariales de las personas con discapacidad. De hecho, un estudio realizado el año pasado por la Defensoría del Pueblo, que evaluó los avances logrados por las OMAPED, no encontró ningún caso en el cual los municipios adquirieran productos elaborados por personas con discapacidad, aún en los casos en donde éstos apoyaban la constitución y fortalecimiento de empresas conformadas por este grupo humano.

Acceso al crédito

En lo referente al tema del crédito, la ley peca por ser muy declarativa, por lo que no deberían causar extrañeza los pocos avances logrados al respecto. Según el artículo 37, CONADIS, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, tiene la función de apoyar el otorgamiento de créditos preferenciales para el financiamiento de las PYMES conformados por personas con discapacidad. Para ello habría que buscar líneas de crédito de organismos financieros nacionales e internacionales.

Desde otras instancias del Estado, se vienen realizando también esfuerzos con el propósito de mejorar las condiciones de acceso al crédito de los emprendimientos de personas con discapacidad. Sin embargo, a pesar de lo valioso de estos esfuerzos, es menester reconocer que éstos no obedecen a una política estatal dirigida a enfrentar las agudas limitaciones en el acceso al crédito de las PYMES de personas con discapacidad. Una combinación de voluntad y compromiso con los derechos de este sector de la sociedad, podrían explicar de mejor manera lo anterior.

---

[67] Información proporcionada por el equipo de Defensa y Promoción de las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo.

[68] Para más detalles al respecto, véase Defensoría del Pueblo (2003:74).

PATRONES DE GASTO E INVERSIÓN ESTATAL EN LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Es muy difícil poder estimar cuál es la proporción de la inversión social que realiza el Estado para ser utilizada con el objeto de promover el mejoramiento de las condiciones laborales de las personas con discapacidad. Una razón fundamental para que ello sea así, radica en el hecho de que, en nuestro país, el MTPE no cuenta con un programa especial destinado a la promoción laboral de este sector, tal y como ocurre en otros países. Una explicación adicional consistiría en señalar, además, que aún cuando existen personas con discapacidad participando en los programas regulares de promoción laboral que ofrece el MTPE, no es posible determinar adecuadamente la inversión que cada programa realiza en ellas porque sencillamente no se disponía, sino hasta hace muy poco, de sistemas de información adecuados para registrarlos y monitorearlos.

De la información que se ha podido recabar en el marco de este estudio, sólo podemos analizar, con algún nivel de detalle, la información contenida en el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2003-2007 (PIO). En dicho programa, se establece un conjunto de actividades en la temática de la inserción laboral de las personas con discapacidad, que se financia con un presupuesto establecido para dicho propósito. Otra alternativa deseable consistiría en analizar el patrón de gasto e inversión estatal en los servicios de rehabilitación que brinda el Estado por medio de EsSalud. Sin embargo, el detalle de la información obtenida no nos permitiría evaluar adecuadamente el tipo y la calidad de gasto en este respecto. Por tal razón, restringimos nuestro análisis al plan mencionado.

El Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad: ¿Una oportunidad perdida?

El PIO fue el resultado del trabajo de una comisión multisectorial de alto nivel, creada mediante el Decreto Supremo 049-2002-PCM y representa el esfuerzo conjunto de diversos sectores del Estado por dar una respuesta a la aguda problemática de exclusión social que padece, con particular intensidad, un sector tan vulnerable de la sociedad peruana, como el constituido por las personas con discapacidad. El objetivo de esta sección es realizar un breve análisis crítico sobre cómo las acciones y actividades contenidas en este plan pueden contribuir, efectivamente, a mejorar las perspectivas de inclusión laboral de las personas con discapacidad, así como analizar si la distribución contemplada de los recursos del plan es consistente con ello.

Los recursos del PIO para las personas con discapacidad

De acuerdo a la información contenida en el plan, se dispone de más de 45 millones de soles para financiar el conjunto de las actividades contempladas en él durante los cinco años de su implementación. Ello representa, al tipo de cambio vigente, cerca de 13 millones de dólares americanos, suma bastante modesta si la comparamos con la cantidad de recursos que el Estado peruano destina para financiar actividades que representan beneficios para sectores de la sociedad de menor envergadura. A modo de ejemplo, en el año 2003, se tuvo previsto invertir poco más de 4 millones de soles a fin de financiar actividades destinadas a promover la inclusión de las personas con discapacidad en todos los sectores del Estado. Esta cantidad representaba tan sólo el 59.9% de lo que invirtieron las Fuerzas Armadas en la compra de autos de lujo para sus altos mandos en el mismo período[69].

CUADRO 43
PRESUPUESTO DEL PIO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, SEGÚN SECTOR

Sector	2003	2004-2007	2003-2007	%
Salud*	0	25'200,782	25'200.882	55.5%
Educación	1'204,239	7'477,016	8'681,255	19.1%
Vivienda, Construcción y Saneamiento	1'297.350	4'781,550	6'078,900	13.4%
Trabajo	589,837	2'314,271	2'904,108	6.4%
Transporte y Comunicaciones	1'069,950	490,000	1'559,950	3.4%
Desarrollo Social	171,300	848,600	1'019,900	2.2%
TOTAL	**4'332,676**	**41'112,219**	**45'444,995**	**100.0%**

* No se toma en cuenta la partida destinada a certificados, pues sólo establece costo unitario.
Fuente: Elaborado a partir del PIO para las personas con discapacidad.

Si analizamos la distribución de los recursos del PIO, nos encontramos que el grueso de los recursos es destinado al sector Salud, el cual concentra más de la mitad del mismo. Por su parte, el sector Trabajo cuenta con cerca de 3 millones de soles para financiar un total de 40 actividades agrupadas en 9 acciones, diseñadas para, por lo menos en teoría, promover la igualdad de oportunidades laborales de las personas con discapacidad. Dicha suma, representa sólo el 6.4% del total de los recursos del plan, cantidad mucho menor que la mitad de los recursos desti-

[69] De acuerdo con información periodística, los institutos armados invirtieron 7 millones 235 mil y 232 nuevos soles en la compra de automóviles de lujo en el año 2003. (Véase la edición del 4 de marzo del 2004 del diario Perú 21 en http://www.peru21.com)

nados al sector Vivienda; la tercera parte de los recursos destinados a Educación y poco más de la décima parte de los recursos destinados a Salud. A pesar de ser un tema clave para avanzar en la equiparación de las oportunidades de las personas con discapacidad, el sector Trabajo recibe muy poca importancia en términos de la asignación de los ya muy escasos recursos del PIO (ver cuadro 43).

A partir de un análisis más detallado del conjunto de actividades contenidas en el PIO, podemos inferir que las actividades y acciones orientadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad no se circunscriben exclusivamente a las consideradas dentro del sector Trabajo. De hecho, los demás sectores involucrados en el PIO también consideran acciones y actividades orientadas a este fin, teniendo, inclusive el sector Salud, mucho más recursos que el mismo sector Trabajo para hacerlo.

El cuadro 44 resume el conjunto de recursos orientados a la inclusión laboral de las personas con discapacidad que se deriva de todo el PIO. Se cuenta con más de 11 millones de soles para financiar un total de 17 acciones y 62 actividades, y tal y como se desprende del cuadro mencionado, es nuevamente el sector Salud el que encabeza la tabla de distribución de recursos, al contar con una partida de más de 7 millones de soles para financiar ocho actividades relacionadas a la Acción 4 (Promover la búsqueda e identificación de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad) y a la Acción 9 (Celebración de convenios con la Sociedad Nacional de Industrias para la integración laboral de las personas con discapacidad)[70]. Los recursos destinados a dichas acciones representan más de 2.4 veces el total de recursos orientados a financiar las nueve acciones y 40 actividades del sector Trabajo, y constituye más del 60% del total de recursos del PIO destinados a la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Le siguen en importancia los recursos del sector Trabajo que, con sus cerca de tres millones de soles, representa el 26% del total.

A partir del cuadro anterior, se desprende también que los recursos destinados, por otros sectores distintos a Trabajo, al tema de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, constituye un porcentaje significativo del total de recursos a su disposición.

[70] El PIO para el sector Salud no descompone la inversión contemplada por actividades.

CUADRO 44
RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, SEGÚN SECTOR (2003-2007)

Sector	Número de actividades	Inversión total	(%)	Porcentaje respecto al total de la inversión del Sector
Sector Salud	8	7'040,680	62.83%	27.94%
Sector Trabajo	40	2'904,108	25.92%	100.00%
Sector Transporte y Comunicaciones	1	445,700	3.98%	28.57%
Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento	1	350,000	3.12%	5.76%
Sector Educación	5	261,450	2.33%	3.01%
Sector Desarrollo Social	7	203,400	1.82%	19.94%
TOTAL	62	11'205,338	100,0%	

Así, el sector Salud y el sector Transportes y Comunicaciones dedican cerca del 30% del total de su presupuesto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad; mientras que el sector Desarrollo Social, dedica el 20% del mismo. De ello se desprende que pudo haberse realizado una asignación de los recursos del PIO con un sesgo más favorable para el sector Trabajo. Sin embargo, como veremos más adelante, no queda claro si esta mayor cantidad de recursos hubiera revertido efectivamente en actividades destinadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, o hubieran terminado financiando actividades de carácter esencialmente burocrático, tal y como sucede en la actualidad con los recursos del PIO asignados al sector.

Tipo de actividades financiadas por el PIO

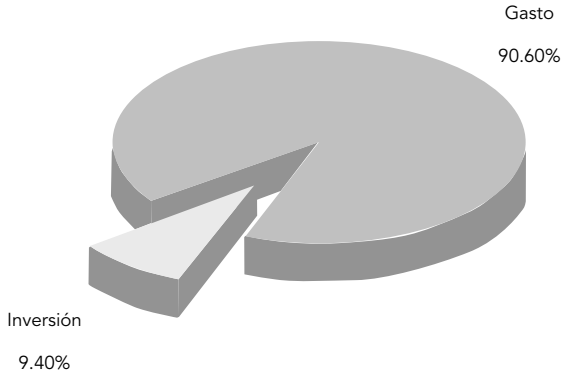
¿Qué tipo de actividades financia el PIO para la inclusión laboral de las personas con discapacidad? Una forma de clasificar al conjunto de 62 actividades contempladas en el plan es ordenarlas de acuerdo con su naturaleza, tal y como aparece en el cuadro 45. Como puede observarse, la tercera parte del total de actividades está relacionada con acciones de coordinación, gestión, control y supervisión, tarea que recae fundamentalmente en la burocracia estatal. La otra cara de la moneda son las actividades de apoyo y financiamiento para los emprendimientos de las personas con discapacidad, las cuales representan el 6.5% del total.

CUADRO 45
CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES DEL PIO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, SEGÚN SU NATURALEZA

Tipo de actividad	Sector Trabajo	Todos los sectores
-Normativa	7	7
-Estudios/Proyectos	10	15
-Capacitación/Sensibilización/Difusión	9	14
-Coordinación/Gestión/Control/Supervisión	14	22
-Apoyo/Financiamiento para emprendimientos de personas con discapacidad	0	4
Total	40	62

Sólo en el caso de las actividades del sector Trabajo es posible evaluar la importancia de cada actividad en función de la cantidad de recursos asignados. El cuadro 46, provee diversas clasificaciones de las actividades financiadas con los recursos del PIO para el caso del sector Trabajo[71]. Y si clasificamos las actividades según el uso de los recursos, nos encontramos que cerca del 90% ellos se destina, a gasto mientras que sólo el 10% pueden considerarse inversión, sobre todo, inversión en capital humano.

GRÁFICO 53
UTILIZACIÓN DE RECURSOS DEL PIO, SEGÚN USO



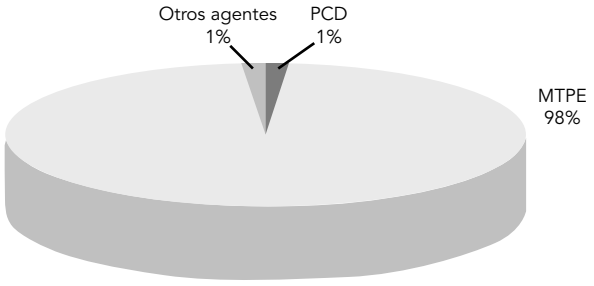
[71] Es importante notar que, para hacer un ejercicio de esta naturaleza, se ha realizado un conjunto de supuestos respecto a la naturaleza de las actividades. La ambigüedad y generalidad en la redacción de las actividades del plan, hace que se presten a múltiples interpretaciones.

CUADRO 46
CLASIFICACIONES DE ACTIVIDADES DEL PIO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL SECTOR TRABAJO, SEGÚN TIPO

Tipo de clasificación	Actividades	2003	2004-2007	(%) 2003	(%) 2004-2007
Según uso de recursos					
-Inversión	15	32,972	217,432	5.59%	9.40%
-Gasto	25	556,865	2'096,839	94.41%	90.60%
Según agente destino					
-Personas con discapacidad	2	6,700	26,800	1.14%	1.16%
-MTPE	35	578,637	2'269,471	98.10%	98.06%
-Otros agentes	3	4,500	18,000	0.76%	0.78%
Según tipo de política (Hills 2002)					
-Prevención	6	386,670	1'585,504	65.56%	68.51%
-Protección	4	35,300	64,880	5.98%	2.80%
-Promoción	28	161,167	620,543	27.32%	26.81%
-Propulsión	2	6,700	26,800	1.14%	1.16%
Según tipo de actividad					
-Normativa	7	27,189	19,080	4.61%	0.82%
-Estudios/Proyectos	10	21,988	172,632	3.73%	7.46%
-Capacitación/Sensibilización	9	15,154	66,616	2.57%	2.88%
-Coordinación/ Gestión/ Control/ Supervisión	14	525,506	2'055,943	89.09%	88.84%

Si clasificamos ahora las actividades del sector Trabajo, en relación al agente directamente beneficiario de los recursos, nos encontramos con el hecho de que, cerca del 98% del total de los recursos, financia directamente actividades del MTPE y de su personal, en tanto que el otro 2% se reparte básicamente en actividades de capacitación para las personas con discapacidad y de sensibilización de agentes involucrados como sindicatos y empresarios.

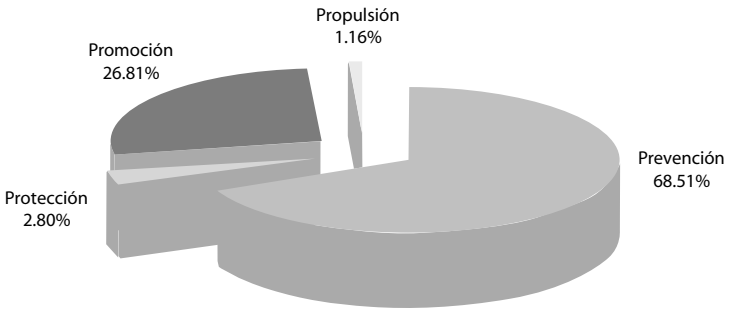
GRÁFICO 54
UTILIZACIÓN DE RECURSOS DEL PIO, SEGÚN AGENTE DESTINO



Asimismo, siguiendo la propuesta de Hills (2002), se pueden clasificar las actividades en función al tipo de política incluyente que promueven. Como se observa en el cuadro anterior, la mayor parte de los recursos para el sector se destina a actividades relacionadas con la prevención de la discapacidad (cerca del 70% del total), lo cual resulta siendo un contrasentido, cuando se supone que el grueso de los recursos debería destinarse a quienes ya han adquirido la condición de discapacidad. Siendo importantes las políticas de carácter preventivo, éstas deberían ser parte de una estrategia más amplia de salud ocupacional y gestión de riesgos, y por lo tanto, ser financiados con recursos destinados para dichos propósitos, y no con recursos que deberían utilizarse en quienes se encuentran ya en una situación de desventaja en razón de la presencia de una discapacidad. Adicionalmente, es importante notar que sólo alrededor de la cuarta parte de los recursos se orienta hacia actividades de promoción, las cuales, por lo menos en teoría, deberían concentrar la mayoría de los recursos.

Finalmente, cuando clasificamos las actividades en función a su naturaleza encontramos resultados concurrentes con los anteriores. Cerca del 90% de los recursos se orienta a financiar actividades de coordinación, gestión, control y supervisión, es decir, a financiar la burocracia del sector. De otro lado, las actividades de capacitación y sensibilización representan tan sólo el 3%, mientras que, apenas cerca del 6%, se orienta a la realización de proyectos e investigaciones.

GRÁFICO 55
UTILIZACIÓN DE RECURSOS, SEGÚN TIPO DE POLÍTICA



CUADRO 47
ACTIVIDADES DE MAYOR ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL PIO - PERSONAS CON DISCAPACIDAD – SECTOR TRABAJO

Actividad	2003	2004-2007
3.3 Visitas inspectivas en materia laboral, de seguridad y salud en el trabajo.	32.10%	32.73%
9.1 Visitas inspectivas.	32.10%	32.73%
3.5 Articulación de los diversos programas de promoción del empleo y MYPE para una mejor atención de las personas con discapacidad	15.10%	15.39%
TOTAL	79.31%	80.85%

En el cuadro 47 se detallan las actividades de mayor asignación de recursos en el PIO del sector Trabajo. De un total de 40 actividades, sólo tres concentran cerca del 80% del total de los recursos del sector. Es importante notar que son las actividades relacionadas con la inspectoría laboral las que en su conjunto representan cerca del 65% del total, mientras que la actividad 3.5 vinculada a la articulación de los programas de empleo es la que sigue en orden de importancia, con 15% del total. Ciertamente, las prioridades asignadas por el plan le otorgan una excesiva importancia a las acciones de prevención, en desmedro de otras actividades relacionadas más directamente con la integración laboral de las personas con discapacidad.

Detalle de actividades del PIO, según sector

En los cuadros consignados, desde el cuadro 48 hasta el cuadro 53, se detalla el conjunto de actividades relacionadas con la promoción laboral de las personas con discapacidad en todos los sectores involucrados en el PIO, así como el presupuesto asignado a cada una de ellas. En el caso del sector Trabajo (ver cuadro 46) se puede desprender, a partir de una mirada global al conjunto de actividades, que son muy pocas las que pueden vincularse directamente con la integración laboral de las personas con discapacidad. La mayoría de acciones del plan se refieren a reglamentación de beneficios, supervisión de naturaleza preventiva y reestructuración de los bienes y servicios que ofrece el sector para adecuarse a las necesidades de las personas con discapacidad, pero con poco énfasis en mecanismos que directamente contribuyan al mejoramiento de su capital humano y/o mejore sus perspectivas de empleabilidad (salvo, la realización de estudios relacionados con dichos propósitos). Así, la Acción 3 del sector Trabajo (brindar atención preferencial a las personas con discapacidad en los diversos servicios del sector), ejemplifica de mejor forma el énfasis administrativo que se le otorga al uso de los recursos del PIO, para el sec-

tor, representando alrededor del 55% del total de los recursos disponibles. A pesar de que los mecanismos directamente relacionados con la integración laboral de las personas con discapacidad aparecen de alguna forma contemplados en el plan (Acción 4: Promover la realización de programas de formación y capacitación laboral de manera descentralizada), éstos reciben muy poca importancia en términos de la asignación presupuestal del plan (un 4.91% para el 2003, y un 6.39% para el periodo 2004-2007).

En el caso de los otros sectores del plan, las actividades relacionadas con la integración laboral de las personas con discapacidad, parecen perder el énfasis administrativo que caracteriza a las actividades del sector Trabajo. En el caso del sector Educación, el énfasis se otorga al tema de capacitación laboral, invirtiendo 48% más de lo que invierte el sector Trabajo en el mismo tema. Lo mismo sucede en el sector Salud, en donde el énfasis se dirige a la promoción de emprendimientos de las personas con discapacidad, con una inversión que es 2.4 veces mayor que el de los recursos asignados a todas las actividades del sector Trabajo. Cosa similar ocurre con los sectores Vivienda, Construcción y Saneamiento, y Transporte y Comunicaciones, en los cuales se contempla el establecimiento de fondos para el financiamiento de emprendimientos de las personas con discapacidad e incubadoras de microempresas basadas en tecnologías de información y comunicación. Sólo en el caso del sector Mujer y Desarrollo Social, parece conservarse el énfasis normativo en las actividades relacionadas con la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

¿Una oportunidad perdida?

Es posible establecer, a partir de la breve revisión del PIO para las personas con discapacidad, que este instrumento contiene agudas deficiencias en su diseño que merman sustancialmente su potencial para mejorar las condiciones de inserción laboral de las personas con discapacidad. Además de su magro presupuesto, la asignación de recursos no responde a una estrategia basada en la promoción de las condiciones de acceso al mercado laboral del sector bajo estudio, así como tampoco promueve el desarrollo de emprendimientos. Su sesgo hacia las actividades de prevención, junto con su predilección a financiar actividades de carácter fundamentalmente burocrático, lo convierten, en la práctica, en un instrumento bastante modesto. Una revisión sustancial de sus premisas y un cambio de enfoque, pueden constituirse en los pasos necesarios para convertir al plan en un instrumento bastante más útil para la consecución de mejores condiciones de inserción laboral y empresarial de las personas con discapacidad.

CUADRO 48

PIO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD - SECTOR TRABAJO

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD 2003-2007		PPTO en valores por actividades (expresado en nuevos soles)		PPTO en valores y porcentaje por acciones		PPTO en porcentaje por actividades	
Acciones/medidas	Actividades	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007
1. Reglamentar la bonificación de 15 puntos en el concurso de méritos para cubrir vacantes de acuerdo a lo establecido por el artículo 36° de la Ley 27050.	1.1 Diseño del reglamento.	0	0			0.00%	0.00%
	1.2 Determinación del criterio de puntaje relativo (escala porcentual) respecto al puntaje total de evaluación, y según tipo de discapacidad y temporalidad de la misma.	2,544	0	0.43%	0.00%	0.43%	0.00%
	1.3 Sistematización y supervisión de la aplicación del artículo 36° en el sector público.	0	0	2,544	0	0.00%	0.00%
2. Reglamentar la acreditación, requisitos y funcionamiento de las empresas promocionales de acuerdo a lo establecido por los artículos 39 ° y siguientes de la Ley 27050.	2.1 Implementación del registro de empresas promocionales.	3,432	0			0.58%	0.00%
	2.2 Coordinaciones para el establecimiento de beneficios administrativos a través de la reducción de tasas percibidas por las diversas entidades del Estado.	1,908	0			0.32%	0.00%
	2.3 Coordinaciones para el establecimiento de beneficios administrativos a través de la reducción de tasas percibidas por las diversas entidades del Estado.	0	0			0.00%	0.00%
	2.4 Supervisión de la aplicación de beneficios administrativos.	0	0			0.00%	0.00%
	2.5 Visitas inspectivas a las empresas promocionales.	3,082	13,498			0.52%	0.58%
	2.6 Capacitación y asesoría técnica a empresas y nuevos emprendimientos promocionales.	1,980	7,920	2.56%	1.74%	0.34%	0.34%
	2.7 Asesoría y beneficios para la formalización de empresas promocionales.	4,720	18,880	15,122	40 298	0.80%	0.82%

3. Brindar atención preferencial a las personas con discapacidad en los diversos servicios del sector.	3.1 Establecer convenios interinstitucionales que garanticen una mejor atención de las personas con discapacidad en materia de rehabilitación ocupacional e inserción laboral.	2,305	10,430			0.39%	0.45%
	3.2 Lineamientos que permitan una mejor accesibilidad en los diversos servicios del sector.	3,400				0.58%	0.00%
	3.3 Visitas inspectivas en materia laboral, de seguridad y salud en el trabajo.	189,360	757,440			32.10%	32.73%
	3.4 Atención preferente en los servicios que conforman la defensa gratuita y asesoría del trabajador: liquidaciones, conciliación administrativa y patrocinio judicial (reclamos ante el Poder Judicial), así como otras consultas laborales.	9,900	39,600			1.68%	1.71%
	3.5 Articulación de los diversos programas de promoción del empleo y MYPE para una mejor atención de las personas con discapacidad.	89,062	356,247			15.10%	15.39%
	3.6 Acciones respecto a actos de discriminación, ofertas de empleo y acceso a los medios de formación técnica o profesional (Ley 26772).	6,320	25,280			1.07%	1.09%
	3.7 Propuesta de incorporar como acto de hostilidad la discriminación de las personas con discapacidad.	9,540	0			1.62%	0.00%
	3.8 Propuesta de incorporar como causal expresa de nulidad de despido la discriminación por discapacidad.	9 ,540	0	55.49%	52.15%	1.62%	0.00%
	3.9 Actualización y sistematización de información de participantes con discapacidad en los diversos programas del sector.	7,875	18,000	327,302	1’206,997	1.34%	0.78%

4. Promover la realización de programas de formación y capacitación laboral de manera descentralizada.	4.1 Sistematización de los programas de formación y capacitación laboral en las diversas regiones del país.	0	18,000			0.00%	0.78%
	4.2 Participación con expertos en temas de materia laboral y promoción en eventos organizados por la sociedad civil y otros sectores del Estado.	954	3,816			0.16%	0.16%
	4.3 Estudio respecto al grado de pertinencia de la formación, según el tipo de discapacidad que favorezca su empleabilidad.	0	21,000			0.00%	0.91%
	4.4 Diseño de proyecto que permita la capacitación laboral de las personas con discapacidad.	7,000	21,000			1.19%	0.91%
	4.5 Capacitación de los especialistas de los programas sociales para el desarrollo de capacidades de las personas con discapacidad para su inserción laboral.	1,500	6,000	4.91%	6.39%	0.25%	0.26%
	4.6 Desarrollo de acciones que permitan la participación de personas con discapacidad en los CENFORP del sector.	19,502	78,008	28,956	147,824	3.31%	3.37%
5. Crear beneficios que promuevan la contratación de personas con discapacidad.	5.1 Caracterización de la inserción laboral de las personas con discapacidad.	10,500	21,000			1.78%	0.91%
	5.2 Revisión del impacto de otorgamiento de beneficios para la inserción respecto al mecanismo de cuotas.	36	0			0.01%	0.00%
	5.3 Determinación de discapacidades de mayor vulnerabilidad para el logro de la inserción laboral.	636	16,544			0.11%	0.71%
	5.4 Determinación de las competencias de las personas con discapacidad respecto a sus mejores posibilidades de inserción laboral.	636	23,544	2.14%	2.64%	0.11%	1.02%
	5.5 Aprobación de leyes y otros instrumentos normativos que creen beneficios para la contratación de personas con discapacidad.	795	0	12,603	61,088	0.13%	0.00%

6. Promover eventos sobre el desarrollo de capacidades de las personas con discapacidad para su inserción laboral, bajo la perspectiva de inclusión y de responsabilidad social.	6.1 Sensibilización y capacitación de los operadores de la red CIL-PROEMPLEO.	0	6,000			0.00%	0.26%
	6.2 Sensibilización y capacitación de los inspectores de trabajo.	1,500	6,000			0.25%	0.26%
	6.3 Sensibilización y capacitación de los servidores de los servicios de defensa gratuita y asesoría del trabajador.	1,500	6,000			0.25%	0.26%
	6.4 Sensibilización y capacitación a gremios empresariales.	1,500	6,000	1.02%	1.30%	0.25%	0.26%
	6.5 Sensibilización y capacitación a organizaciones sindicales.	1,500	6,000	6,000	30,000	0.25%	0.26%
7. Promover programas de exposición-venta en cada región, oficializando su realización por el sector correspondiente.		0	0	0	0	0.00%	0.00%
8. Fijar un porcentaje de participación de las personas con discapacidad en todos los programas sociales.	8.1 Propuestas normativas que permitan la fijación de porcentajes en las entidades del Estado.	0	0	0	0	0.00%	0.00%
9. Promover que los centros de trabajo tengan acciones preventivas a fin de evitar accidentes de trabajo y problemas de tipo ambiental.	9.1 Visitas inspectivas.	189,360	757,440			32.10%	32.73%
	9.2 Estudio y revisión de facultades de fiscalización del cumplimiento de las normas de seguridad e higiene.	3,180	0			0.54%	0.00%
	9.3 Disposiciones normativas.	4,770	19,080			0.81%	0.82%
	9.4 Estudio de prevalencia de accidentes de trabajo por sectores.	0	23,544	33.45%	35.78%	0.00%	1.02%
	9.5 Determinación de las actividades laborales generadores de discapacidad.	0	28,000	197,310	828,064	0.00%	1.21%
TOTAL (SECTOR TRABAJO)		589,837	2’314,271	Total Periodo	2’904,108	100%	100%

CUADRO 49

PIO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD - SECTOR EDUCACIÓN

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD 2003-2007		PPTO en valores por actividades (expresado en nuevos soles)		PPTO (en valores y porcentajes) por acciones		PPTO (en porcentajes) por actividades	
Acciones/medidas	Actividades	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007
12. Replanteamiento de la formación laboral de los alumnos(as) con necesidades educativas especiales.		49,800	211,650			4.14%	2.83%
TOTAL (SECTOR EDUCACIÓN)				Total Período	261,450		

CUADRO 50

PIO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD - SECTOR SALUD

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD 2003-2007		PPTO en valores por actividades (expresado en nuevos soles)		PPTO (en valores y porcentajes) por acciones		PPTO (en porcentajes) por actividades	
ACCIONES/MEDIDAS	ACTIVIDADES(*)	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007
4. Promover la búsqueda e identificación de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad.				0.00% 0	27.78% 7'000,680		
9. Celebración de convenios con la Sociedad Nacional de Industrias y pequeños industriales para la integración laboral de personas con discapacidad.				0.00% 0	0.16% 40,000		
TOTAL (SECTOR SALUD)				Total Período	7'040,680		

(*) El plan no contiene presupuesto por actividades, por tal razón no se las incluye en el análisis.

CUADRO 51

PIO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD - SECTOR VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD 2003-2007		PPTO en valores por actividades (expresado en nuevos soles)		PPTO (en valores y porcentajes) por acciones		PPTO (en porcentajes) por actividades	
Acciones/medidas	Actividades	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007
2. Implementar mecanismos sectoriales que provean un mayor apoyo para las personas con discapacidad.	2.4 Convenio CONADIS-ORDESUR: Convenio para la creación del fondo de fideicomiso para la promoción y el fomento de las iniciativas empresariales y las empresas promocionales de las PCD en el Perú.	350,000	0			7.32%	0.00%
TOTAL (SECTOR VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO)				Total Período	350,000		

CUADRO 52

PIO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD- SECTOR TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD 2003-2007		PPTO en valores por actividades (expresado en nuevos soles)		PPTO (en valores y porcentajes) por acciones		PPTO (en porcentajes) por actividades	
Acciones/medidas	Actividades	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007
5. Incubadoras de empresas.	5.1 Promover la creación de PYMES para personas con discapacidad, utilizando las TIC.	345,700	100,000			32.31%	20.41%
TOTAL (SECTOR TRANSPORTE Y COMUNICACIONES)				Total Período	445,700		

CUADRO 53

PIO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD - SECTOR MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD 2003-2007		PPTO en valores por actividades (expresado en nuevos soles)		PPTO (en valores y porcentajes) por acciones		PPTO (en porcentajes) por actividades	
Acciones/medidas	Actividades	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007	PPTO 2003	PPTO 2004/2007
1. Asegurar un cupo mínimo de puestos de trabajo para personas con discapacidad, tanto dentro del MIMDES central como en cada OPD y PN.	1.1 Diseño de la directiva que asegure el cupo mínimo de un 15% de empleos para personas con discapacidad, tanto dentro del MIMDES como en cada OPD y PN.	0	0			0.00%	0.00%
	1.2 Aprobación e implementación de la directiva	500	0	0.29%	0.00%	0.29%	0.00%
	1.3 Transversalización del cupo de puestos laborales en todos los sectores.	0	0	500	0	0.00%	0.00%
3. Priorizar el tema de discapacidad en los programas de capacitación del sector.	3.1 Implementar programas de capacitación especializada para personas con discapacidad en aspectos técnico-productivos, a nivel nacional.	0	14,400			0.00%	1.70%
5. Garantizar el acceso a trabajo de las personas con discapacidad mediante la priorización de proyectos productivos y el acceso al crédito.	5.1 Garantizar la aplicación de la RM 017-2003-MIMDES que dispone priorizar los proyectos para personas con discapacidad, hasta un monto de 100, 000 nuevos soles.	500	2,000			0.29%	0.24%
	5.2 Capacitar a las personas con discapacidad en mecanismos para acceder a los beneficios de la RM 017-2003-MIMDES.	72,000	72 ,000	54.58%	11.19%	42.03%	8.48%
	5.3 Implementación y ejecución de los convenios suscritos con FONCODES y ORDESUR para promover el acceso al crédito para las personas con discapacidad.	21,000	21,000	93,500	95,000	12.26%	2.47%
TOTAL (SECTOR MUJER Y DESARROLLO SOCIAL)				Total Período	203,400		

¿QUÉ ES LO QUE HEMOS AVANZADO?

A modo de conclusión de esta sección, es importante señalar que los avances logrados en la implementación de los instrumentos contemplados en el marco normativo vigente, han sido bastante desiguales y con resultados muy modestos. A casi cinco años de la promulgación de la ley base, podría decirse que es muy poco lo que se ha avanzado realmente a fin de promover condiciones reales de inserción laboral de las personas con discapacidad, mediante el marco de políticas públicas analizadas.

Sorprendentemente, los rezagos no sólo se han debido a las tradicionales brechas existentes entre el marco legal y la realidad. Como lo hemos hecho notar a lo largo de nuestra discusión, subsisten en muchos aspectos del marco normativo notables vacíos que restringen el marco de elección al alcance de una persona con discapacidad. Las limitaciones de la legislación antidiscriminación, conjuntamente con la carencia de mecanismos de compensación financiera y no financiera para los empleadores, en razón de los costos asociados a la presencia de la discapacidad, son dos elementos claves en los que es importante avanzar a fin de mejorar las condiciones de inserción laboral de las personas con discapacidad. De esta manera, el marco de políticas públicas para el sector, se caracteriza por un uso limitado de las prácticas incluyentes que reseñáramos a iniciar este capítulo.

Finalmente, es importante que lo anterior se manifieste en un aumento progresivo de la inversión del Estado en las personas con discapacidad. Son injustificables los recursos irrisorios con los que cuentan entidades como CONADIS, o los recursos asignados por el PIO en la temática. El problema de fondo es la falta de voluntad política por hacer realmente algo a fin de revertir la aguda situación de exclusión laboral, que es sólo una arista más del problema de exclusión social que padece este sector de la población.

IV

¿FALLA DEL ESTADO? PROGRAMAS DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SU RELACIÓN CON LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. AVANCES Y RETROCESOS



Fuente: Empresa Editora El Comercio S.A.

De acuerdo con el último informe de desarrollo del banco mundial (World Bank 2003), los servicios y programas sociales suelen fallar, de diversas formas, a la hora en que se le confronta con las necesidades reales de los grupos vulnerables de la sociedad a los que, se supone, se dirigen preferentemente. En nuestro caso específico, el Estado peruano no cuenta con un programa de promoción del empleo destinado a las personas con discapacidad, por lo que el objetivo de esta sección es evaluar cómo los programas existentes toman en cuenta sus necesidades.

ACCESO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A LOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE TRABAJO: ¿UN PROBLEMA DE DEMANDA?

En la actualidad, ninguno de los programas de promoción del empleo del MTPE cumple con las metas mínimas de inclusión de personas con discapacidad establecidas en el Reglamento de la Ley 27050. De acuerdo al artículo 49 de la norma mencionada, el MTPE, en coordinación con CONADIS, debe asegurar en sus programas y servicios de capacitación y empleo una participación no menor del 2% del total de beneficiarios en favor de las personas con discapacidad. Ningún programa del ministerio ha logrado cumplir con dicha meta.

Las cifras obtenidas al respecto son más que contundentes y hablan por sí solas. PROJoven, el programa de capacitación laboral juvenil, sólo ha logrado capacitar a 11 jóvenes con discapacidad, de un total de 34 mil jóvenes, a lo largo de sus once convocatorias. En el caso de "A Trabajar Urbano", solamente ha logrado beneficiar a 96 personas con discapacidad, de un total de 194 mil beneficiarios, mientras que en el programa "Mujeres Emprendedoras" (ex-PROFECE) fueron sólo 46 mujeres con discapacidad, de algo más de 3 mil, las que pudieron hacer uso

de los servicios ofrecidos por el programa. Similar comportamiento se observa en los demás programas, como es el caso de la red CIL-PROEmpleo, que ha brindado servicios de intermediación a 10 personas con discapacidad, mientras que el programa "Perú Emprendedor" ha hecho lo propio con 39 personas.

CUADRO 54
PERSONAS CON DISCAPACIDAD BENEFICIARIAS DE LOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Nombre del Programa	PROJoven (1)	A Trabajar Urbano (2)	Perú Emprendedor (3)	Mujeres Emprendedoras (4)	Programa de Autoempleo y Microempresa (5)	Red CIL-PROEmpleo (6)
Beneficiarios con discapacidad	11	96	39	46	42	60
Beneficiarios totales	34,136	194,756	n.d.	3,628	24,308	36,909
Tasa de participación personas con discapacidad	0.03%	0.05%	n.d.	1.27%	0.20%	0.16%

(1) Corresponde al total de las 11 convocatorias realizadas por el programa desde 1997.
(2) Sólo se incluye información de la segunda a la quinta convocatorias del programa.
(3) Información no disponible.
(4) Corresponde a las dos etapas del programa durante el año 2003. Incluye los departamentos de Lima, La Libertad, Lambayeque, Junín y Arequipa.
(5) Corresponde al número de usuarios atendidos en el año 2003.
(6) Corresponde a las personas con discapacidad inscritas en la base de datos de la Red CIL-PROEmpleo, desde el año 2003 hasta junio del 2004, sin que necesariamente hayan recibido los servicios de intermediación y colocación laboral.

El cuadro 54 muestra con claridad lo que habíamos señalado en un principio: ningún programa cumple con la meta establecida, a pesar de lo bastante modesta de la misma[72]. ¿Cuáles son las razones para que las personas con discapacidad muestren un limitado acceso a los programas de promoción del empleo del MTPE? En las líneas que siguen trataremos de ensayar una respuesta al respecto.

Restricciones de demanda

Un marco sugerente para evaluar el acceso de los sectores desaventajados a los programas y servicios sociales, debe tomar en cuenta tanto las condiciones bajo las

[72] Es importante notar que, en marcos normativos anteriores, dicho porcentaje ascendía al 10%, lo cual inclusive se encuentra en la Decreto Legislativo 728, dado durante el período fujimorista. Aquí hay una contradicción entre normas de distintas jerarquías que necesita ser subsanada y precisada lo antes posible.

cuales se proveen los servicios (evaluando cómo la provisión de éstos responde o se adapta a las necesidades específicas del grupo bajo análisis), como la oportunidad real al alcance de estos sectores para demandarlos. El análisis convencional se ha concentrado en las condiciones de oferta, obviando la necesidad fundamental de concentrarse también en la libertad real que tienen estos sectores para aprovecharlos efectivamente.

De acuerdo con la información recabada en el marco de este estudio, es posible sugerir que son las restricciones por el lado de la demanda, el principal factor explicativo de la baja participación de las personas con discapacidad en los programas regulares del MTPE. Este fenómeno estaría asociado con la exclusión social que padece este sector y se expresa en el temor a la marginación y al maltrato, así como el desaliento y la poca expectativa de progreso en caso de acceder a los programas, tanto de las personas con discapacidad como de sus familiares. Como consecuencia de ello, existe la posibilidad de que los programas no puedan cumplir con lo establecido por ley, simplemente porque no llegan las personas con discapacidad suficientes como para hacerlo, como es el caso de PROJoven y de la Red CIL-PROEmpleo (ver cuadro 54). Así, el componente de autoexclusión sería muy significativo.

Los programas del MTPE y la autoexclusión de las personas con discapacidad: Los casos de PROJoven y la Red CIL-PROEmpleo

Desde su conformación en 1997, PROJoven ha beneficiado a un total de 34,136 jóvenes, de los cuales solamente 11 tuvieron alguna discapacidad. Ciertamente, es posible argumentar que este magro resultado es producto –por lo menos en parte– de mecanismos y arreglos institucionales internos del programa que pone en desventaja a los jóvenes con discapacidad a la hora que estos se enfrentan al proceso de selección. Sin embargo, ello no se sostiene plenamente cuando evaluamos el número real de personas con discapacidad que, efectivamente, participa en dichos procesos.

Si nos ajustamos a la norma, del total de participantes del programa, por lo menos el 2% debió haber estado conformado por personas con discapacidad. Esto equivalía a 683 jóvenes con discapacidad, como mínimo. Obviamente, estamos hablando aquí de personas con discapacidad seleccionadas, por lo que deberíamos esperar muchas más acercándose a participar en los procesos de selección. Sin embargo, sólo 282 jóvenes con discapacidad se acercaron, efectivamente, a la selección de cursos. Es decir, el número de vacantes era más de 2 veces el número

de postulantes. Esto significa que, **aún si el programa hubiera aceptado a todas las personas con discapacidad interesadas en participar, no hubiera podido efectivamente cumplir con el porcentaje establecido en el artículo Nº 49 del reglamento de la Ley 27050**.

El caso de la Red CIL-PROEmpleo es similar. Si tomamos el 2% establecido por la norma, el programa debió beneficiar a 738 personas con discapacidad. Dado que no existen restricciones para inscribirse en el programa (se puede inclusive hacerlo virtualmente), llama poderosamente la atención que solamente 60 discapacitados - menos del 8% del número de beneficiarios necesario para cumplir con la meta del 2%- se encuentren efectivamente inscritos.

De esta manera, parece evidente que las políticas orientadas a promover el acceso de las personas con discapacidad a los servicios de empleo estatales, deberían tener en cuenta la radical importancia de generar mecanismos que permitan fortalecer sus capacidades reales para demandar estos servicios.

Una dimensión de este fenómeno se relaciona directamente con la carencia de información respecto a los servicios de empleo estatales por parte de las personas con discapacidad. Existe un desconocimiento generalizado al respecto, sobre todo en el caso de las personas con discapacidad, por lo que es fundamental que los programas realicen mayores esfuerzos con el propósito de democratizar el acceso a la información, respecto a las condiciones de acceso y los beneficios asociados a la participación en los programas[73].

Otra restricción importante que tienen las personas con discapacidad para acceder a los programas del MTPE está constituida, sin duda, por las dificultades existentes para acceder al certificado de discapacidad. Asumiendo el dato de discapacidad más estricto, a mediados del 2004 solamente el 4.64% del total de la población con discapacidad del país tenía acceso al documento mencionado. Dado que es un requisito fundamental acceder al certificado de discapacidad, para poder hacer uso efectivo de los beneficios establecidos por ley, la posibilidad real de que los discapacitados puedan mejorar sus condiciones de integración laboral, a través de los programas estatales existentes, se ven seriamente mermadas al no disponer del requisito mencionado.

[73] En el marco de este estudio, se consultó a la responsable de un programa importante al respecto, quien señaló que temía realizar una difusión masiva respecto a los beneficios del programa mencionado y generar demasiadas expectativas en la población. Ciertamente, esta observación no tomaba en cuenta que el acceso a la información tiene costos que usualmente escapan del alcance de los sectores que padecen más privaciones dentro de nuestra sociedad, como el caso de las personas con discapacidad.

Restricciones de oferta

Del lado de la oferta, podemos decir, en términos generales, que los programas no disponen de mecanismos específicos que faciliten la inclusión de las personas con discapacidad o promuevan su participación. No cuentan con protocolos específicos de atención y mucho menos existe alguna política explícita que promueva su inclusión. Existe, en la práctica, un concepto de *inclusión negativa*, pues, por lo menos formalmente, los programas no impiden que las personas con discapacidad puedan participar cuando éstas expresan la voluntad de hacerlo.

El problema de esta situación es que un concepto de *inclusión negativa* puede derivar en la *exclusión efectiva*, por lo menos de los sectores más vulnerables dentro del grupo de personas con discapacidad. Como los programas no realizan esfuerzos sustantivos con el propósito de incluirlas, subsisten prácticas que no aseguran condiciones mínimas de equidad.

De esta manera, en la mayoría de los programas no se han realizado modificaciones sustantivas de sus estrategias de provisión de bienes y servicios, ni avanzado en establecer parámetros básicos de accesibilidad e, inclusive, la mayoría no contaba, hasta hace muy poco, con instrumentos de recojo de información que les permitieran conocer a ciencia cierta el número de personas con discapacidad involucradas en sus actividades y seguir, eventualmente, su desempeño en las mismas. En las secciones que siguen discutiremos cómo operan los mecanismos de exclusión/integración durante las diversas fases de operación de los programas del MTPE.

PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS PROGRAMAS DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO: UNA REVISTA A LA EVIDENCIA EMPÍRICA DISPONIBLE

El propósito de esta sección es analizar el perfil de las personas con discapacidad que participan en los programas de empleo del MTPE. A pesar de las limitaciones de la información disponible, es posible conocer algunas características de las beneficiarias de los mismos[74].

[74] Es importante mencionar, de partida, que los sistemas de información de los programas distan mucho de ser ideales para la realización de este análisis. La mayoría ellos adolecen de deficiencias serias a la hora de establecer y clasificar la discapacidad del participante, no existiendo aún criterios unificados entre los mismos. Asimismo, los avances alcanzados en términos de calidad y cantidad de información es bastante

a) A Trabajar Urbano

El programa A Trabajar Urbano fue creado mediante el Decreto de Urgencia 130-2001 con el propósito de promover la generación de empleo temporal, mediante el financiamiento de proyectos intensivos en mano de obra no calificada, fundamentalmente jefes de hogar en situación de pobreza. El programa financia obras de infraestructura social y económica, seleccionadas a partir de propuestas de proyecto presentadas por organizaciones de base y de la sociedad civil.

Como ya mencionamos con anterioridad, solamente 96 personas con discapacidad han sido beneficiadas con puestos de trabajo temporal. Esta participación ha sido muy variable a través del tiempo, mostrando una tendencia decreciente entre la segunda y cuarta convocatoria, para luego incrementarse significativamente durante la quinta convocatoria. A pesar del avance observado en esta última convocatoria, lo logrado es radicalmente insuficiente en relación con la meta establecida por la norma.

CUADRO 55
PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN A TRABAJAR URBANO, SEGÚN ETAPA

Convocatoria	Porcentaje de personas con discapacidad	Total personas con discapacidad	Total participantes
2	0.05%	17	32,379
3	0.03%	16	53,682
4	0.00%	1	59,934
5	0.13%	62	48,761
Total	**0.05%**	**96**	**194,756**

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de A Trabajar Urbano.

Una primera mirada a la información disponible, nos muestra que la mayoría de las personas con discapacidad participantes en el programa son hombres (cerca del 70%), lo cual es un resultado en alguna medida esperado en función de la naturaleza del programa. Dicha proporción es similar a la observada para el caso de las personas sin discapacidad.

desigual. Algunos programas han logrado construir sus sistemas de información de modo tal que cuentan con información sobre personas con discapacidad casi desde su puesta en operación. Otros, sobre todo los vinculados con servicios a microempresas, no logran distinguir adecuadamente a los beneficiarios con discapacidad de aquellos que no lo son. Por tal razón, solamente nos limitamos al análisis de la información de los programas en donde ella existe.

CUADRO 56
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN PROGRAMA
A TRABAJAR URBANO, SEGÚN SEXO

Sexo	Frecuencia	Porcentaje
Hombre	66	68.75
Mujer	30	31.25
Total	**96**	**100**

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de A Trabajar Urbano.

¿En qué tipo de obras trabajan las personas con discapacidad? Una revisión de los datos nos indica que han venido desempeñándose, sobre todo, en proyectos de áreas verdes y forestación. Más de un tercio se ha desempeñado en esta actividad, siguiéndole en orden de importancia obras de edificaciones y obras de veredas y acceso peatonales (12% y 10%, respectivamente).

Este resultado tiene implicancias interesantes en función de ciertos arreglos institucionales llevados a cabo dentro de la estructura del programa. A partir de la tercera convocatoria, se decidió no tomar en cuenta los proyectos de áreas verdes y forestación, debido a que, de acuerdo con el equipo del programa, estos mostraban severas limitaciones a la hora de asegurar la sostenibilidad de la obra en el tiempo.

El problema de esta solución es que se han reducido sustancialmente las posibilidades de las personas con discapacidad de participar en el programa, pues se ha eliminado a una de las principales opciones que éstas tenían a su alcance para participar en el mismo. Aunque es difícil determinar aún cuál será el impacto de esta medida, es menester reconocer que esto significa un retroceso en términos de la igualdad de oportunidades que deberían tener las personas con discapacidad para participar en el programa, aunque pueda ser considerado por los responsables del programa como un avance a fin de ganar eficiencia (ver cuadro 57).

Si evaluamos ahora cómo se distribuye la participación de las personas con discapacidad entre las cuatro convocatorias de las que disponemos de información, podemos observar que el grueso de ellas (más del 60%) ha participado en la quinta convocatoria del programa. La participación de las personas con discapacidad en las demás convocatorias del programa ha sido mucha más modesta (ver cuadro 58).

CUADRO 57
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN A TRABAJAR URBANO, SEGÚN TIPO DE OBRA

Tipo de obra	Frecuancia	Porcentaje	Cum.
Áreas verdes y forestación	33	34.38	34.38
Edificaciones	12	12.5	46.88
Veredas y accesos peatonales	10	10.42	57.3
Muros de contención	7	7.29	64.59
Instalaciones deportivas	6	6.25	70.84
Redes colectoras y conexiones domiciliarias	5	5.21	76.05
Caminos de acceso	4	4.17	80.22
Obras de arte	4	4.17	84.39
Carreteras	3	3.12	87.51
Escaleras o escalinatas	3	3.12	90.63
Asfaltado y pavimentación de vías	2	2.08	92.71
Canales	2	2.08	94.79
Redes y conexiones para abastecimiento	2	2.08	96.87
Drenajes	1	1.05	97.92
Obras de defensa ribereña	1	1.04	98.96
Piscigranja	1	1.04	100
Total	**96**	**100**	

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de A Trabajar Urbano.

CUADRO 58
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN A TRABAJAR URBANO,
SEGÚN ETAPA DEL PROGRAMA

Etapa	Frecuencia	Porcentaje	Cum.
2	17	17.71	17.71
3	16	16.67	34.38
4	1	1.04	35.42
5	62	64.58	100
Total	**96**	**100**	

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de A Trabajar Urbano.

¿Cuál es la distribución geográfica de las personas con discapacidad participantes en A Trabajar Urbano? De acuerdo a la información disponible, es en la oficina zonal de Puno en donde se ha registrado una mayor participación. Le sigue en importancia la oficina zonal Lima-Este con más del 17% del total de participantes y después de ella las oficinas zonales de Loreto y Lambayeque, con 15% y 10%,

respectivamente. La otra cara de la moneda son los casos de Moquegua, Pasco, Huancavelica y Ayacucho, donde apenas se registra una persona con discapacidad participante. Dado que el programa se dirige a atender a personas en situación de pobreza, uno debería esperar que tenga un sesgo favorable hacia los lugares en donde se concentran los grupos menos favorecidos (dada la relación directa entre pobreza y discapacidad a la que hiciéramos alusión anteriormente), entre ellas, las personas con discapacidad. Esta relación parece no verificarse en este caso.

CUADRO 59
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN A TRABAJAR URBANO, SEGÚN OFICINA ZONAL

Oficina zonal	Frecuencia	Porcentaje	Cum.
Puno	18	18.75	18.75
Lima-Este	17	17.71	36.46
Loreto	15	15.62	52.08
Lambayeque	10	10.42	62.50
Lima-Callao	7	7.29	69.79
Tumbes	7	7.29	77.08
Huánuco	6	6.25	83.33
La Libertad	4	4.17	87.50
Lima-Sur	3	3.12	90.62
San Martín	3	3.12	93.74
Arequipa	2	2.08	95.82
Ayacucho	1	1.05	96.87
Huancavelica	1	1.05	97.92
Moquegua	1	1.04	98.96
Pasco	1	1.04	100
Total	96	100	

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de A Trabajar Urbano.

Otro tema relevante, en términos del análisis de las dimensiones de equidad del programa, lo constituye la evaluación de la participación de las mujeres con discapacidad en el marco del mismo. A pesar que pudiera esperarse, en principio, que la participación de las mujeres en programas de infraestructura como este fuese bastante modesta, la realidad indica que ello dista mucho de ser así. Un porcentaje significativo de mujeres viene participando en el programa, inclusive en obras en las que tradicionalmente se espera que, en razón del esfuerzo físico requerido, no participen con regularidad.

En el caso particular de las mujeres con discapacidad, la información disponible nos indica que un porcentaje significativo ha participado, casi en equidad de

condiciones con los varones cuando se ha tratado de obras de áreas verdes y forestación. Fuera de este caso, en los demás tipos de obra la diferencia entre mujeres y hombres con discapacidad es más marcada. De esta manera, la decisión de los responsables del programa de no conceder mayor importancia a este tipo de proyectos, tiene el potencial efecto perverso de restringir las oportunidades de las mujeres con discapacidad para acceder a los beneficios establecidos por el programa.

CUADRO 60
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN A TRABAJAR URBANO, SEGÚN SEXO Y TIPO DE OBRA

Tipo de obra	Sexo de personas participantes		
	Hombre	Mujer	Total
Áreas verdes y forestación	18	15	33
Edificaciones	10	2	12
Veredas y acceso peatonales	10	0	10
Muros de contención	6	1	7
Instalaciones deportivas	2	4	6
Redes colectoras	3	2	5
Caminos de acceso	2	2	4
Obras de arte	2	2	4
Carreteras	3	0	3
Escaleras o escalinatas	2	1	3
Asfaltado y pavimentación	2	0	2
Canales	2	0	2
Redes y conexiones	1	1	2
Drenajes	1	0	1
Obras de defensa ribereña	1	0	1
Piscigranja	1	0	1
Total	**66**	**30**	**96**

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de A Trabajar Urbano.

Si analizamos ahora cómo ha evolucionado la participación de las personas con discapacidad, según el tipo de obra, podemos observar que en la segunda y tercera convocatoria éstas sólo participaban en obras de áreas verdes y reforestación. Tras la cuarta convocatoria, en lo cual sólo una persona con discapacidad llegó a participar en el programa, la quinta convocatoria significó una diversificación en términos de la participación de este sector. No son muy claras las razones de este cambio, menos aún si dicho cambio se mantendrá en las convocatorias siguientes.

CUADRO 61
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN A TRABAJAR URBANO, SEGÚN TIPO DE OBRA Y ETAPA DEL PROGRAMA.

Tipo de Obra	Etapa del programa				
	2da. Etapa	3ra. Etapa	4ta. Etapa	5ta. Etapa	Total
Asfaltado y pavimentación	0	0	0	2	2
Caminos de acceso	0	0	0	4	4
Canales	0	0	0	2	2
Carreteras	0	0	0	3	3
Drenajes	0	0	0	1	1
Edificaciones	0	0	0	12	12
Escaleras o escalinatas	0	0	0	3	3
Instalaciones deportivas	0	0	0	6	6
Muros de contención	0	0	0	7	7
Obras de arte	0	0	0	4	4
Obras de defensa ribereña	0	0	1	0	1
Piscigranja	0	0	0	1	1
Redes colectoras	0	0	0	5	5
Redes y conexiones	0	0	0	2	2
Veredas y acceso peatonales	0	0	0	10	10
Áreas verdes y forestación	17	16	0	0	33
Total	**17**	**16**	**1**	**62**	**96**

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de A Trabajar Urbano.

Finalmente, es importante evaluar cómo ha evolucionado la participación del género femenino a lo largo de las etapas del programa. En términos porcentuales, la participación de las mujeres con discapacidad ha sido más importante en las dos primeras etapas de las que disponemos información. Esto coincide con el período en que las obras de áreas verdes y forestación eran permitidas por el programa. Como se desprende del cuadro, en la última convocatoria nuevamente la participación de las mujeres con discapacidad es importante, aunque por debajo del promedio del período. No es posible determinar, con algún grado de certeza, la evolución de la participación femenina dentro del programa en este contexto y menos aún si el indicador se mantendrá en sus niveles históricos.

Una lección importante, que emerge de nuestra revisión de la evidencia, es la mayor dificultad relativa que experimentan las mujeres con discapacidad a la hora de participar en el programa. La estructura de incentivos del programa y la decisión de ya no financiar proyectos en los cuales éstas habían venido participando con algún nivel de intensidad, configuran un panorama poco alentador.

CUADRO 62
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN A TRABAJAR URBANO, SEGÚN SEXO Y ETAPA DEL PROGRAMA

Sexo de personas con discapacidad participantes	Etapa del Programa ATU				
	2da. Etapa	3ra. Etapa	4ta. Etapa	5ta. Etapa	Total
Hombre	12	6	1	47	66
	18.18%	9.09%	1.52%	71.21%	100.00%
	70.59%	37.50%	100.00%	75.81%	68.75%
Mujer	5	10	0	15	30
	16.67%	33.33%	0.00%	50.00%	100.00%
	29.41%	62.50%	0.00%	24.19%	31.25%
Total	17	16	1	62	96
	17.71%	16.67%	1.04%	64.58%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de A Trabajar Urbano.

b) PROJoven

El Programa de Formación Laboral Juvenil PROJoven viene operando desde el año 1997 y se diseñó con el propósito de facilitar el acceso al mercado laboral formal de jóvenes entre 16 y 24 años de edad de escasos recursos económicos, a través de acciones específicas de capacitación técnica y experiencia laboral, que responderían a los requerimientos del sector empresarial y del mercado de trabajo. Adicionalmente, el programa espera impulsar el nivel de competencia y eficiencia del mercado de las instituciones proveedoras de entrenamiento y capacitación, a través de una mayor interacción entre dichas instituciones y las empresas del sector productivo. El ámbito de intervención del programa se concentra en las ciudades de Lima, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Cusco, Piura, Huancayo, Chimbote e Iquitos, y ha capacitado a más de 34,000 jóvenes a lo largo de sus 11 convocatorias.

Como ya se mencionó, a lo largo de sus 11 convocatorias, PROJoven sólo ha logrado incluir a 11 jóvenes con discapacidad. Ello no significa, sin embargo, que sólo este sea el número de personas con discapacidad interesadas en participar. De acuerdo con información provista por el programa, han sido un total de 282 personas con discapacidad las que se acercaron, en algún momento, a manifestar su voluntad de participación. De esta manera, sólo un 4% de los postulantes con discapacidad lograron finalmente participar en el programa. En los cuadros que

siguen se describen algunas características de los jóvenes con discapacidad que han sido beneficiarios, así como de aquellos que postularon al programa, pero finalmente no fueron aceptados.

En primer lugar, tenemos en el cuadro siguiente el total de jóvenes con discapacidad que postularon al programa. Ha sido –como ya se mencionó– un total de 282 a lo largo de 11 convocatorias, de los cuales el 54% eran de sexo masculino. En términos geográficos, el 60% de los discapacitados postulantes residía en Lima, siguiendo en orden de importancia las participaciones de la región La Libertad y de la región Callao.

De otro lado, parece existir equidad de género entre los postulantes con discapacidad al programa en las distintas ciudades en donde este se implementa, salvo el caso de La Libertad, en donde las mujeres representan sólo un 30% del total de postulantes con discapacidad.

CUADRO 63
JÓVENES CON DISCAPACIDAD QUE SE ACERCAN A LA ELECCIÓN DE CURSOS, SEGÚN REGIÓN Y SEXO

Región	Hombre	Mujer	Total
Arequipa	9	7	16
Callao	16	14	30
Cusco	5	4	9
Junín	3	2	5
La Libertad	22	9	31
Lambayeque	2	1	3
Lima	88	85	173
Piura	6	9	15
Total	**151**	**131**	**282**

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de Projoven.

De las personas con discapacidad que finalmente lograron participar en PROJoven, más del 72% reside en Lima, mientras que la participación de las demás ciudades se distribuye en la misma proporción. De otro lado, mientras que en el caso de los postulantes existía una relativa equidad de género, en el caso de las personas con discapacidad finalmente aceptadas para participar en el programa, dicha característica no se mantenía. Las mujeres con discapacidad representan tan sólo el 27% del total de participantes. Además, es preciso señalar que ninguna mujer con discapacidad de provincia se encuentra dentro del grupo de beneficiarios del programa.

CUADRO 64
JÓVENES CON DISCAPACIDAD USUARIOS DEL PROGRAMA, SEGÚN SEXO Y CIUDAD

Región	Hombre	Mujer	Total
Arequipa	1	0	1
Callao	1	0	1
Junín	1	0	1
Lima	5	3	8
Total	**8**	**3**	**11**

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de PROjoven.

En el cuadro siguiente, se presenta un análisis con mayor detalle al respecto. Como ya lo habíamos mencionado, sólo el 4% de las personas con discapacidad, que pasaron el proceso de selección llegaron finalmente a utilizar los servicios de capacitación ofrecidos en el marco del programa. Si tomamos este porcentaje, y lo evaluamos ahora por género, nos encontramos que en promedio las mujeres con discapacidad tienen menos probabilidad de participar en el programa. De cada 100 postulantes con discapacidad, sólo ingresan al programa 2.3 mujeres, frente a 5.3 hombres que lo hacen.

Si analizamos ahora la misma relación, según la región de origen de los discapacitados participantes, podemos percatarnos de que dichos valores son más altos en las provincias que en la capital. Dicho resultado es muy sensible a la existencia de pocas observaciones en dichos lugares. Sin embargo, en realidad lo que está detrás de este resultado es la muy baja demanda de las personas con discapacidad de los servicios del programa en dichas zonas. Inclusive en Lima la demanda es muy baja, si tenemos en cuenta el nivel de concentración geográfica de este sector de la población en dicha región.

CUADRO 65
PROPORCIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA RESPECTO AL TOTAL DE POSTULANTES, SEGÚN SEXO Y REGIÓN

Región	Postulantes		Beneficiarios		Ratio Beneficiario/Postulante		
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Total
Arequipa	9	7	1	0	11.1%	0.0%	6.3%
Callao	16	14	1	0	6.3%	0.0%	3.3%
Cusco	5	4	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
Junín	3	2	1	0	33.3%	0.0%	20.0%
La Libertad	22	9	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
Lambayeque	2	1	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
Lima	88	85	5	3	5.7%	3.5%	4.6%
Piura	6	9	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
Total	**151**	**131**	**8**	**3**	**5.3%**	**2.3%**	**3.9%**

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de PROjoven.

Un dato interesante, respecto a las personas con discapacidad postulantes al programa, es su nivel de pobreza. Del total de postulantes con discapacidad del programa, sólo un 3% puede considerarse como "no pobre". Del total de "no pobres" postulantes al programa, la mitad era proveniente de Lima.

CUADRO 66
JÓVENES CON DISCAPACIDAD NO USUARIOS, SEGÚN NIVELES DE POBREZA Y REGIÓN

Región	No pobre	Pobre	Pobre extremo
Arequipa	1	8	6
Callao	0	21	8
Cusco	0	4	5
Junín	1	2	1
La Libertad	2	21	8
Lambayeque	0	1	2
Lima	4	139	22
Piura		10	5
Total	**8**	**206**	**57**

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de PROjoven.

En el caso de las personas con discapacidad finalmente aceptadas al programa, no existen problemas de filtración. Todas son "pobres" o "pobres extremos". Aunque la participación de este último grupo es menos significativa.

CUADRO 67
JÓVENES CON DISCAPACIDAD USUARIOS, SEGÚN NIVELES DE POBREZA

Región	Pobre	Pobre extremo
Arequipa	1	0
Callao	0	1
Junín	1	0
Lima	7	1
Total	**9**	**2**

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de PROjoven.

Finalmente, ¿cómo ha evolucionado la participación de las personas con discapacidad en el programa desde que éste se inició? Del total de 11 convocatorias realizadas, solamente en cuatro de ellas han participado jóvenes con discapacidad, y únicamente en dos han logrado insertarse mujeres con discapacidad. Esto demuestra –una vez más– que son las mujeres con discapacidad las que muestran mayores niveles de vulnerabilidad y exclusión que sus pares masculinos.

CUADRO 68
JÓVENES CON DISCAPACIDAD, USUARIOS SEGÚN SEXO Y NÚMERO DE CONVOCATORIA

Número de convocatoria	Sexo del participante		
	Femenino	Masculino	Total
Quinta	2	1	3
Sexta	1	2	3
Sétima	0	1	1
Novena	0	4	4
Total	3	8	11

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de PROjoven.

El caso de PROJoven confirma lo que ya habíamos detectado cuando revisamos la información disponible respecto a la participación de las mujeres con discapacidad en A Trabajar Urbano. Adicionalmente, la información del programa también confirma nuestra hipótesis preliminar referida a las restricciones por el lado de la demanda como principal factor explicativo de la baja participación de las personas con discapacidad. Ello nos debe llevar a concluir que asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al programa, no basta para avanzar en la inclusión de las personas con discapacidad. Es necesario explorar medidas que nos lleven a combatir las barreras que impiden que este sector de la población demande los servicios provistos por el programa.

c) Red CIL-PROEmpleo

La Red CIL-PROEmpleo es un programa desarrollado por el MTPE, que tiene como propósito vincular de manera eficaz a los trabajadores que están en búsqueda de empleo y a las empresas que presentan vacantes y desean contratar personal por medio de la provisión de servicios de intermediación, información, orientación y asesoría laboral. Opera desde 1996 bajo la responsabilidad del Sistema de Información Laboral del MTPE y cuenta con el apoyo de la cooperación suiza.

Es importante mencionar que la red no sólo busca optimizar el funcionamiento del mercado de trabajo, sino que pretende también lograr una mayor equidad en él. Por tanto es importante, desde nuestra perspectiva, evaluar si ello se cumple en el caso de las personas con discapacidad beneficiarias del mismo. Veamos qué dice la evidencia al respecto.

En primer lugar, está el hecho ya mencionado de la muy baja participación de las personas con discapacidad en el programa. Solamente un 0.16% del total de

inscritos en la base de datos de la red tiene discapacidad y sólo un 0.03% recibió el servicio de intermediación. Adicionalmente, el 0.02% terminó siendo colocado en un puesto de trabajo. Por otro lado, y al igual que en el caso de PROJoven, el programa no podría tampoco cumplir con la meta del 2% de beneficiarios con discapacidad, establecido por el reglamento de la Ley 27050, en razón de la débil demanda de las personas con discapacidad por sus servicios.

¿Cuáles son las características de los beneficiarios del programa? Del total de personas con discapacidad inscritas en la base de datos del programa, más del 70% son de género masculino. Nuevamente encontramos, como en los programas anteriores, una participación muy baja de mujeres dentro del conjunto de beneficiarios de la red.

CUADRO 69
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN LA RED CIL-PROEMPLEO SEGÚN SEXO

Sexo del participante	Frecuencia	Porcentaje	Cum.
Femenino	16	26.67	26.67
Masculino	44	73.33	100
Total	**60**	**100**	

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de la Red CIL-PROEmpleo.

Si evaluamos la participación de personas con discapacidad, según rango de edad, dentro de la Red CIL-PROEmpleo, podemos percatarnos que más del 70% de las personas inscritas en la base de datos del programa tienen edades que oscilan entre 20 y 40 años. La participación de discapacitados de más de 41 años es significativa también y representa más del 20% del total.

CUADRO 70
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN RED CIL-PROEMPLEO
SEGÚN RANGO DE EDAD

Rango de edad	Frecuencia	Porcentaje	Cum.
Entre 20 y 30 años	25	41.67	41.67
Entre 31 y 40 años	19	31.67	73.34
Entre 41 y 55 años	14	23.33	96.67
De 56 años a más	2	3.33	100
Total	**60**	**100**	

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de la Red CIL-PROEmpleo.

¿Qué tipo de discapacidades tienen las personas participantes en el programa? De acuerdo con la información del programa, el 46% de las personas con discapacidad tiene discapacidad física o motora. Le siguen en importancia los beneficiarios con discapacidad auditiva (17%) y con discapacidad visual (12%). Es interesante anotar que el 12% de las personas con discapacidad participantes cuenta con discapacidad múltiple.

CUADRO 71
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN RED "CIL-PROEMPLEO" SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD

Tipo de discapacidad	Frecuencia	Porcentaje	Cum.
---	1	1.67	1.67
Auditiva	10	16.67	18.33
Comunicacional	5	8.33	26.67
Física	14	23.33	50
Mental	2	3.33	53.33
Motora	14	23.33	76.67
Múltiple	7	11.67	88.33
Visual	7	11.67	100
Total	**60**	**100**	

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de la Red CIL-PROEmpleo.

¿Cuál es el tipo de ocupación que tienen las personas con discapacidad, beneficiarias de la red CIL-PROEmpleo? Del total de discapacitados inscritos en su base de datos, el 43% se desempeña en actividades de carácter administrativo. Asimismo, un importante 18% lo hace en actividades relacionadas directamente con el proceso productivo mientras que un 12% realiza actividades de limpieza. Otro dato interesante a destacar aquí es la muy baja participación de personas con discapacidad con niveles superiores de instrucción. Predomina la mano de obra no calificada y discapacitados con formación técnica (ver cuadro 72).

Del total de personas con discapacidad inscritas en los registros del programa, solamente un 17% recibió efectivamente el servicio de intermediación. Esto significa que fueron presentadas a empresas interesadas en su contratación, lo cual no necesariamente implica su contratación final (ver cuadro 73).

CUADRO 72
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN RED CIL-PROEMPLEO, SEGÚN TIPO DE OCUPACIÓN

Ocupación	Frecuencia	Porcentaje	Cum.
Analista programador	1	1.67	1.67
Asistente administrativo	26	43.33	45
Ayudante de mecánica	1	1.67	46.67
Cerrajero	1	1.67	48.33
Ingeniero industrial	1	1.67	50
Lavador de carros	1	1.67	51.67
Operador de sistemas	1	1.67	53.33
Operario de producción	11	18.33	71.67
Operario de limpieza	7	11.67	83.33
Operario de producción	1	1.67	85
Operario de sistemas	3	5	90
Panadero	1	1.67	91.67
Profesional del Derecho	1	1.67	93.33
Proyectista	1	1.67	95
Seguridad	2	3.33	98.33
Técnico de ventas	1	1.67	100
Total	**60**	**100**	

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de la Red CIL-PROEmpleo.

CUADRO 73
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN RED CIL-PROEMPLEO, SEGÚN ACCESO A SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN

Servicio de intermediación	Frecuencia	Porcentaje	Cum.
No	50	83.33	83.33
Si	10	16.67	100
Total	**60**	**100**	

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de la Red CIL-PROEmpleo.

Si evaluamos ahora cuál es la proporción de las personas con discapacidad registradas en el programa que finalmente fue colocada, los datos nos dicen que sólo un 10% fue aceptada por las empresas. Es decir, que de 10 discapacitados enviados a las empresas, solamente 6 fueron empleados. Sin embargo, es importante notar que 5 de ellos fueron a parar a una empresa española de alimentos[75], por

[75] La empresa española aludida se llama Decomer HQF España SL. Las PCD seleccionadas partieron el 14 de abril pasado, gracias a la colaboración de las empresas TIM y Telefónica del Perú, a través de coordinaciones hechas por la CONADIS, la Defensoría del Pueblo y la Red CIL PROEmpleo, para el financiamiento de sus pasajes aéreos.

lo que, en realidad, se ha logrado colocar en el país solamente una persona con discapacidad como consecuencia de los servicios de intermediación y colocación ofrecidos por el programa.

CUADRO 74
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN RED CIL-PROEMPLEO SEGÚN ACCESO A SERVICIO DE COLOCACIÓN

Servicio de colocación	Frecuencia	Porcentaje	Cum.
No	54	90	90
Si	6	10	100
Total	**60**	**100**	

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de la Red CIL-PROEmpleo.

¿Hay diferencias de género significativas en términos del acceso a los servicios de intermediación y colocación del programa? Del total de mujeres con discapacidad inscritas en la base de datos de la red, solamente un 6% recibió el servicio de intermediación frente a un 21% de hombres. De esta manera, sólo el 10% de los beneficiarios del programa, que recibió servicio de intermediación, es de sexo femenino.

CUADRO 75
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN RED CIL-PROEMPLEO, SEGÚN SEXO Y SERVICIO DE INTERMEDIACIÓN

Sexo del participante	Servicio de intermediación		
	No	Si	Total
Femenino	15	1	16
	93.75%	6.25%	100.00%
	30.00%	10.00%	26.67%
Masculino	35	9	44
	79.55%	20.45%	100.00%
	70.00%	90.00%	73.33%
Total	50	10	60
	83.33%	16.67%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de la Red CIL-PROEmpleo.

En el caso de los servicios de colocación, el patrón es similar, con ligera mejora para las mujeres con discapacidad. Del total de mujeres con discapacidad en la base de datos del programa, solamente un 6% recibió el servicio de colocación,

mientras que el mismo indicador en el caso de los hombres es del orden del 11%. De esta forma, sólo el 17% de los beneficiarios de los servicios de colocación son mujeres con discapacidad.

CUADRO 76
PERSONAS CON DISCAPACIDAD PARTICIPANTES EN RED CIL-PROEMPLEO, SEGÚN SEXO Y SERVICIO DE COLOCACIÓN

Sexo del participante	Servicio de colocación		
	No	Si	Total
Femenino	15	1	16
	93.75%	6.25%	100.00%
	27.78%	16.67%	26.67%
Masculino	39	5	44
	88.64%	11.36%	100.00%
	72.22%	83.33%	73.33%
Total	54	6	60
	90.00%	10.00%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos de la Red CIL-PROEmpleo.

Del análisis de la información disponible, es posible establecer que las mujeres con discapacidad son, nuevamente, el grupo más vulnerable en términos del acceso a los servicios establecidos por el programa. Es importante anotar, además, que las personas con discapacidad física y motora constituyen un grupo que, en promedio, tiene más acceso a los servicios del programa, frente a otros grupos de personas con discapacidad. Este hallazgo tiene implicancias importantes a la hora de evaluar la forma como el programa responde a sus necesidades.

ACCESO Y PROVISIÓN DE SERVICIOS DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO: ¿ALGUNAS PRÁCTICAS INCLUYENTES?

Los programas no cuentan con mecanismos efectivos que permitan la inclusión de las personas con discapacidad. Inclusive, en algunos de ellos, los arreglos institucionales que suponen su diseño podrían, eventualmente, generar incentivos para no incluir la participación de este sector. El argumento esgrimido por la mayoría de los responsables de los programas, respecto a que no se impide el acceso a una persona con discapacidad interesada en participar en ellos, es sencillamente insostenible sobre todo si se observa lo poco que se ha avanzado en crear las condicio-

nes mínimas de accesibilidad y adaptaciones razonables que permitan eliminar las barreras que dificultan el acceso en equidad de condiciones a quienes, por alguna razón que escapa a su control, carecen de alguna función básica para su normal desempeño en la sociedad.

Existen, por lo menos, dos formas de evaluar las condiciones de acceso de las personas con discapacidad a los programas de empleo. Una consistiría en analizar la forma como éstos cumplen con condiciones mínimas de accesibilidad física; mientras que la otra se relaciona con el análisis de los mecanismos institucionales que se hallan detrás de la selección de los participantes de los programas, en particular su diseño institucional. La razón de esta distinción es bastante sencilla: condiciones de accesibilidad física desventajosas para las personas con discapacidad suelen ser la primera gran barrera que estas personas enfrentan a la hora que desean hacer uso de los bienes y servicios ofrecidos por los programas; mientras que, por ejemplo, arreglos institucionales que tercerizan la provisión de servicios a empresas proveedoras, podrían terminar eventualmente excluyéndolos si es que se asocian con el cumplimiento de metas que son particularmente más difíciles de cumplir cuando se trata de una persona con discapacidad.

En el caso de la provisión de los servicios de los programas, es importante señalar que desde hace un tiempo atrás se ha venido implementando un conjunto de prácticas orientadas a mejorar las condiciones de las personas con discapacidad que logran participar en ellos. Estas prácticas incluyen algunos mecanismos de incentivos para las entidades que proveen los servicios que favorecen su inserción, así como tratamiento especial en algunos otros sentidos. A pesar de ello, la mayoría de los programas no ha realizado adaptaciones razonables en términos de métodos de capacitación, accesibilidad física, modos de instrucción y materiales y equipos de enseñanza. En este contexto, es difícil hablar de igualdad de oportunidades, más aún cuando los esfuerzos realizados en ese sentido son poco menos que bastante tímidos e insuficientes.

a) A Trabajar Urbano.

En el caso de "A Trabajar Urbano", es importante observar que el proceso de inscripción de los participantes se realiza por medio de las entidades que resultan ganadoras de los proyectos que financia el programa; es decir, los organismos ejecutores. Ello significa que las condiciones de accesibilidad física escapan al alcance del programa y dependen crucialmente de las instituciones mencionadas. Asimismo, son estos organismos los responsables de realizar la convocatoria para la ins-

cripción de los participantes, luego de la cual realizan la selección de aquellos que trabajarán en la obra, por medio de un acto público (sorteo o asamblea abierta), en el cual participan promotores del programa para evitar que dicho proceso no se ajuste a criterios de equidad y transparencia. El requisito básico para participar en el programa es acreditar ser jefe de hogar con al menos un hijo menor de edad.

Bajo este arreglo institucional, es posible que las personas con discapacidad puedan resultar en desventaja durante el proceso de selección. En primer lugar, los organismos ejecutores no cuentan con los mecanismos necesarios para asegurar un trato equitativo durante el proceso de inscripción de participantes, y la capacidad del programa para monitorear dicho proceso es limitada en razón a sus altos costos. En segundo lugar, es posible que durante el proceso de selección pública puedan operar mecanismos de exclusión basados en posturas compasivas, sustentadas en la creencia de que las personas con discapacidad son incapaces de realizar las tareas asociadas al trabajo a realizarse.

De acuerdo con información recogida en el marco de este estudio, a través de entrevistas y visitas de campo, no se pudo encontrar evidencia sólida que confirmase nuestras hipótesis preliminares. Ciertamente, no ha sido posible revisar toda la información del caso, por lo que suponemos que en algunos lugares operaran mecanismos de esta naturaleza. Sin embargo, es menester reconocer que en las visitas de campo realizadas, pudimos darnos cuenta que también existen mecanismos de solidaridad entre los potenciales beneficiarios del programa. Así por ejemplo en varios proyectos de la Oficina Zonal Norte del programa, las personas con discapacidad recibieron preferencia a la hora de seleccionar a los participantes[76].

En el caso de la accesibilidad física, se ha constatado que los organismos ejecutores no suelen cumplir con estos criterios, incluyendo a los municipios, los cuales por definición deberían hacerlo. En estas condiciones, muchas personas con discapacidad enfrentan particulares dificultades a la hora que desean participar como beneficiarios del programa.

En lo referente a la provisión de los servicios del programa, podría considerarse dentro este rubro el proceso de seguimiento que realizan los promotores del programa a los participantes del mismo, interesándonos en particular el trato que reciben las personas con discapacidad. En la práctica, los promotores del programa suelen ir más allá en el cumplimiento de sus obligaciones, debido a que terminan casi siempre operando como reguladores de conflictos internos e inclusive

[76] En el marco de este estudio se mantuvo conversaciones con promotores del programa, quienes daban cuenta de experiencias similares en otras oficinas zonales del proyecto.

eventuales consejeros de los problemas de orden personal y familiar de los participantes. En el caso de las personas con discapacidad, los funcionarios del programa indican que se han hecho esfuerzos a fin de incorporar dentro de su equipo de promotores a personas con experiencia en posibles conductas y prácticas excluyentes. Adicionalmente, corresponde a los promotores del programa evitar que las personas con discapacidad sean víctimas de marginación por parte de otros participantes de la obra, o que, eventualmente, vean limitada su participación en el mismo debido a conductas discriminatorias de los responsables de los organismos ejecutores o del ingeniero de la obra.

No hemos hallado evidencia que confirme la presencia de prácticas discriminatorias contra las personas con discapacidad de parte de los promotores del programa, responsables de los organismos ejecutores o del ingeniero de la obra. Las personas consultadas no han dado cuenta de algún mecanismo de esta naturaleza. Sin embargo, esto debe ser tomado con cuidado y no debemos concluir que dichos mecanismos no existen, más aún cuando la información que hemos tenido a nuestro alcance ha sido bastante limitada. Otra razón para tomar con cautela esta afirmación radica en el hecho, señalado por Sen (2000a), que las personas que se encuentran en permanente condición de privación, como es el caso de las personas con discapacidad, tienden a moldear sus preferencias y a aceptar como natural las prácticas excluyentes en su contra[77].

¿Contempla el programa alguna práctica incluyente que beneficie a las personas con discapacidad? En términos de inclusión, durante el proceso de selección de participantes existen criterios de excepción que permiten incorporar participantes que no necesariamente cumplen con los requisitos básicos de participación. Algunas personas con discapacidad han hecho uso de estos mecanismos para poder acceder al programa, pero esto no constituye, obviamente, una práctica incluyente diseñada con el fin de atender a este sector de la sociedad.

Ciertamente, bajo la lógica de su diseño original, el proyecto dispone de poco margen para la inclusión de algunos criterios fundamentales de equidad que promuevan las expectativas de las personas con discapacidad. Es cierto también, que el objetivo válido de promover la inclusión laboral de estas personas tiene un límite cuando estamos hablando de obras de infraestructura, más aun cuando el riesgo asociado a estas actividades es elevado y potencialmente perjudicial para la salud de una persona con discapacidad.

[77] Una limitación adicional consiste en el hecho que para la realización de este estudio sólo se ha recogido información en la ciudad capital. Es presumible que la discriminación en contra de las personas con discapacidad sea significativamente mayor fuera del ámbito en que se realizó el estudio.

Sin embargo, para el caso de aquellas personas cuya discapacidad no impone restricciones significativas a su participación, debería añadirse al criterio de eficiencia en el uso de los recursos públicos, un criterio fundamental de equidad. La igualdad de oportunidades proclamada por el programa no funciona en la práctica si no se toman en cuenta medidas especiales a favor de esta población. Las experiencias valiosas obtenidas por el programa, en términos de inclusión, no obedecen a una política explícita del programa. De contemplarse medidas específicas en favor de esta población, los resultados podrían ser mucho más importantes.

b) PROJoven

Para poder participar en el programa de capacitación laboral juvenil, sus potenciales beneficiarios deben pasar por un proceso de selección que se inicia con su inscripción en uno de los centros de registro del programa. Posteriormente, el o la joven es sometido a un proceso de evaluación, luego del cual, si es aceptado, es derivado a una entidad de capacitación acreditada por el programa, la cual también lo evalúa.

En ese proceso, una de las posibles barreras de entrada para las personas con discapacidad son las condiciones de accesibilidad que reúnen los centros de registro. De acuerdo con la información recabada, ningún centro de registro cumple con condiciones e infraestructura necesaria que permita asegurar la accesibilidad física. Sin embargo, de acuerdo con los responsables del programa, se ha procurado que dichos centros se ubiquen en primeros pisos a fin de facilitar el acceso. Junto con las barreras físicas, debe considerarse también las barreras sociales, que se expresan en la operación de mecanismos de discriminación en contra de los jóvenes con discapacidad en los centros mencionados. Dado que el programa no cuenta con personal sensibilizado y capacitado en el trato a una persona con discapacidad[78], es probable que se filtren mecanismos de esta naturaleza[79].

Sin embargo, el principal factor potencial de exclusión lo constituye el arreglo institucional del programa, que otorga una mayor ganancia a las entidades de

[78] PROJoven, de la misma forma que la mayoría de programas del MTPE, se apoya en el perfil de ciencias sociales de su personal para asegurarse de que no exista trato discriminatorio contra sus beneficiarios. Sin embargo, aunque siendo valioso ello resulta insuficiente, pues no garantiza que se aplique, efectivamente,un trato equitativo.

[79] Durante un grupo de foco organizado con grupos de jóvenes con discapacidad, se hizo referencia a un caso de discriminación ocurrido en la parte norte del país. Si bien un caso no nos debería llevar a una generalización indebida, este hecho refleja que falta aún mucho por hacer para lograr un trato equitativo hacia las personas con discapacidad.

capacitación que puedan lograr la colocación del joven en una empresa, luego de la capacitación para la fase de entrenamiento laboral. Las entidades de capacitación podrían considerar que es muy improbable poder colocar a un joven con discapacidad, lo cual le genera incentivos para no incorporarlos. En realidad, el problema de fondo detrás de esto es la poca disposición del sector empresarial para emplear a las personas con discapacidad. Los entes de capacitación sólo responden a este contexto.

Una razón adicional que nos permitiría explicar el por qué de tan baja participación de personas con discapacidad dentro del programa, lo constituye la carencia de una oferta de capacitación que tome en cuenta las adaptaciones necesarias que se requerirían para permitir su participación plena. En el Registro de Entidades de Capacitación (RECAP) del programa, figura solo una entidad, que oferta servicios de capacitación especializados en personas con discapacidad (PYMEDIS)[80]. Esta situación parece que no cambiará en el corto plazo, pues de acuerdo con reuniones mantenidas con responsables de organizaciones vinculadas al tema de capacitación laboral de personas con discapacidad, la barrera principal para las organizaciones interesadas en ofertar servicios de capacitación para este sector está relacionada con la exigencia establecida por el programa de asegurar la posterior inserción laboral de sus usuarios. Dado el agudo contexto de exclusión laboral de este sector de la población, es de esperarse que no existan muchas instituciones interesadas en ofertar servicios para personas con discapacidad, por las enormes dificultades para cumplir con este requisito del programa[81].

Sin embargo, salvo en aquellos casos en que sea absolutamente necesario, la solución no consiste en incorporar a entidades especializadas en personas con discapacidad dentro de las entidades de capacitación del programa, sino, fundamentalmente, en establecer condiciones básicas de igualdad de oportunidades para que puedan participar en la entidad de capacitación que deseen, y no se limite a pensar que, de ser aprobada su participación, ésta tenga necesariamente que realizarse en una entidad especializada. En realidad, la tendencia global en la provisión de servicios de empleo para personas con discapacidad, nos muestra que lo ideal sería que éstas participasen en los servicios que se ofertan a la población

[80] Esta entidad se halla registrada desde la décima convocatoria. Sin embargo, hasta la actualidad no ha podido participar en ningún concurso, debido fundamentalmente a las dificultades que tiene para obtener tanto una carta fianza del sistema bancario como de cartas de intención de empresas interesadas en otorgar prácticas a sus alumnos potenciales.

[81] Esta situación explica el hecho de que, desde la puesta en marcha del programa, sólo se haya podido implementar un curso dirigido específicamente a los jóvenes con discapacidad.

en general, pues los servicios especializados adolecen del defecto de orientarse hacia un conjunto reducido de opciones laborales que se consideran adecuadas para personas con discapacidad, lo cual, obviamente, reduce significativamente su marco de elección. Si en realidad el programa busca asegurar la igualdad de oportunidades, debería considerar con seriedad la posibilidad de exigir que las entidades de capacitación cumplan con realizar adaptaciones razonables y asegurar el cumplimiento de condiciones básicas de accesibilidad física[82].

En lo que se refiere a mecanismos de promoción, para la inclusión de las personas con discapacidad, el programa ha incorporado algunos incentivos para que las entidades de capacitación involucren a jóvenes con discapacidad en los cursos de capacitación que brindan. Este mecanismo establece un incentivo económico equivalente al 10% del precio total cotizado por cada usuario joven con discapacidad[83]. Adicionalmente, el programa ha tomado algunas medidas orientadas a facilitar el acceso a certificados de rehabilitación para el trabajo entre los jóvenes con discapacidad que participan en el mismo, a través de un convenio con el Instituto Nacional de Rehabilitación y el MTPE. Bajo este arreglo se espera confirmar en la entidad de capacitación las posibilidades del joven con discapacidad de seguir el curso de capacitación seleccionado y evitar cualquier posibilidad de discriminación[84].

A modo de conclusión, es importante reconocer los esfuerzos emprendidos por el programa a fin de mejorar las condiciones de inclusión de las personas con discapacidad. Sin embargo, es preciso ir más allá si nuestro objetivo es lograr una real igualdad de oportunidades para el acceso y progreso dentro del programa. Adicionalmente, es necesario avanzar en la sensibilización de las empresas usuarias del programa, respecto a su percepción de las personas con discapacidad, enfatizando sobre todo las bondades que tienen estas personas en el desempeño de ciertas ocupaciones. Esto debería ir acompañado de un marco general de incentivos a ser provistos por el Estado, tal y como se discutió en la sección de políticas de protección y promoción.

---

82 De acuerdo con los responsables del programa, en la actualidad sólo se exige a las entidades de capacitación que cumplan con los requerimientos exigidos por el Ministerio de Educación, los cuales no incluyen criterios de accesibilidad ni de adaptaciones razonables.

83 De acuerdo con los responsables del programa, se tiene pensado incrementar este incentivo a 20% para las próximas convocatorias. Con ello se espera ampliar las oportunidades de acceso de las personas con discapacidad al programa.

84 Por medio del certificado de rehabilitación para el trabajo, un joven con discapacidad puede acreditar su habilidad para desempeñar un oficio determinado.

c) Red CIL-PROEmpleo

En el caso de la Red CIL-PROEmpleo, los servicios de intermediación laboral se proveen por medio de los centros CIL y los centros PROEmpleo. Una persona con discapacidad interesada en recibir dicho servicio, debe acercarse a dichos centros a fin de proceder con el proceso de registro en la base de datos de la red para luego, en caso de existir demanda, proceder con la provisión del servicio de intermediación, y, en el mejor de los casos, posterior colocación.

Una de las primeras barreras a la que deben enfrentarse las personas con discapacidad interesadas en utilizar los servicios del programa, la constituyen, nuevamente, las condiciones de accesibilidad física. En el caso de los centros PROEmpleo, es de esperarse que dichas condiciones no sean las más óptimas, en razón del limitado avance demostrado por el mismo Estado para cumplir con los requisitos básicos de infraestructura accesible establecidos por ley, mientras que en el caso de los centros CIL la situación es similar. Al igual que en los casos anteriores, el programa no establece como condición para el reconocimiento de un centro CIL, que la institución patrocinadora cumpla con requisitos básicos de accesibilidad[85].

A diferencia de los demás programas del MTPE, la Red CIL-PROEmpleo sí ha realizado actividades de capacitación orientadas a sensibilizar a los operadores de la red a fin de poder brindar una atención adecuada a las personas con discapacidad[86]. Esto significa sin duda- un avance importante en términos de la promoción de un trato equitativo hacia ellas[87]. Esta puede entenderse como la práctica inclusiva por excelencia del programa, a la que deberíamos agregarle la inclusión de una pregunta en la ficha de solicitud de las empresas, referente a su disposición de contratar a personas con discapacidad.

Son los operadores de la red CIL quienes ejercen entonces un rol importante en el proceso de intermediación laboral de las personas con discapacidad, en razón de su interacción con la solicitud de las empresas. En este sentido, resulta clave que se tenga en cuenta estrategias de sensibilización sobre la temática de dis-

---

85 Un argumento, esbozado a fin de justificar lo anterior, señala que la exigencia del cumplimiento de condiciones de accesibilidad mínimas para la constitución de centros CIL impondría barreras significativas para la formación de estos centros. Dado que existirían menos incentivos para su constitución, el resultado final sería la disminución de la oferta global de servicios de intermediación laboral, afectándose con ello también a las personas sin discapacidad.

86 Dicha actividad se viene realizando en coordinación con el Centro de Rehabilitación Profesional del Callao. De acuerdo con los funcionarios del programa, se tiene planificado seguir realizando actividades de esta naturaleza a fin de alcanzar una mayor cobertura.

87 En esa misma línea, el programa ha establecido criterios de atención preferente para las personas con discapacidad que llegan a solicitar sus servicios.

capacidad para con ellos. Sin embargo, su rol se haya limitado por la apertura que tengan las empresas a incorporar a este grupo de personas. Operan aquí sin duda mecanismos de exclusión en contra de este sector[88].

A pesar de ser cierta la afirmación anterior, es necesario también reconocer que el programa puede hacer mayores esfuerzos para promover las opciones de inserción laboral de las personas con discapacidad que se hallan registradas en su base de datos. Para ciertas ocupaciones en las que los discapacitados tienen particulares ventajas, éstas deberían tener prioridad en términos de la provisión del servicio de intermediación y colocación frente a personas sin discapacidad[89]. El programa debería hacer mayores esfuerzos por persuadir a las empresas solicitantes de las ventajas comparativas que tiene incorporar a personas con discapacidad para el desempeño de ciertas ocupaciones, informando adecuadamente a las empresas de dichas ventajas[90]. Este esfuerzo podría acompañarse con otra clase de incentivos para las empresas, como los discutidos en secciones anteriores de este documento.

En suma, queda aún bastante trecho por avanzar en términos de lograr convertir los servicios de intermediación ofrecidos por el programa en un vehículo efectivo de la promoción de las expectativas laborales de las personas con discapacidad. Es un gran avance el hecho que el programa tome en cuenta la necesidad de sensibilizar a sus operadores respecto a la temática de discapacidad. Dicho esfuerzos debería ser complementado con estrategias de sensibilización a las empresas usuarias de la red, en un marco general de incentivos que promuevan la contratación, basada en compromisos entre el sector privado y el Estado, o en incentivos relacionados con la capacidad de compra que tiene este último.

---

88 En una situación ideal, lo que debería interesarle a un empresario tendría que ser, exclusivamente, la capacidad que tiene una persona para desempeñar el trabajo, independientemente de si posee una discapacidad o no. En la práctica, cuestiones como la apariencia física y el aspecto juegan un rol importante en la decisión de emplear a una persona, con discapacidad o no.

89 Una persona con discapacidad visual puede desempeñarse de mejor o de igual manera en la provisión de servicios de masajes que una persona sin discapacidad, por ejemplo. Otorgar prioridad significaría promover que los centros CIL tomen en cuenta, en primer lugar, a una persona con discapacidad visual ante una solicitud formulada por una empresa dedicada a la provisión de este tipo de servicios. Así, ante igualdad de competencias para el desempeño de una labor, el centro CIL debería favorecer a una persona con discapacidad.

990 Para algunas personas con discapacidad, al preguntarse a la empresa su disposición de contratar personas con discapacidad, se les limita la posibilidad de competir por la plaza sobre la base de sus competencias para el desempeño de las tareas asociadas al puesto de trabajo pues las empresas de partida muestran su reticencia a emplearlas. El riesgo de esto es una mayor exposición a la exclusión.

d) Programa de autoempleo y microempresa (PRODAME)

Las personas con discapacidad, interesadas en formalizar sus unidades empresariales por medio de los servicios brindados por el programa, deben acercarse a las oficinas del MTPE y sus correspondientes oficinas regionales. Nuevamente, el tema de las condiciones de accesibilidad física cumple un rol importante como una barrera que limita su participación, más aún por el poco avance mostrado al respecto por el mismo Estado.

En el caso de los servicios de capacitación brindados por el programa, es preciso mencionar que en este caso no se ha optado por su tercerización, como ocurre en la mayoría de los programas del ministerio, sino que se ha dejado dicha responsabilidad en manos del personal ordinario del programa. Por tanto, dada la carencia de recursos, no se han incorporado criterios de equidad en beneficio de las personas con discapacidad a la hora de brindar los servicios del programa, puesto que no se ha dado avances en términos de adaptaciones razonables. Tampoco el personal ha recibido capacitación respecto al trato de personas con discapacidad.

Ciertamente, es importante mencionar que el programa ha incorporado dentro de sus criterios de atención a sus beneficiarios la atención preferente, y en la medida de lo posible, la rápida formalización de los emprendimientos empresariales de las personas con discapacidad. Asimismo, el programa responde a las solicitudes de entidades vinculadas a la temática de discapacidad respecto a información acerca de los servicios brindados y, eventualmente, envía a su personal a brindar capacitaciones respecto a la formalización de PYMES. Sin embargo, es menester reconocer que estas respuestas son, fundamentalmente, de naturaleza reactiva y no corresponden a una política estructurada con el fin de responder más adecuadamente a las necesidades de este sector de la población. De acuerdo con los funcionarios del programa, es muy poco lo que pueden, efectivamente, hacer a favor de las personas con discapacidad, en razón del magro presupuesto asignado al mismo.

De acuerdo con la evidencia presentada en la sección 2 de este documento, la informalidad es un importante problema que enfrentan los emprendimientos de personas con discapacidad. En este sentido, la reducción de los costos de formalización que permite el programa, puede contribuir significativamente a revertir esta situación. Juegan en contra de esta posibilidad, los escasos recursos con los que cuenta el programa.

¿Y DESPUÉS DEL PROGRAMA, QUÉ? CONDICIONES DE ACCESO AL MERCADO LABORAL O LAS INICIATIVAS PRODUCTIVAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD BENEFICIARIAS DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO

No cabe duda que la mayor dificultad que tienen los programas de empleo del MTPE es asegurar que, una vez brindados los bienes y servicios contemplados por los mismos, los beneficiarios puedan conservar y progresar en el empleo y en sus actividades productivas y/o comerciales, según sea el caso. Esto tiene que ver evidentemente con el impacto del programa.

Esta situación es presumiblemente más aguda en el caso de las personas con discapacidad. La información existente no permite realizar una evaluación exhaustiva en términos del progreso alcanzado en ese sentido. La información para realizar este tipo de ejercicio casi no existe, a no ser de algunos datos fragmentados que difícilmente podrían darnos algunas luces al sobre la magnitud real del problema. A pesar de ello, trataremos de aproximarnos al tema[91].

Una primera idea que queremos expresar al respecto, es el poco o nulo impacto que tienen los programas sobre la inclusión laboral de este sector de la población. En realidad, ello no debe atribuirse exclusivamente a las limitaciones de los programas para responder a las necesidades especiales que tiene este sector, sino más bien a la poca voluntad del sector empresarial para incorporar dentro de su fuerza laboral a personas con discapacidad.

En el primer caso, existe un consenso entre los beneficiarios con discapacidad consultados por la poca utilidad de los servicios recibidos en los programas del MTPE a la hora de insertarse laboralmente, sobre todo en aquellos vinculados con el tema de capacitación. Para muchas personas con discapacidad la capacitación es muy "…*superficial*", y en la práctica los "… *mandan a la jungla cuando nos consiguen un empleo*" , sin estar adecuadamente preparados para ello[92].

En el segundo caso, la situación es más grave aún. Las empresas no solamente tienen mucha reticencia a emplear a personas con discapacidad, sino que, cuando lo hacen, no tienen en cuenta sus necesidades particulares y mucho menos les aseguran condiciones de accesibilidad física ni adaptaciones razonables en el puesto de trabajo. Una ex-beneficiaria de PROJoven, lo expresó de la siguiente manera:

---

91 En esta sección, nos basamos en información cualitativa recogida a partir de entrevistas con beneficiarios con discapacidad de los programas del MTPE, personal de los programas, profesores de centros de capacitación vinculados fundamentalmente a PROJoven y la Red CIL-PROEmpleo, así como directores de dichos centros.

92 Entrevista a beneficiaria con discapacidad de PROJoven.

"A la hora de trabajar, sí tuve problemas: mis jefes y supervisores me exigían rapidez, y yo no podía. Por ejemplo, para ir al baño, que quedaba en un segundo piso, los otros empleados se paraban y volvían rápido, mientras que yo me demoraba mucho. El comedor de la compañía también quedaba en un segundo piso, por lo que muchas veces prefería no ir y me quedaba sentada, comiendo frente a mi máquina. Así tenía que estar de 7a.m. a 7p.m., por lo que enfermé. Estuve mal de los riñones por estar mucho tiempo sentada. Por esta razón me tuve que ausentar del trabajo una semana. Cuando volví (que coincidió con el término de mis tres meses de contrato), me dijeron que ya no había vacantes. Pienso que no me renovaron el contrato por el tiempo que me demoraba en hacer las cosas"[93].

Una profesora de un centro de capacitación, vinculado al mismo programa, señaló a su vez, lo siguiente: *"Sólo una vez logramos insertar a un joven, que tenía retraso mental leve, como practicante en una empresa que confeccionaba cerámicas. Pero, a la semana lo devolvieron porque dijeron que pulía demasiado. No sabría decir si ello fue tan sólo una excusa"*. Así, es bastante claro que queda mucho trecho aún por recorrer para lograr que el sector empresarial tenga en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad, a la hora que las incorpora como parte de su fuerza laboral.

Debe ser por estas razones que la gran mayoría de personas con discapacidad que recibe algún tipo de capacitación, termina trabajando en empresas familiares o de su entorno amical[94]. Un joven con discapacidad lo señaló con mucha claridad: *"… sólo dejo mi CV a personas que me conocen; no me atrevo a dejarlo en otros lugares…"*.

Otro hecho interesante, encontrado a partir de las entrevistas realizadas a los proveedores de servicios de los programas, tiene que ver con el papel que cumplen las familias. Además del rol de soporte, ya reconocido líneas arriba, un grupo importante de los consultados señaló que en muchas ocasiones los familiares los inscriben en cursos de capacitación, con el objetivo de no tenerlos todo el día en

93 Ibid.

94 Este hecho fue señalado por la gran mayoría de los profesores consultados. Una de ellas señaló lo siguiente: "En la mayoría de los casos, los discapacitados se asustan de trabajar en empresas más grandes, donde les exigen que sean rápidos. A donde van más es a pequeñas empresas familiares". Otra, indicó: "… A la hora de la inserción laboral (ella es profesora de cerámica) se les paga muy poco, por lo que más van a trabajar en sus propias empresas o empresas familiares. Lo que se hizo con un chico fue insertarlo por campañas".

casa; es decir, sin propósito explícito de inserción laboral futura. Al respecto, la directora de un centro de capacitación señalaba lo siguiente: *"Generalmente, la mitad de personas con discapacidad que estudia en nuestro centro, es traída por sus padres para librarse de ellos, y por ello los tienen en capacitación por largos períodos*".

En lo que se refiere al programa de empleo temporal A Trabajar Urbano la situación es distinta, pero refleja un hecho básico similar al caso anterior: La dificultad por insertarse laboralmente en el sector privado, luego del programa. En este caso, hemos podido constatar que muchas personas con discapacidad muestran un alto grado de rotación entre distintas obras financiadas por el programa. Esto significa que, en realidad, el programa pierde el componente de temporalidad que supone su diseño, y entra a formar parte de una alternativa de ingresos de mediano plazo para algunas personas con discapacidad[95]. Esto podría tomarse como un indicador de los niveles de pobreza a los que está expuesta una parte de este sector: Su marco de elección es tan restringido que el empleo financiado públicamente constituye una buena opción, a pesar de los riesgos asociados al tipo de actividades que realizan y a la ínfima compensación que reciben.

Aunque no se puede ser concluyente al respecto, los casos analizados sugieren que el proceso de inserción laboral de las personas con discapacidad, después de haber pasado por los programas del MTPE, es poco menos que dificultosa. En el caso de los programas de capacitación, las dificultades analizadas son elocuentes, y en el caso de empleo temporal, lo encontrado sugiere que la situación de las personas con discapacidad en situación de pobreza, es tal, que la idea de ingresos temporales pierde su sentido.

REFORMAR LOS PROGRAMAS PARA LA EQUIDAD

A partir de esta somera revisión de la situación de los programas respecto de la inclusión de las personas con discapacidad, queda en evidencia que aún queda mucho trecho por recorrer a fin de lograr una efectiva igualdad de oportunidades. A pesar de algunos avances significativos, logrados a partir de la inclusión de algunas prácticas inclusivas dentro de los programas, es preciso reconocer que en la

[95] Durante la visita de campo realizada a la zonal Este del programa, muchas personas con discapacidad indicaron que les gustaría poder permanecer más tiempo en el mismo, así como recibir una compensación un poco más alta (la compensación vigente era de 14 soles diarios). Varios indicaron que no era la primera vez que participaban en el programa.

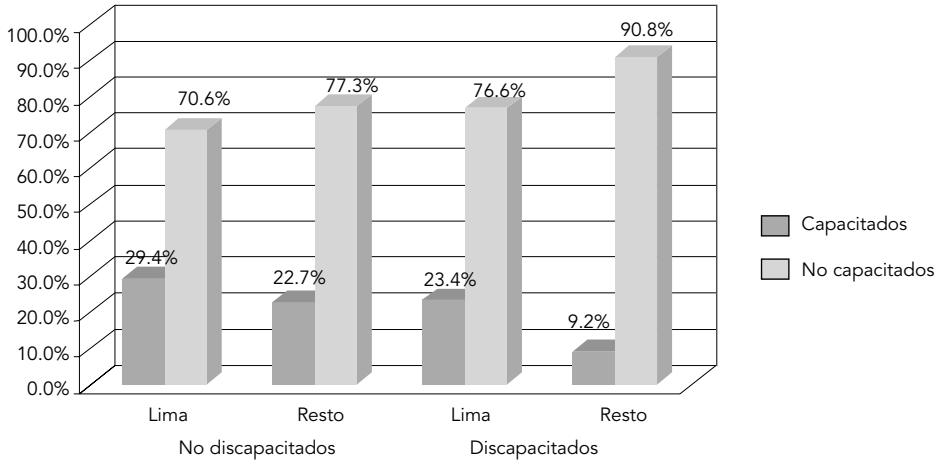
medida en que no se hagan esfuerzos sustantivos en términos de incorporar una perspectiva de discapacidad, en la provisión de los servicios ofrecidos, no podremos hablar efectivamente de igualdad de oportunidades.

Un tema crucial en ese sentido pasa por mejorar la capacidad de las personas con discapacidad en los servicios de los programas. Esto implica, fundamentalmente, lograr una mayor difusión de la información respecto al acceso y los beneficios que se derivan de la participación en los programas, así como eliminar paulatinamente las barreras sociales y la autoexclusión. Un elemento crucial a tomar en cuenta consiste también en la democratización del acceso al certificado de discapacidad.

EL IMPACTO DE LA CAPACITACIÓN SOBRE LAS OPORTUNIDADES LABORALES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Cuando discutimos acerca de las limitaciones de la capacitación para las personas con discapacidad, quedó pendiente un análisis cuantitativo relativamente más fino que la información cualitativa que presentáramos en los puntos anteriores. Estos gráficos y cuadros presentados a continuación buscan llenar ese vacío.

GRÁFICO 56
PEA SEGÚN CAPACITACIÓN Y PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA METROPOLITANA Y RESTO DE CIUDADES, 2003



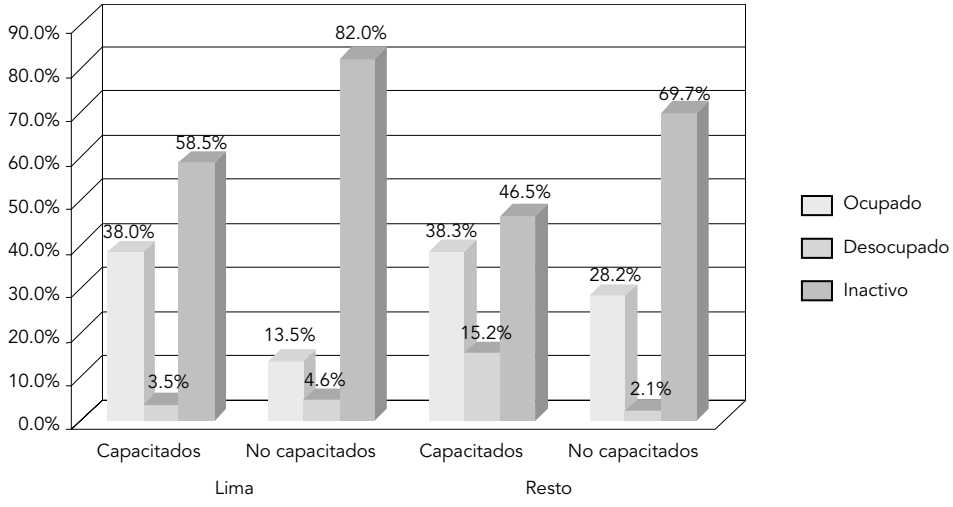
Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración: propia.

Tomando la información de la ENAHO 2003, encontramos que la diferencia entre personas sin discapacidad y personas con discapacidad, en términos de no acceso a capacitación, es de solamente un 6% para el caso de Lima, mientras que en el resto de ciudades, la distancia es mucho mayor: cerca de 13%.

En lo que se refiere al tipo de centro de capacitación al que asisten, el gráfico 57 muestra que cerca de un tercio de las personas con discapacidad asiste a Centros de Entrenamiento Ocupacional (CEOS), siguiéndolos en importancia los institutos o escuelas superiores.

¿Cómo se comportan laboralmente las personas con discapacidad capacitadas? La evidencia sugiere que la capacitación tiene impactos positivos sobre sus posibilidades de inserción laboral. Como se observa en el gráfico que sigue, los niveles de ocupación de las personas con discapacidad capacitadas son un 25% más altos que en el caso de aquellas que no se capacitan, para el caso de Lima. Asimismo, la tasa de desempleo es ligeramente menor, y la tasa de inactividad, es cerca del 24% menor. En el resto de ciudades, se observa la misma tendencia que la señalada anteriormente, aunque las diferencias son menos importantes, e inclusive, el nivel de desocupados es mucho más alto.

GRÁFICO 57
INDICADORES DE MERCADO LABORAL DE LA PET CON DISCAPACIDAD, SEGÚN CAPACITACIÓN, LIMA METROPOLITANA Y RESTO DE CIUDADES, 2003



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 2003. Elaboración: propia.

¿Ganan más las personas con discapacidad que se capacitan, en relación a aquellas que no? La evidencia sugiere que así es. En el caso de Lima, las personas con discapacidad capacitadas ganan en promedio 100 soles más que aquellas que no lo han hecho, mientras que en el resto de ciudades la diferencia es cerca de 300 soles. Nótese que, en todos los casos, las personas sin discapacidad que son capacitadas ganan mucho más que las personas con discapacidad que lo hacen.

CUADRO 77
ACCESO A CAPACITACIÓN DE LA PET, SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA METROPOLITANA Y RESTO DE CIUDADES, 2003

Capacitación	No discapacitados		Discapacitados	
	Lima	Resto	Lima	Resto
¿Ha recibido capacitación?	29.4	22.7	23.4	9.2
Centro de entrenamiento ocupacional (CEO)	10.2	7.0	8.8	2.5
Centro de formación sectorial (SENATI, SENCICO)	1.1	2.3	2.0	0.7
Curso en un instituto superior o en escuela superior	10.3	5.1	6.9	2.4
Curso en una universidad	2.5	2.5	1.3	1.4
Colegio secundario técnico o instituto de comercio	1.0	0.7	1.0	0.0
Centro de trabajo (empresa)	1.9	1.7	2.1	0.6
Centro de instrucción técnica de las fuerzas armadas	0.3	0.2	0.0	0.0
Por correspondencia	0.1	0.4	1.0	1.6
Otro	1.8	2.8	0.3	0.0
No ha recibido capacitación alguna	**70.6**	**77.3**	**76.6**	**90.8**

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

CUADRO 78
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y ACCESO A CAPACITACIÓN DE LA PET SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA METROPOLITANA Y RESTO DE CIUDADES, 2003

	Ocupado	Desocupado	Inactivo	Total
Lima				
Capacitados	38.0	3.5	58.5	100.0
No capacitados	13.5	4.6	82.0	100.0
Resto				
Capacitados	38.3	15.2	46.5	100.0
No capacitados	28.2	2.1	69.7	100.0

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

CUADRO 79

INGRESOS POR TRABAJO Y ACCESO A CAPACITACIÓN DE LA PET SEGÚN PRESENCIA DE DISCAPACIDAD, LIMA METROPOLITANA Y RESTO DE CIUDADES, 2003

	No discapacitados		Discapacitados	
	Lima	Resto	Lima	Resto
Capacitados				
Promedio	699	667	563	601
Mediana	1,213	881	1099	959
No capacitados				
Promedio	599	452	472	302
Mediana	863	616	635	445

Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre, 2003. Elaboración propia.

V

EL MUNDO DEL TRABAJO EN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO DE LAS EXPERIENCIAS, AVANCES Y RETROCESOS DE LAS INICIATIVAS DE INCLUSIÓN LABORAL



Fuente: Empresa Editora El Comercio S.A.

ANTE LAS ENORMES LIMITACIONES INSTITUCIONALES mostradas por el Estado para emprender un conjunto de acciones orientadas a promover las expectativas de empleo de las personas con discapacidad, varias organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de las mismas personas con discapacidad, han venido desarrollando algunas iniciativas con el objetivo de mejorar de alguna forma tanto las condiciones de acceso al mercado de trabajo, como la sostenibilidad de sus emprendimientos.

En la presente sección, no pretendemos realizar un análisis exhaustivo de las diversas experiencias ejecutadas con este propósito. Sólo pretendemos identificar a un nivel exploratorio, algunas de las buenas prácticas que emergen de la variedad de experiencias que se vienen implementando, a fin de revertir los elevados niveles de exclusión laboral de las personas con discapacidad. Queda pendiente un análisis más detallado de la riqueza de dichas experiencias para el futuro.

INICIATIVAS DE INCLUSIÓN LABORAL DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

Son diversas las organizaciones de personas con discapacidad (OPCD) que existen en nuestro país, muchas de las cuales están constituidas formalmente, mientras que un significativo número de éstas aún se encuentra en proceso de formalización, o son simplemente informales. En la actualidad, CONADIS mantiene un registro de las organizaciones existentes en todo el país, habiendo un total de 183

entidades registradas en su base de datos, de las cuales la gran mayoría se halla en Lima[96].

De estas organizaciones, son muy pocas las OPCD que tratan directamente la temática laboral. En el marco de este estudio, se pretendió originalmente aproximarnos a las organizaciones que, en la ciudad capital, abordaban de alguna forma la dimensión laboral de la promoción del desarrollo de las personas con discapacidad, y fue grande nuestra sorpresa cuando nos percatamos que, muchas de las organizaciones registradas en la mencionada base de datos, simplemente no existían, o no se daba razón alguna acerca de su existencia en las direcciones o números telefónicos que figuraban en la misma. La explicación de fondo es que, en realidad, son muy pocas las OPCD que pueden considerarse como tales. A nuestro entender, ello no es más que un reflejo de la enorme debilidad institucional y organizacional que padece este grupo humano, lo cual también nos permite explicar -por lo menos en parte- el porqué de las agudas dificultades que el mismo tiene para emprender acciones colectivas que permitan mejorar en algo sus condiciones de acceso al empleo[97].

Existen, en contrapartida, organizaciones que son relativamente sólidas y que vienen realizando un trabajo interesante en relación con el desarrollo del capital humano y el fortalecimiento de las iniciativas productivas de las personas con discapacidad. En las líneas que siguen discutiremos algunos de los hallazgos encontrados, para luego de analizar algunas experiencias particulares y conversar con dirigentes e integrantes de OPCD.

a) Algunos problemas comunes

Al igual que la mayoría de las organizaciones sociales de base del país, las OPCD se enfrentan a una serie de problemas y obstáculos, entre los cuales destacan nítidamente la carencia de recursos; las limitaciones para el acceso a información; la débil capacidad para convocar el apoyo de personal calificado para el logro de sus objetivos institucionales; la enorme debilidad para canalizar recursos tanto dentro del país como desde el exterior, además del escaso apoyo y atención que reciben

[96] De acuerdo con la información provista por la base de datos de CONADIS a mayo del 2006, por lo menos 2/3 del total de organizaciones registradas se encuentran ubicadas en Lima y Callao.

[97] Otra de las limitaciones con las que tuvimos que enfrentarnos en el proceso de sistematización de las experiencias en la temática laboral de las OPCD, ha sido la carencia de sistemas de información completos respecto a las actividades que ordinariamente realizan estas organizaciones al respecto. Ello evidentemente limitó mucho el alcance de nuestras indagaciones.

de parte de las autoridades. En contrapartida, las OPCD manifiestan que cuentan con un grupo humano dispuesto a mejorar, deseoso de dejar de ser considerado como una carga económica para sus familias y la sociedad; que sólo espera tener mayores oportunidades para integrarse socialmente a un trabajo que les permita desarrollarse, y está dispuesto, sobre todo, a cambiar la apreciación negativa que la sociedad tiene de ellos.

La falta de recursos es uno de los más acuciantes problemas que afecta a las OPCD. Estas asociaciones solventan sus gastos con recursos propios (aportaciones de los socios) y los escasos ingresos que autogeneran no les permite alcanzar sus objetivos institucionales, teniendo por ello que recurrir al apoyo tanto de la comunidad como de sus familiares, las municipalidades y las empresas privadas; las cuales, en la mayoría de los casos, no responden positivamente a sus requerimientos. Así, por ejemplo, los miembros de SINUTRADIS colaboran con un sol por cada reunión realizada para el sostenimiento y la formalización de su organización. Uno de sus representantes nos mencionó que muchas veces *"…hay personas que no pueden colaborar. Las necesidades son muy grandes"* [98].

Las asociaciones se dedican a tareas tan diversas como el buscar sillas de ruedas, muletas, medicinas; pasajes para que alguno de sus miembros pueda participar en alguna actividad artística o deportiva y por lo general, organizan actividades como rifas, polladas y bingos, con las cuales logran resolver problemas circunstanciales de los miembros de la organización. También realizan actividades de capacitación e intercambio de conocimientos, sobre oficios y otras habilidades básicas, entre las mismas personas con discapacidad. Sin duda, lo más resaltante de estas actividades es la gran solidaridad y unión que existe entre sus miembros ante las adversidades que enfrentan para satisfacer sus necesidades de generación de ingresos. En el tema de capacitación para el empleo, hemos tomado conocimiento de los esfuerzos que pequeñas OPCD realizan para enseñarles un oficio a aquellas que radican en zonas urbanomarginales de Lima. Por ejemplo, la Asociación de Discapacitados de San Martín de Porres promovió la realización de talleres de capacitación en el distrito, pues -como señaló uno de sus integrantes- *"… el problema de la falta de capacitación se debe también a problemas en la movilización de los discapacitados. No se puede llevar a los discapacitados de cono a cono, entonces, tiene que hacerse talleres descentralizados, para tomarlos por grupos. Esa vez, mediante el apoyo, pudimos capacitarnos. Esta fue la experiencia que tuvimos*

[98] Entrevista realizada en las instalaciones del Centro de Rehabilitación Profesional del Callao durante el mes de junio.

nosotros; la primera experiencia que tuvimos acerca de cómo integrar al discapacitado laboralmente" [99].

Las limitaciones para el acceso a la información es otro de los problemas agudos que enfrentan estas organizaciones. En mucho de los casos, las personas entrevistadas desconocían los programas de promoción del empleo que ejecutaba el MTPE, así como el trabajo que hacían entidades estatales como CONADIS o los Centros de Rehabilitación Profesional (CERP) de EsSalud, y algunas iniciativas de ONG. El acceso a información, respecto a cursos de capacitación, becas, programas gubernamentales, bolsas de empleo, entre otras oportunidades, para las personas con discapacidad, se encontraba severamente restringido en razón de los altos costos de transacción y movilización existentes.

Algunas OPCD han realizado esfuerzos para facilitar el acceso a la información sobre estas oportunidades para sus miembros. Este es el caso de SINUTRADIS, organización que ha visto conveniente invitar a los responsables de los programas del MTPE, del SENATI o de organizaciones como la Fundación para el Desarrollo Solidario (FUNDADES), para que les faciliten información acerca de los programas que ejecutan y analizar mecanismos que permitan la inclusión de sus asociados en alguno de ellos.

Un tema clave para el fortalecimiento de las OPCD pasa por la capacidad que tienen para acceder a fuentes de financiamiento que les permita solventar sus esfuerzos en el campo de la inserción laboral. A la hora de competir por el acceso a recursos -tanto dentro del país como en el exterior- las OPCD se encuentran en desventaja por su débil capacidad en el manejo de metodologías para la elaboración de propuestas de proyecto. A ello hay que sumarle el hecho -ya señalado anteriormente- que la mayoría de estas organizaciones trabaja en condiciones de informalidad. En ese contexto es muy difícil para las organizaciones acceder a financiamiento. El responsable de una OPCD señalaba lo siguiente: *"…Para nosotros es muy difícil conseguir recursos. Y el problema es que muchas veces los recursos están, pero no sabemos hacer un proyecto para conseguirlos. A nadie parece preocuparle esto. Si supiéramos (diseñar proyectos), tal vez las cosas (la situación de empleo de las personas con discapacidad) no estuvieran tan mal"*[100]. Es por ello que para muchas OPCD la capacitación en la formulación de proyectos, así como información acerca de las entidades que los financian, es crucial para su desarrollo.

---

[99] Grupo de Foco sobre Empleo para Personas con Discapacidad, realizado en el marco de este estudio el 9 de junio del 2004, en el Congreso de la República.

[100] Entrevista realizada junio del año 2005.

Las asociaciones reconocen que algunos de sus integrantes no quieren desarrollarse por sus propios medios y que siempre buscan extender las manos y esperar la ayuda del Estado. Ello sin embargo, no los lleva a dejar de reconocer que el Estado tiene el deber de implementar políticas con el fin de revertir en alguna medida su situación. La mayoría de las OPCD considera que el Estado poco o nada hace para revertir la situación. En palabras de un joven con discapacidad: *"…El Estado nos ha abandonado"* [101].

b) Algunas experiencias de inclusión laboral desde las organizaciones de personas con discapacidad

El propósito de esta sección es presentar algunas experiencias encontradas en el marco de este estudio sobre alguna dimensión relevante respecto al mundo de trabajo de las personas con discapacidad. No pretendemos extraer conclusiones a partir del análisis de estas experiencias; sólo buscamos plantear algunas hipótesis al respecto.

Cuando el patrón es el desempleo: El caso del Sindicato Único de Trabajadores con Discapacidad - SINUTRADIS

El Sindicato Único de Trabajadores con Discapacidad (SINUTRADIS), nace por iniciativa de las personas que fueron rehabilitadas en el Centro de Rehabilitación Profesional del Callao. Actualmente, cuenta con un aproximado de 400 miembros (en su mayoría artesanos), pero cuando se trata de participar en ferias sólo lo hacen 70 de ellos.

A diferencia de los sindicatos tradicionales, SINUTRADIS no tiene como objetivo primordial el defender a las personas que han sido despedidas o sufrido una vulneración en sus derechos como trabajadores. En realidad, como mencionó un representante de la organización, *"…el patrón con el que tenemos que luchar es el desempleo"*. Para los miembros de SINUTRADIS, el objetivo de su organización es defender el trabajo independiente de sus asociados, mediante la organización de ferias artesanales que les permita agenciarse de ingresos. Sin embargo, la organización tiene por objetivo, en el mediano plazo, defender tanto a los trabajadores independientes como a los dependientes.

---

[101] Grupo de Foco sobre Empleo para Personas con Discapacidad, realizado en el marco de este estudio el 3 de junio del 2004, en el Congreso de la República.

Para avanzar en el logro de sus objetivos, SINUTRADIS promueve la capacitación de sus miembros. Recientemente, ha venido incentivando a sus asociados para que hagan uso de los bonos de capacitación que otorga el MTPE, a través de sus distintos programas de apoyo a la microempresa.

Para los miembros del sindicato, su participación en ferias constituye la mejor alternativa para agenciarse de ingresos ante el difícil contexto laboral que enfrentan. Para que dicho mecanismo sea rentable, consideran que debería organizarse un mínimo de 50 ferias al año, de forma tal que puedan cubrir sus costos y sobre todo, contribuir con el sustento de sus hogares. El impacto de este mecanismo no se circunscribe exclusivamente a las personas con discapacidad que participan en ellas, sino que se extiende también a sus familiares cercanos, que colaboran en la realización de las ferias. Esto se debe a que –en la mayoría de los casos– las personas con discapacidad requieren de la asistencia de otra persona para poder movilizarse y trabajar, la oportunidad que brindan las ferias para involucrar a sus familiares genera un efecto multiplicador en el empleo, que podría compensar parcialmente las pérdidas de ingreso familiar, asociada a la reducción de la tasa de participación laboral del hogar, derivada de la presencia de la discapacidad.

Sin embargo, la realización de una feria no es cosa sencilla. Además de las complicaciones propias de su organización, las personas con discapacidad deben enfrentarse con la poca predisposición y voluntad de algunos funcionarios estatales encargados de brindarles condiciones básicas para el desarrollo de su trabajo. De acuerdo con los asociados de SINUTRADIS, hay funcionarios estatales que no sólo muestran poca disposición a colaborar, sino que, además, les imponen restricciones adicionales, negándoles –por ejemplo– el espacio para la realización de sus ferias, restringiéndoles el número de feriantes, a pesar de no existir limitaciones de espacio, o colocándolo en lugares con poca afluencia de público. A pesar que, en la mayoría de los casos, lo único que ellos solicitan es el espacio físico, servicios higiénicos y seguridad, en ocasiones los miembros del sindicato han tenido que soportar el maltrato de algunas autoridades estatales, que consideraban que su presencia no daba un buen aspecto a la institución. Se quejaban, también, de la poca predisposición de algunas OMAPED para cumplir –de acuerdo con la ley– con la organización de las ferias. Así, para ellos: *"…(el Estado) no sólo no hace nada para mejorar nuestra situación, sino que muchas veces –por el contrario- nos pone trabas a la hora que queremos sobresalir"*.

Aparte de los problemas del entorno, los miembros del sindicato deben enfrentar además, un conjunto de dificultades relacionadas con el limitado acceso a servicios de capacitación y la informalidad en la que realizan sus actividades ar-

tesanales. En el primer caso, manifiestan que la capacitación recibida en el Centro de Rehabilitación Profesional del Callao es insuficiente, a la hora que desean producir artesanías de alta calidad y de alta demanda en el mercado, debido a que los modelos y motivos que aprendieron se encuentran desfasados y ya no cuentan con mucha demanda, por lo que necesitan con urgencia acceder a capacitación en nuevas técnicas y diseños, de modo que puedan competir en mejores condiciones. En el segundo caso, los elevados costos de formalización restringen severamente la posibilidad de potenciar sus emprendimientos. De acuerdo con ellos, el pago de licencias y permisos municipales les significarían asumir costos del orden de los 900 soles; cifra que, simplemente, escapa de su alcance.

El caso de SINUTRADIS da luces acerca de cómo las instituciones estatales responden de forma inadecuada ante las iniciativas de los discapacitados para mejorar sus condiciones de vida. Nos muestra también cómo, a pesar de las múltiples dificultades que enfrentan, ellos y sus familiares vienen luchando casi al margen del Estado para generarse su propio puesto de trabajo.

Cuando el Estado no hace nada, los padres sí: La experiencia de los Talleres Protegidos de Monterrico

La Asociación Talleres Protegidos de Monterrico, fue creada hace 30 años por iniciativa de un grupo de padres de discapacitados, con la finalidad de brindar capacitación y formación socio laboral a personas con discapacidad intelectual y psíquica mayores de 14 años de ambos sexos, a través de acciones laborales y sociales para lograr la compensación de sus desventajas biopsicosociales e integrarlos a la comunidad.

En la actualidad, asisten a la asociación 43 jóvenes que participan en los diferentes talleres que brinda. Ellos permanecen un período de 3 años (dependiendo del caso) en la institución, y en este tiempo aprenden la labor con la que más se sienten cómodos. Luego de ello, pasan por una etapa de entrenamiento (en bodegas o empresas de zonas aledañas), para, finalmente, ser colocados en algún puesto de trabajo, aunque no todos los jóvenes lo logran finalmente.

Son varias las etapas del proceso de entrenamiento y capacitación por las que el aprendiz pasa antes de elegir la labor a la que quiere dedicarse. Son los mismos jóvenes los que eligen el tipo de labor que quieren desarrollar.

- ✓ ***Adaptación***

  El proceso se inicia con la evaluación laboral (período de prueba) en donde se estudian las condiciones socio emocionales, motoras y adaptativas del joven con discapacidad.

- ✓ ***Entrenamiento***
  En la segunda etapa se entrena al joven para un oficio específico. Se procura la adquisición de habilidades, hábitos, disciplina, organización y responsabilidad propia de la jornada laboral.
- ✓ ***Producción***
  Adquirida la disciplina y los hábitos laborales necesarios, los jóvenes están aptos para una ubicación en un medio competitivo interno o externo en donde ya no requieren supervisión.

Por medio de estas etapas, la organización busca garantizar la adaptación del joven con discapacidad al ambiente laboral -sea éste protegido o no- y que las actividades se adecuen a las características del aprendiz.

En la actualidad, son un total de 16 jóvenes egresados del taller los que trabajan en E-Wong (contando con todos los beneficios sociales de ley), y otros tantos venden sus productos en ferias que realizan las municipalidades o en las exposiciones que organiza la misma asociación. Adicionalmente, varios jóvenes con discapacidad del taller se encuentran en la fase de entrenamiento en empresas como Suzuki, Curazao, Mercantil y algunos restaurantes de la zona. En el caso de Suzuki, por ejemplo, los jóvenes vienen desarrollando competencias en actividades relacionadas con la guardianía de carros y limpieza de los mismos. En otros casos, se desempeñan en tareas de portería, vigilancia, limpieza de almacenes, etc.

Estas prácticas son monitoreadas en un inicio por el personal de la institución, para luego dejar dichas funciones en manos del jefe inmediato. En este período de práctica no reciben una remuneración, pero sí algunas propinas. Las empresas les otorgan uniformes, y los hacen partícipes de sus actividades eventualmente. Además, les exigen cumplir el horario establecido. En la actualidad, existen siete jóvenes con discapacidad que vienen realizando sus prácticas. El tiempo promedio es de un año, con una asistencia promedio de tres veces a la semana.

Las empresas y personas que han empleado a los egresados del taller, han reconocido el nivel de compromiso, desempeño y capacidad de trabajo que ellos tienen. Lo que demuestra que, cuando existe la voluntad y la capacidad técnica adecuada, siempre es posible mejorar las condiciones de inserción laboral de las personas con discapacidad. De acuerdo con el compromiso asumido por el Estado peruano, al aprobar el Convenio 159 y la Recomendación 168 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Inválidas, experiencias como éstas deberían estar al alcance de un colectivo más amplio de personas con discapacidad, por medio del apoyo gubernamental. A pesar del compromiso asumido, no existen

avances en este campo, postergándose por ende las justas expectativas que en este sentido tiene este sector de la población.

Iniciativas de inclusión laboral desde las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado

a) Ideas básicas

Es lugar común en el mundo de los negocios, considerar que el contratar a una persona con discapacidad sólo conduce a una mayor ineficiencia y al incremento de costos. Frente a esta errónea percepción general, algunas empresas han entendido que las personas con discapacidad pueden desempeñarse eficientemente en un puesto de trabajo y, en algunos casos, con mayor productividad que las personas sin discapacidad. Al respecto, algunas empresas embotelladoras contratan a personas con discapacidad auditiva para que se encarguen del control del enchapado de las botellas. La razón: estos trabajadores pueden concentrarse mejor y permanecer por un tiempo más prolongado en sus puestos de trabajo, convirtiendo la carencia de una función en una capacidad para el desempeño de una actividad particular. Un trabajador de esta naturaleza no se distrae de su labor por las ruidos de las maquinarias o por la presencia de otros operarios, pudiendo así lograr mayores niveles de concentración y ser más productivos.

Existen muchas empresas, tanto privadas como estatales, que en la actualidad contratan a personas con discapacidad. Entre ellas, encontramos a EsSalud, que es la entidad que tiene mayor número de contratados; E-Wong, que tiene un aproximado de 80 personas contratadas; J&V Resguardo, con el 17% de su personal administrativo conformado por discapacitados; y Maltus, cuyo personal tiene algún tipo de discapacidad, siendo en la actualidad cien empleados. Otros casos importantes, son: Frito Lay, Banco de Crédito, Metro, Pizza Hut, Yoguel, Hidrostal, Química Suiza y Suzuki, entre otras.

Por el lado, de las instituciones de la sociedad civil, las experiencias y programas desarrollado con el fin de promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, aunque no son muchas, vienen alcanzando logros importantes. Un caso interesante es el Programa de Empleo con Apoyo del Centro Ann Sullivan, experiencia pionera en este campo en el país. Una experiencia similar podemos encontrarla en la ciudad de Trujillo, en el Colegio Especial Parroquial Sagrada Familia. La importancia de esfuerzos de esta naturaleza radica en que son una condición

necesaria para asegurar una fuerza laboral de personas con discapacidad, que esté a la altura de los requerimientos de las empresas.

En la sección que sigue presentaremos algunas iniciativas que demuestran que es posible conciliar los objetivos de rentabilidad empresarial y el de responsabilidad social. Ciertamente, estamos refiriéndonos aquí a casos que son la excepción y no la regla. Lo interesante de estas experiencias es que demuestran que no se necesitan hacer grandes cosas para incluir laboralmente a las personas con discapacidad, cuando se cae en cuenta que pueden desempeñarse en igualdad de condiciones que los trabajadores sin discapacidad, inclusive, sin hacer uso de los beneficios e incentivos tributarios establecidos por ley. De igual forma, veremos cómo algunas iniciativas desde la sociedad civil pueden contribuir en esa misma dirección, desarrollando competencias con las que podrán desempeñarse con eficiencia y eficacia en un puesto de trabajo.

b) Algunas experiencias exitosas de inclusión laboral de las personas con discapacidad, desde el sector privado y la sociedad civil

J&V Resguardo: Empresa ganadora del premio Al Mejor Equipo de Recursos Humanos del Mundo

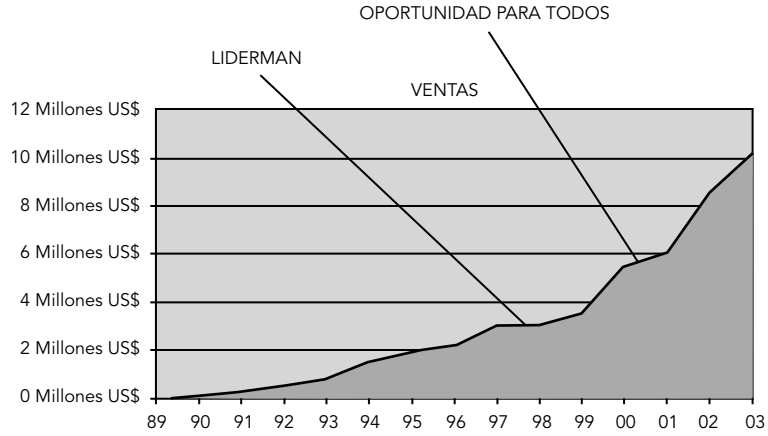
J&V RESGUARDO, es una empresa dedicada al servicio de vigilancia, protección personal, monitoreo de alarmas y transporte, además de protección de archivos vitales. Inició sus operaciones en 1989, contando sólo con cuatro vigilantes y dos clientes. A la fecha, cuenta con 107 clientes (a nivel nacional), 1,000 vigilantes y 2,600 personas en planilla.

Esta empresa ha sido reconocida, a nivel nacional e internacional, como la empresa con las mejores prácticas en recursos humanos. En marzo del 2005, J&V Resguardo recibió en Nueva York el premio Best Human Resources Team (Mejor Equipo de Recursos Humanos en el Mundo), otorgado por la organización internacional International Business Awards. También obtuvo, anteriormente el segundo puesto en el Premio Perú 2021 A la Responsabilidad Social y Ambiental de las Empresas con el proyecto Oportunidad para Todos. Ha sido reconocida también, como la Empresa Peruana en el año 2002 y obtuvo el primer lugar por dos años consecutivos (2002 y 2003) como La Mejor Empresa para Trabajar en el Perú.

¿Qué es lo que hace interesante, desde nuestra perspectiva, a esta empresa? Lo interesante de esta empresa es que la mayoría de estos reconocimientos fue el resultado de la puesta en práctica del proyecto Oportunidad para Todos por medio

del cual incorporaron a personas con discapacidad dentro de su personal. Y más importante aún, desde el punto de vista empresarial, es que las ventas de la compañía crecieron en más de 200% desde la implementación del proyecto, pasando de 6 millones a 10 millones de dólares, aproximadamente.

GRÁFICO 58
VENTAS ANUALES DE J&V RESGUARDO, DESDE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS LIDERMAN Y "OPORTUNIDADES PARA TODOS"
(1989-2003)



Fuente: Quiroz (2004)

Según Eduardo Silva Vegas, gerente de Finanzas, la iniciativa de contratar personas con discapacidad nació de Javier Calvo Pérez (gerente general de J&V), quien siempre se sintió comprometido con el desarrollo de las personas que trabajan en la empresa. Él siempre tuvo la idea de que si su personal crecía y desarrollaba, si lograba contar con personas íntegras y con valores, el crecimiento de su empresa sería un hecho. Para lograrlo, implementó una serie de programas que -de manera directa o indirecta- lograban una mejora en el bienestar de sus trabajadores, pero fue el programa Oportunidad para Todos el que logró acelerar el crecimiento de la empresa.

Según Silva, ha sido muy interesante poder trabajar con este grupo de personas en el marco del proyecto Oportunidad para Todos. Éste empezó hace cinco años por una decisión estratégica de la compañía en el tema empresarial, y se basaba en la premisa de que era importante que todo el personal que laborara en J&V tomara conciencia y aprendiera a trabajar con las personas con discapacidad de una manera igual, en una relación de respeto y apoyo. El objetivo final del pro-

yecto era buscar que todos los miembros del personal fuesen personas íntegras, con valores, solidarias y tolerantes, y la única forma de lograrlo era que pudieran experimentar directamente esos valores con compañeros de trabajo que contaran con una discapacidad. El resultado ha sido un personal más sensible y cordial, y trabajadores motivados y más productivos. Esto repercute positivamente en el crecimiento de la empresa.

La experiencia de J&V Resguardo nos da luces acerca de cómo las prácticas de recursos humanos de las empresas del país pueden –cuando contemplan mecanismos incluyentes– ser un elemento fundamental para el progreso de la compañía. Ciertamente el asunto no pasa exclusivamente por contratar a personas con discapacidad, sino que se trata de un tema de cultura organizacional, de generar confianza y orgullo, de integrar a todos los trabajadores, lo que hace que, tanto el personal como la compañía, crezcan y se desarrollen. Y lo más importante es que dicho esfuerzo se ha realizado al margen de los beneficios establecidos por ley.

Integrando laboralmente a las personas con discapacidad por medio de la panificación: la experiencia de Michael Urtecho en Trujillo

Michael Urtecho es un ingeniero con discapacidad, cuya propuesta de proyecto sobre inclusión laboral de jóvenes con discapacidad, por medio de la panificación, se ha hecho acreedora en dos ocasiones al primer lugar en la categoría de discapacidad de la Feria de Desarrollo del Banco Mundial.

La propuesta de Urtecho consiste en la instalación de una panadería, la misma que viene funcionando hace más de tres meses. En la actualidad elaboran productos de panificación y pastelería, permitiendo que jóvenes con discapacidad tengan la oportunidad de trabajar, vendiendo los productos elaborados en las diferentes manzanas de las urbanizaciones aledañas a la ubicación de la panadería. El objetivo principal de esta iniciativa es brindar oportunidad de empleo a jóvenes con discapacidad en situación de pobreza y marginación. De acuerdo con Urtecho, *"… este proyecto es de impacto nacional, y un ejemplo para otros países, ya que es la primera vez en el Perú que se pone en práctica un centro de labores exclusivo para discapacitados; pero sobre todo, los jóvenes discapacitados están demostrando que sólo necesitan de una oportunidad para salir adelante. Lo que se busca con este negocio es que sea autosostenido"*[102].

[102] Tomado de website de la experiencia en la página de la Organización Internacional del Trabajo en: http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/observa/peru/discapa.htm

La panadería fue inaugurada en octubre del 2004 y cuenta en la actualidad con un promedio de 30 jóvenes con discapacidad, los cuales se distribuyen en las tres áreas de la empresa. La panadería empezó con la producción de 500 panes diarios y en la actualidad produce más de 1,500 panes. Sin embargo, más importante que la producción en sí, es el impacto significativo sobre la calidad de vida de los jóvenes con discapacidad que han tenido la experiencia. Según Urtecho, *"… con este proyecto estoy seguro que el empoderamiento de estos jóvenes se verá reflejado en: El auto-fortalecimiento anímico y espiritual, dejando de lado toda autocompasión, tristeza, pena o sufrimiento; la recuperación de auto-confianza, ya que por el mismo hecho de nunca haber tenido una oportunidad, ellos desconfían hasta de su entorno familiar; tendrán decisión propia y llegarán a determinar cada uno de ellos el cambio de rumbo de sus vidas; llegarán a tener una vida digna de acuerdo a los valores de cada uno de ellos, demostrarán su capacidad para luchar por los derechos de las personas con discapacidad, progresivamente, se volverán independientes y libres"*.

No faltaron problemas a la hora de llevar a cabo la idea. El financiamiento inicial del Banco Mundial resultó al final insuficiente, por lo que se trató de conseguir –sin mucho éxito– recursos adicionales de parte de autoridades y empresarios. A pesar de ello, se logró sacar adelante el proyecto. Sin embargo, una de las limitaciones que se encontró en el proceso se derivaba de la baja autoestima que –como consecuencia de la marginación, discriminación y exclusión que han padecido históricamente– tenían los trabajadores de la empresa. Muchos jóvenes participantes se desanimaban rápidamente y abandonaban el trabajo. Ello motivó a Urtecho a solicitar un nuevo financiamiento al Banco Mundial a fin de implementar un proyecto de autoestima y liderazgo para este grupo y sus padres de familia. Con ello se esperaba reducir los niveles de deserción.

Una lección importante a extraer de la experiencia de Urtecho es la enorme voluntad para llevar a cabo una idea de esta naturaleza en un contexto muy difícil, casi al margen del apoyo del sector privado, y más aún, del Estado. Nos muestra también que las ideas de proyecto no faltan entre las personas con discapacidad y lo que se requiere es contar con herramientas que permitan convertirlas en los formatos estándares que exigen las agencias de cooperación para el financiamiento de proyectos. Queda aquí mucho margen para la intervención de las organizaciones de la sociedad civil y el Estado con el propósito de desarrollar competencias.

La experiencia del Centro Ann Sullivan

El centro Ann Sullivan del Perú, es una institución internacionalmente reconocida que atiende a personas con habilidades diferentes (autismo, retardo mental, síndrome de Down, problemas de conducta y de aprendizaje, y otros). Es, también, un centro de apoyo psicológico para los alumnos y sus familiares, y un centro de capacitación para profesionales y padres a niveles nacional e internacional.

El centro cuenta con tres programas globales, tanto para los personas con habilidades diferentes como para sus familiares, pero el programa que nos interesa estudiar es el denominado Programa de Empleo con Apoyo, el cual está destinado a la formación e inclusión laboral. Este programa se implementa gracias a las experiencias que se han observado de otros países como Irlanda y España. A la fecha, el programa tiene ocho años de funcionamiento, durantelos cuales ha podido colocar a 96 personas, y tiene en espera de ser colocados a 40 chicos con habilidades diferentes. El programa consta de cuatro etapas:

- ✓ Primera etapa: las personas con habilidades diferentes van a trabajar acompañadas de una persona voluntaria, las cuales puede ser padres, asistentes, técnicos, u otra.
- ✓ Segunda etapa: los voluntarios asisten sólo dos veces por semana.
- ✓ Tercera etapa: asisten solos a su centro laboral, pero tienen una visita mensual de los especialistas de la institución. La visita se hace tanto en el centro laboral como en el hogar.
- ✓ Cuarta etapa: sólo asisten en caso de emergencia o por requerimiento de los familiares o de los propios chicos.

Las personas que acceden al programa son aquellas que participan en los programas regulares del centro, que están en edad laboral y a la vez presentan cualidades para poder trabajar. Pueden participar también aquellas personas que no hayan pertenecido al centro y que se encuentren en edad laboral. Para ellos existe el programa Escuela Abierta, cuyo acceso está condicionado al compromiso de permanecer un año como mínimo en la escuela.

Tanto el programa Escuela Abierta como Empleo con apoyo tienen un costo, y dependiendo de las etapas en que se encuentren las personas con habilidades diferentes, se establece la tarifa a pagar, que en promedio es de 400 soles mensuales[103].

[103] Haciendo una comparación con la Asociación Talleres Protegidos de Monterrico, Ann Sullivan sigue cobrando a sus alumnos una vez colocados en un puesto de trabajo. Además, el contrato de empleo se hace a través del centro.

Las colocaciones, se hacen dependiendo de las necesidades de las empresas, pudiendo ser de medio tiempo o de tiempo completo, de un semestre de uno o dos años, etc: Hay una joven que viene trabajando desde hace ocho años en EWong, y en el caso de aquellos que trabajan en el Banco de Crédito, tienen contrato por un año y son integrados en todas las actividades que realiza la empresa.

En cuanto al desempeño de los egresados del centro, la experiencia ha demostrado que han sido muy pocas las ocasiones en las cuales han existido problemas de comportamiento, inasistencia, marginación, tardanzas, enamoramientos, etc. Sin embargo, cuando se da el caso, los responsables del centro se hacen presentes para buscar una solución.

La experiencia de empleo con apoyo del Centro de Educación Especial Gratuito La Sagrada Familia de Trujillo

El Centro Educativo Especial Parroquial Gratuito Sagrada Familia se encuentra ubicado en la región de La Libertad, en la parte noroeste de la ciudad de Trujillo. El interés por desarrollar una experiencia de esta naturaleza surgió luego de la visita del experto irlandés Christy Lynch, en ese entonces vicepresidente de la Comunidad Europea de Empleo con Apoyo al Discapacitado.

La primera tarea realizada por el colegio con el fin de llevar a cabo dicha experiencia fue la capacitación de su personal, a cargo del mismo Lynch. Luego, se concertó reuniones con los padres de familia, que en un principio mostraron su escepticismo respecto a la posibilidad de que sus hijos pudieran desempeñarse adecuadamente en un trabajo. Adicionalmente, el centro constituyó una agencia de empleo con el objetivo de colocar a sus egresados.

Conscientes de la necesidad de lograr apoyo de la comunidad para la sostenibilidad de la propuesta, se realizaron reuniones de presentación ante autoridades locales, profesores de otros centros, empresarios, periodistas y padres de familia de la comunidad. También, se realizaron entrevistas de sensibilización a empresarios, y conferencias con el mismo propósito, para el resto de la comunidad.

¿Cuáles fueron los principales resultados de esta iniciativa? Desde el inicio de la experiencia, se logró colocar a 41 jóvenes con discapacidad en diversos tipos de trabajo. La mayoría de ellos se desempeñaba como personal de limpieza, jardinería, auxiliar de cocina, portería y otras actividades de carácter manual. De acuerdo a su discapacidad, un 48% de los beneficiarios presentaba retardo mental leve; un 33%, problemas de audición y lenguaje y el 19% restantes retardo mental moderado.

¿Cuál es el tiempo de duración promedio de los beneficiarios del programa en un puesto de trabajo? Según información provista por el centro, el 17% de los jóvenes del programa que se encuentra trabajando ha permanecido cuatro años consecutivos en el mismo puesto de trabajo; 15%, tres años; 20% ,dos años, y 10%, un año. El 39% restante, ha cambiado de trabajo varias veces. Sin duda, es muy significativo que más del 60% de los beneficiarios del programa dure en un puesto de trabajo más de un año.

Es interesante notar que muchos de los jóvenes beneficiarios del programa provienen de familias pobres. Ello implica trabajar en condiciones difíciles en razón de los problemas de organización que presentan estos hogares. Otra dificultad importante es la persistencia de falta de credibilidad en la importancia del programa, por parte de algunas instituciones públicas y privadas. Asimismo, se ha encontrado dificultades para insertar laboralmente a jóvenes con discapacidad moderada, pues los empresarios se muestran bastante renuentes a incorporarlos.

Son muchos los retos que quedan aún para lograr que experiencias de esta naturaleza tengan un impacto significativo en términos de la colocación laboral de jóvenes con discapacidad. Sin embargo, los avances alcanzados en este sentido por el centro son bastante importantes, por lo cual –similarmente a la experiencia del centro Ann Sullivan– se requiere del concurso y el apoyo fundamental del Estado y el sector privado, para lograr la democratización en el acceso y la sostenibilidad de largo plazo de iniciativas de esta naturaleza.

VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA



Fuente: Hogar San Juan de Dios.

Luego de esta somera revisión de la situación de empleo de las personas con discapacidad y de los esfuerzos emprendidos por el Estado y la sociedad para responder a esta problemática, queda mucho margen para el desaliento, por los pocos avances logrados en ese sentido y por la lentitud con los que estos se han ido dando. Los esfuerzos que algunos funcionarios vienen realizando dentro del aparato público para revertir esta situación, se estrellan contra la enorme indiferencia y la escasez de recursos. Ante la falta de una real voluntad política, los avances mostrados por el Estado son poco más que modestos.

En contraste y al margen del Estado, diversas organizaciones de personas con discapacidad y de la sociedad civil vienen trabajando con el fin de hacer algo para revertir esta situación. Aunque las experiencias son muy diversas, es posible afirmar que vienen obteniendo resultados significativos, a pesar de la limitación de recursos y la gravedad de la situación. La otra cara de la moneda es el agudo deterioro del capital social. La desconfianza y el recelo son la característica central de la dinámica de interacción entre estas instituciones. Estamos ante una trampa institucional en la que sólo pierden las mismas personas con discapacidad.

Es en ese marco en el cual se confirma la mayoría de las hipótesis de trabajo con las que iniciáramos el presente documento. La evidencia encontrada en el marco de este estudio sugiere que, los niveles de exclusión laboral de las personas con discapacidad, son significativamente altos y los esfuerzos que en términos de políticas públicas se han realizado para revertir esta situación, son poco menos que modestos. Asimismo, allí donde la información a nuestro alcance no nos ha permitido evaluar el grado de veracidad de nuestras impresiones preliminares, hemos dejado constancia de la necesidad de hacer mayores esfuerzos en el futuro, con el propósito de establecer con mayor precisión la forma como operan los mecanismos de exclusión laboral, que impiden el acceso a mejores condiciones de vida.

En las líneas que siguen, presentamos en forma ordenada las principales conclusiones a las que arribamos en el presente estudio, para, a continuación, discutir algunas recomendaciones de política que emergen de las mismas.

Sobre la situación laboral de las personas con discapacidad y sus emprendimientos

1. De acuerdo con la información provista por el censo de 1993, la población con discapacidad en el país representaba el 1.3% del total. Tomando como *proxy* de origen étnico la lengua materna, en este estudio hemos estimado la extensión de la discapacidad entre la población indígena del país. De acuerdo con nuestros cálculos, alrededor del 2.3% de indígenas tienen alguna discapacidad, cerca del doble de la extensión de la discapacidad entre no indígenas (2.1%). Si juntamos la variable origen étnico con la variable género, encontramos que la extensión de la discapacidad entre las mujeres indígenas es del 2.4% mientras que en el caso de las mujeres no indígenas dicho valor es del 1.1%. Y si además, agregamos la variable área de residencia, tendremos que la extensión de la discapacidad entre las mujeres indígenas rurales es de un 2.5%; mientras que para el caso de las mujeres no indígenas rurales, dicho porcentaje llega al 1.2%. Como se desprende de la información presentada, la relación entre extensión de la discapacidad y la exclusión social es bastante sólida.
2. En el caso de los indicadores del mercado laboral, este estudio encuentra que la tasa de desempleo no es la mejor caracterizadora de la situación de exclusión laboral que padecen las personas con discapacidad, a pesar de que es casi el doble de la tasa de desempleo que experimentan las personas sin discapacidad (18% versus 10%, para el caso de Lima Metropolitana en el 2003). La variable adecuada para aproximarnos a la extensión de la exclusión es la tasa de participación, la misma que es apenas de un 24% en el 2003, para el caso de Lima Metropolitana. Ello contrasta con el 64% de personas con discapacidad que se encontraba participando en el mercado laboral en el mismo período.
3. Las diferencias de género son importantes a la hora de analizar los indicadores básicos del mercado laboral. Así, mientras que el 29% de las personas con discapacidad hombres participan en el mercado laboral en Lima Metropolitana, solamente el 17% de las mujeres lo hacen. Asimismo, mientras que la tasa de desempleo para los hombres es de un 15%, para las mujeres dicha

tasa es del 28%. De esta manera, las mujeres con discapacidad constituyen un grupo vulnerable dentro de las personas con discapacidad, por lo que el diseño de políticas públicas para promover el empleo deberá tomar en cuenta este factor.

4. Cerca del 45% de las personas con discapacidad se desempeña como independiente. Seguido por el 23% que trabaja como obrera en el sector privado. Es importante señalar que este porcentaje de independientes, dentro de la PEA con discapacidad, es más alto que el correspondiente a la PEA sin discapacidad. Esto sería un indicador de mayores niveles de informalidad de la PEA con discapacidad, en relación a la PEA sin discapacidad.
5. Cuando consideramos la variable género, emergen diferencias importantes. Así, mientras que un 35% de la PEA masculina con discapacidad se desempeña como trabajador independiente, el 75% de la PEA femenina con discapacidad lo hace. Si consideramos, además, que cerca del 20% de estas últimas son TFNR podemos completar el cuadro de precariedad e informalidad al que se encuentra expuesto este sector.
6. Estas diferencias también son importantes cuando se evalúan las razones de inactividad de las personas con discapacidad. En ambos géneros, la discapacidad aparece como la principal razón de inactividad (el 58% para los hombres y el 48% para las mujeres). Sin embargo, un 41% de las mujeres considera que los quehaceres del hogar son la causal de su inactividad, en tanto que el 29% de los hombres entiende que ella se debe a que son jubilados o que viven de rentas. Es importante precisar que solamente el 7% de las mujeres con discapacidad afirman esto último.
7. La educación desempeña un rol importante en las perspectivas de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Sus niveles de actividad se incrementan con el nivel educativo. Así por ejemplo, mientras que cerca del 62% de los inactivos tiene solamente hasta educación primaria completa, el 28% de los ocupados se encuentra en la misma situación. Sin embargo, es importante anotar también que mayores niveles educativos no aseguran automáticamente la empleabilidad (un 20% de los desocupados con discapacidad tiene educación superior universitaria). A pesar de ello, el hecho de que el 72% de los ocupados tenga de educación secundaria para adelante, es una poderosa razón para darle prioridad a la educación dentro de políticas públicas que promuevan la mejora de la calidad de vida de este sector.
8. La familia cumple un rol de soporte importante para las personas con discapacidad y adquiere particular relevancia a la hora de financiar los gastos

de salud. Asimismo, sufre también las externalidades negativas, derivadas de la presencia de la discapacidad sobre las decisiones de trabajo de los miembros del hogar. En el primer caso, la evidencia empírica sugiere que los familiares de las personas con discapacidad contribuyen significativamente a financiar la prestación de servicios de salud, sean estos de EsSalud (un 29% de los casos en Lima y un 38% en el resto de ciudades) o de algún otro proveedor privado (en 54% de los casos en Lima). En el último caso, la información a nuestro alcance indica que los niveles de inactividad de los miembros de la familia se incrementan a medida que existen más miembros con discapacidad. Dicho efecto parece operar con nitidez para el caso de los hogares con dos miembros con discapacidad a más.

9. El sector en el que trabajan mayoritariamente las personas con discapacidad es el relacionado con actividades comerciales (un 43% de la PEA con discapacidad ocupada). Le sigue en importancia el rubro de servicios no personales (un 25% de los ocupados). Otra vez el género importa, pues el 69% de las mujeres con discapacidad ocupadas se encuentra en el sector comercio, mientras que sólo el 34% de los hombres lo hace. Esto refuerza nuestra idea de mayores niveles de exclusión laboral relativa de las mujeres con discapacidad, puesto que se encuentran relegadas a empleos de menor calidad en el sector informal.
10. En términos de grupo ocupacional, las personas con discapacidad se encuentran en la mayoría de los casos trabajando como vendedores (un 38% de la PEA con discapacidad ocupada), mientras que el rubro de trabajadores de servicios le sigue en orden de importancia (un 15% de los ocupados). Otra vez las mujeres se encuentran en desventaja, ya que un significativo 70% de ellas trabaja como vendedora y solamente el 27% de sus pares masculinos hace lo propio. Además, es importante señalar que su acceso a empleos que requieren mayor nivel de calificación y responsabilidad, es limitado. Solamente el 1% se desempeña en actividades profesionales o técnicas, frente a un 12% de hombres con discapacidad que lo hacen.
11. Cuando evaluamos el comportamiento de los indicadores básicos del mercado laboral según el tipo de discapacidad, encontramos que las personas con discapacidades que implican la pérdida total de una función, constituyen un grupo altamente vulnerable en razón de sus altos niveles de inactividad, en todos los casos situados por encima del 95%. Las discapacidades leves o parciales tienen niveles de participación y tasas de ocupación más altas en relación al caso anterior. Sin embargo, una excepción importante

la constituyen los sordos parciales, cuya tasa de desempleo es altísima (un 34%) en relación a los demás grupos de personas con discapacidad. Además, este grupo está sobre representado dentro de la población con discapacidad desempleada (un 55% del total de desempleados con discapacidad son sordos parciales). Esto amerita un tratamiento especial para este sector.

12. En promedio, los empleos de las personas con discapacidad son de baja calidad. El 63% de la PEA masculina con discapacidad ocupada se encuentra subempleada (un 22% más alto que para el caso de sus pares sin discapacidad), y en el caso de las mujeres no parece haber diferencias marcadas entre discapacitadas y no discapacitadas. Asimismo, hombres y mujeres parecen estar expuestos a jornadas de trabajo más largas. En el caso de Lima, los hombres con discapacidad trabajan cinco horas más a la semana que aquellos que no tienen discapacidad; y en el caso del resto de ciudades, las mujeres con discapacidad trabajan diez horas más que sus pares sin discapacidad.
13. Respecto a los ingresos por trabajo, la evidencia no permite establecer con precisión si existen diferencias importantes entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad, que desfavorezcan a los primeros. Las medias de ingreso para el caso de los hombres no parecen señalar brechas entre ambos grupos, aunque en el caso de las mujeres pareciera ser que estas sí existen y desfavorecen a aquellas que tienen discapacidad. También se mantienen las diferencias, en razón de género y ciudad de residencia, a favor de los hombres y Lima Metropolitana, respectivamente. Sin embargo, cuando construimos la función de densidad acumulada de los ingresos de ambos grupos (discapacitados y no discapacitados), no encontramos que las diferencias sean significativas. Aclaremos que las limitaciones de la muestra no permiten ser concluyentes al respecto.
14. En términos de acceso a la seguridad social y al sistema de pensiones, tampoco parecen existir diferencias importantes entre discapacitados y no discapacitados. Salvo una pequeña diferencia del 6% para el caso del resto de ciudades, el porcentaje de personas que no tiene acceso a ningún sistema de prestación de servicios de salud es bastante similar, tanto para las personas con discapacidad como para las personas sin discapacidad. La diferencia principal radica en el financiamiento del servicio, que -tal y como ya se mencionó- en el caso de las personas con discapacidad, es cubierto en la mayoría de los casos por sus familiares. Lo mismo ocurre en términos del acceso a sistemas de pensiones.

15. La diferencia central entre los trabajadores con discapacidad y aquellos que no la tienen, no radica en los diferenciales de ingresos. A partir de la estimación de un modelo probit, hemos calculado la función de densidad y de probabilidad de estar empleados para ambos grupos. El resultado señala que la mayoría de las personas con discapacidad tiene una probabilidad de estar empleada, que en promedio es cercana a 0 mientras que las personas sin discapacidad tienen una probabilidad de estar empleado que en promedio se acerca a la unidad. A partir de esta constatación, es posible sugerir que el objetivo central de una política de empleo para este sector de la población, debería consistir en crear condiciones para avanzar en la reducción de los altos niveles de inactividad que caracterizan a este grupo.
16. Los emprendimientos de las personas con discapacidad, adolecen de los mismos problemas que enfrentan las PYMES en general. La diferencia central radica en que dichos problemas se ven agudizados por la exclusión social, asociada a la presencia de una discapacidad. Esto se expresa de diversas formas, como en el hecho de que la mayoría (un 70%) de las PYMES PCD sea informal, presente bajos niveles de asociatividad (sólo el 6% pertenece a gremios) tenga tecnologías desfasadas (un 88% posee tecnologías artesanales), y no cuente con acceso al financiamiento (el 75% del total). En estas condiciones, es evidente que sus posibilidades de acumulación se encuentran severamente restringidas.
17. Las PYMES PCD son, en su gran mayoría, empresas promocionales (el 70% del total)[104]. Una proporción significativa de ellas (el 56%) se dedica a actividades productivas, y tiene una fuerza laboral conformada por personas con discapacidad del orden del 40%. Solamente el 31% tiene un tiempo de operación que supera los cinco años, estando solo el 69% en actividad permanente.
18. El problema de acceso al financiamiento es, sin duda, uno de los factores centrales que impide el desarrollo de los emprendimientos de las personas con discapacidad. Más del 40% de las PYMES PCD considera que este es el principal problema que los afecta. Dichas necesidades de financiamiento se dirigen fundamentalmente a capital de trabajo (un 75% del total). La exclusión de los sistemas de crédito formal es significativa, y es de esperarse que dicha exclusión sea más aguda en las otras regiones del país.

[104] Es importante recordar que la información descrita se circunscribe exclusivamente a Lima. No hay evidencia de que esto sea similar en las otras regiones del país.

19. Respecto a las características de la fuerza laboral de las PYMES PCD, la mayoría realiza actividades de carácter administrativo (el 38%) y ganan (el 94% de la misma) sueldos por debajo de la remuneración mínima vital. Los niveles salariales no corresponden siquiera a los niveles de subsistencia y generan un contexto de privaciones agudas en términos del acceso al bienestar de estos trabajadores.

Sobre las políticas públicas diseñadas para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad

1. Las políticas públicas, formuladas con el propósito de promover las expectativas laborales de las personas con discapacidad en el Perú, se han basado en un conjunto muy limitado de prácticas, que han operado en un estado de permanente desencuentro, entre lo estipulado normativamente y los avances efectivamente alcanzados. Todos los antecedentes anteriores del marco normativo vigente, no funcionaron en la práctica por la ausencia de una real voluntad política para abordar la problemática de empleo de este sector de la población, así como por los escasos recursos asignados para llevar a cabo las tareas que su implementación exigía. La década de los años 80 fue testigo excepcional de ello, pues las normas se multiplicaron en un contexto de crisis económica, en el cual las prioridades de asignación de recursos postergaron siempre a las personas con discapacidad.
2. En términos comparativos, la legislación previa a la década del noventa contenía una mayor variedad de instrumentos de políticas orientados a promover las condiciones de empleo de las personas con discapacidad. Durante los noventa, se dejaron de lado varios mecanismos de promoción del empleo, básicamente los asociados a la promoción de los emprendimientos por medio del acceso al crédito y el uso del poder de compra del Estado. La legislación vigente se volvió muy gaseosa al respecto, quedando en la práctica fuera del alcance de las PYMES PCD, un mecanismo importante para promover su desarrollo.
3. Un tema neurálgico, que es necesario resolver con prontitud, tiene que ver con el acceso a los certificados de discapacidad. Solamente el 0.46% es la proporción de la población con discapacidad que tiene acceso al mencionado documento y que puede utilizarlo a la hora de ejercer los derechos reconocidos por ley. Esto significa que en la práctica, los beneficios reconocidos por ley sólo alcanzan a un reducido grupo de privilegiados que tiene

acceso a los certificados. Así, la no posesión del certificado de discapacidad termina operando como un factor de exclusión adicional.

4. Las políticas orientadas a prevenir la generación de una discapacidad en el país, son demasiado endebles. De partida, la Constitución del 1993 omitió la responsabilidad del Estado para legislar sobre seguridad e higiene en el trabajo, a fin de prevenir riesgos y asegurar la salud e integridad de los trabajadores. Ante la carencia de un instrumento normativo general, proliferaron normas sectoriales con severas limitaciones para asegurar su cumplimiento. Asimismo, en el caso de sectores como construcción y minería, se detectó que las reglamentaciones existentes de prevención para el caso de labores de alto riesgo, solamente alcanzaba a las empresas grandes de los sectores mencionados. Como resultado de ello, es cada vez mayor el número de trabajadores sobre todo los más jóvenes, que adquiere una discapacidad como resultado de la enorme debilidad para vigilar el cumplimiento de las normas establecidas.
5. Por su parte, el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo ha demostrado también ser un mecanismo muy débil para prevenir la generación de una discapacidad. A pesar que establece la obligación conjunta de empleadores y empleados, en términos del cumplimiento de una serie de medidas de prevención, en la práctica su impacto ha sido muy limitado, aun cuando en términos de cobertura ha logrado algunos avances importantes. La razón principal de ello es la evasión del pago de seguro, lo cual no significa otra cosa que la desprotección de los trabajadores que, por el tipo de labor que realizan requieren necesariamente del mismo. Solamente el 24% de las empresas obligadas a pagar el seguro lo hacen efectivamente.
6. Por su lado, las políticas de protección no podrían estar en peor situación. Los mecanismos antidiscriminación contemplados en la legislación vigente no solamente no se respetan, sino que ni siquiera a nivel formal, contienen elementos disuasorios que reduzcan los incentivos para violar los derechos que en el tema de trabajo asisten a las personas con discapacidad. La norma es excesivamente laxa; no establece sanción a los infractores y mucho menos incorpora algún tipo de resarcimiento al afectado. Mientras que en otros países la discriminación en contra de las personas con discapacidad se paga inclusive con prisión, nuestro marco normativo no establece ningún instrumento de similar naturaleza que garantice el respeto de sus derechos laborales. Asimismo, la norma vigente no especifica qué tipo de conductas pueden ser tipificadas como discriminatorias, en términos del acceso, re-

tención y progreso en el empleo de personas con discapacidad, dejando por tanto demasiado espacio para la ambigüedad.

7. El reconocimiento de la igualdad de derechos entre los trabajadores con discapacidad y aquellos que no tienen discapacidad, es un elemento valioso reconocido por la ley y concurrente con lo estipulado por los acuerdos suscritos por el Estado peruano en el marco de la OIT. Ello, sin embargo, podría constituir un factor adicional de exclusión, si es que no viene acompañado de otras medidas que aminoren los costos asociados a la contratación de un trabajador con discapacidad. Esquemas de responsabilidad compartida entre el Estado y el sector empresarial para la cobertura de estos costos adicionales, requieren ser explorados en el marco de una estrategia sustentada en la responsabilidad social del empresariado.
8. Los sistemas de pensiones públicos y privados, funcionan imperfectamente cuando de proteger a un trabajador que ha sido víctima de un shock discapacitante se trata. En el caso del sistema público, el nivel de las pensiones de invalidez no solamente es bastante bajo (415 soles la pensión mínima), sino que, además, es uno de los que menos creció desde 1996 (un 36% en total). Por su parte, el sistema privado también tiene una pensión promedio baja (1,168 soles), aunque muy por encima de la del sector público. Aunque no tenemos respuesta sobre el porqué, la baja proporción de mujeres dentro de los beneficiarios de las pensiones de invalidez en el sector privado (solamente un19% del total), es un tema que merece ser estudiado con mayor detalle a fin de evaluar si existen barreras que impiden que este grupo tenga acceso, en equidad de condiciones, a dichas pensiones.
9. Las políticas de promoción del empleo para personas con discapacidad constituyen el principal campo en donde existe un retraso significativo entre lo establecido por medio de las normas y lo efectivamente logrado a través de los recursos asignados y asociados a ellas. Es muy poco lo que se ha avanzado en términos de capacitación y reconversión laboral, fundamentalmente por la escasez de los recursos asignados para ello, mientras que los incentivos de carácter tributario recién han sido reglamentados tras cinco años de promulgada la ley. Asimismo, no hay garantía alguna de que se esté cumpliendo con lo estipulado por la ley 28164 en el sentido de incorporar una cuota de no menos del 3% de empleados con discapacidad en el sector público.
10. En el caso del puntaje adicional del 15%, en los concursos por plazas de empleo público, es preciso señalar el limitado impacto de la norma. Esto

en razón a que la mayoría de los procesos de contratación de personal en el sector público no se utiliza el mecanismo de concursos; por el contrario, lo que predomina es la contratación mediante servicios no personales, en la cual el porcentaje adicional estipulado por ley no se suele respetar. Igualmente, aun cuando se han realizado concursos públicos, las personas con discapacidad potencialmente beneficiarias se han enfrentado a muchas dificultades para hacer prevalecer sus derechos, necesitando inclusive el concurso de la Defensoría del Pueblo. La otra cara de la moneda ha sido el intento de algunas personas que carecían de una función que no derivaba en una discapacidad, por aprovecharse del beneficio mencionado. Es importante entonces, que la certificación de la discapacidad establezca con precisión si la pérdida de una función determinada constituye un impedimento real para el desempeño laboral, de modo que se eviten situaciones como la anteriormente mencionada.

11. En relación a las políticas de propulsión, el avance es similar al caso anterior. Solamente dos empresas promocionales se hallan registradas por el MTPE, por lo que en teoría, los beneficios reconocidos por ley sólo las alcanza a ellas. En cuanto a estos beneficios, la generalidad de la norma y la imprecisión respecto al uso de la capacidad de compra estatal para asegurar mercado a las PYMES-PCD, configuran un escenario poco alentador. Tampoco los gobiernos locales han avanzado mucho al respecto, y en cuanto respecta al acceso al crédito, el retraso es todavía peor. A pesar de algunos esfuerzos importantes, es menester reconocer que recién estamos dando los primeros pasos en el largo camino que es necesario recorrer para democratizar el acceso al crédito a las personas con discapacidad.
12. En términos de inversión estatal en las oportunidades de inclusión laboral de las personas con discapacidad, hemos encontrado que no solamente se invierte muy poco en el tema, sino que además la asignación de recursos tiene serias falencias. En nuestro país, se invirtió más en autos de lujo para militares que en promover las expectativas laborales de este sector de la población durante el año 2004. Asimismo, del total de recursos asignados al PIO en el tema de trabajo, más del 60% se destinó a actividades de inspección laboral. De otro lado, si evaluamos el tipo de actividades financiadas por el plan, veremos que cerca del 90% de los recursos se dedica a actividades de coordinación, control, gestión y supervisión, es decir, actividades de carácter eminentemente burocrático.

Sobre los programas de empleo del Ministerio de Trabajo y su relación con las necesidades de las personas con discapacidad

1. Ningún programa cumple con el porcentaje establecido mediante el Reglamento de la Ley 27050. PROJoven ha beneficiado sólo a 11 jóvenes con discapacidad; A Trabajar Urbano, a 96 personas con discapacidad; Perú Emprendedor, a 39, Mujeres Emprendedoras, a 46, PRODAME, a 68, y la Red CIL-PROEmpleo, a 60. El retraso al respecto es bastante significativo.
2. El principal factor explicativo de esta situación está relacionado con la baja capacidad que tienen las personas con discapacidad para demandar los servicios estatales de empleo. El problema está íntimamente vinculado con el entorno de exclusión y marginación al que se enfrentan, lo cual deriva en una sensación de desaliento y temor al maltrato y la discriminación, así como las bajas expectativas de progreso, en caso de acceder finalmente al programa. Adicionalmente, es probable que los costos de información respecto a las oportunidades asociadas a participar de los programas, no puedan ser cubiertos por las personas con discapacidad. Así, aunque los programas estuvieran interesados en llegar a cumplir el porcentaje mínimo de inclusión de personas con discapacidad establecido por ley, no podrían hacerlo porque el número de personas que llega con el propósito de demandar sus servicios es significativamente menor al necesario para alcanzar la meta.
3. Ello no significa que las personas con discapacidad, que llegan finalmente a demandar los servicios de los programas, no se encuentren con dificultades. Ningún programa es tomado seriamente como objetivo de política, el asegurar la real igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aunque a nivel declarativo sostengan lo contrario. No asegura condiciones básicas de accesibilidad y mucho menos contempla adaptaciones razonables en términos de infraestructura, métodos y materiales de enseñanza, y capacitación del personal. Así, la igualdad formal de oportunidades coexiste amigablemente con la exclusión efectiva de las mismas.
4. Ciertamente, ello no significa que los programas no hayan venido incluyendo algunas prácticas inclusivas con relación a las personas con discapacidad. PROJoven paga un porcentaje adicional a las entidades de capacitación que las incorporen; y los programas de apoyo a la microempresa, dan talonarios adicionales con bonos de capacitación y asesoría técnica, cuando de una PYME-PCD se trata. Asimismo, la Red CIL-PROEmpleo viene traba-

jando en la capacitación de los operadores de los centros CIL y los centros PROEmpleo en el trato a las personas con discapacidad, constituyéndose en el único programa que respeta el punto 28 de la Recomendación 168 de la OIT, sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Inválidas. A pesar de todo ello, los programas podrían hacer mucho más a fin de promover las expectativas de este sector de la población.

5. El tema central radica en evaluar cómo la estructura de incentivos, que se desprende del esquema institucional bajo el cual operan los programas, deriva en la generación de mecanismos de exclusión contra las personas con discapacidad. Hemos encontrado, en nuestro análisis de los programas, barreras institucionales de esta naturaleza. Así, por ejemplo, luego de la decisión de los responsables de A Trabajar Urbano, de no financiar proyectos de áreas verdes y reforestación, se redujo sustancialmente la participación de personas con discapacidad en el programa, en especial de las mujeres con discapacidad, las cuales habían encontrado en este tipo de proyectos una buena forma de agenciarse de ingresos temporales. La búsqueda de mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos conllevó a este deterioro en términos de la equidad.
6. La situación es más complicada cuando el programa provee servicios mediante terceros. Dado que la ganancia del proveedor está asociada al cumplimiento de ciertas metas, en términos de inserción laboral de los beneficiarios de los programas, los proveedores desarrollan incentivos para no incluir a categorías laborales, que consideran de difícil inserción laboral. Un caso es el de PROJoven, en cual las entidades de capacitación también participan en el proceso de selección de participantes. Es bastante probable que dichas entidades consideren muy difícil asegurar el período de prácticas contemplado por el programa para el caso de las personas con discapacidad, teniendo por ello escasos incentivos para incorporarlas.
7. En los programas de los que se dispone información, se ha encontrado que las mujeres con discapacidad padecen mayores desventajas en términos del acceso y progreso en los programas del MTPE. En el caso de la Red CIL-PROEmpleo, solamente el 7% del total de beneficiarios que accedieron al servicio de colocación era de género femenino. En el caso de PROJoven dicho porcentaje era únicamente el 27% del total de beneficiarios; mientras que en A Trabajar Urbano, sólo el 31%. La equidad de género en el acceso y el progreso en los programas, es un objetivo que requiere de mayores esfuerzos para ser alcanzado.

8. En cuanto al impacto de los programas sobre las perspectivas laborales de las personas con discapacidad, la información recogida por medio de entrevistas a los beneficiarios y a los proveedores, sugiere que son muy pocas las oportunidades reales que tienen para retener y progresar en un empleo luego de recibir los servicios de los mismos. En el caso de PROJoven, jóvenes con discapacidad y docentes de las ECAP entrevistados en el marco de este estudio, manifestaron que la inserción laboral de los beneficiarios con discapacidad –cuando es posible– suele ser muy dificultosa debido a que las exigencias de sus empleadores no tienen en cuenta sus particulares necesidades, la carencia de adaptaciones razonables en el lugar de trabajo, ni la existencia de barreras en términos de accesibilidad.

Sobre las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial en la promoción del empleo de las personas con discapacidad

1. La debilidad institucional de las organizaciones de personas con discapacidad es un factor fundamental para entender la escasa voluntad de la clase política, para responder de alguna forma a las demandas que en la temática laboral emergen de este sector. La ausencia de voz y la falta de representación configuran un escenario de débil demanda para la entrega real de derechos. Asimismo, el deterioro de las relaciones de confianza, problemas de organización y la persistencia de liderazgos con escasa legitimidad, generan fallas de acción colectiva.
2. Los funcionarios estatales reaccionan –en ocasiones– de mala forma cuando de apoyar iniciativas de personas con discapacidad se trata. Ellas constantemente se quejan de maltrato cuando han ido a solicitar apoyo para la realización de sus ferias artesanales o cuando han necesitado tramitar algún permiso con el mismo propósito. Es una tarea pendiente aún avanzar en la eliminación de las barreras actitudinales en los empleados estatales, directamente vinculados con la provisión de bienes y servicios públicos, relacionados con la promoción de oportunidades laborales de las personas con discapacidad.
3. Las experiencias de empleo con apoyo, promovidas por algunas organizaciones de la sociedad civil, constituyen una experiencia valiosa que es preciso democratizar, sobre todo para el caso de personas con discapacidad grave. Sus resultados positivos sobre la calidad de vida de los beneficiarios de estos esquemas, van más allá del tema de integración laboral y trascienden

hacia otras dimensiones del bienestar, como la autoestima y el desarrollo de mayor control sobre sí mismos.

4. Las experiencias más exitosas, en términos de la promoción laboral de las personas con discapacidad, se han realizado casi al margen de los beneficios establecidos por el Estado. La experiencia de J&V Resguardo es sintomática en este sentido. La empresa logró un incremento significativo en sus ventas luego de la incorporación de personas con discapacidad, como parte de una política explícita de recursos humanos, diseñada con el fin de promover valores de solidaridad entre su personal. En Trujillo, Micheal Urtecho viene sacando adelante un negocio de panadería, sin encontrarse siquiera registrado en el MTPE como empresa promocional y por tanto sin acceso a los beneficios establecidos por ley. Urtecho también ha reconocido la radical importancia de contar con recursos humanos de calidad, por lo que viene implementando un proyecto de autoestima entre sus trabajadores con discapacidad, gracias al apoyo de la cooperación internacional.
5. Aunque los avances alcanzados por medio de estas experiencias son aún modestos, queda claro que es muy importante trabajar en la concientización del sector empresarial, en relación a la bondad de emplear a las personas con discapacidad. Hay aquí un amplio margen para la responsabilidad social del empresariado. Experiencias como las anteriores indican que la búsqueda de la ganancia no sólo no es incompatible con la incorporación de criterios de equidad, sino que inclusive pueden ser muy buenos complementos. Es importante que el sector privado reconozca –como ocurre ya en otros países de la región– que le corresponde asumir obligaciones fundamentales en la tarea de mejorar las condiciones de empleo de las personas con discapacidad.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A partir de las conclusiones anteriores, sugerimos las siguientes medidas de política:

1. Mejorar la calidad de la información estadística existente sobre las condiciones laborales de las personas con discapacidad. La información disponible en la actualidad no sólo es desfasada, sino que, además, se ha construido a partir de la concepción limitada sobre discapacidad presente en el censo de 1993. Es necesario comprometer el concurso del INEI, en alianza con el

CONADIS, para la elaboración y posterior aplicación de un cuestionario de preguntas que sea consistente con los estándares internacionales. Para ello, se podría convocar el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, instituciones que vienen incorporando la temática de discapacidad dentro de sus prioridades de política y que cuentan con especialistas en el campo[105].

2. Mejorar el sistema de administración de riesgos laborales. Es necesario que el MTPE lidere un conjunto de reformas institucionales, que democratice el acceso a esquemas de protección para más sectores de la fuerza laboral (con la participación del sector privado), y que a la vez permita fiscalizar el cumplimiento del pago de la prima de los seguros que cubren los riesgos laborales. La participación del sector privado debería ser regulada por medio de estructuras institucionales, como las existentes en países vecinos (como por ejemplo el caso de Colombia, con la Superintendencia de Administración de Riesgo de Trabajo). En el caso del sector informal, aunque la información es escasa y no existen estudios sólidos al respecto, podrían utilizarse esquemas asociados a las experiencias de cooperativas de ahorro y crédito, y otro tipo de instituciones de microfinanzas, que mantienen esquemas de fondos de contingencia para el caso en que alguno de sus asociados enfrente una pérdida transitoria de ingresos como consecuencia de la presencia de enfermedades. Es necesario realizar más investigación en este campo para identificar buenas prácticas que podrían servir para la implementación de iniciativas de mayor escala, correspondiéndole al MTPE asumir el liderazgo en esta tarea.
3. Establecimiento de un régimen especial de trabajo para personas con discapacidad. En la actualidad, de acuerdo a un estudio publicado por el MTPE, existen 28 regímenes especiales que regulan el derecho al trabajo de diversos grupos, como los adolescentes, artistas, ambulantes, trabajadores de construcción civil, lustradores de calzado, vareadores hípicos, etc. Estos regímenes establecen un conjunto de normas específicas que, en función de la naturaleza de la actividad laboral realizada o de las características de un determinado sector de la población, se consideran relevantes para regular adecuadamente las relaciones laborales, estableciendo mecanismos de contratación, remunerativos y de seguridad social, entre otros, acordes

[105] El CONADIS llevó a cabo una Encuesta de Hogares sobre Discapacidad de Lima Metropolitana - EHODIS 2005 con apoyo del INEI. El perfil socio demográfico de la población con discapacidad está en proceso de publicación.

con las particularidades de estos sectores. En el caso de los trabajadores con discapacidad, es importante tomar en cuenta esquemas de responsabilidad compartida entre el Estado y el sector privado para la cobertura de los costos adicionales asociados a la presencia de una discapacidad en términos de seguridad social, adaptaciones en el lugar de trabajo y servicios de salud, entre otros elementos que necesitan ser objeto de estudio por parte del MTPE como base para diseñar un régimen especial de trabajo para las personas con discapacidad.

4. Fortalecer la legislación antidiscriminación y la capacidad de sanción del MTPE, ante casos de discriminación contra las personas con discapacidad. La normativa vigente no establece mecanismos de sanción efectiva para quienes vulneran los derechos de las personas con discapacidad. De hecho, las normas vigentes tampoco establecen una tipificación específica respecto a qué conductas constituyen actos de discriminación en contra de ellas, por lo cual hay un enorme vacío que llenar sobre el particular. Corresponde al MTPE tomar las medidas del caso para revertir esta situación, precisar las conductas que constituyen discriminación y establecer un marco de sanciones para quienes incurran en tales actos. A la par, es fundamental que el MTPE haga mayores esfuerzos por evitar que la ley sea letra muerta. Es menester tener en cuenta que, una utilidad adicional que se desprende de establecer sanciones efectivas de carácter económico en contra de empresas que no cumplan con el respeto de la legislación antidiscriminación, radica en el hecho de que permite contar con recursos para promover emprendimientos de las personas con discapacidad.

5. Diseñar las estrategias de comunicación a fin de difundir de mejor manera la legislación antidiscriminación y reducir los costos de transacción relacionados con la defensa de los derechos establecidos en ella. En consonancia con el punto anterior, es importante realizar mayores esfuerzos para difundir los derechos que en materia laboral asisten a las personas con discapacidad. Existe un desconocimiento muy profundo al respecto, a lo que se suman los elevados costos de transacción que enfrentan a la hora que ejercen la defensa de los mismos.

   Le corresponde al MTPE y al CONADIS asumir el liderazgo en esta tarea. Adicionalmente, es importante pensar en estrategias que permitan recuperar la confianza de los potenciales usuarios en los mecanismos institucionales que procesan los reclamos y las denuncias formuladas sobre discriminación.

6. Diseñar e implementar campañas periódicas que democraticen el acceso a los certificados de discapacidad, sobre todo en el caso de las personas con discapacidad en situación de pobreza. Para tal efecto, no sólo es necesario abaratar los costos asociados a la probanza de la discapacidad, sino que, además, debe mejorarse la capacidad que tiene el personal del sector Salud para expedir adecuadamente los certificados mencionados, en concordancia con lo establecido por los parámetros internacionales, como los clasificadores internacionales de discapacidad de la Organización Mundial de la Salud. A pesar de algunas campañas gratuitas impulsadas por CONADIS, el costo del certificado podría continuar siendo aún una de las barreras principales, junto con algunas trabas burocráticas que todavía subsisten, para la expedición del documento. Es urgente corregir esta situación, más aún si tenemos en cuenta que el acceso a los derechos establecidos por ley dependen crucialmente de la posesión de este documento. Asimismo, es fundamental hacer las correcciones necesarias en el Reglamento del Registro Nacional de la Persona con Discapacidad a fin de evitar la doble exigencia del certificado de discapacidad y la acreditación del registro en el CONADIS, para el disfrute de los beneficios establecidos por ley para este sector de la población.
7. Mejorar las prácticas inclusivas en programas del MTPE. Esto constituye un elemento fundamental en la estrategia para promover la integración social de las personas con discapacidad, toda vez que han quedado demostradas las severas limitaciones que tienen los servicios tradicionales enfocados a este sector. Para ello es preciso reformar radicalmente las prácticas incluyentes que manejan los programas en la actualidad. Sólo en el caso de la Red CIL-PROEmpleo hemos identificado iniciativas destinadas a sensibilizar a los operadores de la red respecto al trato de las personas con discapacidad. Los demás programas se apoyan en el perfil de ciencia social de la parte de su personal que se relaciona con la población beneficiaria, lo cual no garantiza la existencia de un trato equitativo. Urge avanzar en ese sentido, más aún cuando hemos percibido que entre algunos funcionarios de los programas, el tema de discapacidad es percibido como una carga adicional para sus ya recargadas labores.

   Adicionalmente, es necesario avanzar en el tema de las modificaciones razonables, que deben realizar los proveedores de los programas con la finalidad de incluir a las personas con discapacidad. El MTPE podría introducir, entre los requisitos exigidos para la calificación de los proveedores, el cum-

plimiento de una serie de parámetros relacionados con ello, empezando, por ejemplo, con el tema de accesibilidad. Ciertamente, como argumentan los responsables de los programas, el mercado de capacitación está todavía en desarrollo y no permite modificaciones complejas para incluir a personas con discapacidad, sobre todo cuando el costo asociado está particularmente fuera de su alcance; pero por lo menos es exigible -en un primer nivel- que cumplan con aquellas disposiciones ya contempladas en la ley, como es el caso de las normas de accesibilidad. Los programas podrían comprometer a sus proveedores a realizar estas modificaciones a mediano plazo, empezando con los incentivos de pago adicional, como ya se vienen utilizando, para luego ir incorporando la obligatoriedad- siempre que sea posible- de adaptaciones razonables en términos de infraestructura de enseñanza y estrategias de capacitación, materiales de enseñanza, personal capacitado y sensibilizado, entre otras condiciones claves para asegurar igualdad de oportunidades.

8. Mejorar los mecanismos de coordinación entre los programas del MTPE relacionados con la atención de las personas con discapacidad. Los programas del MTPE muestran avances muy disímiles y dispersos debido a agudos problemas de coordinación. Es fundamental que los programas establezcan una plataforma de coordinación continua, que permita manejar objetivos y estrategias comunes, metas de atención, e intercambio de experiencia e información. Hay algunos avances en ese sentido, pero bastante incipientes aún; y algunos esfuerzos por centralizar la información y establecer mecanismos de recolección adecuados, pero todavía falta mucho trecho que recorrer .

9. Mejorar los sistemas de información de los programas del MTPE con miras a incorporar mecanismos que permitan identificar, caracterizar y hacer seguimiento a las personas con discapacidad participantes. Es importante mejorar radicalmente los mecanismos de recolección de información que tienen los programas, respecto a los participantes con discapacidad. En primer lugar, son muy pocos los que manejan criterios de clasificación de la discapacidad, además de que no se ajustan por lo regular con los estándares internacionales.

   Es importante cambiar esta situación en la medida que constituye una condición indispensable para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de medidas para mejorar las condiciones de inserción y progreso de las personas con discapacidad.

10. Promover la implementación de un mecanismo de canje de deuda por inclusión laboral de las personas con discapacidad. Dicho mecanismo permitiría conseguir recursos para financiar, a un nivel experimental, mecanismos de apoyo financiero temporal que promuevan la contratación de personas con discapacidad, tales como subsidios salariales; becas para costos de formación; compensaciones por ajustes en el lugar de trabajo; becas para apoyo tutelar; asistencia financiera para cubrir los costos de transporte y otros. Asimismo, en el campo de las PYMES-PCD, dichos recursos serían muy útiles para el establecimiento de donaciones e incentivos para las personas con discapacidad, interesadas en iniciar un pequeño negocio y facilitar el acceso al crédito para aquellas que ya lo tienen.
11. Establecer una bolsa de empleo para personas con discapacidad, orientada a ocupaciones en las cuales estas personas tengan una ventaja comparativa con relación a otros trabajadores. Dicho sistema debería articularse a la Red CIL-PROEmpleo, y establece su prioridad en el acceso a las personas con discapacidad, frente a otras categorías laborales. Debería contemplar, además, la adaptación de los servicios de intermediación y colocación laboral a sus necesidades.
12. Utilizar la capacidad de compra estatal para incentivar el desarrollo de las empresas promocionales de personas con discapacidad y su contratación por el sector privado. En la actualidad, el MTPE viene promoviendo el establecimiento de ventajas para las compras estatales en aquellas empresas que cumplan con los derechos laborales de los trabajadores. Consideramos que se podría incorporar dentro de esta estrategia el establecimiento de las mismas ventajas para el caso de las empresas que contraten personas con discapacidad. En el caso de las empresas promocionales, se podría incorporar también ventajas para las compras que el Estado hace a las MYPES.
13. Fortalecer el capital social de las personas con discapacidad, para que puedan hacer sentir su voz en las decisiones de política laboral por medio de estrategias orientadas a promover su empoderamiento. Es preciso iniciar un trabajo de fortalecimiento de las OPCD y desarrollar competencias para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de acciones de incidencia pública, que permitan mejorar sus condiciones de negociación con los decisores de política. Igualmente, es relevante generar competencias en las OPCD para la implementación de acciones de vigilancia y mecanismos de rendición de cuentas sobre los programas de empleo.

14. Evaluar la posibilidad de replicar a mayor escala las experiencias exitosas que, en términos de inclusión laboral de las personas con discapacidad, han desarrollado organizaciones de la sociedad civil. El Ministerio de Educación, por ejemplo, podría incorporar programas piloto dentro de las escuelas integradoras basadas en las experiencias de empleo, como las de Ann Sullivan y la Escuela Sagrada Familia de Trujillo.
15. Establecer un premio anual para el empleador que impulse prácticas incluyentes y mejoramiento de oportunidades laborales de las personas con discapacidad. Mecanismos de esta naturaleza han demostrado tener impacto significativo en términos de visibilización de la temática del empleo para las personas con discapacidad. Estos esquemas han tenido éxito relativo en países como Grecia y Australia.
16. Incorporar preguntas sobre discapacidad en el mapeo de PYMES que viene realizando el MTPE. No se dispone, en la actualidad, de información confiable respecto de los emprendimientos de las personas con discapacidad. Ya que el MTPE viene realizando algunos esfuerzos con el objetivo de mapear las PYMES, sería fundamental incorporar preguntas sobre la temática de discapacidad y así contar con información de mayor confiabilidad para el diseño e implementación de políticas públicas que permitan mejorar las condiciones de este sector.

BIBLIOGRAFÍA

Bartra, José Carlos

2000 El caso de Perú. En: Alberto López-Valcárcel (Editor). Seguridad y Salud en el Trabajo de Construcción: El caso de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Documento de Trabajo N° 129. Oficina Internacional del Trabajo/ Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos. Lima.

Bello, Álvaro y Rangel, Marta

2002 La Equidad y la Exclusión de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL. Vol. 76, Abril, pp. 39-54, Santiago de Chile, CEPAL.

Berthoud, Richard

2003 Multiple Disadvantage in Employment. A Quantitative Analysis. Work and Opportunity Series N° 31. Joseph Rowntree Foundation and University of Essex. York.

Bowles, Samuel

1985 The Production Process in a Competitive Economy: Walrasian, Neo-hobbesian, and Marxian Models. The American Economic Review, Vol. 75, N° 1, March, pp. 16-36, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

Burchardt, Tania

2000 The Dynamics of Being Disabled. CASE Paper N° 36. Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics and Political Science. London.

2003 Being and Becoming: Social Exclusion and the Onset of Disability. CASE Report N° 21. Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics and Political Science. London.

Defensoría del Pueblo
2003 Resolución Defensorial 039-2003/DP del 17 de diciembre de 2003, que recomienda al Congreso de la República modificar el Artículo 36° de la Ley 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad. Lima.

Degener, Theresia y Quinn, Gerard
2000 A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform. Disponible en: http://www.dredf.org/international/degener_sp.html

Dudzik, Pamela, Elwan, Ann y Metts, Robert
2002 Disability Policies, Statistics, and Strategies in Latin America and the Caribbean: A Review. Social Information System and Sustainable Development Department. Inter-America Development Bank. Washington DC.

Dworkin, Ronald
2000 Sovereign Virtue. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

Elwan, Ann
1999 Poverty and Disability. A Survey of the Literature. Social Protection Discussion Paper Series N° 9932. World Bank. Washington DC.

Figueroa, Adolfo
1993 La Naturaleza del Mercado Laboral. Documento de trabajo 108. PUCP. Lima.
2003 The Sigma Society. A Theory of Economic Development. Economic Department. Catholic University of Perú. Manuscript, Lima.

Figueroa, Adolfo; Altamirano, Teofilo y Sulmont, Dennis.
1996 Exclusión Social y Desigualdad en el Perú. Oficina Regional de la OIT. Lima.

Gintis, Herbert
1983 "La Naturaleza del Intercambio Laboral y la Teoría de la Producción Capitalista". En: Luis Toharia (Compilador). El mercado de trabajo: Teoría y aplicaciones. Alianza Editorial. Madrid.

Grushka, Carlos y Demarco, Gustavo
2003 Disability Pensions and Social Security Reform Analysis of the Latin American Experience. Social Protection Discussion Paper Series N° 0325. World Bank. Washington DC.

Hernández-licona, Gonzalo
2002 Disability and the Labor Market: Data Gaps and Needs in Latin America and the Caribbean. Social Information System and Sustainable Development Department. Inter-America Development Bank. Washington DC.

Hiba, Juan Carlos
2002 Condiciones de Trabajo, Seguridad y Salud Ocupacional en la Minería del Perú. Documento de Trabajo N° 145. Oficina Internacional del Trabajo/ Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos. Lima.

Hills, John
2002 "Does a focus on 'social exclusion' change the policy response?" En: J. Hills, J. Le Grand y D. Piachaud (Editores). Understanding Social Exclusion. Oxford University Press. Oxford.

Jenkins, Stephen y Rigg, John
2003 Disability and Disadvantage: Selection, Onset, and Duration Effects. CASE Paper N° 74. Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics and Political Science. London.

Mailith, George y Postlewaite, Andrew
2003 Social Assets. Penn Institute for Economic Research Working Paper N° 02-003. University of Pennsylvania. Philadelphia, Pennsylvania.

Maldonado, Stanislao
2004a Desarrollo es Equidad: Hacia un Enfoque de Justicia Distributiva para el Desarrollo. Trabajo Ganador del Concurso de Ensayos (categoría Desarrollo Social) convocado por la Organización de Estados Americanos en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey, México, 12 y 13 de enero. Disponible en: http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/CallforEssays/Stanislao_Maldonado.doc
2004b Exclusión Social y Discapacidad: Notas Conceptuales e Implicancias para las Políticas Públicas. Comisión Especial de Estudios de Discapacidad del Congreso de la República. Mimeo. Lima.

Metts, Robert
2000 Disability Issues, Trends and Recommendations for the World Bank. Social Protection Discussion Paper Series N° 0007. World Bank. Washington DC.

Mitnik, Óscar
1999 Notas Docentes sobre Distribución del Ingreso y la Pobreza. Documento de Docencia N° 8. Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University. Chile.

Montes, Andrés y Massiah, Ernest
2002 Disability Data: Survey and Methods Issues in Latin America and the Caribbean. Social Information System and Sustainable Development Department. Inter-America Development Bank. Washington DC

Nozick, Robert
1990[1974] Anarquía, Estado y Utopía. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

MINISTERIO DE ECONOMÏA Y FINANZAS.
2004 Los sistemas de pensiones en el Perú. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Lima. Disponible en www.mef.gob.pe

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÖN DEL EMPLEO.
2003 Boletín de Estadísticas Ocupacionales N° 6: Sector Construcción. Programa de Estadísticas y Estudios Laborales. Lima.

O' Reilly, Arthur
2003 El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades. Documento de Trabajo 14-S del Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

Quiroz, Patricia
2004 J&V Resguardo. Estudio de Caso. Universidad del Pacífico. Lima.

Rawls, John
1997[1971] Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

Roemer, John
1998 Equality of Opportunity. Harvard University Press. Cambridge.

Sen, Amartya
2000a Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Barcelona.
2000b Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny. Social Development Working Papers N° 1. Asian Development Bank. Manila.

Sicchar, Javier
2003 Características de las pequeñas y microempresas que emplean personas discapacitadas. Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa PROMPYME. Lima.

Solimano, Andrés
1988 Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo: Una evaluación teórica. Revista de Análisis Económico. Vol. 3, N° 2, Noviembre, pp. 159-186, Santiago de Chile, Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University.

Van Vijnen, Agnes
2003 El derecho a vivir y a ser tratado con respeto en este mundo: Las posibilidades del Derecho Penal. En: DisabilityWorld www.disabilityworld.org .

WORLD BANK
2003 Making Services Work for Poor People. World Development Report 2004. Oxford University Press. Oxford.

Zynda, Lyle
2001 Introduction to Political Philosophy. Lectures Notes. Department Philosophy. Indiana University South Bend. Indiana, USA.

COLOFON DE LA IMPRENTA QUE LO VA A IMPRIMIR