



PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y EMPLEO EN EL PERÚ

De la cuota formal a la inclusión real

Horizonte
Laboral

Balance de la situación actual y propuestas de política pública para fortalecer la inclusión laboral

Elaborado por:
Luzmarí Vargas Fung
Paloma Cotrina Navarro
Allison Torres Lazo

Revisado por:
Mayen Ugarte Vásquez-Solís

RESUMEN EJECUTIVO

Cada 16 de octubre el Perú conmemora el Día Nacional de la Persona con Discapacidad, una fecha que invita a reflexionar sobre los avances y desafíos pendientes en materia de inclusión social y laboral.

Aunque el país cuenta con un marco normativo sólido —Ley N° 29973, Política Nacional Multisectorial en Discapacidad al 2030 y la adhesión a convenios internacionales como la Convención de la ONU y el Convenio 159 de la OIT—, las personas con discapacidad (PcD) aún enfrentan serias barreras para ejercer su derecho al trabajo.

Según el INEI, hay 3.2 millones de PcD (10.3% de la población), pero solo el 42.5% forma parte de la PEA y de ellas apenas el 40% accede a un empleo. En zonas rurales como Huánuco (64.3%) y Huancavelica (61.3%) la participación laboral es mayor que en Lima Metropolitana (28.9%). Además, la mayoría trabaja en sectores de baja productividad y alta informalidad como la agricultura y el comercio.

La educación es un factor decisivo: el 45% de las PcD ocupadas solo culminó primaria y menos del 20% accedió a educación superior. Si bien el empleo mejora con la formación, persisten amplias brechas frente a la población sin discapacidad, lo que demuestra que la educación, aunque clave, no garantiza la inclusión laboral.

El cumplimiento de la política de cuotas sigue siendo bajo: en 2024, solo el 11.3% de entidades públicas y 248 empresas privadas alcanzaron los porcentajes exigidos. La fiscalización, a cargo de SUNAFIL, CONADIS y SERVIR, suele evaluar “esfuerzos razonables” más que resultados, debilitando su eficacia.

Las iniciativas legislativas recientes muestran un enfoque fragmentado. Algunas buscan fortalecer la transición educativa y laboral, mientras que otras distorsionan la cuota al permitir su cumplimiento mediante la contratación de familiares de PcD severas, afectando su autonomía y derechos reconocidos en el Decreto Legislativo N° 1384.

En conclusión, la inclusión laboral de las PcD en el Perú enfrenta obstáculos estructurales que trascienden lo legal. Superarlos requiere reforzar la educación inclusiva, fortalecer la fiscalización con criterios objetivos, ampliar incentivos, promover acompañamiento empresarial y fomentar un cambio cultural que elimine prejuicios y reconozca la autonomía de las PcD. Solo así la cuota dejará de ser un trámite formal para convertirse en una herramienta real de inclusión social y laboral o formal y se convertirá en una herramienta real de inclusión social y laboral.

INTRODUCCIÓN



El derecho al trabajo ha sido reconocido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas y por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como un pilar fundamental para la autonomía, la dignidad y la participación plena en la sociedad.

En el caso peruano, la legislación nacional, a través de la Ley General de la Persona con Discapacidad - Ley N° 29973, establece la obligación de los sectores público y privado de incorporar PCD en proporciones mínimas de su personal.

Sin embargo, los datos demuestran que este mandato legal se cumple de manera marginal. La brecha entre el diseño normativo y la realidad de la inclusión laboral refleja problemas estructurales, tanto en el acceso a la educación como en la adecuación de los centros de trabajo, la falta de incentivos efectivos y la debilidad de los procesos de fiscalización.

Este informe busca analizar con rigor técnico el estado actual de la inclusión laboral de las PCD en el Perú. La evidencia estadística se complementa con un análisis de los marcos normativos, las iniciativas legislativas recientes y los compromisos internacionales. El objetivo es identificar los principales factores que explican el bajo cumplimiento de las cuotas, así como proponer medidas orientadas a fortalecer la política de inclusión laboral en el país.



MARCO LEGAL NACIONAL E INTERNACIONAL

El punto de partida para entender la situación laboral de las personas con discapacidad en el Perú es el marco jurídico que regula sus derechos, tanto a nivel internacional como nacional.

En el plano internacional, el Perú es Estado Parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (2006), que reconoce el derecho de toda persona con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones, a recibir una remuneración justa y a desempeñarse en entornos inclusivos y accesibles. El artículo 27 de esta Convención prohíbe expresamente la discriminación en el acceso al empleo y obliga a los Estados a garantizar ajustes razonables en el lugar de trabajo. De igual forma, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha establecido estándares específicos mediante el Convenio 159 sobre readaptación profesional y el empleo (1983) y la Recomendación 168, que instan a los Estados a formular políticas de inclusión laboral, generar programas de capacitación y asegurar la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.

En el plano nacional, la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad (2012), constituye la norma principal. Esta ley regula derechos en cuatro ámbitos centrales —salud, educación, trabajo y accesibilidad— e impone a las entidades públicas la obligación de contratar un mínimo del 5% de PCD en su planilla, mientras que las empresas privadas con más de cincuenta trabajadores deben cumplir una cuota del 3%. Su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, creó además el Sistema Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (SINAPEDIS), encargado de articular las políticas de los diferentes niveles de gobierno.

Un hito en este proceso fue la promulgación del Decreto Legislativo N° 1384 (2018), que reconoció la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, derogando la figura de la interdicción que limitaba sus derechos civiles, incluido el de celebrar contratos de trabajo. Esta reforma alineó la legislación peruana con el modelo social de la discapacidad impulsado por Naciones Unidas. A ello se suma la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (PNMDD), aprobada en 2021, que establece lineamientos para eliminar barreras estructurales en acceso a salud, educación, empleo y participación social.

Existen, además, normas complementarias de carácter sectorial. Entre ellas, la RM N° 171-2019-TR, que obliga a los empleadores privados a implementar ajustes razonables durante los procesos de selección y en el puesto de trabajo; el DS N° 287-2013-EF, que establece deducciones adicionales en el Impuesto a la Renta para empresas que contraten personas con discapacidad o realicen adecuaciones en el lugar de trabajo; y la Ley N° 31901 (2023), que promueve la participación ciudadana de las personas con discapacidad en entidades estatales.

Este marco jurídico evidencia que el Perú cuenta con bases normativas sólidas. Sin embargo, como se mostrará a continuación, las cifras de empleo y la baja tasa de cumplimiento de las cuotas revelan una brecha sustantiva entre lo que la ley ordena y lo que efectivamente ocurre en la práctica.

PANORAMA GENERAL DE LA DISCAPACIDAD EN EL PERÚ

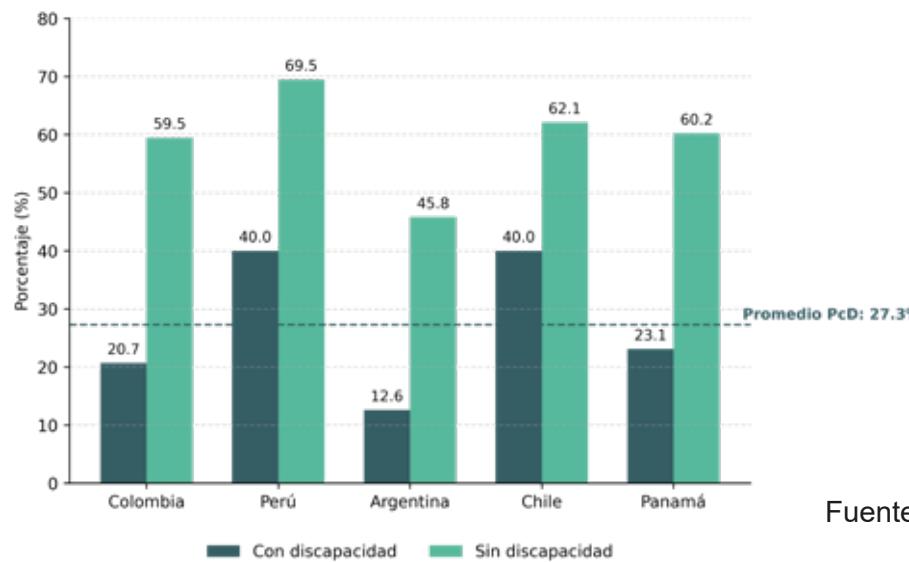
En el Perú viven 3.2 millones de personas con discapacidad, lo que representa el 10.3% de la población nacional.

Esta cifra, obtenida del INEI, confirma que no se trata de una población reducida, sino de un grupo social relevante que enfrenta desventajas persistentes.

La distribución por sexo muestra que el 57% son mujeres y el 43% hombres. En términos de participación económica, apenas el 42.5% de las PcD integran la Población Económicamente Activa (PEA) y, dentro de este grupo, solo el 40% accede a un empleo. Dicho de otra forma, más de seis de cada diez PcD en edad de trabajar están desempleadas o inactivas, frente a una participación superior al 60% en la población sin discapacidad.

Este fenómeno no es exclusivo del Perú. En América Latina, según datos de la OIT, la tasa de empleo de las PcD bordea el 27.3%, muy por debajo de los promedios de la población sin discapacidad. Aunque el Perú supera levemente esa cifra, la brecha interna sigue siendo considerable.

Gráfico N° 1: Tasa de empleo según situación de discapacidad en 5 países de América Latina



Fuente: OIT (2024)

BRECHAS TERRITORIALES Y SECTORIALES

Las regiones rurales del Perú muestran mayor participación laboral de personas con discapacidad, aunque en condiciones informales, mientras que en las zonas urbanas y costeras la inclusión es baja, reflejando un mercado formal poco accesible y concentrado en sectores de baja productividad.

El análisis regional revela fuertes desigualdades. En las regiones de la sierra y la selva, como Madre de Dios (78%), Huánuco (64.3%) y Huancavelica (61.3%), las PCD muestran niveles de inserción laboral relativamente altos. Esto se explica por la preeminencia de economías agrícolas, familiares y de autoempleo, que facilitan una cierta participación aunque sin garantías de formalidad ni de derechos laborales plenos.

Por el contrario, en regiones urbanas y costeras como Lima Metropolitana (28.9%), Callao (26.6%) y Tumbes (19.1%), la participación laboral de PCD es baja, lo que refleja que el mercado formal de las grandes ciudades no ha generado condiciones efectivas de inclusión.

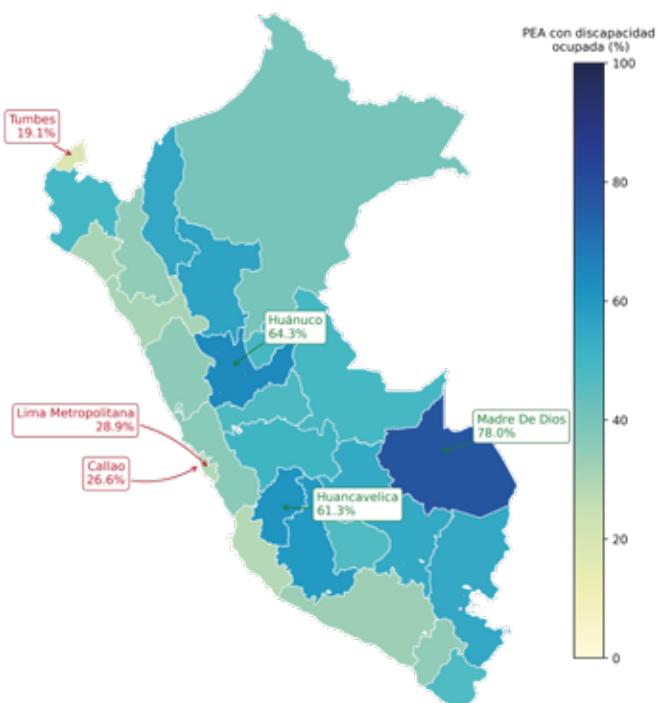
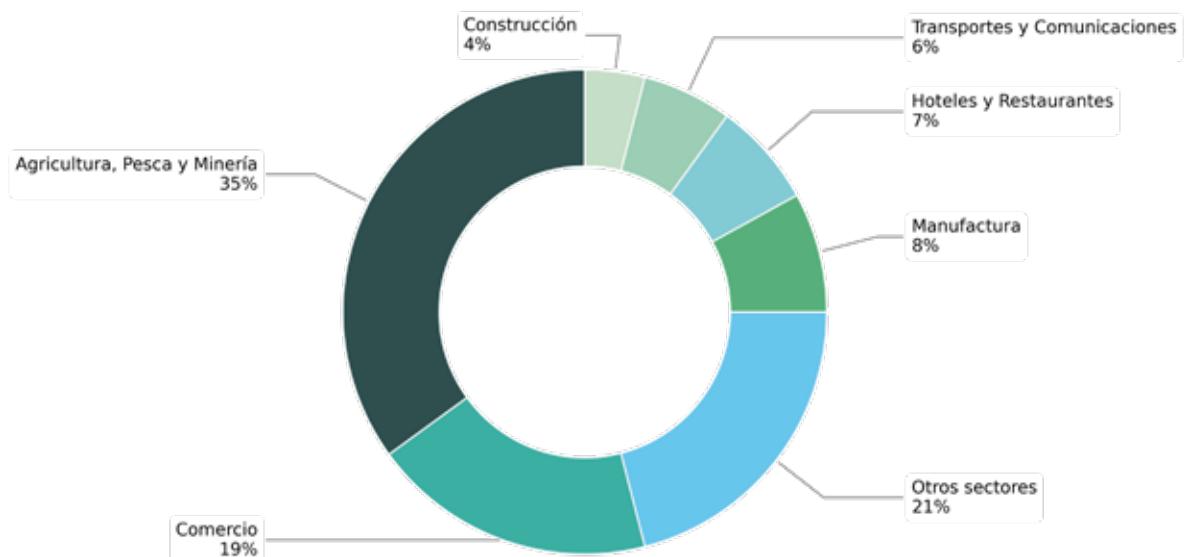


Gráfico N° 2: Tasa de empleo por regiones

Fuente: ENAHO (2024)

En términos sectoriales, el 35% de las PCD ocupadas trabaja en agricultura, pesca y minería, actividades de baja productividad y alta informalidad. Un 19% se desempeña en comercio, mientras que manufactura, construcción, transporte y servicios diversos absorben proporciones menores. La concentración en sectores de baja complejidad refuerza la precariedad y limita la movilidad social de las PCD.

Gráfico N° 3: Trabajadores con discapacidad por sector



Fuente: ENAHO (2024)



La Ley N° 29973 (2012), Ley General de la Persona con Discapacidad, exige que las entidades públicas contraten al menos un 5% de personas con discapacidad, mientras que las empresas privadas con más de 50 trabajadores deben cumplir una cuota del 3%.



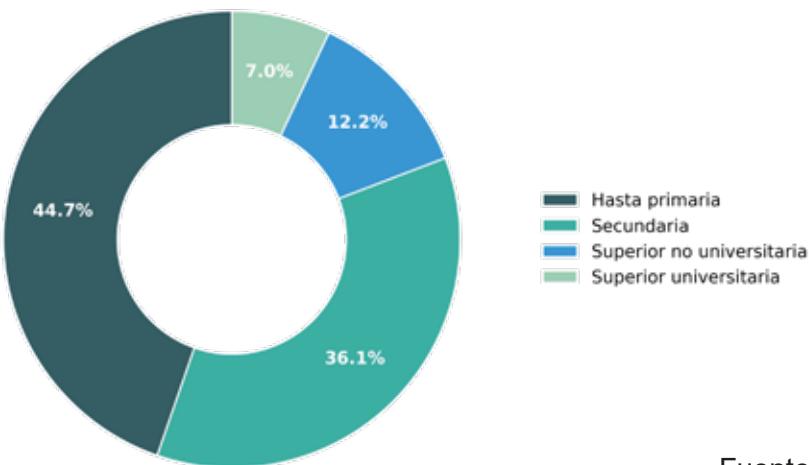
La inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Perú enfrenta barreras estructurales que superan lo legal. Superarlas requiere educación inclusiva, fiscalización efectiva, mayores incentivos, programas de acompañamiento y un cambio cultural que elimine prejuicios y promueva su autonomía.

EDUCACIÓN Y ACCESO AL EMPLEO

La educación es un factor determinante en la empleabilidad

La educación es un factor determinante en la empleabilidad. Según la ENAHO 2024, 44.7% de las PCD ocupadas solo alcanzó educación primaria, un 36.1% secundaria, y menos del 20% logró acceder a la educación superior (universitaria o técnica). Esta brecha educativa limita sus posibilidades de acceder a mejores empleos.

Gráfico N° 4: Trabajadores con discapacidad según nivel educativo

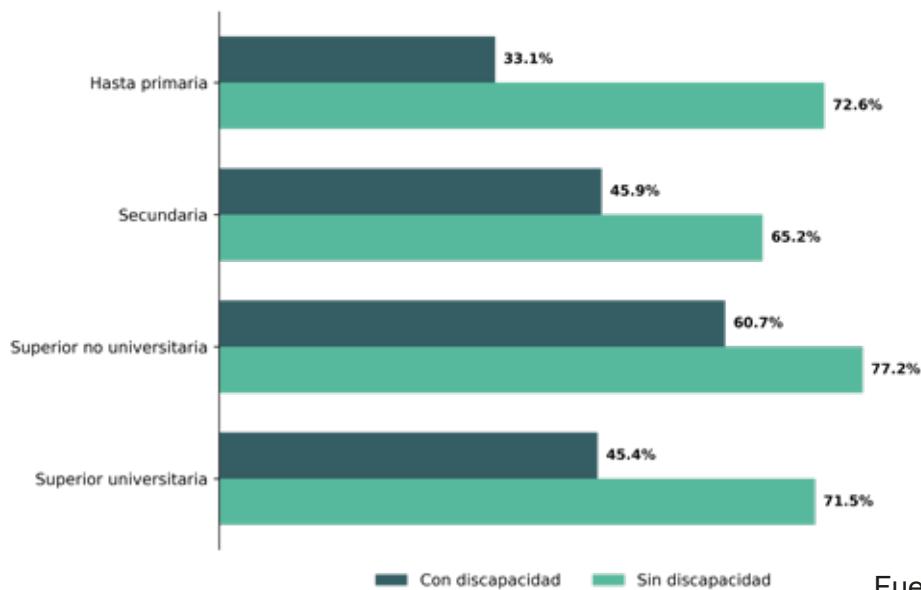


Fuente: ENAHO (2024)

Asimismo, existe una relación directa entre el nivel educativo y el acceso al empleo: la tasa de empleo de PCD con educación primaria es de 33%, mientras que en quienes alcanzan educación superior técnica aumenta al 61%. No obstante, incluso con mayor nivel educativo, la brecha persiste. En comparación con la población sin discapacidad, las PCD presentan tasas de empleo 10 a 15 puntos más bajas, lo que demuestra que la educación es una condición necesaria, pero no suficiente. Aun cuando acceden a la formación,

persisten barreras de accesibilidad en los procesos de selección, estigmas en los centros de trabajo y falta de ajustes razonables, que limitan la igualdad de oportunidades.

Gráfico N° 5: Tasa de empleo por nivel educativo



Fuente: ENAHO (2024)

La ausencia de universidades e institutos plenamente accesibles, así como de programas de transición efectivos entre educación y empleo, constituye una de las primeras grandes barreras estructurales para la inclusión laboral. Por ello, fortalecer la educación inclusiva y asegurar la continuidad formativa debe considerarse la primera fiscalización real del sistema: sin una base educativa sólida, el acceso al empleo seguirá siendo marginal.

En este punto, los programas de becas constituyen un esfuerzo importante, aunque aún insuficiente. Destaca la Beca Inclusión, creada en 2020 mediante Resolución Directoral Ejecutiva N° 194-2020-MINEDU/VMGI-PRONABEC, destinada a apoyar a estudiantes con discapacidad en situación de vulnerabilidad. Para la convocatoria 2025, ofrece 20 becas (10 universitarias y 10 técnicas), priorizando a personas con discapacidad intelectual acreditada, usuarias del programa Contigo o en condición de pobreza extrema.

A ello se suma la Beca Productivo, que en su versión “Inclusión Técnica Productiva” ofrece 100 becas para cursos de capacitación técnica de hasta seis meses, dirigidos a personas con discapacidad y otros grupos vulnerables. Este programa permite fortalecer competencias en corto plazo, facilitando la inserción laboral en oficios y sectores productivos.

Por su parte, la Beca 18 —el programa emblemático del PRONABEC— no está dirigida exclusivamente a PCD, pero otorga puntaje adicional a los postulantes con discapacidad, además de eliminar el límite de edad para su participación. En la Convocatoria 2026, se estableció que los postulantes con discapacidad obtendrán cinco puntos extra en la evaluación, lo que incrementa sus posibilidades de acceso.

Hasta la fecha, más de 1,000 PCD han accedido a becas de PRONABEC, y más de la mitad de ellas ya concluyó sus estudios superiores, lo que evidencia el potencial transformador de estas políticas. Sin embargo, el número de beneficiarios sigue siendo reducido frente a la magnitud de la población con discapacidad. Las becas, aunque valiosas, deben ampliarse en cobertura y adaptarse con mayores criterios de accesibilidad y acompañamiento académico para que su impacto se traduzca en mayores niveles de empleabilidad real.

La ausencia de universidades e institutos plenamente accesibles, así como de programas de transición efectivos entre educación y empleo, constituye una de las primeras grandes barreras estructurales para la inclusión laboral.



FACTORES DE EXCLUSIÓN EN EL MERCADO LABORAL

El reducido acceso al empleo de las personas con discapacidad en el Perú no puede explicarse únicamente por la falta de candidatos, sino por la interacción de múltiples factores de exclusión que operan tanto a nivel individual como estructural.

Uno de los principales motivos declarados para no participar en el mercado laboral es la salud. Según la ENAHO 2024, el 50.5% de las personas con discapacidad que permanecen fuera del mercado laboral señalan que no buscan empleo porque sus condiciones físicas o de salud se lo impiden. Este motivo es más frecuente en áreas urbanas (51.7%) que en zonas rurales (34.5%), lo cual refleja que, en entornos urbanos, las limitaciones de salud interactúan con un mercado formal poco flexible y con menor disposición a ofrecer ajustes razonables. En el ámbito rural, en cambio, emerge otro obstáculo central: la falta de empleo disponible. El 38.5% de las PCD rurales inactivas señalan que no trabajan porque simplemente no existen oportunidades laborales en su entorno inmediato, frente a un 20.7% en zonas urbanas.

Esta diferencia territorial confirma que la exclusión laboral no se explica únicamente por las condiciones individuales de la persona, sino por la estructura económica de la región donde habita.

Más allá de estas razones directas, subsisten barreras estructurales en el mercado laboral. Muchas empresas y entidades públicas no cuentan con procesos de selección inclusivos, ni con espacios físicos o tecnológicos accesibles. La ausencia de ajustes razonables en las etapas de reclutamiento y en la adaptación de puestos de trabajo genera que, aun cuando existan candidatos calificados, estos queden fuera de competencia. A ello se suman los prejuicios y estigmas sociales que asocian la discapacidad con baja productividad o dependencia, lo que se traduce en discriminación abierta o encubierta en las convocatorias y entrevistas.

Otro elemento clave es la estructura del mercado laboral peruano, caracterizada por una elevada informalidad. La mayoría de PCD que logran insertarse lo hacen en sectores como la agricultura, el comercio o actividades de autoempleo, sin acceso a seguridad social ni a derechos laborales plenos. De esta forma, la exclusión no solo

se expresa en la dificultad de acceder a un puesto, sino también en la precariedad de las ocupaciones disponibles.

La combinación de limitaciones de salud, ausencia de oportunidades laborales en regiones rurales, falta de accesibilidad en los procesos de selección y persistencia de prejuicios estructurales explica por qué la participación laboral de las personas con discapacidad se mantiene en niveles tan bajos. Este escenario permite comprender que el bajo cumplimiento de la cuota de empleo establecida por ley no obedece únicamente a la falta de candidatos disponibles, como suele argumentarse, sino a la ausencia de condiciones estructurales que permitan su contratación y permanencia efectiva en el empleo.

En este contexto, resulta necesario analizar con detalle el grado de cumplimiento de las cuotas legales y el funcionamiento del sistema de fiscalización, a fin de evaluar si este mecanismo cumple realmente con su finalidad de inclusión.

CUMPLIMIENTO DE CUOTAS Y FISCALIZACIÓN

La Ley N° 29973 establece que las entidades públicas deben contar con al menos un 5% de trabajadores con discapacidad y las empresas privadas con más de cincuenta trabajadores con un 3%. Sin embargo, el nivel de cumplimiento real es muy bajo.

En el sector público, de las 106 entidades fiscalizadas en 2024 solo 12 alcanzaron la cuota, lo que equivale a un 11.3%. Incluso a nivel ministerial, únicamente el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) cumple con la exigencia, con 5.4% de trabajadores con discapacidad. En los gobiernos regionales, solo 2 de 24 cumplen con el 5% requerido, reflejando una brecha crítica de cumplimiento en el aparato estatal.

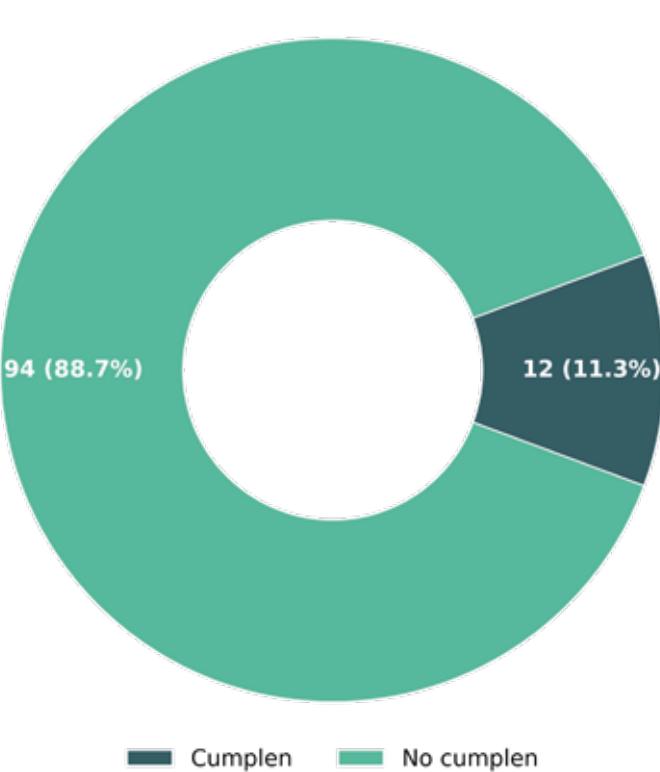
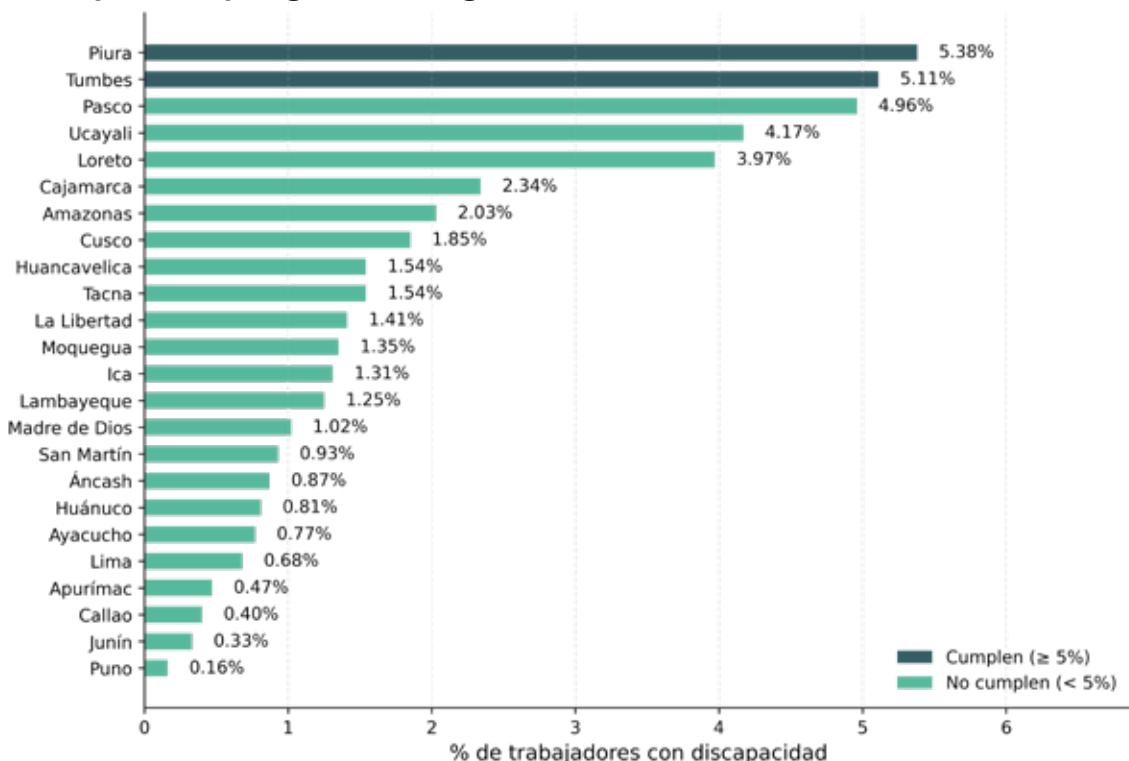


Gráfico N° 6:
Cumplimiento de cuota
de empleo de personas
con discapacidad en
entidades fiscalizadas
por CONADIS

Fuente: CONADIS (2024)

Gráfico N° 7: Cumplimiento de cuota de empleo de personas con discapacidad por gobierno regional



Fuente: CONADIS (2024)

El panorama en el sector privado tampoco es alentador. En 2024, apenas 248 empresas lograron cumplir con la cuota del 3%, pese a que más de mil quinientas incrementaron su proporción de contrataciones sin llegar a la meta. Ello revela que la mayoría de organizaciones perciben esta obligación como un trámite formal de difícil cumplimiento, antes que como un compromiso real de inclusión.

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley N° 29973, la fiscalización se encuentra dividida: corresponde a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) en el ámbito privado y al CONADIS junto con SERVIR en el ámbito público. En 2024, las acciones de supervisión derivaron en 205 sanciones a entidades públicas, entre ellas 19 gobiernos regionales, que acumularon multas superiores a S/ 1.4 millones. Sin embargo, el efecto de estas sanciones es limitado: muchos procesos se diluyen en recursos administrativos y judiciales, y no llegan a ejecutarse de manera efectiva.

Además, la fiscalización en el ámbito privado es percibida como altamente discrecional. Según lo dispuesto por el Ministerio de Trabajo, la verificación no se

centra únicamente en alcanzar el 3% de la cuota, sino en evaluar la “conducta diligente del empleador”. Esto implica que si la empresa demuestra haber realizado “esfuerzos razonables”—como difundir sus convocatorias en la Bolsa de Trabajo del MTPE, eliminar requisitos discriminatorios, acreditar que no hubo vacantes disponibles o incluso haber hecho campañas de reclutamiento— puede considerarse eximida de sanción. Sin embargo, en la ausencia de criterios claros, lo dispuesto por el MTPE también puede ser interpretado de acuerdo con el criterio del inspector, tanto exigiendo evidencias concretas de campañas inclusivas, como aceptando simples alegaciones de ausencia de vacantes. Esta flexibilidad, lejos de reforzar la cuota, la convierte en un estándar relativo y debilitado.

Así, la norma que en teoría debía garantizar la inserción laboral de las PCD se enfrenta a una paradoja: por un lado, exige porcentajes claros y obligatorios, pero, por otro, la fiscalización permite excepciones amplias y criterios heterogéneos que terminan relativizando el mandato. El resultado es que la cuota se percibe más como un trámite administrativo sujeto a interpretación que como un instrumento efectivo de inclusión.



INICIATIVAS LEGISLATIVAS RECIENTES

Las iniciativas legislativas recientes sobre discapacidad en el Perú muestran avances dispersos y, en algunos casos, contradictorios, priorizando medidas formales o educativas antes que una inclusión laboral plena y efectiva.

En los últimos años, el Congreso de la República ha debatido diversas iniciativas orientadas a modificar el marco normativo de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Sin embargo, muchas de estas propuestas han evidenciado un enfoque fragmentado y, en algunos casos, han generado controversias por desnaturalizar el sentido de la cuota laboral.

Un ejemplo es el Proyecto de Ley N° 11722, que propone modificar el artículo 49 de la Ley N° 29973 para que, en los casos de personas con discapacidad severa acreditadas por el CONADIS, el empleador pueda cumplir con la cuota contratando a un familiar directo (padres, hijos, cónyuge, conviviente o hermanos). Si bien la medida pretende asegurar el cumplimiento de la obligación en contextos donde se argumenta que no hay candidatos disponibles, en la práctica despoja a las personas con discapacidad de su derecho a la inclusión laboral plena y traslada el beneficio a terceros. Esto supone una vulneración del principio de autonomía reconocido en el Decreto Legislativo N° 1384, que otorga capacidad jurídica plena a las PCD, y reproduce un esquema de cosificación al convertir a la persona con discapacidad en un medio para el acceso laboral de otros.

Otra iniciativa relevante es el Proyecto de Ley N° 7241, que busca garantizar derechos laborales a trabajadores que tienen a su cuidado familiares con discapacidad severa o enfermedades graves. Esta propuesta, aunque no sustituye a la persona con discapacidad en la cuota, traslada el foco desde la inclusión directa de PCD hacia medidas de conciliación laboral y familiar. Si bien resulta positiva en términos de corresponsabilidad, no atiende de manera directa la brecha de empleabilidad de las personas con discapacidad.

También se ha presentado el Proyecto de Ley N° 7173, que propone garantizar la participación de PCD en igualdad de condiciones en las prácticas preprofesionales y profesionales, incluyendo modalidades de teletrabajo o prácticas remotas. Esta medida apunta a resolver una de las principales barreras de transición entre la educación superior y el mercado laboral, generando una experiencia laboral temprana que pueda mejorar sus oportunidades de empleabilidad futura.

Además de estos proyectos, el Congreso ha tramitado otras iniciativas orientadas a modificar la Ley N° 29973 para reforzar los mecanismos de fiscalización, endurecer sanciones y facilitar el acceso de PCD al empleo público. Sin embargo, la mayoría de estas propuestas no ha sido aún puesta en la agenda de comisión, lo que refleja la limitada prioridad que este tema tiene en la agenda legislativa.

Cabe señalar que, en contraste, las leyes aprobadas en los últimos años han tenido un enfoque predominantemente educativo. Entre ellas destacan la Ley N° 6078 (2023), que promueve políticas de inclusión social dirigidas a estudiantes con discapacidad; la Ley N° 5590 (2022), sobre inclusión educativa de estudiantes con Trastorno del Espectro Autista (TEA); y la Ley N° 4548 (2022), que refuerza el derecho a la educación de estudiantes con necesidades especiales. Estas normas muestran que, aunque se ha avanzado en el reconocimiento del derecho a la educación inclusiva, los esfuerzos legislativos en materia de empleo permanecen rezagados y, en ocasiones, desviados hacia medidas sustitutorias que no fortalecen la verdadera inserción laboral.



CONCLUSIONES

Fuente: CONADIS

El informe evidencia una brecha entre las normas y la realidad laboral de las personas con discapacidad en el Perú, donde la inclusión sigue siendo más formal que efectiva. A pesar de un marco legal sólido, persisten desigualdades, informalidad y barreras estructurales que limitan una verdadera participación laboral.

El análisis desarrollado a lo largo de este informe permite identificar una brecha significativa entre el marco normativo existente y la realidad de la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Perú.

En primer lugar, el país cuenta con un sistema jurídico robusto, tanto a nivel nacional como internacional, que reconoce el derecho de las PCD a trabajar en condiciones de igualdad, libre de discriminación y con acceso a ajustes razonables. Sin embargo, la evidencia estadística demuestra que estas garantías legales no se traducen en resultados efectivos: solo el 42.5% de las PCD forma parte de la PEA y apenas el 40% de ellas accede a un empleo, cifras que revelan una exclusión estructural.

En segundo lugar, el panorama laboral de las PCD está marcado por desigualdades territoriales y sectoriales. En las regiones rurales la participación es mayor, pero en condiciones de informalidad, mientras que en zonas urbanas la inserción es baja pese a la existencia de un mercado formal más amplio. A ello se suma la concentración de PCD en sectores de baja productividad y escasa movilidad social, como agricultura y comercio.

El vínculo con la educación resulta determinante: la gran mayoría de PcD ocupadas cuenta solo con primaria o secundaria, y menos del 20% accede a la educación superior. Incluso cuando logran niveles educativos más altos, enfrentan una brecha persistente frente a la población sin discapacidad, lo que confirma que la educación es necesaria pero no suficiente para asegurar la inclusión laboral.

Asimismo, los factores de exclusión estructurales —salud, inaccesibilidad física y tecnológica, prejuicios sociales y alta informalidad del mercado laboral— agravan la situación. Estas condiciones explican en gran medida por qué la cuota de empleo prevista en la Ley N.º 29973 se cumple de manera marginal: en 2024, solo 11.3% de las entidades públicas fiscalizadas y 248 empresas privadas alcanzaron los porcentajes exigidos.

Finalmente, las iniciativas legislativas recientes han mostrado un rumbo disperso: mientras algunas propuestas apuntan a reforzar la inserción laboral directa, otras desnaturalizan el objetivo de la cuota al plantear que pueda cumplirse mediante la contratación de familiares, lo cual vulnera la autonomía y personalidad jurídica de las PcD.

En conjunto, estos hallazgos revelan que la política de inclusión laboral en el Perú se encuentra aún en una etapa incipiente y con predominio de un enfoque formalista, que no logra traducirse en inclusión plena y efectiva



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Fuente: CONADIS

Frente a la magnitud de la brecha de inclusión laboral de las personas con discapacidad en el Perú, resulta imprescindible adoptar un conjunto de medidas integrales que combinen ajustes en la normativa, fortalecimiento institucional, incentivos económicos y, sobre todo, un cambio cultural sostenido. A continuación, se plantean las principales líneas de acción:

1. Reforzar la base educativa inclusiva y la transición al empleo.

El acceso limitado a la educación secundaria y superior constituye uno de los mayores cuellos de botella para la inserción laboral de las personas con discapacidad. Sin embargo, no basta con ampliar programas de becas como Beca Inclusión, Beca Productivo o Beca 18. Estas iniciativas son valiosas, pero resultan paliativas si el sistema educativo en su conjunto continúa reproduciendo exclusiones estructurales. La verdadera “fiscalización” debe empezar en el ámbito educativo, garantizando que los colegios, universidades e institutos sean realmente inclusivos, no solo en el acceso formal, sino también en sus métodos de enseñanza, en las comunicaciones, en la accesibilidad física y en el respeto efectivo de los cupos de matrícula para estudiantes con discapacidad.

En la práctica, aún existen instituciones que rechazan la matrícula de niños, niñas y adolescentes con discapacidad o que carecen de condiciones mínimas de adaptación pedagógica y tecnológica, lo cual limita sus trayectorias desde la educación básica. Mientras esta situación persista, los programas de becas y apoyos seguirán siendo soluciones parciales y momentáneas. Por ello, es necesario exigir que el sistema educativo modifique sus estructuras para asegurar procesos de aprendizaje inclusivos desde la primera infancia hasta la educación superior.

Asimismo, resulta fundamental fortalecer los programas de transición que vinculen la formación técnica y profesional con experiencias laborales tempranas —como prácticas, pasantías o empleos formales— que permitan a las PCD desarrollar competencias aplicadas. Solo un sistema educativo inclusivo en todas sus etapas podrá constituirse en la base real para que la cuota laboral deje de ser un requisito formal y se convierta en una herramienta efectiva de inclusión social y laboral.

2. Fortalecer la fiscalización y reducir la discrecionalidad.

El sistema de supervisión actual, a cargo de SUNAFIL en el ámbito privado y de CONADIS/SERVIR en el sector público, presenta un alto nivel de discrecionalidad. En la práctica, los inspectores evalúan “esfuerzos razonables” con criterios distintos: algunos exigen que las empresas demuestren haber realizado convocatorias inclusivas o campañas de sensibilización; otros aceptan como suficiente el argumento de que “no hubo vacantes”. Esta heterogeneidad de criterios genera inseguridad jurídica y resta eficacia a la cuota.

Para superar esta situación, resulta indispensable establecer lineamientos claros y

verificables que definan cuáles son las acciones mínimas que constituyen cumplimiento diligente: publicación de ofertas inclusivas en el Centro de Empleo, eliminación de requisitos discriminatorios en convocatorias, implementación de ajustes razonables básicos y reportes documentados de los procesos de selección.

Asimismo, en el sector público debe resolverse la actual superposición de funciones entre CONADIS y SERVIR, delimitando con precisión sus competencias en materia de fiscalización y sanción. La falta de claridad sobre qué entidad asume la potestad sancionadora en cada etapa del procedimiento debilita la capacidad del Estado para garantizar la inclusión laboral de las PCD. Una definición institucional más clara, acompañada del fortalecimiento técnico de ambas entidades, es fundamental para asegurar una fiscalización coherente, transparente y con sanciones efectivas frente al incumplimiento.

3. Ampliar incentivos económicos y tributarios para la inclusión.

El esquema vigente de deducción tributaria por contratación de PCD y por gastos en ajustes razonables resulta insuficiente y poco conocido. Se recomienda:

- Simplificar los procedimientos de acceso a los créditos tributarios, reduciendo la carga burocrática.
- Ampliar los porcentajes de deducción, particularmente en sectores donde la adaptación de puestos implica mayores costos iniciales (minería, construcción, transporte).
- Establecer fondos concursables cofinanciados entre el Estado y la cooperación internacional para proyectos de inclusión laboral, destinados a pequeñas y medianas empresas que carecen de recursos suficientes.

De esta manera, la contratación de PCD dejará de percibirse como una carga y se convertirá en una inversión estratégica para la sostenibilidad empresarial.

4. Implementar programas de acompañamiento y ajustes razonables efectivos.

El cumplimiento real de la cuota no puede reducirse a un conteo de plazas. Es indispensable acompañar a las organizaciones públicas y privadas en el proceso de inclusión, brindando asistencia técnica para adaptar puestos de trabajo, garantizar accesibilidad digital, adecuar procesos de selección y sensibilizar al personal.

En el Perú ya existe un Protocolo de Ajustes Razonables, a través del cual CONADIS

brinda capacitaciones y lineamientos para orientar a los empleadores en la implementación de estas medidas. Incluso, se dispone de un calendario público de capacitaciones, lo que constituye un esfuerzo valioso para promover la inclusión laboral. Sin embargo, estos programas resultan claramente insuficientes frente a la magnitud de la demanda: con el presupuesto y la capacidad operativa actuales, no es posible llegar a todas las entidades públicas ni al amplio universo de empresas privadas obligadas a cumplir la cuota.

Por ello, es necesario reforzar y escalar estos mecanismos, asegurando financiamiento adecuado, alianzas interinstitucionales que permitan ampliar la cobertura de las capacitaciones y la asistencia técnica y mecanismos de incentivo que promuevan la adaptación voluntaria de las organizaciones. Experiencias comparadas en países como Chile y Colombia han demostrado que la existencia de unidades de apoyo especializadas que acompañan tanto a empleadores como a trabajadores en los primeros meses de inserción laboral es clave para garantizar la sostenibilidad del empleo. En el caso peruano, un modelo reforzado de este tipo no solo permitiría que más PcD accedan a un puesto de trabajo, sino que también puedan permanecer en él de manera digna y productiva.

5. Rechazar salidas legislativas sustitutivas y reafirmar la autonomía de las PcD.

Iniciativas legislativas que plantean cubrir la cuota mediante la contratación de familiares de PcD severas desnaturalizan el espíritu de la norma, vulneran la autonomía reconocida en el Decreto Legislativo N° 1384 y terminan invisibilizando a las propias personas con discapacidad. La política pública debe evitar este tipo de sustituciones simbólicas y centrarse en garantizar que las PcD ejerzan su derecho al trabajo de manera directa, con independencia y dignidad. La legislación debe ser un vehículo de inclusión real, no de soluciones paliativas que perpetúan la exclusión.

6. Generar políticas de capacitación y reconversión laboral inclusivas.

Muchas PcD enfrentan limitaciones para insertarse en sectores de alta productividad debido a barreras educativas o técnicas. El Estado, en coordinación con el sector privado, debería promover programas de capacitación y reconversión laboral dirigidos específicamente a PcD, con énfasis en sectores emergentes como tecnología, servicios digitales, comercio electrónico y economía verde.

7. Promover una cultura de inclusión y responsabilidad compartida.

Finalmente, la inclusión laboral no puede reducirse a un mandato legal ni a un mero

cumplimiento numérico. Se requiere un cambio cultural profundo que visibilice las capacidades de las personas con discapacidad y elimine los prejuicios que aún persisten en los procesos de contratación y en la vida laboral cotidiana.

Si bien el CONADIS desarrolla campañas de sensibilización, estas suelen ser de bajo alcance y con escaso impacto en la opinión pública. Para que la inclusión cale en la sociedad, se necesitan campañas nacionales masivas, sostenidas en el tiempo, que no solo informen, sino que transformen percepciones y generen empatía real. Deben estar diseñadas para llegar a medios de comunicación, espacios educativos, empresas y la ciudadanía en general, utilizando testimonios, historias de vida y mensajes potentes que transmitan la autonomía, productividad y dignidad de las PcD.

El Estado debe asumir el liderazgo de estas campañas, pero no de manera aislada: los gremios empresariales, los medios de comunicación, la sociedad civil y las propias organizaciones de personas con discapacidad deben formar parte de su diseño y ejecución. Solo con una estrategia de gran impacto y alcance nacional, capaz de cuestionar estereotipos y normalizar la participación de PcD en el mundo laboral, se podrá avanzar hacia una verdadera cultura de inclusión y responsabilidad compartida.

A photograph showing two men in an office setting. One man, wearing a light-colored shirt and dark trousers, is standing and pointing at a document held by the other man. The second man, seated in a wheelchair, has a beard and is looking down at the paper. They appear to be discussing work-related matters. In the background, there's a bookshelf with books and files.

**POR UN MERCADO LABORAL
MÁS INCLUSIVO**

Horizonte
laboral

www.h-laboral.org