

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**¿Regulación o flexibilización? Análisis de la inserción laboral de personas con discapacidad a partir de la Ley 29973 a través de tres casos de estudio en el Perú durante los últimos tres años**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE  
BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA  
POLÍTICA Y GOBIERNO PRESENTADO POR:**

Quiroz Ballón, Hans Alonso

**ASESOR**

Tanaka Gondo, Ricardo Martin

Lima, 2020

### RESUMEN:

La investigación tiene como tema principal los problemas al momento de implementar la ley de inclusión laboral, la cual se ve envuelta en un debate entre una postura a favor de una mayor regulación laboral y otra de la flexibilización del mercado laboral; la importancia de la investigación radica en la necesidad de esclarecer los desafíos que hay al momento de tratar de insertar a una persona con discapacidad en el ámbito laboral, tema que aún no ha sido resuelto y no es visibilizado.

Para aportar al debate, se busca presentar los problemas que existen en la implementación de la ley, luego se pasará a determinar si estos problemas impiden o no el cumplimiento de la norma, para esto se realizarán entrevistas a los encargados de contratación e implementación en cada caso, así como utilizar el enfoque top down para apoyar el análisis del problema. La hipótesis inicial aboga a que, si bien las empresas no han presentado mucho interés por el tema, lo que vuelve inviable para las empresas aplicar la ley es la falta de una regulación adecuada que funcione como incentivo, pues los problemas que rodean a la inserción laboral de las personas con discapacidad y la facilidad de evadir la ley invita a su incumplimiento. Esta tesis tiene como referente empírico a tres casos seleccionados a fin de conocer los desafíos y problemas que han surgido en las entidades que han logrado cumplir con la ley. Para la selección de casos se han elegido a dos empresas y una entidad pública: Sodimac/Maestro, Ministerio de Trabajo y Aticsa Contratistas S.R.L. A modo de conclusión, se determina que la investigación es relevante debido a que otorga una respuesta al debate entre regulación laboral y flexibilización, así como una sugerencia para su análisis.

Palabras clave: Implementación, regulación, inserción, discapacidad

## ÍNDICE DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN:.....	4
2.	PRESENTACIÓN DEL TEMA: .....	7
2.1.	MARCO CONCEPTUAL:.....	9
2.2.	REFERENTE EMPÍRICO:.....	9
3.	ESTADO DE LA CUESTIÓN:.....	11
3.1.	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y JUSTIFICACIÓN:.....	16
4.	HIPÓTESIS:.....	18
5.	MARCO TEÓRICO:.....	19
6.	METODOLOGÍA:.....	21
7.	CONCLUSIONES:.....	24
8.	BIBLIOGRAFÍA:.....	25



## 1. INTRODUCCIÓN:

Un grupo históricamente marginado y pocas veces incluido es el de las PCD<sup>1</sup>, la problemática en torno a su inserción laboral es muy amplia y abarca tanto a la responsabilidad de las empresas como la del Estado y su falta de interés por promover dicha inserción, así como de fiscalizar el cumplimiento de la ley. Por ello esta investigación busca aportar al debate que se abre cada vez que se aplica una política pública o ley que exige a las empresas aplicar ya sean cuotas o implementar y adaptar sus instalaciones a fin de equiparar una desigualdad laboral a cierta población en específico como lo pueden ser las mujeres, las personas LGTBQ o en este caso a las personas que posean alguna discapacidad. El tema general entonces va más allá de las PCD, puesto que aborda directamente la regulación laboral; si bien es cierto la mayoría de autores coincide en que en el contexto latinoamericano la ley suele ser muy flexible con las empresas y las medidas no suelen ser desmedidas, aun así, la cantidad de empresas y entidades que cumplen con la cuota son menos del 2% (de entre poco más de 7 mil empresas)<sup>2</sup>. Aquí cabe preguntarse los motivos por los cuales ocurre esto, muchos factores intervienen, pero en un primer análisis los problemas directamente responsables son la falta de fiscalización, el desinterés de las empresas y la falta de contemplación de la ley por los problemas que tienen las PCD, más allá del ámbito laboral. La relevancia de esta investigación recae en primer lugar, sobre la visualización de los problemas de las PCD al momento de insertarse en el mercado laboral, esto debido a que, si bien la problemática en torno a este grupo es muy grande, son muy pocas las medidas que se tiene a dicho grupo, considerando que solo un nueve por ciento puede trabajar de manera formal y estar registrado como PCD, su inclusión sea uno de los temas menos hablados en la agenda pública. En segundo lugar, se ha tomado a una entidad pública y dos empresas para abarcar diferentes realidades

---

<sup>1</sup> Se utilizará cuando se quiera referir a personas con discapacidad.

<sup>2</sup> Información recopilada por Gestión (2020). <https://gestion.pe/economia/solo-el-1-de-empleadores-obligados-cumple-con-cuota-de-personal-con-discapacidad-noticia/#:~:text=Ahora%2C%20el%20MTPPE%20revel%C3%B3%20que,contrataci%C3%B3n%20de%20personal%20con%20discapacidad.>

en cuanto a inclusión, esto permite conocer diversos problemas, así como la visión de quienes lo padecen al tratar de insertarse en el ámbito laboral. Cabe resaltar que los casos han sido seleccionados a través de un criterio de selección que establece el éxito en el cumplimiento de la ley en por lo menos un año, esto con el fin de conocer las medidas que permitieron a estas entidades cumplir con la ley. Finalmente, una vez se conozcan tanto las dificultades como los métodos que permitieron el cumplimiento de la ley, se establecerá si el problema principal es la regulación o si pasa por la falta de responsabilidad social de las empresas. Para lograr esto, la investigación se apoyará en los problemas de implementación y en cómo tratar el problema según Sabatier y Mazmanian, así, si los problemas encontrados pueden ser solucionados por el Estado o pertenecen a funciones del Estado, se puede atribuir a que se necesita mayor regulación y por lo tanto no es viable para las empresas, mientras que si la problemática corresponde a una falta de responsabilidad social y los problemas en la ley no funcionan como impedimento entonces se contará como una medida viable que a las empresas no les interesa cumplir, para ello se utilizará las ideas de Bowen con el fin de determinar lo que implica la responsabilidad social empresarial.

Los referentes empíricos son tres y cada uno corresponde a un caso diferente, en primer lugar, se tiene a Sodimac/Maestro, esta empresa ha sido premiada por Great Place to Work por su programa de inclusión “Trabajando junto a ti”, pese a esto no todos sus locales cuentan con el cumplimiento de la cuota mínima y otros aún no son fiscalizados por lo que se tomará el local que haya cumplido, en por lo menos un año, lo establecido por la ley (como el local de Ucayali). El segundo caso es el de Aticsa Contratistas S.R.L. Esta es una empresa constructora ubicada en el distrito de San Borja, la cual presenta registros como empresa promocional de discapacidad desde los años 2016 hasta el 2019, esto quiere decir que al menos un treinta por ciento de sus empleados son PCD y que no menos del ochenta por ciento se dedica al objeto social de la empresa. El último caso corresponde a una entidad del Estado y es el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo, el cual no presenta una fiscalización pero que en el año 2017 compartió información en donde señalaba

que, de sus 949 había 45 que poseían alguna discapacidad, esto representa el 5% por lo que cumplían con la cuota mínima. Una vez analizado los tres casos se procederá a determinar cómo los problemas específicos que han pasado estas empresas pueden ser solucionados por el Estado o por la misma empresa.

Revisada la literatura, la hipótesis central que maneja esta tesis señala que los mayores desafíos que se presentan a las empresas e instituciones corresponden a la falta de regulación por parte del Estado, así como los problemas no resueltos por la ley ni por este funcionan como contra incentivos para las empresas, las cuales tampoco presentan un interés real por incluir a las PCD. La hipótesis se sustenta en base a el conocimiento sobre los problemas que tienen las empresas, Sabatier y Mazmanian nos dirían que los problemas presentados vienen desde arriba, la ley y el Estado no han hecho más que poner una ley como “adorno” sin reconocer la amplitud de la problemática real. Finalmente se concluye que, considerando la literatura existente, este trabajo representa un importante aporte al debate de regulación laboral contra la flexibilización o libertad de empresa, debido a que busca dar una solución a la viabilidad de la ley.

## 2. PRESENTACIÓN DEL TEMA:

¿Hasta qué punto son viables las políticas y leyes que buscan la inclusión de ciertos grupos en desigualdad? ¿Son los empresarios los que no desean cumplir las cuotas y ajustes necesarios o por el contrario es la ley que es desproporcionada para el contexto peruano?

Históricamente uno de los grupos más afectados y menos visibilizados han sido las personas con discapacidad, no es por nada que el registro de este sector para que el Estado corrobore y registre de manera oficial su condición de discapacidad es del 81% y por si fuera poco se mantienen diferentes registros del tamaño de la población, mientras que el INEI calcula que hay 1.5 millones, el censo en el año 2017 daba como resultado 3 millones, a su vez la percepción de este grupo ha cambiado a lo largo de los años, mientras se tomaba a la discapacidad con una mirada negativa (similar a tener una enfermedad incurable), al día de hoy la discapacidad se ve como una habilidad diferente la cual no es impedimento para desarrollarse en diferentes ámbitos laborales. Lamentablemente esta percepción es reciente en el país y a pesar de que hay planes por parte del Estado desde la década pasada, no hay un importante avance en cuanto a su inclusión laboral.

El primer interés por parte del Estado en visualizar e incluir a este sector de la población en el ámbito laboral es con la ley de Trabajo para personas con limitaciones físicas, sensoriales e intelectuales (Ley N° 23285) promulgada en 1981, dicha ley fue la primera aproximación legal en fomentar la inclusión de las PCD, puesto que otorgaba un beneficio a las empresas que contraten a PCD (una reducción de la tasa de impuestos); como complemento se aplicó la ley de prestación al impedido con el fin de lograr su integración (Ley N° 24067), la cual regulaba ciertos servicios en favor de las PCD. Es en el año 1999 con la Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N° 27050) que se da un primer gran paso, pues se crea el CONADIS, se establecen los registros de las PCD y se da un fomento de la inclusión laboral a través de las empresas promocionales para las PCD (aún sigue vigente). Finalmente, la ley que rige actualmente es la Ley N° 29973 LGPD, esta establece las cuotas laborales del 3% en empresas

privadas (en caso de tener más de 50 trabajadores) y 5% en entidades públicas. Con los años dicha ley ha recibido modificaciones, como por ejemplo la implementación del término ajustes razonables, que hace referencia a las medidas adoptadas por parte de las empresas a solicitud de sus empleados con discapacidad para que estos puedan adaptarse y desempeñar adecuadamente su trabajo. Son estas últimas medidas que abren debate a las exigencias de la ley, pues diversas investigaciones sobre la ley demuestran sus vacíos e ineficiencias y no solo a la ley, sino que, a los entes encargados de hacerla cumplir, siendo SUNAFIL y CONADIS los responsables de ejecutar políticas, investigaciones, capacitaciones en post de la inclusión laboral de las PCD; sin embargo, esto no ocurre y las empresas actúan según les convenga. Una prueba del vacío de la ley es que son las empresas encargadas de presentar y evaluar su justificación cuando un empleado con discapacidad exige ajustes razonables, por ende, la empresa puede argumentar que no tiene el presupuesto suficiente (como por ejemplo para construir rampas) para aplicar la exigencia. Pero los problemas no son solo en fiscalización de empresas, sino que existe una larga lista de tareas pendientes por parte del Estado para mejorar la situación de las personas con discapacidad, uno de los primeros problemas es la falta de estadística específica acerca de las PCD, un segundo problema es la enorme brecha en cuanto al registro de las PCD, dicho registro es importante pues para que una PCD cuente dentro de la cuota laboral necesito un registro o certificación de su condición, dicha certificación lo otorga ESSALUD después de la evaluación médica correspondiente; lamentablemente menos del 20% de PCD cuenta con esta certificación. Y así la lista sigue, problemas para el transporte, falta de conocimiento de la ley entre otros. A pesar de todos los problemas expuestos, hay ciertas empresas o entidades públicas que si han logrado cumplir con la cuota y han logrado una adecuada (o parcial) inclusión de las PCD al ámbito laboral, como lo son Sodimac/Maestro, el Ministerio de Trabajo y la empresa constructora Aticsa Contratistas S.R.L. La primera seleccionada por su programa de inclusión laboral a personas con discapacidad, la segunda por ser la principal institución pública en temas laborales y por último una empresa constructora la

cual es una empresa promocional de personas con discapacidad (tiene a un 30% de empleados con discapacidad).

### 2.1. MARCO CONCEPTUAL:

Para la formulación de la hipótesis y el análisis principal, uno de los conceptos claves para su comprensión es el de responsabilidad social, este concepto es definido por Bowen como “las obligaciones de los empresarios a seguir aquellas políticas, tomar aquellas decisiones, o seguir las líneas de acción que resulten deseables en función de objetivos y valores de nuestra sociedad” (Bowen, 1953, citado en Bour, 2012). En otras palabras, se entiende como responsabilidad social a una obligación moral que tienen las empresas con la sociedad en pos del bien común. Dentro de las acciones se pueden encontrar medidas a favor de la protección ambiental, así como el respeto a los derechos de los trabajadores. A su vez aquí entra la idea de inclusión; a pesar de que el país presenta mejoras en cuanto al compromiso por la RSE, lamentablemente ni la literatura ni el propio Estado hace hincapié en la inclusión de las PCD, por lo que será de vital importancia incluir a este sector dentro de las prácticas de la RSE. Para los términos más comunes como discapacidad, flexibilización y regulación laboral, se utilizarán conceptos amplios, el primero es entendido como las deficiencias tanto físicas como mentales que impiden el desarrollo de ciertas acciones o tareas<sup>3</sup>, mientras que el segundo se entiende como la falta de impedimentos del Estado hacia las empresas, respetando su derecho a la libre empresa y su autonomía. Por último, el tercer concepto hace referencia a las medidas implementadas por el Estado (normativa) para mantener controlado el accionar de las empresas.

### 2.2. REFERENTE EMPÍRICO:

Los referentes empíricos seleccionados son tres casos, entre ellos dos empresas privadas y una entidad pública. El primero corresponde a la empresa Sodimac, la cual ha sido reconocida por su trabajo en inclusión laboral de personas con discapacidad, siguiendo con los criterios de selección se ha elegido un local de dicha empresa que cumple con por lo menos un año cumpliendo con las cuotas de discapacidad. Esta empresa es parte de un

---

<sup>3</sup> Definición de la OMS. <https://www.who.int/topics/disabilities/es/>

programa de inclusión laboral llamado “Trabajando junto a ti”, el cual lleva operando desde el año 2014 y ha sido llevado en conjunto con el CONADIS, el Ministerio de Trabajo entre otras entidades, con el fin de lograr y superar la cuota laboral de discapacidad (3%). Este programa funciona a través de convocatorias mensuales, con una selección de áreas ideales para el trabajo y capacitaciones para el personal, así como una fácil accesibilidad web. Cabe resaltar que, si bien la empresa está en proceso de alcanzar la cuota (a 2019 presenta 133 PCD de sus poco más de nueve mil trabajadores<sup>4</sup>), en algunos locales ya lo ha logrado como es el caso de Sodimac Oriente (Ucayali). El segundo caso es el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo, el cual, según su oficina de recursos humanos, para el año 2017 contaba con 919 trabajadores, de los cuales 45 trabajadores poseían alguna discapacidad, esta cifra representa un cinco por ciento por lo que cumple con lo establecido por la ley. Finalmente, el último caso es el de la constructora Aticsa Contratistas S.R.L. Dicha empresa está registrada desde el año 2016 como empresa promocional de discapacidad, lo cual significa que como mínimo un 30% de sus trabajadores son personas con discapacidad y el 80% de ellos tiene que trabajar en un área involucrada con el objeto social de la empresa. Esta empresa ha ido revalidando su registro año a año hasta el 2019 por lo que se mantiene constante en el número de PCD que trabajan en la empresa.

---

<sup>4</sup> Información recopilada del Reporte Anual de Sostenibilidad del 2019 de Sodimac.  
<https://www.sodimac.com.pe/static/categorias/contenidoEstatico/masdesodimac/responsabilidad-social/pdf/Reporte-de-sostenibilidad-2019-TMH.pdf>

### 3. ESTADO DE LA CUESTIÓN:

La situación laboral de las personas con discapacidad no ha sido reconocida por la ley hasta el año 1981 en donde se aplica la ley 23285 la cual es la primera ley que fomenta la participación laboral de personas con limitaciones físicas, sensoriales e intelectuales, al hacer que las empresas y entidades públicas posean un descuento en los impuestos sobre el monto íntegro de las personas con limitaciones que contrate. Ya en el año 99 ésta cambió a Ley General de Personas con Discapacidad<sup>5</sup> (LGPD) para que en 2012 se den las bases que conocemos ahora, siendo la principal novedad la cuota laboral correspondiente a un 3% para empresas privadas y 5% para entidades públicas. En un primer nivel, un grupo de autores analizan lo sucedido en el país, así José Cortez (2015) realiza un análisis sobre los cambios de la ley y el rol del Estado en cuanto a la implementación de políticas públicas, dicho autor argumenta que la estrategia del Estado en los últimos años ha girado en torno a políticas de acción positiva y programas de empleo temporal; no obstante, la principal razón que las empresas contraten a más PCD es la responsabilidad social empresarial muy por encima de la ley. Siguiendo esa línea, otro aporte interesante para contextualizar la situación es la de Palacios (2007) quien distingue 3 modelos que explican la percepción de la sociedad occidental sobre la discriminación: prescindencia, de rehabilitación y social (citado en José, 2015).

Por una parte, hay que tener en cuenta las limitaciones en la participación laboral más allá de la normativa del Estado, en este sentido se debe aclarar que las PCD no son un grupo homogéneo; es decir, poseen diferentes discapacidades, por lo que las decisiones de incorporación dependen de su tipo de discapacidad, así como el nivel educativo y una adecuada capacitación laboral (Huaman, 2019). Las ideas trabajadas por Huaman son importantes cuando se elabora un plan de inclusión, debido a que no se trata de insertar a PCD por insertar, sino que esta tiene que ser en un área de trabajo adecuada para que esta pueda desempeñar sin problemas el trabajo, si no fuera así y las

---

<sup>5</sup> A partir de ahora LGPD

empresas contrataran solo por cumplir la ley, no habría una inclusión real y por el contrario se reforzaría la exclusión. En esa línea uno de los planes de acción por parte del Estado en cuanto a fomentar la inclusión es el Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, como lo indica el Decreto supremo 007-2008 el PIO 2009-2018 “está orientado a contribuir a mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad por medio de la prevención, atención preferente, adopción de medidas de discriminación positiva y el fortalecimiento y la ampliación de los servicios existentes”. No obstante, hay autores que han estudiado los planes de la PIO a través de los años, siendo el primer análisis de la PIO en sus planes de 2003 y 2008, en donde se argumenta que la PIO no tiene una visión antidiscriminatoria, sino que hay un enorme vacío en la data sobre de la situación de las PCD, además que las PCD no son tomadas en cuenta y que la Comisión encargada del seguimiento de la PIO tiene una mala organización además de las limitaciones de información por parte de los propios funcionarios ( Del Águila, 2011) ; mientras que en un análisis más actual Cachay, Ibañez y Velarde (2018) analizan el funcionamiento de dicho plan, concluyendo que el PIO 2009-2018 no es eficaz, puesto que no tiene una estrategia clara y no hubo un plan conjunto entre ministerios, sino que por el contrario cada uno trabajo por su cuenta, tampoco se ha tomado en cuenta las demandas de las PCD, así como una falta de acciones de influyan de manera directa en el aumento de participación de las PCD en diversos desarrollos de su vida independiente. Estas razones evidencian como este plan tiene graves problemas de diseño, no incorpora las demandas de la población, sino que actúa según le parezca, no hay cooperación entre entidades públicas para la inclusión de las PCD.

En un análisis más centrado en las cuotas, Aragón e Hidalgo (2018) dan a conocer el panorama general del sistema de cuotas laborales para las PCD, siendo un gran aporte el análisis del actual sistema de fiscalización peruano, puesto que se revela una duplicidad de funciones entre el CONADIS y el SUNAFIL, ambos entes encargados de la fiscalización de las empresas y que velan por el cumplimiento de la ley; sin embargo, a pesar de que estos entes llevan operando desde hace un tiempo considerable y que la LGPD data ya de

hace algunos años, al 2018 no hubo empresas privadas sancionadas, por lo que se infiere que existe un mal funcionamiento y aplicación de la ley, además que la ley es inefectiva pues posee vacíos al permitir a las empresas justificarse de no contratar, justificación validada por ellas mismas.

Las implicaciones de la ley van mucho más allá de las cuotas ya que la inclusión de un empleado con discapacidad puede implicar un “ajuste razonable” por parte de la empresa o entidad, así Gricelda Ormeño (2019) da una primera aproximación hacia lo que implica la aplicación de ajustes razonables en base a lo establecido por la ley en el país, se concluye que es peligroso que la justificación o valoración de supuestos presentados para no aplicar dichos ajustes sean evaluados por la misma empresa; cuando este proceso evidentemente debería ser evaluado por una autoridad externa a esta deliberación.

Un segundo nivel corresponde a la literatura en la cual analizan la regulación laboral y el punto de vista de las empresas, en ese sentido algunos autores argumentan que la baja empleabilidad de las PCD se puede deber a la percepción o mirada médica que se tiene de las mismas; es decir, al ser consideradas como PCD se pone en duda su eficiencia laboral (Mareño, 2015), otros ponen abren el debate a analizar las responsabilidades del empleador y la lucha entre leyes, por un lado, la de libertad de empresa y por el otro el derecho a la no discriminación, en ese sentido Osorio (2018) analiza las leyes y lo que dice el Tribunal Constitucional concluyendo que si bien es cierto hay libertad del empleador en la dirección de la empresa, esta no debe recaer en la discriminación.

Otra visión corresponde a cierta resistencia a por parte de las empresas a una regulación mayor, si bien es cierto la inclusión suele ser “aceptada” el hecho de que muy pocas empresas en el país consigan la cuota mínima hace que esta postura sea cuestionada. Feliu (2019) argumenta como el rol del Estado debe incentivar el desarrollo e inversión de las empresas, no limitarlas e imponerles reglas excesivas. Dicho de otro modo, una regulación excesiva no ayuda a las empresas, la inclusión, regulación y protección pueden ser buenas siempre y cuando los controles no sean desmesurados; puesto que, un control

excesivo puede invitar a evadirlo (Feliu, 2019). Esto se ve ejemplificado en la diferencia entre empresas públicas y privadas puesto que la segunda tiene por objetivo el desarrollo individual de la empresa mientras que la primera se suele prestar para objetivos no económicos (Feliu, 2019). Siguiendo esa línea Tapia (2019) resalta la importancia del derecho a la libre empresa, siendo esta prácticamente un derecho fundamental. Los gobiernos estatistas suelen vulnerar este derecho e ir en contra del desarrollo de empresas que a su vez involucran cientos o miles de empleados y que se pueden ver afectados por regulaciones abusivas por parte del Estado (Tapia, 2019). Implícitamente ambos autores prefieren dejar a la responsabilidad social que tengan las empresas el tema de la inclusión social si eso significa que el Estado no aplicara medidas desmesuradas como podría ser imponerle cuotas que no reflejen la realidad.

Un segundo eje es el de la regulación laboral, este grupo de autores resalta el rol que debe tener el Estado frente a la libertad o regulación de las empresas. Por un lado, se argumenta a favor de una intervención del Estado para garantizar que las empresas cumplan con una responsabilidad social, en esa línea Ramiro (2016) declara como el contexto económico neoliberal de muchos Estados suele beneficiar a las grandes empresas y que a su vez estas logran desarrollar mecanismos para evadir las regulaciones. Ante esto el rol del Estado en la regulación se ve mermado, mecanismos como la negación del problema, la captura corporativa y la falsa idea de responsabilidad social son utilizados para limpiar su imagen ante la sociedad, así como evadir controles (Ramiro, 2016). Este autor resalta la necesidad de que el Estado intervenga, así como de no dejar todo a la responsabilidad social que tengan o no las empresas, puesto que en muchos casos no se respetan los derechos de las personas, dejarlo a decisión de las empresas sería ignorar el problema y que las empresas continúen actuando libremente. Otros autores argumentan a favor de una regulación del Estado, comparando la legislación de los países y como se ha avanzado; Pautassi, Faur y Gherardi (2004) resaltan la normativa sobre igualdad laboral entre hombres y mujeres a través de las políticas que ha tomado el Estado para lograr dicha igualdad laboral. Otro hecho importante es el de la flexibilización laboral, el cual refiere a que tan estricto o controlado se está,

detallando que en un contexto como el Latinoamericano una excesiva regulación conllevaría a el incumplimiento de la norma. De esto se infiere como a pesar de existir normativa de inclusión laboral en diferentes países, esta no siempre se llega a cumplir y en muchos casos la ley es ineficiente puesto que no contempla los prejuicios o cargas sociales que pueden surgir al momento de contratar. En esa línea, Weller (2009) argumenta como en el contexto globalizado actual existen mayores competencias y la necesidad de políticas flexibles para las empresas pero que a su vez protejan a los trabajadores, como respuesta surge el concepto de flexiseguridad, un modelo que se basa en políticas flexibles para las empresas pero que garanticen la seguridad del trabajador. Miyagusuku, Rosas y Tostes (2009) señalan como a partir de las políticas neoliberales de los años noventa hubo una mayor flexibilidad para las empresas; no obstante, la tasa de informalidad laboral y sub empleo sigue siendo bastante alta por lo que las políticas implementadas no han conseguido grandes cambios; se puede decir entonces que a pesar de haber cierta flexibilidad con las empresas, la falta de políticas reguladoras ha provocado la poca seguridad de los empleados, siendo la tasa de rotación alta y la inclusión baja. En ese contexto las políticas de protección laboral se vuelven necesarias, Beccaria y Maurizio (2013) recalcan la importancia para América Latina de adoptar políticas reguladoras de protección, teniendo en cuenta que es un continente caracterizado por lo informal y el desempleo, es vital garantizar políticas que promuevan el empleo formal, integración social, nivel de igualdad de oportunidades y continuidad en el empleo. Desde otro punto de vista hay que fijarse en quien fiscaliza a las empresas y entidades públicas, en el Perú esto queda muchas veces a cargo de la Contraloría o del Sunafil, Rozas y Bonifaz (2014) comentan acerca de el origen y dificultad de regular empresas estatales, al ser del sector público muchas veces se desconoce sobre quien cae la sanción o responsabilidad.

Finalmente, desde un punto de vista más amplio, la OIT articula un informe que busca promover la inclusión laboral de PCD en los países de América del Sur, esto a través del establecimiento de redes entre empresas, siendo Brasil el país que más avances ha logrado en cuanto a inclusión de las PCD, además, en

términos de cuotas, se establece un 10% para empresas estatales y privadas<sup>6</sup>. Un aporte interesante del caso brasileño es la elaboración de una Red Empresarial de Inclusión Social la cual busca promover la inclusión, además de relacionarse con los sindicatos, así como la elaboración de encuestas a las PCD para conocer su opinión sobre la inclusión que reciben (Regina, 2017). En Chile, se tiene a SOFOFA, la cual también es una red empresarial; por otro lado, en Perú, la red que se tiene fue una alianza en conjunto con el Ministerio del Trabajo, sin embargo, la ley cuenta con ciertos vacíos que generan confusión en las empresas y dificultan su implementación (Cabrera, 2017). Este documento sobre la OIT, asume claramente que las empresas cuentan con responsabilidad social y tienen interés en incluir a PCD, incluso si la ley dificulta las cosas. Otro informe de la Cepal, da a conocer a situación sobre la situación de los países de América Latina en torno a la responsabilidad social, esta se encuentra impulsada por dos organizaciones sin fines de lucro; la red EMPRESA y la red regional World Business Council for Sustainable Development, ambas organizaciones presentan redes entre países para promover la RSE, que si bien no presentan un patrón fijo en cuanto a políticas, existen temas comunes como el medio ambiente y la ética empresarial (Correa, Flynn, Amit, 2004). Este informe da cuenta que las practicas por parte de las empresas varían dependiendo del país, siendo que, en el Perú, la inclusión de personas con discapacidad aún no muestra un avance importante.

### 3.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y JUSTIFICACIÓN:

Teniendo en cuenta lo abarcado por la literatura, la pregunta central de investigación es ¿En qué medida es viable la ley en torno a la regulación laboral tanto en instituciones públicas como privadas en un contexto como el peruano? Mientras que una pregunta complementaria que aterriza en los casos sería: ¿Son los empresarios los que no desean cumplir las cuotas y ajustes necesarios o por el contrario es la ley que es desproporcionada para el contexto peruano? La relevancia de la pregunta central radica en el aporte general al tema sobre regulación laboral y responsabilidad social empresarial, mientras que existen

---

<sup>6</sup> Información de la OIT.

posturas a favor de una mayor regulación, existen otras que afirman que el asunto debe ser solucionado únicamente por la responsabilidad social, pues es el método más eficiente para lograr la inclusión. Por ello, al responder esta pregunta se está comprobando no solo si la ley es viable, sino que se verifica si en un contexto como el peruano es necesario que el Estado intervenga en la regulación o no.



#### 4. HIPÓTESIS:

La hipótesis de la investigación que responde a la pregunta central sostiene que el cumplimiento de la ley sobre inclusión laboral de PCD es viable solo para determinadas empresas con un grado de responsabilidad social alto y con los recursos necesarios para hacerlo, siendo que para la mayoría de empresas la ley es más bien un obstáculo, por lo que a modo general no es posible para todas las empresas el cumplimiento de cuotas. Por un lado, se determina que el problema viene de arriba (ley y Estado); bien es cierto que hay empresas y el propio Estado quienes han logrado incluir a personas con discapacidad, esperar a que todos los locales lo hagan es realmente difícil, por ejemplo en la misma empresa Sodimac, no todos los locales o sucursales han sido fiscalizados, en contraste existen algunos que cumplen con la cuota como el local de Sodimac Ucayali, se mantienen registrado como empresa que cumple la cuota mientras que otra sucursal no. Teniendo en cuenta que, de más de 7 mil empresas fiscalizadas, solo alrededor de 70 cumplen con la cuota, lo que representa un 1%. Si tenemos en cuenta el tamaño de algunas empresas y la brecha en cuanto al registro de las PCD (vital para contar dentro de la cuota) resulta muy complicado cumplirla a cabalidad y lo mismo con entidades públicas, si en la elaboración de la ley y los planes de igualdad no se tuvo en cuenta a dicho sector, no sorprendería que el Estado no esté preparado para afrontar los problemas que surgen al insertar al mercado laboral a una PCD. Por otro lado, están las empresas constructoras que son empresas promocionales de discapacidad y que, a diferencia de empresas grandes con más de 1000 empleados, estas si se ven en la posibilidad de contratar a personas con discapacidad. Cabe resaltar que las pequeñas empresas, de tener menos de cincuenta trabajadores, no tienen la obligación de cumplir con la cuota, lo cual le puede dar un mayor margen de acción pues no se encuentra con la presión de cumplirla.

## 5. MARCO TEÓRICO:

Para este trabajo, la implementación de la ley, así como la responsabilidad social de las empresas necesitan de un análisis que determine los factores que impiden o que permiten que sean aplicables, por ello es necesario establecer tanto los desafíos que presenta la ley como al ser implementada por las empresas. Para eso, esta investigación se apoya en dos grandes enfoques, el primero es el enfoque top down, el cual analiza la implementación de políticas públicas (en este caso la ley) desde la estructura que la sustenta, es decir, la problemática que envuelve a la misma ley y a los actores que la emiten. Un primer acercamiento lo dan Van Meter y Van Horn quienes presentan un modelo sistémico de este proceso, teniendo en cuenta a los recursos destinados a la política, a los actores que la implementan, así como las decisiones de dichos autores (Van Meter y Van Horn, 1975, como se citó en Sabatier y Mazmanian, 1993). Esta mirada es interesante puesto que los autores se centran en la ley y como se tiene o no los recursos y el interés de los actores políticos para implementarla, lo cual es similar a el caso de inserción laboral. En el caso peruano es la ley parece ocurrir esto; sin embargo, el trabajo se centra en la implementación por parte de los actores, para lo cual la teoría sobre la tratabilidad del problema de Sabatier y Mazmanian (1993) se vuelve central. El modelo que presentan tiene en cuenta el cómo la ley puede afectar a actores privados, lo cual se ajusta a la perfección con los casos tratados. Para identificar la viabilidad, es importante conocer los factores que condicionan el éxito de la ley, pues ahí se comprueba si el problema se relaciona más al Estado (involucra a entes fiscalizadores y la ley) o a las empresas; estos factores son divididos en tres categorías como lo son “la tratabilidad del problema, la propia capacidad de la ley para articular su implementación y la intervención de las variables relacionadas a la política” (Sabatier y Mazmanian, 1993, p. 329). La tratabilidad del problema puede entenderse como los factores que determinan la eficacia de su implementación, conocer dicha tratabilidad nos permite elaborar una hipótesis sobre si la ley planteada podrá ser aplicable exitosamente o no.

Un segundo enfoque en el cual se basa la hipótesis es en el de responsabilidad social (o responsabilidad social empresarial); este concepto definido en el marco conceptual, resalta la importancia de las decisiones empresariales, pues estas tienen un impacto directo en la sociedad (Orozco, Acevedo y Acevedo, 2013); la RSE<sup>7</sup> suele presentar una dualidad en su entendimiento, mientras que, para autores como Friedman, el hecho de que la RSE tenga un compromiso o un deber social representa un discurso socialista más que la RES en sí (Friedman, 1953, como se citó en Bour, 2012), otros autores como Bowen, detallan que efectivamente las empresas no solo son entes que buscan maximizar sus beneficios, sino que buscan aportar a la sociedad, puesto que los empresarios se preocupan por cómo puede afectar sus decisiones empresariales a la comunidad (Bowen, 1953, como se citó en Bour, 2012). Esta investigación se apoya más en la segunda idea, puesto que, a pesar de las dificultades con la ley, existen algunas empresas que han logrado cumplir con la cuota e ir más allá, para lo cual una posible explicación es que posean cierta responsabilidad social. Si la RSE pasa más por un concepto u otro dependerá del análisis que se haga sobre la viabilidad de la ley.

---

<sup>7</sup> Responsabilidad social empresarial

## 6. METODOLOGÍA:

Esta investigación corresponde a un diseño cualitativo, pues siguiendo a Mahoney y Goertz “una investigación cualitativa busca analizar las causas de un determinado caso en específico” (2006, 232), partiendo de esa idea, lo que busca esta tesis es comprobar la viabilidad de la ley a través de tres casos en específico, para ello se analizará las causas que llevaron a los casos a tener éxito cuando lo normal es que no se cumpla con la cuota, que se desconozca y que no haya interés en aplicarla. Otro requisito por el cual el diseño es cualitativo es porque a coste de analizar pocos casos, se consigue una gran profundidad en dicho análisis, esto requiere conocimiento de los casos y una selección intencional. Es importante señalar que, a pesar de trabajar con tres casos, esta investigación sigue siendo un estudio de caso puesto que como señala Gerring (2004) existen diferentes tipos de estudios de casos, estos pueden contener más de uno, esto para dar luz sobre una serie de casos más amplia. Otro aspecto importante es la representatividad de los casos, Gerring y Cojocarú (2015) hacen hincapié en la forma en cómo se seleccionan los casos, siendo uno de los criterios la representatividad de casos típicos que pueden simbolizar características de un conjunto más amplio. Si bien es cierto los casos seleccionados son atípicos, los problemas que se analizan en la inserción laboral son aplicables a diversas empresas y entidades. Además, al ser una muestra exitosa, se analizará si su éxito puede ser aplicado a diversas empresas y entidades públicas.

Se ha seleccionado a dos empresas privadas y una entidad pública que representan casos éxitos de implementación (casos atípicos) para poder evaluar cómo han conllevado los problemas en el proceso de la implementación. A través de estos tres casos particulares se busca llegar a una explicación general; por ello, es importante que los tres casos seleccionados no pertenezcan a un solo rubro, sino que sean distintos entre sí pero que cumplan con los criterios de selección. El primer criterio tiene como requisito que en los casos seleccionados se muestre interés por parte de las empresas en incluir a las PCD. Dicho interés se ve manifestado por el cumplimiento de la ley en un periodo de por lo menos

un año (desde la aplicación de la ley). Esto debido a que las fiscalizaciones y la ley son relativamente recientes y por lo tanto no se manejan muchos registros. El segundo criterio de selección refiere a que los casos tienen que ser diferentes entre sí, como ya se ha mencionado es importante que pertenezcan a diferentes rubros para poder generalizar las explicaciones finales.

Para lograr la profundidad necesaria sobre el conocimiento del caso, la recopilación de fuentes tendrá por un lado fuentes primarias, las cuales serán fundamentales para el desarrollo de investigación, en esta se incluyen entrevistas semi-estructuradas a los actores encargados directamente de la inserción laboral, así como la revisión de investigaciones y tesis recientes que daten sobre la problemática que envuelve a la inserción laboral de las PCD. Por otro lado, se tiene fuentes secundarias, como lo son los libros o artículos académicos, así como el enfoque teórico sobre el cual se va a apoyar esta investigación. La variable independiente viene a ser el aspecto legal y normativo de la inclusión laboral de las PCD, es decir, las cuotas; mientras que la variable dependiente es la inserción laboral por parte de las empresas a las PCD. Esta puede ser vista como una relación causa-efecto, puesto que la falta de una ley efectiva produce un efecto negativo en las empresas.

Con respecto al mapeo de actores, este se dividirá en tres grupos, la primera corresponde a los actores de las áreas de investigación y fiscalización de la ley, siendo el CONADIS el ente encargado de dicha labor. Se entrevistará a José Pinto Olivares, director de la Dirección y Registro, a Juan Carlos Rivero, por ser el director de la Dirección de Políticas en Discapacidad y a Rossana Milagros Aritza por ser la directora de la Unidad de Recursos Humanos. Estos tres actores pueden aportar a aclarar las dudas en cuanto a los problemas que tiene este ente para fiscalizar, así como dar a conocer las políticas de inclusión que se maneja tanto en el Estado como en las empresas, estos actores también servirán para conocer la situación en el Ministerio del Trabajo, puesto que el CONADIS supervisa las políticas aplicadas en esta materia. Un segundo grupo corresponde a los actores pertenecientes a la empresa Sodimac, para ello se entrevistará a Ana Paola Luperdi, quien es la Jefa de Selección de Personal y Desarrollo y a Lynette Peralta, la cual es Analista de Selección. Ambas son

encargadas directas del programa Trabajando Junto a Ti. En el último grupo se encuentra los actores de la empresa constructora Aticsa Contratistas. Esta al ser más pequeña cuenta con un número limitado de actores, por lo que se entrevistará a los representantes legales encargados, Christian Barrantes Centurión y Karina Carrión Ruiz como Gerentes y Liliana Mantilla Falcón como Gerente General.

Para llevar a cabo el trabajo, primero se determinará los problemas existentes a través de la revisión de fuentes primarias y fuentes secundarias, luego se corroborará la información con las entrevistas, para determinar si la problemática es la misma. A su vez, se hará un contraste entre los problemas encontrados tanto en la ley como en su aplicación con el fin de establecer la viabilidad de incluir a personas con discapacidad. Para ello el enfoque de Sabatier y Mazmanian, serán el eje principal por el cual se guiará la investigación. El modelo que propone es especialmente útil pues no solo advierte sobre los factores que estructuran una ley, sino que analiza como la ley puede modificar el comportamiento de actores privados, lo cual corresponde con el análisis que pretende esta investigación. También se utilizará los conceptos de Bowen sobre responsabilidad social, para determinar el grado de responsabilidad que tienen las empresas en la inclusión laboral.

El plan será llevado a cabo en dos partes, mientras que en Seminario de tesis 1 se realizará el recojo de información a los actores mapeados, así como complementar la investigación con nuevas teorías e informes que se descubran mientras se ahonda más en el tema; en Seminario de tesis 2 se realizará la comprobación de la hipótesis en base a la información recopilada y se determinará la viabilidad de la inserción laboral de las PCD, aportando al debate sobre si la problemática pasa por una mayor regulación o por falta de RSE de las empresas.

## 7. CONCLUSIONES:

La literatura que gira en torno al debate entre la regulación y la flexibilización es muy amplia, así como los trabajos sobre la problemática en la inserción laboral de personas con discapacidad en el país. A pesar de esto, los trabajos sobre discapacidad no hacen un esfuerzo por analizar el cumplimiento de la ley a partir del propio lugar de implementación (la empresa), esto sumado a la utilización de un enfoque top down para determinar la viabilidad en un tema más amplio como lo es la regulación laboral, hace que esta tesis adquiera relevancia, puesto que este método puede ser utilizado para determinar diversos aspectos relacionados a la regulación laboral (por ejemplo a las cuotas de género o políticas de maternidad).



## 8. BIBLIOGRAFÍA:

- Aragón, C y Hidalgo, P. (2018) La cuota de empleo de personas con discapacidad y su incidencia en el mercado laboral peruano. (Tesis de Maestría). Recuperada de: [https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/624471/Arag%C3%B3n\\_nc.pdf?sequence=1&isAllowed=ycomo](https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/624471/Arag%C3%B3n_nc.pdf?sequence=1&isAllowed=ycomo)
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2013). Hacia la Protección Social Universal en América Latina. Una Contribución al Debate Actual. *Revista Problemas del Desarrollo*, 177 (45)
- Bour, E. (2012). Responsabilidad Social de la Empresa Análisis del concepto. *Estudios Económicos*. Vol. XXIX (N.S.), N° 59
- Cabrera, J. (2017). Promover el empleo de las personas con discapacidad a través de redes empresariales en materia de discapacidad. Una perspectiva de cooperación Sur-Sur.
- Cachay, G; Ibañez, F y Velarde, C. (2018) El plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 2009-2018: una mirada desde la gerencia social para la participación democrática, el ejercicio de la vida independiente y el acceso a la comunicación e información como acciones del plan (Tesis para obtener el grado de Magister). Recuperada de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12052>
- Correa, Flynn, Amit (2004). *Responsabilidad Social Corporativa en América Latina: una visión empresarial*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cortéz, J (2015) Análisis de las principales medidas implementadas por el Estado peruano para promover el acceso al empleo de las personas con discapacidad. (Tesis para optar el grado de magister). Recuperada de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6903>
- Decreto Supremo 007-2008. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Aprueban Plan de Igualdad para las Personas con discapacidad 2009-2018 y conforman Comisión Multisectorial Permanente de su monitoreo y seguimiento. 2008.
- Del Águila, L. (2011) Análisis y evaluación del plan de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: aportes de la gerencia social para mejorar las políticas de discapacidad en el Perú (Tesis para obtener el grado de Magister). Recuperada de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/1380>

- Faur, Gherardi, Pautassi (2004). *Legislación laboral en seis países Latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Feliu Justiniano, M. (2019). El Estado y la empresa privada. *Política. Revista de Ciencia Política*, (13), pp. 47-58.
- Gerring, John, y Lee Cojocarú: "Case Selection: A Diversity of Methods and Criteria". Draft, 2015.
- Gerring, John. 2004. "What Is a Case Study and What Is it Good For?". *American Political Science Review* 98(2): 341-354.  
[https://ojs.ehu.eus/index.php/Lan\\_Harremanak/article/view/16104](https://ojs.ehu.eus/index.php/Lan_Harremanak/article/view/16104)
- Huaman, C. (2019) Determinantes de la participación laboral de las personas con discapacidad en el mercado laboral peruano. (Tesis de licenciatura). Recuperada de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/15382>
- Ley N° 23285. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 17 de octubre de 1981.
- Ley N° 24067. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 12 de enero de 1985.
- Ley N° 27050. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 6 de enero de 1999.
- Ley N° 29973. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 24 de diciembre de 2012.
- Mahoney, James y Gary Goertz. 2006. "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research." En: *Political Analysis*, 14: 227-249.
- Mareño, M. (2015) Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas. Algunas reflexiones para un debate necesario. *Trabajo y Sociedad* N 25.
- Miyagusuku, Rosas y Tostes (Ed.). (2009). *El nuevo escenario laboral latinoamericano, regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Buenos Aires, Argentina, siglo 21 editores.
- Ormeño, G (2019) Los ajustes razonables como condición de trabajo para los trabajadores con discapacidad en el sector privado (Tesis para optar a segunda especialidad). Recuperada de [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16081/ORME%c3%91O\\_TERREROS\\_GRICELDA\\_25\\_04\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16081/ORME%c3%91O_TERREROS_GRICELDA_25_04_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Orozco, Y. V. D., Acevedo, M. C., & Acevedo, J. A. R. (2013). Responsabilidad Social Empresarial: Teorías, índices, estándares y certificaciones. *Cuadernos de administración*, 29(50), 196-206.
- Osorio, C. (2018) El despido laboral discriminatorio basado en la condición de discapacidad del trabajador en el Perú (Tesis para optar a segunda especialidad). Recuperada de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12524>
- Ramiro, P. (2016). Resistencias, regulaciones y alternativas: de las estrategias empresariales a las propuestas de transición. *Lan Harremanak - Revista de Relaciones Laborales*, 0(33). Recuperado de [https://ojs.ehu.eus/index.php/Lan\\_Harremanak/article/view/16104](https://ojs.ehu.eus/index.php/Lan_Harremanak/article/view/16104)
- Regina, A. (2017). Promover el empleo de las personas con discapacidad a través de redes empresariales en materia de discapacidad. Una perspectiva de cooperación Sur-Sur.
- Rocha, J. L. T. (2013). LA LIBRE EMPRESA COMO DERECHO HUMANO.
- Rozas y Bonifaz (2014). *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Sabatier, A & Mazmanian, D (1993) "La implementación de la Política Pública: un marco de análisis" (PP. 323-372) en: Aguilar, LF (Comp) (1993) *La implementación de las políticas*) Miguel Ángel Porrúa, México DF
- Speziani, H. (22 de enero de 2013) Inclusión y discapacidad. Recuperado de <https://www.confiep.org.pe/noticias/articulos-de-opinion/inclusion-y-discapacidad/>
- Weller, J. (2009). *El nuevo escenario laboral latinoamericano, regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Buenos Aires, Argentina, siglo 21 editores.