



NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-2817

Trabajo incluyente

Aprendizajes del piloto de inserción de personas con discapacidad del Programa de Apoyo al Empleo

Manuel Urquidi
María Delina Otazú
Solange Sardán

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Mercados Laborales

Diciembre de 2023



Trabajo incluyente

Aprendizajes del piloto de inserción de personas con discapacidad del Programa de Apoyo al Empleo

Manuel Urquidi
María Delina Otazú
Solange Sardán

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Mercados Laborales

Diciembre de 2023

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Urquidi, Manuel.

Trabajo incluyente: aprendizajes del piloto de inserción de personas con discapacidad del Programa de Apoyo al Empleo / Manuel Urquidi, María Delina Otazu, Solange Sardán.

p. cm. (Nota técnica del BID ; 2817)

Incluye referencias bibliográficas.

1. People with disabilities-Economic aspects-Bolivia. 2. People with disabilities-Social aspects-Bolivia. 3. Labor market-Bolivia. 4. Social integration-Bolivia. I. Otazu, María Delina. II. Sardán, Solange. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales. IV. Título. V. Serie.

IDB-TN-2817

Clasificación JEL: I38, J71, J78, J83, J88.

Palabras claves: personas con discapacidad, intermediación laboral, mercado laboral, discriminación, inclusión laboral, inclusión social.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO

(<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



**Trabajo incluyente:
Aprendizajes del piloto de inserción de personas con discapacidad del
Programa de Apoyo al Empleo***

Manuel Urquidi, Delina Otazu y Solange Sardán

Este documento recopila la experiencia del piloto de inserción laboral para Personas con Discapacidad del Programa de Apoyo al Empleo II (PAE)¹, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y ejecutado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social de Bolivia. El análisis se lleva a cabo mediante tres metodologías: una sistematización de la experiencia, un estudio cualitativo y un estudio cuantitativo.

La sistematización de la experiencia se enfoca en un análisis crítico y reflexivo que busca comprender los procesos, contextos y resultados de la experiencia. Su objetivo es identificar lecciones que puedan ser útiles para futuras intervenciones. Para lograrlo, se llevaron a cabo entrevistas con las autoridades nacionales a cargo del programa, el personal operativo en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, así como con beneficiarios y empleadores.

El estudio cualitativo se enfoca en la recopilación y análisis de datos cualitativos, como entrevistas, observaciones y testimonios a través de entrevistas. Su objetivo es explorar las percepciones, experiencias y opiniones de las personas involucradas en el programa en base a un cuestionario.

Por otro lado, el estudio cuantitativo se basa en la recopilación y análisis de datos, como estadísticas, indicadores y cifras numéricas. El objetivo es proporcionar una visión más objetiva y cuantificable de los resultados, impacto y alcance del programa, permitiendo una evaluación más precisa y comparativa.

Estos tres enfoques complementarios permiten una visión integral de la experiencia del Piloto para Personas con Discapacidad, abarcando tanto aspectos subjetivos y contextuales, como datos objetivos y cuantificables.

Clasificación JEL: I38, J71, J78, J83, J88.

Palabras claves: personas con discapacidad, intermediación laboral, mercado laboral, discriminación, inclusión laboral, inclusión social.

* Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores. Agradecemos los valiosos comentarios de Liliana Serrate, Nicolas Campos, y Mónica Pacheco; las revisiones técnicas y comentarios de Suzanne Duryea.

¹ [Proyecto BO-L1121 ejecutado bajo el contrato de préstamo 3822/BL-BO.](#)

Trabajo incluyente: Aprendizajes del piloto de inserción de personas con discapacidad del Programa de Apoyo al Empleo*

Introducción

La región de América Latina y el Caribe enfrenta un desafío significativo en cuanto a la inclusión y equidad de las personas con discapacidad en el ámbito laboral. En la región, aproximadamente 85 millones de personas, o el 13% de la población de la región tiene algún tipo o grado de discapacidad (Duryea et al., 2019). De acuerdo a estas cifras 1 de cada 3 hogares tendría al menos una persona con discapacidad (Banco Mundial, 2021). Adicionalmente, Berlinski, Duryea y Perez-Vincent (2021) estiman que entre 2020 y 2050 el número de personas con discapacidad se incrementará aproximadamente en 60 millones.

Como es de esperarse, la tasa de prevalencia de discapacidad en la región es 4 a 6 veces superior en personas entre los 60 y 69 años de edad cuando se compara con la tasa entre aquellos que están entre 20 y 30 años de edad. Además, tiende a existir un mayor número de mujeres que viven con discapacidad, y existe también una mayor prevalencia entre las personas que pertenecen a pueblos indígenas. Esta tasa es también mayor para las personas de ingresos más bajos (Duryea et al., 2019). De acuerdo con Pinilla-Roncancio y Gallardo (2023), en Bolivia una mayor proporción de Personas con discapacidad vive en áreas rurales comparado con el área urbana (30% vs 20%).

Las personas con discapacidad enfrentan barreras significativas de inclusión. Son más propensas a vivir en hogares pobres, en barrios informales, y a tener menos años de educación. Además, tienden a estar fuera del mercado laboral, y cuando sí participan en este, lo hacen con salarios menores y en condiciones de informalidad (Duryea et al., 2019). Adicionalmente la infraestructura urbana no es la adecuada en muchas ciudades de la región o no considera las distintas discapacidades en su diseño (ver por ejemplo Tascon Valencia, J. et al., 2023).

Esta falta de inclusión se ve reflejada también en el hecho de que 1 de cada 5 hogares que viven en extrema pobreza en la región tenga al menos una persona con discapacidad y en que 7 de cada 10 hogares con personas con discapacidad sean vulnerables a la pobreza. La situación en Bolivia es particularmente desafiante. Un hogar con una personas con discapacidad en Bolivia tiene un 3% más de probabilidad de ser extremadamente pobre y un 6,2% más de probabilidad de ser pobre monetariamente. Estas cifras se incrementan notablemente cuando al menos un miembro del hogar se identifica como indígena o afrodescendiente, con un aumento del 11,1% (Banco Mundial, 2021).

La educación es un factor crucial en la inclusión, especialmente la laboral. De acuerdo a Pinilla-Roncancio y Gallardo (2023) cada año de educación adicional

incrementa la probabilidad de que las personas con discapacidad estén empleadas. A pesar de eso, a nivel regional, el promedio de niños con discapacidad que no asisten a la primaria es cuatro veces mayor que el de niños sin discapacidad. Estos tienen también un 24% menos de probabilidad de recibir estimulación temprana y un 49% menos de probabilidad de atender alguna vez al colegio (Berlinski, Duryea y Perez-Vicent, 2021). En Bolivia, la probabilidad de asistir al colegio se reduce en un 9% entre aquellos niños de 6-17 años con discapacidad y en un 6,7% cuando tienen entre 18-25 años (Banco Mundial, 2021). Además, en Bolivia, las Personas con discapacidad tienen en promedio 4 años menos de educación que las personas sin discapacidad (Pinilla-Roncancio y Gallardo, 2023).

En el ámbito laboral, las personas con discapacidad enfrentan desafíos que se suman a esa falta de habilidades, que es de por sí ya un reto para el acceso a empleo de calidad. Una de cada dos cabezas de hogar con discapacidad es inactiva (Banco Mundial, 2021). Además, las mujeres con discapacidad tienen menos probabilidad de estar empleadas en comparación con las mujeres sin discapacidad (Pinilla-Roncancio y Gallardo, 2023). Los mismos autores que llegaron a dicha conclusión calculan un Índice de Oportunidades Laborales y encuentran que las personas con discapacidad tienen menos oportunidades de empleo en comparación con las personas sin discapacidad². Estas diferencias son resultado de menores niveles de cobertura del empleo y también tienen mayores diferencias dentro de los subgrupos, como género, tipo de discapacidad, edad, etc. Esta disparidad también se refleja en los salarios, las personas con discapacidad ganan entre un 6 y un 11% menos por el mismo trabajo que otros trabajadores de la región (Banco Mundial, 2021). En Bolivia, el Banco Mundial (2021) estima que una Personas con discapacidad gana un 8,3% menos que una persona sin discapacidad; si además es mujer, la diferencia desfavorable es de 16,8%, y si pertenece a alguna etnia o raza minoritaria, la diferencia negativa es de 20,2%.

La legislación en muchos países de América Latina, incluido Bolivia, promueve los derechos laborales de las personas con discapacidad. Sin embargo, la implementación y la perspectiva con la que se aborda la discapacidad en estas leyes a menudo no favorecen una inclusión real. Por ejemplo, en Bolivia, a pesar de que la Ley General Para Personas con Discapacidad adopta un enfoque social, la Ley General del Trabajo aún considera la discapacidad como un obstáculo para acceder al empleo (Pinilla-Roncancio y Rodríguez Caicedo, 2022).

Este contexto general explica también por qué el 15 de octubre de 2022 la Defensoría del Pueblo en Bolivia reclamó mayor acción estatal, a través de políticas públicas concretas, para garantizar los derechos de las personas con

² Al igual que el Human Opportunity Index, el Índice de Oportunidades Laborales elaborado por Pinilla-Roncancio y Gallardo (2023), mide las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad a través de dos subíndices. El primero, que captura la cobertura, mide la cantidad de personas con discapacidad que acceden a trabajos, mientras que el otro captura las diferencias entre subgrupos como mujeres, tipo de discapacidad, edad, etc.

discapacidad. Según un comunicado público de esta organización, entre la gestión 2020 a septiembre de 2022, "el Sistema de Servicio al Pueblo de la institución defensorial registró un total de 1.654 casos referidos a vulneraciones a derechos de las personas con discapacidad". En el mismo comunicado se asegura que los derechos más denunciados son los derechos laborales con 312 casos (Defensoría del Pueblo, 2022).

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de Naciones Unidas reconoce que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (UN, 2008). Esto significa que la discapacidad no reside en el individuo y en sus capacidades funcionales, sino en el entorno físico y social que lo acompañan.

Así pues, la situación laboral de las personas con discapacidad en la región, y en Bolivia en particular, refleja las desigualdades estructurales persistentes. A pesar de avances legislativos, las barreras culturales, educativas, físicas y económicas continúan limitando sus. Es esencial abordar y enfrentar estas desigualdades para garantizar una inclusión real y equitativa en el mercado laboral, sin embargo las acciones de respuesta deben en muchos casos intentar responder a un problema sin la posibilidad de cambiar aspectos estructurales, y ese fue el caso del piloto de inserción laboral de personas con discapacidad que se incluyó en el diseño y ejecución del Programa de Apoyo al Empleo II.

En 2017, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia acordó con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el contenido de un proyecto piloto para promover la inserción laboral de personas con discapacidad que sería ejecutado en el marco del Programa de Apoyo al Empleo II, (PAE). Este piloto recogía los aprendizajes del trabajo del BID con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social en el marco del Programa de Apoyo al Empleo (BO-L1051; Contrato de Préstamo 2365/BL-BO) que apoyó la capacitación in situ de 241 personas con discapacidad, de las cuales 47 culminaron con una inserción laboral (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, 2017).

La segunda etapa del PAE y en particular el piloto, enfrentaron además un complejo marco político y social durante el 2019 en Bolivia, sumado a la pandemia de la COVID-19 a partir de marzo del 2020, pero sus aprendizajes y logros en este contexto requieren un análisis que permita su réplica y escalabilidad futura. Este análisis reconoce que los equipos operativos han logrado lógicas de trabajo que les permitieron atender la diversidad de condiciones que experimentan las personas con discapacidad y las barreras tangibles e intangibles con las que se pueden encontrar, aún en un contexto complejo como el mencionado.

Situación laboral en Bolivia de las personas con discapacidad

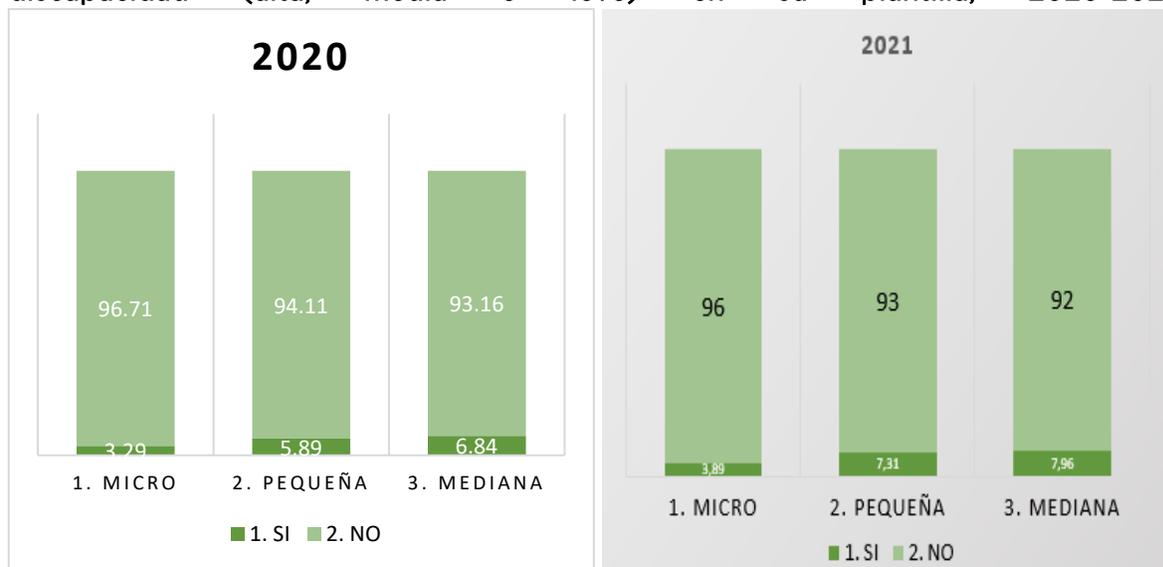
El piloto operó entre 2018 y 2022. En ese mismo periodo la Defensoría del Pueblo en Bolivia publicó varios informes sobre el contexto de las personas con discapacidad en el país. Según datos del Sistema del Programa de Registro Único

Nacional de la Persona con Discapacidad del Ministerio de Salud y el Instituto Boliviano de la Ceguera, IBC, en 2019 se registraban 95.884 personas con discapacidad, de las cuales el 45% son mujeres y 55% varones; de total de ellas, el 51% tiene una discapacidad grave, el 28% moderada, el 15% muy grave y el 6% padece una discapacidad leve; mientras que el 38% tiene discapacidad física-motora, el 29% intelectual, y el 15% múltiple.

La misma organización aseguró en 2022 que se requiere una mayor acción estatal con políticas públicas concretas para garantizar los derechos de las personas con discapacidad, incluidos los derechos laborales. Según los datos registrados entre la gestión 2020 a septiembre de 2022, el Sistema de Servicio al Pueblo de la institución registró un total de 1.654 casos de vulneraciones de los derechos de las personas con discapacidad. Las principales denuncias fueron vulneraciones a los derechos laborales.

La normativa del país muestra que el Estado ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de esta población; sin embargo, son permanentes las demandas por la otorgación de fuentes laborales dignas. Una encuesta realizada por el BID y el PNUD en 2020 y 2021 para determinar el impacto de la COVID-19 identifica que el porcentaje de Micro, Pequeñas y Medianas empresas que tienen alguna persona con discapacidad en su personal es bajo: menos del 10% de las empresas.

Figura 1: Proporción de empresas que declararon tener al menos una personas con discapacidad (alta, media o leve) en su plantilla, 2020-2021.



Fuente: Encuesta SEIA Empresas-PNUD, 2020 & Encuesta Impacto COVID Empresas 2021-BID.

Esta falta de participación en el personal de las empresas es indicativa de retos de inclusión y equidad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito laboral

El Programa de Apoyo al Empleo en Bolivia

La primera etapa del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) fue aprobada por el BID en 2011³ para apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social de Bolivia en la implementación de políticas activas de empleo en un contexto de bajo acceso a empleo asalariado, baja participación del sistema de pensiones (informalidad laboral) y por el uso de métodos de búsqueda de empleo a través de redes familiares, que no conducen a igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

"Entre 2012 y 2017, se registraron casi ochenta mil buscadores de empleo y más de treinta y cinco mil oportunidades laborales (vacantes) en el Servicio Público de Empleo de Bolivia (SPEBO). La mejora de la cobertura estuvo acompañada por la inclusión de personal especializado en orientación laboral, lo que permitió pasar de una bolsa de empleo a un SPEBO con no solo un mayor número de buscadores de empleo, sino también una mayor variedad de perfiles ocupacionales, incluyendo un 35% de buscadores de empleo con perfiles técnicos y profesionales. El programa también promovió la inserción laboral de jóvenes y mujeres en oportunidades laborales, representando estos grupos alrededor del 85% respectivamente. El 21% de los beneficiarios tenían hijos, y la mitad de ellos eran padres o madres solteros." (Urquidi, 2020)

Considerando los resultados de la primera etapa, el Estado Plurinacional de Bolivia solicitó al BID una segunda etapa del programa⁴. En ese marco se firmó en 2017 el Contrato de Préstamo 3822/BL-BO con el objetivo de contribuir a la financiación y ejecución del Programa de Apoyo al Empleo en su segunda etapa.

El Programa definió dos componentes clave para mejorar las oportunidades laborales en Bolivia. En el Componente 1, se trabajó en mejorar la cobertura y posicionamiento del Servicio Público de Empleo en Bolivia (SPEBO). Esto implicó acciones para fomentar la inserción laboral de jóvenes, personas con discapacidad y mujeres, así como estrategias para reducir la discriminación. Además, se coordinaron esfuerzos con otros actores clave en el mercado laboral.

En el Componente 2, se enfocaron en mejorar los servicios para personas en búsqueda de empleo y diversificar la oferta del Programa de Apoyo al Empleo. Las acciones incluyeron la optimización de los procesos internos del SPEBO, la implementación de un sistema de intermediación laboral y el fortalecimiento de la oferta de servicios. Esto último implicó orientación vocacional, capacitación in situ en unidades económicas, cursos cortos y apoyos económicos. Además, en el marco de este componente se implementaron pilotos específicos para mejorar la inserción laboral de mujeres, personas con discapacidad y jóvenes, ofreciendo

³ <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/BO-L1051>

⁴ <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/BO-L1121>

diversas formas de capacitación y apoyo económico según las necesidades de cada grupo.

El piloto de inserción laboral de personas con discapacidad

Los documentos del proyecto señalan que el piloto estaría orientado a personas con discapacidad y ofrecería apoyos económicos para capacitación in situ de hasta seis meses, cursos en aula asociados a esta capacitación y a los requerimientos de la vacante cuando fueran necesarios y estuvieran disponibles; y, de ser necesarias, adaptaciones en el puesto de trabajo. La mayor duración de la capacitación in situ se basó en la experiencia de inserción laboral de personas con discapacidad durante la primera etapa del PAE. Esa primera experiencia fue también la que permitió establecer los objetivos y componentes de este nuevo piloto.

El objetivo general acordado fue "dinamizar la intermediación e inserción laboral de personas con discapacidad en empleos de calidad en el sector privado" dado que en paralelo el MTEPS estaba coordinando la inserción laboral de personas con discapacidad en entidades del estado, pero no se preveía el uso de subsidios de capacitación para la misma dado que esas inserciones eran financiadas completamente con fondos públicos. Para el piloto se plantearon también dos objetivos específicos destinados a mejorar las habilidades, conocimientos y cualificaciones oportunas de las personas con discapacidad; mejorar los servicios de intermediación laboral para esta población dentro del Estado; coordinar con organizaciones de la sociedad civil que venían trabajando con el sector y; finalmente, sensibilizar a las empresas (unidades económicas) sobre su responsabilidad social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, 2017).

Se establecieron tres componentes: 1. Fortalecimiento de la oferta para la inserción laboral de personas con discapacidad. 2. Implementar procesos de intermediación e inserción laboral. 3. Implementar procesos de concientización y acercamiento a empresas y organizaciones de personas con discapacidad.

El primer componente se enfocó en fortalecer las oportunidades laborales para las personas con discapacidad. Esto implicó la ampliación del tiempo de los apoyos económicos para la capacitación in situ, brindando un período extendido de hasta seis meses en comparación del apoyo de hasta tres meses que recibirían los buscadores de empleo en general. Además, se podrían implementar cursos en aulas adaptados a las necesidades de las vacantes y de las personas con discapacidad en colaboración con Organizaciones No Gubernamentales y otras asociaciones, asegurando una formación específica y relevante⁵. A pesar de las

⁵ En paralelo, el programa implementó una línea de trabajo similar para tutores de personas con discapacidad. Los beneficiarios de esta línea de trabajo también percibían un apoyo de hasta seis meses, pero no se contemplaron dentro de la meta del piloto, sino que se financiaban y contabilizaban por separado. La referencia a los tutores o guardianes legales se basa en la definición proporcionada por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), adoptada por las Naciones Unidas en 2006. Según esta convención,

limitaciones administrativas y normativas en la ejecución, el programa planteó la posibilidad de realizar adaptaciones en el entorno laboral según fuera necesario, para garantizar un ambiente de trabajo inclusivo y accesible.

El segundo componente se centró en establecer procesos de intermediación laboral sólidos y efectivos. Esto implicó la optimización de los procedimientos internos del servicio público de empleo para coordinar servicios y gestionar en función del rendimiento. Se proponía desarrollar un sistema de perfilamiento para orientar los servicios a buscadores de empleo y empresas según sus necesidades y nivel de vulnerabilidad. Además, se diseñó un esquema de integración de servicios e intervenciones con otros actores relevantes del mercado laboral, que deberían ser facilitados mediante la implementación de un sistema informático de intermediación laboral. Este componente no llegó a concretar acciones específicas debido en parte a problemas sociales en 2019 y a los impactos de la pandemia y sus efectos a nivel operativo en el programa a partir de marzo de 2020.

Finalmente, el tercer componente se centró en crear conciencia y fomentar la colaboración entre empresas, organizaciones y las personas con discapacidad. Esto incluyó actividades de sensibilización y acercamiento a las empresas y organizaciones empresariales para reducir la discriminación y promover un ambiente laboral inclusivo. Se establecieron vínculos efectivos entre las personas con discapacidad y las empresas a través de estrategias de contacto inicial y mantenimiento del relacionamiento. Además, se ofreció orientación laboral para apoyar la inserción sostenible de las personas con discapacidad en el mercado laboral. En el marco de este componente el BID coordinó con apoyo de instituciones de la sociedad civil una capacitación y sensibilización de personal de la Dirección General de Empleo, que incluía al personal del Servicio Público de Empleo.

En conjunto, estas acciones del piloto buscaban ofrecer un enfoque integral que no solo facilitara la capacitación y la intermediación laboral, sino que también creara una conciencia cultural y empresarial que promoviera la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito laboral.

La presentación del piloto significó una serie de compromisos para el MTEPS. En ese momento, el ministro de trabajo, Héctor Hinojosa, aseguró que el objetivo del Piloto era "... lograr la capacitación de las personas con discapacidad desarrollando competencias y de ese modo facilitar su inserción en las fuentes de trabajo, pero por otro lado con el sector empresarial hacer convenios para que puedan garantizar la inserción de personas con discapacidad en cumplimiento de

un tutor o guardián legal es una persona designada para tomar decisiones en nombre de una persona con discapacidad, en caso de que esta persona no pueda ejercer su capacidad jurídica por sí misma. Esta definición fue utilizada como marco de referencia para garantizar el apoyo adecuado a las personas con discapacidad que no pudieran trabajar (por distintos motivos como la edad) durante la implementación del programa, asegurando así una atención integral y respetuosa de sus derechos.

la Ley 233⁶ que obliga al sector privado a incluir en sus planillas a un 2% de personas con discapacidad. Con el proyecto piloto pensamos beneficiar a 5,000 personas durante en este lapso de tiempo. Ahora el programa de inserción laboral tiene una meta mucho más ambiciosa que es (el número) de aproximadamente 30.000 personas en todo el país” (RTP Bolivia Facebook, 2018).

EL lanzamiento del piloto generó también una serie de expectativas entre las organizaciones que agrupan a las personas con discapacidad en el país, como se vio en declaraciones de Roberto Nacho, presidente Confederación a medios de comunicación: “Somos más de 100.000 personas con discapacidad entre leves, moderados, graves y muy graves. La idea que nosotros tenemos es que por lo menos hasta el 2020, 30 mil personas estén trabajando. (RTP Bolivia Facebook, 2018).

La implementación del piloto significó en la práctica un proceso complejo de prueba y aprendizaje en el propio Programa. Fruto en parte de la experiencia de trabajo con personas con discapacidad en la primera etapa del PAE, algunos funcionarios consideraban que se “tenía una deuda” con ellos, lo que generaba una comprensible ansiedad frente a una situación que los desafiaba, que generaba muchas expectativas en los beneficiarios y que significaría indudablemente más trabajo.

En el desarrollo del Programa y del piloto en particular, los funcionarios comprendieron que no solo se debía trabajar con los beneficiarios directos. Reconocieron que las personas con discapacidad no existen en un vacío; están integradas en complejas redes sociales y familiares. Por lo tanto, para garantizar un impacto significativo, se hizo evidente que era esencial abordar no solo las necesidades inmediatas de los beneficiarios, sino también ofrecer información y apoyo a sus entornos sociales, incluyendo a sus familias y a las organizaciones en las que se agrupan.

A continuación se presentan los datos recolectados en el marco del análisis cualitativo y cuantitativo de esta experiencia y posteriormente en el anexo I algunas historias de beneficiarios y datos adicionales de las entrevistas cualitativas.

⁶ Ley 233, Ley General para Personas con Discapacidad del 2 de marzo de 2012. Adicionalmente se aprobó posteriormente la Ley 977, Ley de Inserción Laboral y de Ayuda Económica para Personas con Discapacidad el 26 de septiembre de 2017.

Estudio cualitativo

Este capítulo presenta los principales hallazgos del estudio cualitativo realizado en zonas urbanas y periurbanas en cuatro ciudades: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Se entrevistó a beneficiarios del Programa (personas con discapacidad), empleadores (personal a cargo de los procesos de contratación y otros), y organizaciones de la sociedad civil asociadas a trabajo con personas con discapacidad.

Entrevistas a personal del programa

El primer grupo que fue entrevistado fue el perteneciente al personal del Programa. Se buscó conocer sobre las formas de difusión, el proceso de vinculación de la oferta y la demanda, las barreras para el reclutamiento y las barreras para la inserción.

La difusión del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) se dirigió a dos grupos principales: los empleadores y los beneficiarios. Se utilizaron diferentes estrategias de difusión para cada uno de ellos.

En el caso de los empleadores, la difusión se llevó a cabo inicialmente a través de reuniones con organizaciones de empleadores, como las federaciones de empresarios privados. Estos encuentros tuvieron dos enfoques: primero, comunicar los alcances de la Ley 977, y segundo, se presentaron las características específicas de personas con discapacidad como trabajadores productivos y la importancia de la diversidad en las empresas. Además, se realizó difusión del Programa y la normativa con instituciones del sector público, y se incorporó un componente importante de sensibilización en todo el proceso. Para llegar a los empleadores de manera más directa, los funcionarios del Programa realizaron visitas personalizadas para resaltar los beneficios financieros que las empresas obtienen al contar con un recurso humano subvencionado durante 6 meses, en comparación con los 3 meses que otorgaba el Programa para personas sin discapacidad.

En cuanto a los beneficiarios, la difusión se llevó a cabo principalmente a través de organizaciones de la sociedad civil, que agrupan y representan a las personas con discapacidad. Estas organizaciones fueron clave en la difusión del Programa entre los beneficiarios, informándoles sobre las oportunidades de empleo y los beneficios que ofrecía el PAE.

Respecto a las barreras para el reclutamiento, el análisis de las entrevistas muestra que lograr la inserción laboral de personas con discapacidad en Bolivia es un desafío complejo debido a la diversidad de discapacidades y sus diferentes niveles. Según las entrevistas realizadas, se ha observado que las personas con discapacidad auditiva y motora han logrado una mayor vinculación laboral a través del PAE, pero que el personal no estaba equipado para trabajar con todas las discapacidades y en muchos casos no tenía el conocimiento necesario para

explicarlas a los empleadores o entender realmente los ajustes que se podría necesitar para su inserción laboral en un puesto de trabajo.

Aún en el caso de las dos discapacidades con las que el Programa trabajó más se identificaron retos: con relación a la discapacidad auditiva, se requiere que el personal operativo tenga conocimiento de lenguaje de señas para establecer una relación con las personas con discapacidad auditiva, lo que no sucedió en la mayoría de los casos. Se requiere para acciones como la analizada, contar con cursos de capacitación constantes y permanentes que permitan a nuevo personal acceder a estas habilidades cuando se incorpora a servicios de empleo y al personal actualizar sus conocimientos cuando lo requieren. Con relación a la discapacidad motora, se observó que la infraestructura de las mismas oficinas del Programa y del servicio de empleo no estaban adecuadamente adaptadas para recibir a personas con discapacidad motora (oficinas visitadas en Cochabamba y Santa Cruz).

Otro aspecto para considerar es la desinformación o malentendidos respecto a los alcances del PAE y/o la Ley 977, que generó expectativas erróneas entre las organizaciones de personas con discapacidad: algunos esperaban una inserción laboral directa y no un periodo de capacitación en planta. La inserción directa genera una estabilidad laboral que no está garantizada por el Programa, dado que el buscador de empleo se encuentra a prueba antes de su contratación final, que se efectiviza tres meses después de terminada de la capacitación en planta⁷. Esto generó en algunas organizaciones cierto rechazo hacia el PAE en las que circularon críticas a la duración limitada de los “contratos” (con los que se confundía el periodo de capacitación en planta) y la falta de garantías de inserción directa en empleos permanentes. Estos problemas podrían haberse evitado con una campaña de comunicación específica que incluyera materiales que se pudieran entregar a personas con discapacidad y considerará una mayor difusión y explicación del programa (incluidos traductores a lenguaje de señas) puesto que probablemente se debió a malentendidos fruto de que la información llegó a los posibles beneficiarios a través de comentarios de familiares y amigos que corren el riesgo de dar información incompleta o incorrecta.

Adicionalmente, en las entrevistas se detectaron principalmente dos tipos de barreras para la inserción laboral de personas con discapacidad en Bolivia: barreras relacionadas con la demanda laboral y barreras relacionadas con la oferta laboral. Desde el punto de vista de la demanda, se ha observado que muchos empleadores desconfían de las capacidades de las personas con discapacidad y temen la inamovilidad laboral establecida por la Ley 977. Algunos empleadores con los que se conversó manifestaban un miedo a que el trabajador

⁷ El Programa otorgaba una capacitación en planta de hasta seis meses, terminada la misma la empresa podía optar por contratar al beneficiario, pero de acuerdo a la legislación vigente este todavía estaría en fase de prueba tres meses hasta que la empresa le ofreciera, si así se acordaba entre el beneficiario y la empresa, un contrato indefinido. Los contratos indefinidos para personas con discapacidad entregan una inamovilidad del trabajador.

una vez se volviera inamovible decidiera dejar de trabajar adecuadamente al no existir posibilidad de despido.

Desde el punto de vista de la oferta la principal barrera era el bajo nivel de habilidades y certificación académica o laboral de una gran parte de las personas con discapacidad, estos datos se confirmaron posteriormente en la encuesta a beneficiarios (ver el estudio cuantitativo). Este problema se deriva de la baja escolaridad antes mencionada. Esto dificultó encontrar candidatos que se ajusten a los perfiles requeridos por los empleadores. De acuerdo a personal del Programa, sucedía que existiera la disposición de contratar a personas con discapacidad, pero era difícil encontrar personas con discapacidad con la formación solicitada.

Conversaciones con beneficiarios

El segundo grupo que se consideró en el estudio cualitativo fueron los beneficiarios. Durante las entrevistas realizadas, se observó que la mayoría de los beneficiarios del PAE eran personas con discapacidad auditiva y motora. Solo dos de los entrevistados tenían discapacidad mental. Estas entrevistas confirmaron las barreras mencionadas por el personal del programa. En general los entrevistados tenían menos años de escolaridad formal. Se identificó que algunos de los entrevistados con discapacidad motora habían logrado alcanzar niveles de educación universitaria. Es importante destacar que la mayoría de los entrevistados eran jóvenes menores de 30 años.

El 70% de los entrevistados manifestó que obtuvo información de la existencia del Programa a través de familiares o amigos, lo que confirma el riesgo de entrega de información incompleta o incorrecta.

La principal motivación para acceder al PAE, según la respuesta generalizada de los entrevistados, era poder obtener un empleo y recibir un salario. En muchos casos, los beneficiarios habían estado buscando trabajo durante mucho tiempo sin éxito, por lo que el Programa se convirtió en la oportunidad de acceder a un empleo formal, especialmente para aquellos que no habían tenido experiencia laboral previa. Algunos incluso depositaron todas sus esperanzas en el Programa como la única opción para conseguir trabajo.

En cuanto al proceso de capacitación laboral, se encontró que los entrevistados con discapacidad auditiva realizaron en su mayoría labores de limpieza y jardinería en empresas de servicios, mientras que aquellos con discapacidad motora recibieron capacitación adicional en áreas como atención al cliente y atención telefónica en centros de llamadas. También se identificaron dos casos de participantes con discapacidad mental que fueron capacitados en una escuela especializada, uno como ayudante de taller mecánico y otro en tareas de conteo en un almacén farmacéutico.

En general, los beneficiarios expresaron una percepción positiva hacia el proceso de capacitación. Sin embargo, mencionaron que hubo retrasos en los

desembolsos de los estipendios, algo que fue confirmado por la gran mayoría de los entrevistados⁸.

Durante las entrevistas, cerca del 80% de los beneficiarios manifestaron haberse desenvuelto en ambientes laborales apropiados, tanto en términos de relaciones con compañeros de trabajo como con superiores. También reconocieron el conocimiento y la experiencia laboral adquiridos durante el Programa. Sin embargo, se observaron algunas deficiencias por parte de los empleadores, como la falta de dotación de ropa de trabajo. Los beneficiarios también manifestaron que en algunos casos, las instituciones que les acogieron no estaban preparadas para recibir a la cantidad de personas asignadas, lo que resultó en tareas no adecuadas a su perfil.

Entrevistas a empleadores

En el tercer grupo, el de empleadores, se encontró que la mayoría de las empresas entrevistadas, correspondían a unidades económicas de más de 50 trabajadores. De acuerdo a la legislación, la Ley 977 de inserción laboral de personas con discapacidad, estas empresas deben tener un porcentaje mínimo de personas con discapacidad en planta. Estas empresas en varios casos demandaban al Programa varios beneficiarios y en ese contexto incluían personas con discapacidad⁹. También se observó, sin embargo, que algunas empresas que no están directamente obligadas por Ley decidieron participar en la inserción laboral de personas con discapacidad por sus políticas internas de inclusión y apoyo a personas vulnerables o por el compromiso personal de un funcionario. En una de las empresas entrevistadas, por ejemplo, el dueño de la empresa manifestó que su gerenta había incorporado una persona con discapacidad sin su consentimiento inicial, pero que después de ver la calidad de su trabajo él había estado de acuerdo con incorporar más personas dado que las mismas eran más leales a la empresa y estaban más motivadas, admitiendo en la visita que sus sesgos de que las personas con discapacidad eran improductivas, eran infundados y que agradecía al programa y a su gerenta haberle ayudado a ver eso y a tener un negocio más inclusivo.

En las entrevistas los empleadores se refirieron al modo en que ellos se vincularon con el PAE. Muchos conocieron el Programa a través de reuniones de presentación en gremios empresariales, pero muchos también manifestaron que lo conocieron gracias a visitas puerta a puerta por parte de los funcionarios del

⁸ El programa financia apoyos económicos (estipendios) para capacitación laboral. Para el pago de los mismos se requería (i) que el beneficiario terminará el primer mes, (ii) que la unidad económica solicitará el pago adjuntando la planilla de asistencia, (iii) que la planilla fuera revisada por el oficial operativo del Programa, (iv) que la planilla fuera aprobada en la oficina local por un supervisor y (v) que la planilla fuera remitida a la oficina central en La Paz donde sería procesada, lo que claramente conllevaba nuevas revisiones. Este proceso, de por sí largo, se dificultaba en el caso de las personas con discapacidad porque requerían documentos adicionales para confirmar la elegibilidad. Entre las lecciones aprendidas del piloto es que dado los costos asociados a movilidad y la situación económica de las personas con discapacidad sería importante analizar la inclusión de un apoyo económico inicial previo al primer mes de capacitación en planta.

⁹ Algunos funcionarios manifestaban que era justamente a empresas grandes a las que se les manifestaba que si querían trabajar con el programa debían intentar insertar personas con discapacidad, promoviendo así el piloto.

programa. Algunas empresas entrevistadas también manifestaron que tenían relación con programas previos al PAE implementados por el Ministerio de Planificación (MPD).

Los empleadores han mostrado interés en acceder al PAE principalmente para contar con personal adecuado a sus necesidades y debido a la subvención económica que recibían al capacitar a personal intermediado. Sin embargo, la falta de condiciones para acoger a personas con discapacidad y la incertidumbre asociada fueron barreras que llevaron a algunos empleadores a rechazar trabajar con personas con discapacidad.

En cuanto al proceso de adaptación para los empleadores, se han realizado diferentes acciones, como la dotación de herramientas de comunicación, ajustes en los procesos de trabajo y búsqueda de puestos en los que la discapacidad tenga menos impacto. Algunos empleadores aseguraron que formaron grupos internos de personas con discapacidad que pudieran darse soporte entre ellos.

El Programa ha recibido reconocimiento por parte de los empleadores gracias a su apoyo económico y a la facilitación de acceso a sectores de contratación a los que anteriormente no tenían alcance. Asimismo, se ha destacado el papel del Programa en la reducción de la carga laboral después de la pandemia y en el apoyo para evitar cierres de empresas. Algunos empleadores han adoptado la contratación de personas con discapacidad como una política interna, ya sea como parte de su Responsabilidad Social Empresarial o por un fuerte sentido de empatía hacia este sector. Otros manifestaron adicionalmente que encontraron en estos trabajadores un mayor nivel de compromiso y que los mismos se dedicaban más a su trabajo¹⁰. En el caso de un empresario de Santa Cruz, el mismo manifestaba que la persona que manejaba la empresa cuando él estaba de viaje por trabajo era justamente una persona con discapacidad que había llegado vía el programa. Él manifestó que había encontrado en ella alguien tan interesado en que la empresa crezca y florezca como él. La beneficiaria, ya insertada y en un puesto de supervisión de los otros trabajadores comentó que ella se sentía empoderada y que justamente quería que la empresa florezca porque él le había dado una oportunidad que nadie le había dado antes.

Se observa una variedad de motivaciones y acciones por parte de las empresas entrevistadas para participar en el proceso de inserción laboral de personas con discapacidad, que van desde el cumplimiento de la Ley hasta la implementación de políticas internas de inclusión y apoyo a personas vulnerables. El Programa ha sido altamente valorado por su apoyo económico y por la facilitación del acceso a personal adecuado para satisfacer las necesidades específicas de las empresas.

¹⁰ Hubo también referencias a que las personas con discapacidad auditiva pierden menos tiempo charlando y se concentran más, lo que los empleadores percibían como bueno para la productividad. Esto puede sin embargo ser un indicio de baja inclusión, dado que no podían comunicarse con sus compañeros de trabajo, tema que requiere un análisis ulterior específico.

Estudio cuantitativo

Este capítulo presenta los resultados de las encuestas realizadas a los beneficiarios y empleadores del piloto de personas con discapacidad del Programa de Apoyo al Empleo II (PAE).

Encuesta a beneficiarios

La encuesta se realizó a 203 personas con algún grado de discapacidad de un total de 547 personas beneficiadas entre 2018 y junio de 2023 en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y El Alto. Dado el público objetivo de la encuesta, se ofrecieron dos formatos: oral y escrito. Del total de encuestados, el 84% optó por responder de forma oral, mientras que el 16% lo hizo en formato impreso. Además, se permitió que las respuestas fueran proporcionadas tanto por los propios beneficiarios del PAE (86%) como por sus tutores (14%). Entre los tutores que respondieron la encuesta, el 65% eran padres o madres de los beneficiarios, el 17% eran hermanos o hermanas, el 3% eran abuelos, y el 14% eran otros familiares o tutores (como esposas, suegras, traductores, etc.). Se observó que el 17% de los tutores también declaró tener alguna discapacidad.

En cuanto a la distribución de género entre los beneficiarios del PAE con discapacidad, se encontró que el 58% se identificaron como hombres y el 42% como mujeres. La edad promedio de estos beneficiarios fue de 35 años, con una edad mínima de 19 años y una máxima de 67 años. Además, se observó que el 71% de los beneficiarios tenía menos de 40 años, y el 36% tenía menos de 30 años (ver Gráfico 1). La discapacidad más común entre los encuestados fue la auditiva, seguida de la discapacidad física o motora, la discapacidad intelectual y la discapacidad visual y auditiva (ver Gráfico 2).

Gráfico 1: Edad de los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II (en %)

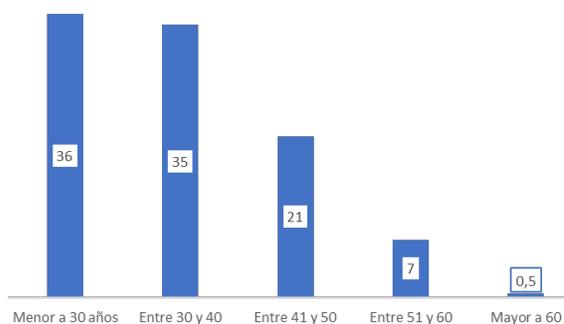
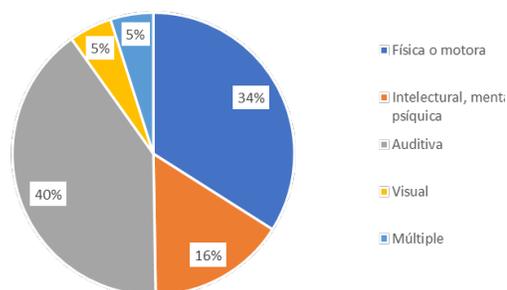


Gráfico 2: Tipo de discapacidad de los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

El 96% de los encuestados declaró que su discapacidad es permanente. En cuanto al nivel de gravedad de la discapacidad, el 54% la considera severa, el 37%

moderada y el 8% leve. Al diferenciar por tipo de discapacidad, se observó que en el caso de la discapacidad física e intelectual, menos de la mitad de los beneficiarios considera que su nivel de discapacidad es severo, mientras que en las discapacidades visuales, auditivas o múltiples, más de la mitad la calificó como severa (ver Gráfico 4). Es importante destacar que en el caso de la discapacidad visual, el 80% de los encuestados consideró que se trata de un nivel severo de discapacidad.

En cuanto a la edad promedio por tipo de discapacidad, el promedio de edad más alto (40%) se observó entre aquellos con alguna discapacidad física o motora, mientras que el promedio más bajo se encontró entre aquellos con discapacidad intelectual, mental o psíquica (31%) como se puede ver en el Gráfico 3. En el mismo Gráfico 3, también se aprecia que la mayor participación femenina se da en los grupos más representados, como personas con discapacidad física o motora y auditiva.¹¹

Gráfico 3: Edades promedio y proporción de mujeres entre los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE, por tipo de discapacidad

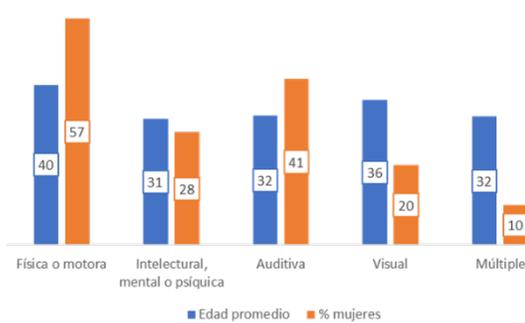
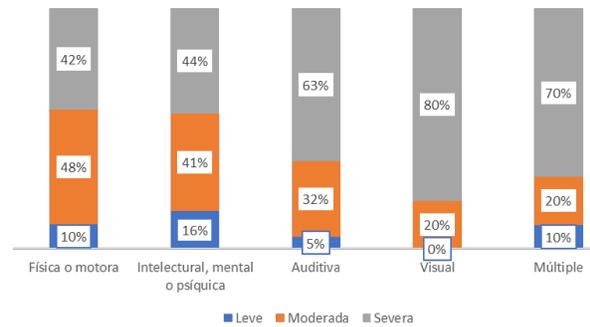


Gráfico 4: Severidad de la discapacidad de los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE, por tipo de discapacidad



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

En relación al nivel educativo de los beneficiarios, el 37% reportó haber alcanzado el nivel universitario o técnico superior, seguido por el nivel secundario con el 27% (ver Gráfico 5). Sin embargo, se notó una diferencia de género, ya que el porcentaje de beneficiarios hombres con nivel educativo universitario o técnico superior fue mayor que el de las mujeres (ver Gráfico 6). Esto indica que, en promedio, las mujeres con alguna discapacidad que fueron beneficiarias del programa tenían un nivel educativo más bajo que el de los hombres. Asimismo, se encontró que entre aquellos con alguna discapacidad física, el 49% tenía un

¹¹ Sobre los grupos de discapacidades visual y múltiple no se sacan conclusiones sobre diferencias de género o edad debido al poco número de observaciones.

nivel educativo universitario o técnico superior, mientras que entre aquellos con discapacidad auditiva, este porcentaje llegaba al 24% (ver Gráfico 7).

Entre aquellos con discapacidad visual, el porcentaje de personas con educación universitaria o terciaria fue del 90%, aunque se trata de una muestra muy pequeña (10 personas). En cuanto a la forma en que los beneficiarios se enteraron del PAE, los beneficiarios informaron que el 50% lo hizo a través de asociaciones de personas con discapacidad, seguido en importancia por sus familiares, amigos o vecinos como fuentes de información sobre el programa. El resto se enteró a través de los medios de comunicación tradicionales (radio, televisión o prensa escrita) o las redes sociales.

Gráfico 5: Máximo nivel educativo alcanzado por los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II

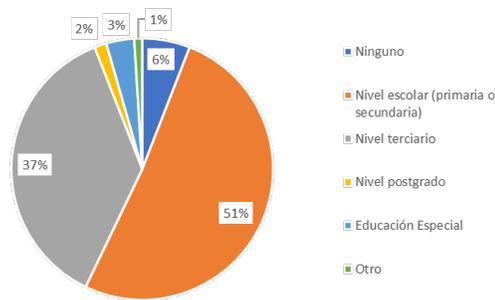
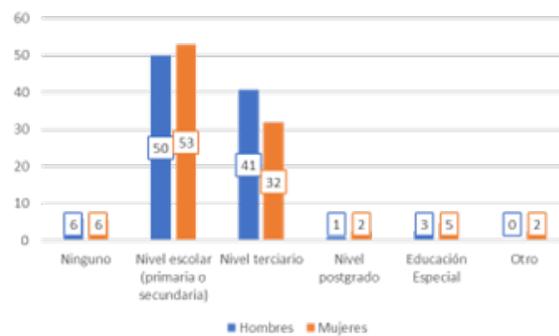
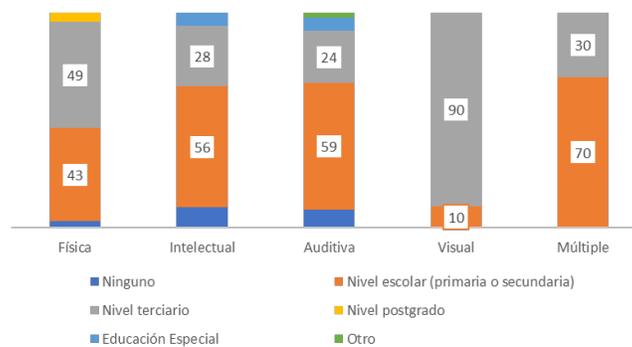


Gráfico 6: Máximo nivel educativo alcanzado de los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II, por género (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

Gráfico 7: Máximo nivel educativo alcanzado por los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II, por tipo de discapacidad (en %)

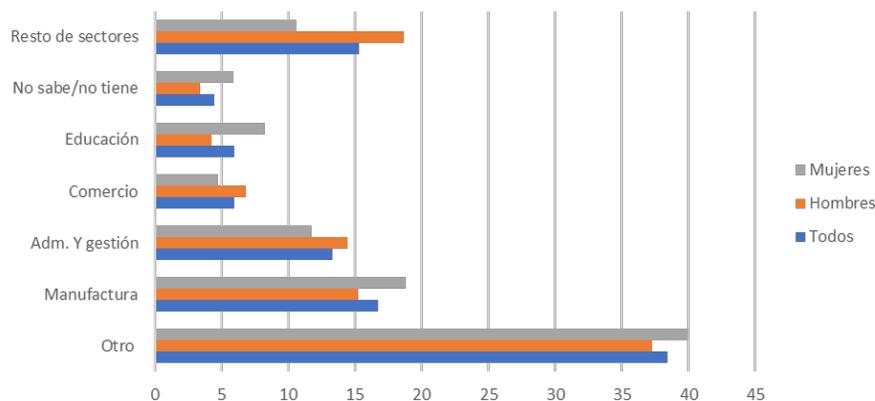


Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

Para comprender mejor las perspectivas de las personas con discapacidad beneficiarias del PAE, se consideró fundamental conocer su opinión sobre el campo en el que se especializan y contrastarla con su experiencia en el Programa, así como determinar si continúan trabajando en esta área después de completar los meses de capacitación en planta. Según los resultados de la encuesta, el área de especialización laboral más común entre los beneficiarios es la manufactura, con un 17% de los encuestados, seguido por administración y gestión, con un 13%. El rubro más común es "otros", que incluye trabajos en agricultura, transporte y diversos tipos de empleo en el sector de servicios, representando el 38% de los encuestados (ver Gráfico 8).

Es interesante analizar la especialización por género, ya que en el mercado laboral en general existen tendencias hacia la segregación de género, lo que resulta en rubros considerados "masculinizados" y "feminizados". Entre las Personas con discapacidad que respondieron a la encuesta, no se encontraron diferencias significativas en los rubros donde se especializan hombres y mujeres (ver Gráfico 8). La mayor diferencia se observó en la categoría de "resto de sectores", que abarca un rango más amplio de actividades y donde predominan los hombres.

Gráfico 8: Rubros en los que se especializan los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II, por género (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

La encuesta no permite evaluar si el requisito del Carnet de Discapacidad limitó el acceso al Piloto puesto que todos los beneficiarios debían cumplir y cumplieron con este requisito. Sin embargo, el 58% declaró que reunir los requisitos para obtenerlo fue complicado y durante las entrevistas los funcionarios del Programa manifestaron que en algunos casos ellos debieron apoyarlos para que logran obtener el mismo y pudieran beneficiarse del PAE. El 38% de los encuestados afirmó conocer a alguien que no pudo acceder al PAE porque no tenía el Carnet de Discapacidad, lo que sugiere que esta podría ser una barrera importante que enfrentan las personas con discapacidad al intentar acceder a programas de apoyo.

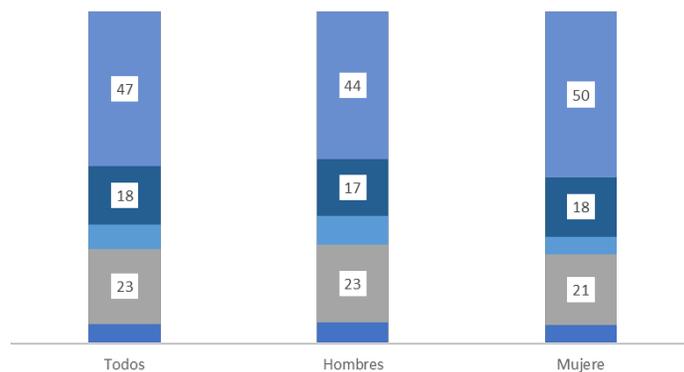
Entre los problemas más relevantes identificados por los entrevistados se encuentran la atención de los funcionarios (53%) y la falta de información disponible (46%). No fue posible en el estudio cuantitativo especificar cuales fueron los problemas asociados a la atención a funcionarios, pero de las entrevistas se observó indicios de que el nivel de sensibilidad para con esta población de los funcionarios no era uniforme y que en algunos casos, debido a la mayor complejidad de la inserción de las personas con discapacidad y el tiempo de trámites, los funcionarios preferían evadir el trabajo con las mismas a fin de lograr sus metas generales de inserción.

Con respecto a los antecedentes laborales de los beneficiarios la encuesta revela que el 67% tenía experiencia laboral previa a participar en el PAE. El tiempo promedio de dicha experiencia laboral era de 4,5 años (53,8 meses). Diferenciando por género, no se observa diferencia en la proporción de hombres y mujeres con experiencia laboral previa, pero sí en el tiempo trabajado: Las mujeres tenían una experiencia promedio de 4,7 años, mientras que los hombres tenían 4,3 años. Considerando los distintos grupos de personas con discapacidad, el grupo con una mayor proporción de personas con experiencia laboral previa fue el de personas no videntes, con un 90%, seguido de personas con discapacidad física, con un 72%, y personas con discapacidad auditiva, con un 70%. El grupo con la menor proporción de personas con experiencia laboral previa eran aquellas con discapacidad múltiple, con un 50%. La experiencia laboral promedio más alta correspondía a las personas con discapacidad física, con un promedio de 6,4 años, mientras que el menor tiempo correspondía a las personas con discapacidad mental, con un promedio de 3,1 años.

De aquellos con experiencia laboral previa, el tipo de contrato más común fue el contrato verbal, representando el 27,7% de los encuestados, seguido por el contrato con fecha de vencimiento o término, que representaba el 22,6%. El contrato tipo personal de planta con ítem era el menos común de todos, con solo un 5,8%. Si agrupamos las categorías de "sin contrato" y "contrato verbal" como una opción sin contrato formal, llegamos a una situación donde el 47% de las personas con discapacidad que trabajaron antes del PAE no contaban con un contrato formal (ver Gráfico 9).

Dado que el tipo de contrato puede considerarse como un indicador del tipo de empleo al que acceden las personas, y al evidenciar que una mayoría de personas con discapacidad no contaban con contratos formales antes del PAE, y los que sí los tenían eran contratos con fecha de vencimiento, se puede inferir que se trataba de empleos informales con condiciones laborales deficientes.

Gráfico 9: Tipo de contrato que los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II contaban antes del programa, por género (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE. Esta pregunta considera únicamente a aquellos que declararon haber trabajado previamente a ser beneficiarios del PAE.

Para analizar la calidad de empleo de que tenían las personas con discapacidad beneficiarias del PAE antes de su participación se consultó sobre el nivel de ingresos que percibían. Según la encuesta, el ingreso laboral mensual promedio de aquellos con experiencia laboral era de Bs 1.962, una cifra inferior al salario mínimo nacional. Aunque no se observa una diferencia significativa en los ingresos entre hombres y mujeres, los datos revelan heterogeneidad en función del tipo de discapacidad. Por ejemplo, aquellos que reportan una discapacidad física reportaron mayores ingresos, mientras que las personas con discapacidad intelectual, mental o psíquica fueron las que menos ingresos reportaron. Es importante destacar que estas diferencias salariales pueden deberse a factores como las diferencias en el rubro, actividad económica, tareas desempeñadas, nivel educativo de los beneficiarios y otras variables que no se consideran en el análisis, pero muestran que en general los ingresos de los encuestados eran menores al monto mínimo legal.

En cuanto a los tipos de trabajo y actividades que desarrollaron las personas con discapacidad que se beneficiaron del piloto del PAE se pueden identificar ciertos patrones. Más de un tercio de los beneficiarios se capacitó en empresas que pertenecían a la categoría de "resto de actividades" (ver Gráfico 10). En segundo lugar se encuentra el rubro de "otras actividades de servicios" (22%), seguido de las industrias manufactureras (20%) y las actividades de servicios administrativos y de apoyo (10%). Los sectores donde hay una mayoría de mujeres son los servicios administrativos y de apoyo, así como el alojamiento y los servicios de comida, mientras que los hombres predominan en la industria manufacturera, otras actividades y la venta al por mayor.

Al comparar estos datos con las respuestas asociadas a las aspiraciones de los participantes del piloto, se observa que la mayoría de las personas con discapacidad reportaba un interés en especializarse en otros tipos de actividades, principalmente en tareas de limpieza (ver Gráfico 11). Además de este detalle, el Gráfico 11 pone de manifiesto la autoselección de las mujeres en rubros relacionados con los servicios (educación y salud), mientras que un mayor número de hombres preferiría el área de ingeniería. Los datos de las aspiraciones de las personas con discapacidad que se entrevistaron, parecen mostrar las mismas tendencias de segregación en actividades y sectores que actualmente existe en el mercado laboral boliviano¹².

Gráfico 10: Rubros de las empresas donde realizaron su capacitación los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II

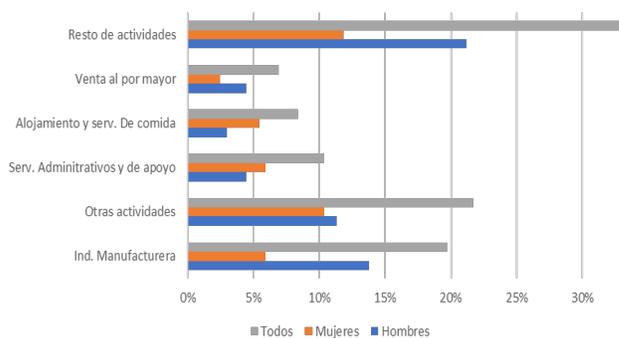
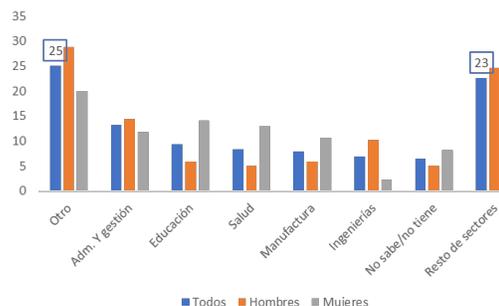


Gráfico 11: Áreas de especialización en las que aspiraban especializarse los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II, por género (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

En la encuesta también se observa que las personas con discapacidad beneficiadas se concentraron en empresas pequeñas con menos de 25 trabajadores (ver Gráfico 12). La mayoría de las personas con discapacidad completaron los seis meses de capacitación, y el cargo más común que ocuparon

¹² Según los datos de la Encuesta de Hogares 2021 del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el área urbana los rubros que sumaron más del 55% de los ocupados hombres fueron: comercio (21%), transporte (19%) y manufactura (15%). Para el caso de las mujeres ocupadas, los tres rubros que conglomeraron más de 84% de las ocupadas fueron: comercio (48%), otros servicios (25%) y manufactura (11%).

fue el de cargador. En cuanto a la inserción laboral, el 37,2% de los beneficiarios fue contratado después de la capacitación.

En cuanto a la situación laboral de las personas con discapacidad al momento de la encuesta, el 60,1% no estaban trabajando actualmente, y aquellos que sí lo estaban haciendo, en su mayoría, lo hacían en una empresa diferente a la que les brindó la capacitación a través del PAE (ver Gráfico 13). Solo en el caso de las mujeres, se observa que una mayoría continuaba trabajando en la misma empresa donde recibieron capacitación en planta. Al analizar estos datos por tipo de discapacidad, aquellos con discapacidad visual y múltiple presentan las proporciones más altas de personas empleadas durante la encuesta (50%), seguidos de personas con discapacidad física (42%), siendo las personas con discapacidad auditiva las que estarían en menor proporción empleadas durante la encuesta (39%). El ingreso laboral mensual promedio de los que están trabajando es de Bs 2.201,6, y la mayoría considera que la capacitación les enseñó cosas nuevas y les permitió crear una red de contactos que podría facilitarles la inserción laboral.

Entre los problemas que se encontraron en las respuestas a la encuesta se confirman los problemas con el retraso en el pago de los apoyos económicos (estipendios) que se detectaron en el estudio cualitativo y aparece una mención a beneficiarios que renunciaron debido a la discriminación en la empresa o la falta de pago antes mencioanda.

Gráfico 12: Distribución de los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II por tamaño de empresa en la que hicieron su capacitación (en %)

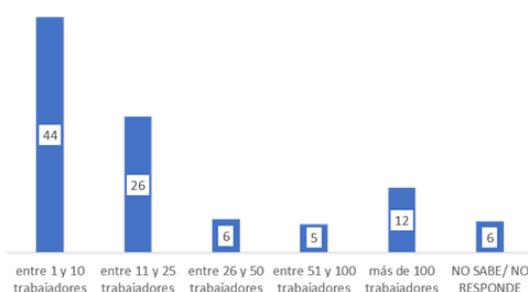
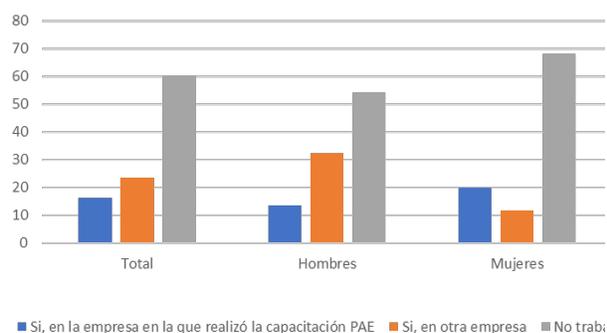


Gráfico 13: Situación laboral al momento de la encuesta de los beneficiarios del piloto de Personas con discapacidad del PAE II, por género (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

Encuesta a empleadores

La encuesta fue aplicada a 104 representantes de empresas que participaron en el piloto de personas con discapacidad del PAE II, capacitando al menos a una persona, en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y El Alto. Las personas que respondieron a la encuesta eran dueños de la empresa (32,7%), administradores o personal de recursos humanos (31,7%), gerentes (20,2%) u ocupaban otro rol en la empresa (15,4%).

Uno de los objetivos de la encuesta a empleadores era comprender cómo las empresas respondieron a la inclusión de personas con discapacidad entre sus empleados, y la supervisión y el acompañamiento que son aspectos importantes para lograr la inclusión laboral. De los entrevistados, un 94,2% indicó que realizaba algún tipo de seguimiento (acompañamiento, supervisión, evaluación, etc.) de sus empleados con discapacidad. Entre las formas de seguimiento más frecuentes se encontraba la observación y el acompañamiento.

La frecuencia más común reportada para el seguimiento fue diaria (56,1%), seguida de la semanal (28,6%). Además, al calcular el número semanal promedio de veces que el empleador realizaba seguimiento de la persona con discapacidad, se estimó un promedio de 11 veces en base a las respuestas (ver Gráfico 14). El 65,3% de las empresas realizaban un seguimiento a sus empleados con discapacidad 7 veces a la semana. En la mayoría de los casos, los inmediatos superiores eran los responsables de la supervisión de los trabajadores con discapacidad (ver Gráfico 15).

Gráfico 14: Número de veces promedio que las empresas supervisan a sus empleados con discapacidad durante una semana

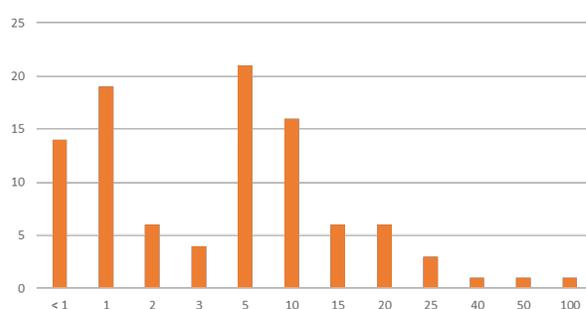
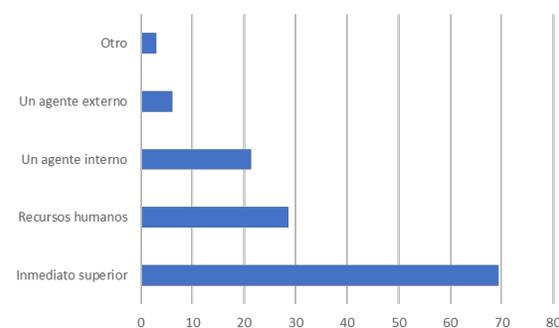


Gráfico 15: Responsable de la supervisión de los empleados con discapacidad en las empresas (en %)



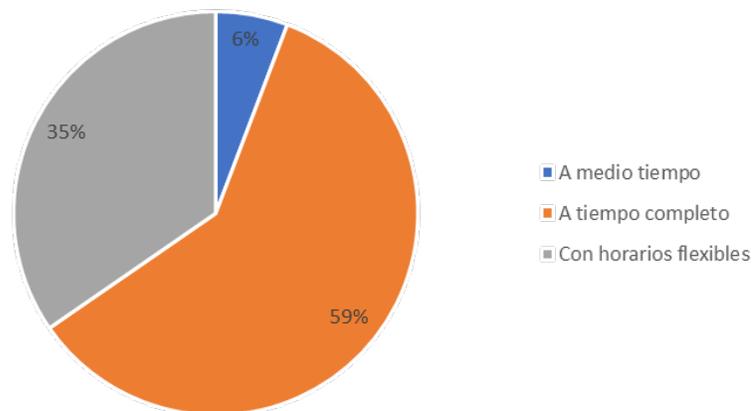
Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

En cuanto al tipo de trabajo y la carga laboral, el 57,7% de los empleadores declararon tratar a las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que a las personas sin discapacidad. De aquellos que admitieron hacer alguna diferencia, la justificación principal radicaba en considerar la discapacidad de la persona y adecuar sus funciones según el grado y tipo de discapacidad. El estudio cualitativo reveló que en algunos casos esos ajustes generaron rechazo por parte

de los otros empleados que no veían estos ajustes como justos, un ejemplo fue el de una empresa en que se realizaba rotación entre sedes de trabajo, donde las personas con discapacidad fueron asignadas y mantenidas en una sede sin rotar, lo que generó resistencia de parte de algunos de sus compañeros.

El tipo de arreglo laboral más común para las personas con discapacidad, según las empresas, es el horario a tiempo completo (59,6%), seguido del arreglo con horarios flexibles (34,6%). Al consultar si las personas con discapacidad disponían de un espacio laboral adecuado para desempeñar sus funciones, la mayoría de las empresas afirmaron que contaban con mobiliario adecuado a las necesidades del empleado (63,5%), iluminación adecuada a las necesidades (75,9%), adaptaciones del espacio adecuadas (67,6%), y permisos para visitas médicas adecuados a sus necesidades (86,5%). En general, el 40,4% de los empleadores afirmaron contar con estos cuatro elementos. En el caso de que el trabajador con discapacidad requiera material o instrumentos especializados para llevar a cabo su labor, un 76,9% declaró proporcionarlos. Cabe notar que en los estudios cualitativos se pudo evidenciar que el financiamiento de adaptaciones disponible en el Programa no se efectivizó.

Gráfico 16: Tipo de jornada laboral de los empleados con discapacidad



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

La encuesta también consultó sobre la actitud de los demás empleados hacia sus colegas con discapacidad, pocas respuestas dieron indicios de discriminación (6,7%), un número reducido señaló que los subestiman (9,6%), y un número aún menor mencionó que experimentan rechazo por parte de sus compañeros (5,7%). Por el contrario, parece haber actitudes de compasión (ver Gráfico 17).

Por otro lado, la contratación de personas con discapacidad a menudo implica adaptar la infraestructura del lugar de trabajo para que sea accesible a las necesidades de los nuevos empleados. Por lo tanto, se preguntó acerca de las

modificaciones que las empresas tuvieron que realizar para incorporar trabajadores con discapacidad en su plantilla, y las más comunes incluyeron cambios en la metodología de trabajo (49%) y modificaciones en el protocolo de seguridad (50,9%). Sin embargo, un 21% de las empresas no realizaron ningún tipo de modificación, y un 5,8% llevaron a cabo las cuatro modificaciones mencionadas en el cuestionario. Una vez más se observó que los fondos disponibles en el piloto no fueron utilizados.

Gráfico 17: Actitud de los otros trabajadores para con sus colegas con discapacidad, según la percepción del representante de la empresa (en %)

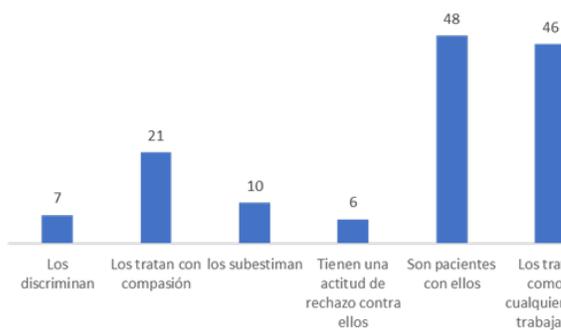
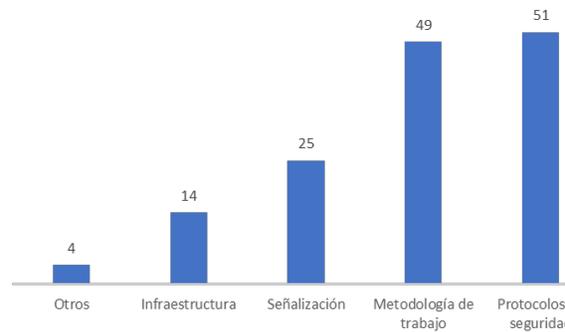


Gráfico 18: Modificaciones que implementó la empresa ante la contratación de una persona con discapacidad (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

En cuanto a si la empresa contrata solicitantes con discapacidad en sus procesos de contratación ordinarios, un 46,15% indicó que no realiza ninguna convocatoria, mientras que un 30,8% realiza una convocatoria abierta. Además, cuando hay un solicitante con discapacidad, un 64,4% de las empresas entrevistadas declaró que este candidato pasa por el mismo proceso de selección que cualquier otro solicitante, un 22,1% dijo que pasa por otro proceso de selección, y un 13,5% indicó que depende del puesto. En caso de que se presente un solicitante con discapacidad, el requisito más común es conocer el tipo y grado de discapacidad del postulante (70,2%), seguido del currículum vitae (58,6%).

Gráfico 19: Formas de contratación de personas con discapacidad que emplean las empresas

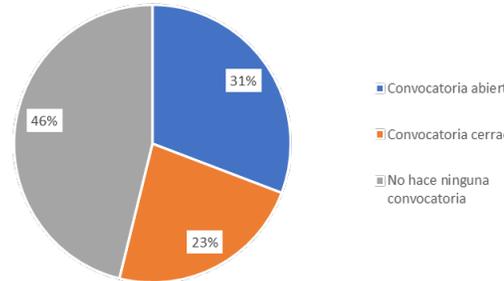
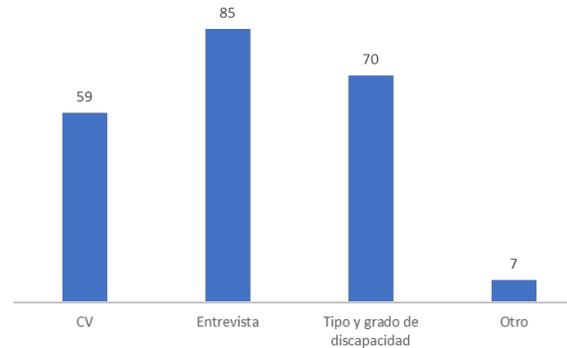


Gráfico 20: Items considerados por las empresas para contratar a Personas con discapacidad (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

En cuanto a la disposición de las empresas para contratar personas con discapacidad, un 43,3% indica que los contratarían para cualquier puesto, aunque al diferenciar por tipo de cargo parece que la realidad es diferente. Al desglosar por tipo de cargo, se observa que la mayor disposición para la contratación se da en los obreros o empleados calificados, como trabajadores de planta (46,1%), y en los obreros o empleados no calificados, como mensajeros (43,3%). Para el cargo de gerente o director, es donde existe menos disposición para contratar a personas con discapacidad (11,5%). Por otra parte, el 91,3% de las empresas declara que el salario que ofrecen a los solicitantes con discapacidad es el mismo que para las personas sin discapacidad.

Además del salario, se preguntó a las empresas sobre otros tipos de beneficios que otorgan a sus empleados en general, y si hay diferencia con los que brindan a sus empleados con discapacidad. Un 7,7% de las empresas no ofrece ningún tipo de beneficios a ninguno de sus trabajadores. El beneficio más común otorgado por las empresas a sus empleados en general es el aguinaldo (88,5%), y el menos común es el seguro contra accidentes (48,1%). De hecho, un 28,8% de las empresas ofrecen los siete beneficios mencionados en el cuestionario (seguro contra accidentes, seguro de salud, indemnización, quinquenio, aguinaldo, subsidio de maternidad o lactancia y jubilación). Según los resultados, el 95,8% de las empresas indican que ofrecen los mismos beneficios a sus empleados con y sin discapacidad.

Gráfico 21: Cargos para los que las empresas están dispuestas a contratar a una persona con discapacidad (en %)



Gráfico 22: Beneficios que las empresas ofrecen a sus empleados (en %)

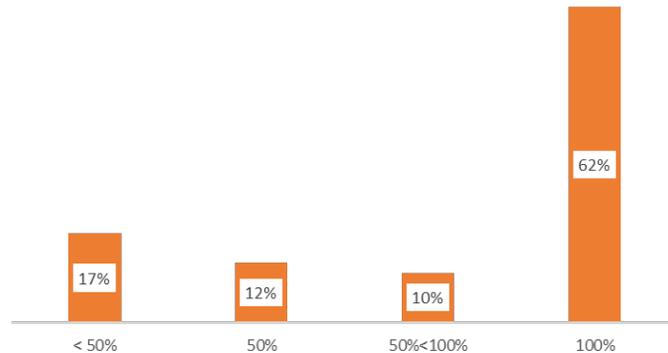


Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

Las empresas indican que las ofertas laborales que hacen a las personas con discapacidad consisten principalmente en trabajar con horarios flexibles (52,9%), seguido de contratos a tiempo completo (49,04%), y un 11,5% ofrece contratos a medio tiempo. La razón más común para rechazar a un solicitante con discapacidad es el tipo y/o grado de discapacidad que tiene (76,9%). Entre las empresas entrevistadas, un 15,4% afirma tener personal de recursos humanos especializado en la atención de personas con discapacidad, un 35,6% declara no tenerlo, pero un 41,3% señala que no lo tiene actualmente pero está dispuesto a capacitarlos para estar preparados.

El promedio de contrataciones de personas con discapacidad en las empresas es de 3,6, aunque un 41,3% de ellas solo contrató a una persona con discapacidad. Comparando el número de personas con discapacidad que la empresa contrató y cuántas de ellas fueron contratadas a través del PAE, un 61,5% de empresas contrató al 100% de las personas con discapacidad que contrató a través del PAE, y un 11,5% de empresas tuvo un 50% de sus contratados con discapacidad gracias al PAE. Es importante mencionar que el 74% de las empresas afirma que las contrataciones de personas con discapacidad a través del PAE fueron inducidas por el Ministerio de Trabajo, en cumplimiento de la Ley de inserción laboral y de ayuda económica para personas con discapacidad.

Gráfico 23: Proporción de personas con discapacidad contratadas por las empresas a través del PAE II



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

Finalmente, un 45,2% de las empresas declaran no haber realizado actividades conjuntas con el PAE en relación a la discapacidad con gerentes y responsables de recursos humanos. Un 92,3% de las empresas califican su experiencia y el apoyo recibido por el PAE como positiva: al menos algo satisfactorio hasta muy satisfactorio. Específicamente hablando de la experiencia en la contratación de personas con discapacidad a través del PAE, un 94,2% de las empresas declara una experiencia satisfactoria: al menos algo satisfactoria hasta muy satisfactoria. En este sentido, un 82,7% de los entrevistados afirma estar dispuesto a volver a contratar personas con discapacidad sin intervención del PAE.

Solo un 28,8% de las empresas declaró tener políticas internas con respecto a la contratación e inclusión de personas con discapacidad.

Encuesta a funcionarios del PAE

De acuerdo a los resultados de las encuestas a los funcionarios del PAE que atendieron a personas con discapacidad en el marco del programa se observó que los mismos tienen una opinión positiva del programa, ya que consideran que tiene un enfoque inclusivo. Sin embargo, el 62,5% de los entrevistados mencionó que el programa no contrató personal especializado para atender a esta población y sólo la mitad de los entrevistados declaró haber recibido capacitación específica para el trato a personas con discapacidad.

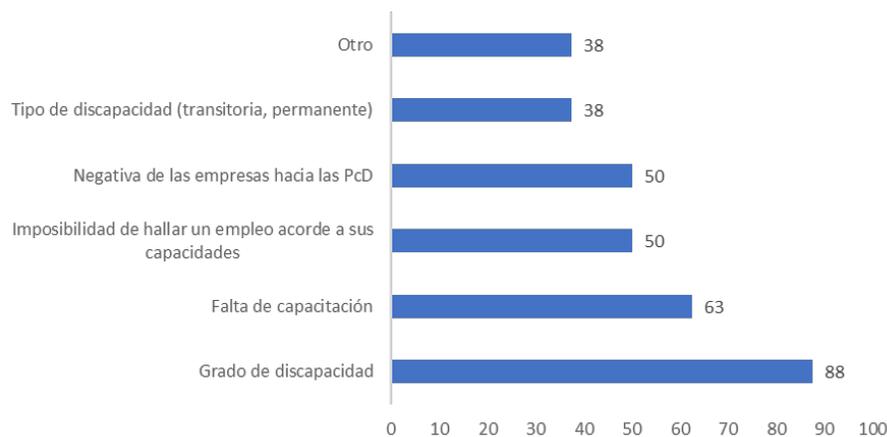
Un punto importante para destacar es que el 50% de los entrevistados considera que atender los requerimientos de una persona con discapacidad que acude al PAE demanda más tiempo y/o recursos por parte del funcionario y del equipo, lo que sugiere la necesidad de un mayor esfuerzo por parte del programa para asegurar que todos los funcionarios estén debidamente capacitados para atender a esta población. En cuanto a la percepción de los funcionarios sobre problemas de discriminación hacia las personas con discapacidad, el 62,5% piensa que existe

discriminación por parte de las empresas hacia este grupo de buscadores de empleo durante el proceso de selección. Es fundamental abordar esta problemática para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso igualitario a las oportunidades de empleo.

Aunque un 37,5% considera que el grado de finalización de la capacitación del PAE de las personas con discapacidad es el mismo que el de una persona sin discapacidad, todos los funcionarios mencionaron haber desarrollado criterios y procedimientos especiales para identificar vacantes para las personas con discapacidad.

La barrera más común para que las personas con discapacidad accedan a las vacantes de empleo disponibles, identificada por un 87,5% de los entrevistados, es el grado de discapacidad (leve, moderada o grave), muy por encima del tipo de discapacidad (37,5%). En segundo lugar, se señaló la falta de capacitación (62,5%) como una barrera significativa para las personas con discapacidad (ver gráfico 24).

Gráfico 24: Barreras que identificaron los funcionarios del PAE para que las Personas con discapacidad accedan a vacantes (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de seguimiento a personas con discapacidad beneficiarias PAE

Un aspecto destacable de la entrevista a los funcionarios del PAE es que afirmaron haber contactado a las empresas para solicitar adaptaciones en sus instalaciones en caso de presentarse barreras arquitectónicas o estructurales para acceder al puesto de trabajo. Además, el 50% de los entrevistados declaró haber incentivado a las empresas a contratar personas con discapacidad utilizando la Ley de Inserción Laboral y de ayuda económica para personas con discapacidad como una herramienta persuasiva, un aspecto que también mencionaron las empresas.

Conclusiones y recomendaciones generales

El proceso de intervención en el piloto de intermediación laboral para personas con discapacidad ha identificado varios aspectos fundamentales. Se observó la utilidad de prolongar la capacitación "in situ" a seis meses para personas con discapacidad en relación a los tres meses de tratamiento general. Esto promovió la inclusión de personas con discapacidad y también amplió la posibilidad de alinear las habilidades de las personas con discapacidad beneficiarias con las demandas del mercado laboral. Además, se destaca que la financiación de adaptaciones en el lugar de trabajo representa un desafío importante para lograr la inserción laboral de las Personas con discapacidad, ya que los empleadores no suelen presupuestar estos gastos en sus procesos de contratación y debido a los complejos procesos administrativos asociados, el Programa no logró implementarlos. Cabe señalar que parte del reto es que estas adaptaciones varían según discapacidad y nivel de discapacidad y que no es posible planificar la compra con anterioridad al ser la misma a demanda, lo que generaba un problema administrativo que habría retrasado el inicio de las capacitaciones en planta y desincentivado a los empleadores. Para un futuro posible piloto se ha determinado que una posibilidad a analizar es entregar el apoyo en dinero directamente a la persona con discapacidad y ver la efectividad de este.

En este sentido, el seguimiento y acompañamiento durante la capacitación en planta como apoyo a la adaptación al puesto de trabajo se han identificado como elementos cruciales para reducir la tasa de deserción de las personas con discapacidad. También se reconoció que la comunicación representa un desafío clave en el proceso de intervención, tanto para las personas con discapacidad como para los empleadores. Para superar esta barrera, se han utilizado recursos alternativos, como intérpretes y comunicación escrita o comunicación por WhatsApp. Resultaría por tanto recomendable fortalecer en procesos similares la sensibilización del personal y la capacitación de este, en particular en lenguaje de señas y modos de trato y trabajo con esta población para mejorar la inclusión

Desde la óptica de los servidores públicos, se requiere personal especializado y entornos accesibles para garantizar la efectividad del proceso de inserción laboral de las personas con discapacidad. Además, es importante promover el desarrollo de seguridad, autoestima, empoderamiento y autonomía en este grupo. Para ello contar con personal especializado o con cursos de especialización resulta primordial. Uno de los problemas con que se enfrentó el piloto es que los cursos y procesos de sensibilización se realizaron al principio de este y por distintas razones (entre ellas la pandemia) no se repitieron. El Programa se habría favorecido de un curso en línea asincrónico, que podría haberse desarrollado con el material de los cursos presenciales. En un proceso similar se recomienda contar con cursos de capacitación asincrónica, dado la rotación de personal y además con procesos continuos de sensibilización. La capacitación del personal en temas de inclusión es fundamental para fomentar la contratación de personas con discapacidad, y esto va más allá del cumplimiento legal. Parte de la disparidad en los números del Programa, que varían en cada ciudad, podría estar relacionada con las sensibilidades particulares del personal del PAE. Algunos funcionarios

pueden mostrar una mayor empatía, solidaridad o incluso sentirse culpables, lo que influye en su enfoque para ayudar a las personas con discapacidad.

Del análisis de las historias y entrevistas se determinó que las alianzas con grupos empresariales y organizaciones de la sociedad civil son clave para difundir el programa y beneficiar a los buscadores de empleo. El Gobierno cuenta con ventajas comparativas con relación a ONGs u otras instituciones que apoyan la inserción de personas con discapacidad, en particular por su función legal y su acceso a financiamiento, pero por esa misma función general no cuenta con la capacidad de especialización que tienen otras instituciones por lo que el trabajo conjunto agrega valor, en especial por el seguimiento y apoyo personalizado que algunas de estas instituciones entregan. Otra sinergia está dada en el flujo de información hacia posibles beneficiarios, pero se requiere garantizar que la información que fluye es de calidad con materiales adecuados y eventos planificados como parte de un plan específico de comunicación.

Para los beneficiarios, la capacitación de 6 meses es efectiva en mejorar su empleabilidad, siempre y cuando se adapte a sus necesidades individuales. Es fundamental evitar un enfoque excesivamente legalista y facilitar la creación de redes y contactos laborales para aumentar las oportunidades de empleo. Si bien existe una obligación legal, los empleadores reaccionan mejor cuando entienden y ven a la persona con discapacidad como un trabajador productivo, lo que además es más adecuado con un proceso de inclusión. Se requiere para ello un enfoque integral que aborde los entornos familiares y sociales en los que se desenvuelven las Personas con discapacidad, promoviendo la seguridad, la autoestima, el empoderamiento y la autonomía de modo que las personas con discapacidad tengan el apoyo necesario para entrar de modo productivo en el mundo laboral y desarrollarse profesionalmente. Desde la perspectiva de los empleadores, la capacitación de personas con discapacidad es una inversión importante, ya que aportan habilidades valiosas y perspectivas diversas. Las alianzas con organizaciones de la sociedad civil y la sensibilización en el entorno laboral son fundamentales para fomentar la inclusión. Es necesario superar los prejuicios y estereotipos sobre la discapacidad, promoviendo una visión positiva y reconociendo el potencial de las Personas con discapacidad en el ámbito laboral.

El Piloto de inserción laboral de personas con discapacidad del PAE permitió así identificar aspectos fundamentales en el proceso de acceso a empleo, dando además resultados positivos dado el nivel de inserción en un contexto como el de la pandemia y post pandemia. Permitted además identificar desafíos en la implementación de procesos similares como los obstáculos en la búsqueda de empleo como son la falta de formación y certificación formal de muchas de las personas con discapacidad y los prejuicios existentes por el lado de la demanda. Gracias al piloto se ve como con estrategias de difusión efectivas, capacitación en planta y alianzas estratégicas, se puede promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad y generar un cambio positivo en el entorno laboral y social.

El Piloto para personas con discapacidad brindó la oportunidad de reflexionar sobre diversos temas relacionados con la situación de las personas con discapacidad en el país y su acceso a empleos de calidad. Estos temas incluyen los procesos de formación para su inserción laboral, los entornos familiares y sociales en los que se desenvuelven, y el papel del Estado para garantizar el cumplimiento de derechos y el acceso a oportunidades. Esperamos que estos aprendizajes sean útiles en procesos similares en el país así como en otros contextos de baja inclusión en el mercado laboral de personas con discapacidad.

Recomendaciones

Diseñar una estrategia de difusión efectiva: Para futuros programas o iniciativas, es crucial desarrollar una estrategia de difusión sólida y efectiva. Deben emplearse diversos canales de comunicación para llegar tanto a los beneficiarios potenciales como a los empleadores interesados. La información proporcionada debe ser clara, precisa y comprensible, evitando malentendidos y expectativas equivocadas. Además, se podrían utilizar materiales visuales y recursos digitales accesibles para garantizar una mayor difusión y alcance que sean adecuados a las distintas discapacidades.

Fortalecer la capacitación integral: Es fundamental fortalecer la capacitación tanto para los beneficiarios como para los funcionarios involucrados. Además de brindar información sobre las condiciones y procesos del programa, se debe ofrecer formación adicional en habilidades blandas y técnicas específicas para mejorar la empleabilidad de los beneficiarios. Esto incluye el desarrollo de habilidades de comunicación, trabajo en equipo, adaptabilidad y liderazgo. Asimismo, es esencial capacitar a los funcionarios encargados del programa para proporcionar un apoyo integral y efectivo a lo largo del proceso de inserción laboral. Esta capacitación debe ser constante y estar abierta para nuevo personal apenas se une a la entidad.

Fomentar alianzas estratégicas con asociaciones tradicionales: Para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, es importante establecer alianzas estratégicas con grupos empresariales y organizaciones de la sociedad civil, especialmente con asociaciones que históricamente han cumplido el rol de buscar empleo para las personas con discapacidad en cada contexto. Estas alianzas pueden ayudar a difundir el programa, generar confianza en los empleadores y facilitar la conexión entre los buscadores de empleo y las oportunidades laborales. Además, se pueden establecer convenios para el intercambio de recursos y conocimientos, así como para el desarrollo de programas de mentoría y apoyo continuo a los beneficiarios. La capacidad de estas entidades de especializarse y dar un seguimiento más cercano que el que puede dar el estado, es un valor agregado que complementa los esfuerzos gubernamentales.

Evaluar y ajustar la normativa laboral: Es esencial llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la normativa laboral existente para identificar posibles barreras o desafíos que puedan obstaculizar la contratación de personas con discapacidad.

Deben considerarse ajustes y mejoras en la normativa, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos laborales de las personas con discapacidad. En caso de otorgar financiamiento a las adaptaciones necesarias para la inclusión laboral, analizar el contexto administrativo y diseñar un modo de entrega adecuado a este contexto es fundamental para que las mismas se puedan realmente efectivizar.

Asignar recursos adecuados para el seguimiento y monitoreo: Es fundamental asignar recursos adecuados para realizar un seguimiento y monitoreo efectivos por parte de los funcionarios gubernamentales (quizás en coordinación con otras entidades). Esto permitirá abordar de manera oportuna cualquier problema o dificultad que surja durante la capacitación y la inserción laboral definitiva y también apoyar a los beneficiarios a vencer obstáculos que se le presenten.

Retos para el futuro

La concepción contemporánea sobre la discapacidad subraya que esta no está determinada por el individuo, sino principalmente por las barreras sociales existentes. Por ende, se plantea el reto de eliminar cualquier obstáculo que impida el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y su integración completa en la sociedad, incluyendo, por supuesto, el ámbito educativo y formativo.

En el contexto de los empleadores, la motivación inicial para contratar a personas con discapacidad en Bolivia proviene en parte de la Ley 977, que establece que las empresas deben incorporar al menos un dos por ciento de empleados con discapacidad en su fuerza laboral. No obstante, este mandato no garantiza automáticamente procesos de contratación accesibles. Es esencial promover una cultura empresarial más inclusiva y amplia, lo cual puede lograrse mediante la creación de redes y alianzas colaborativas y también promoviendo la percepción de las personas con discapacidad como trabajadores y miembros productivos de la sociedad.

En algunos países de América Latina ya se han creado redes nacionales de empresas y discapacidad – Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador México, y Perú – y se está considerando su creación en otros países de la región. Además, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) ha establecido la Red Iberoamericana de Empresas Inclusivas con la que la Red Mundial de Empresas y Discapacidad de la OIT está colaborando estrechamente para promover la inclusión de las personas con discapacidad en las empresas privadas en Latinoamérica (OIT, 2017).

Las empresas tienen la responsabilidad de innovar en la creación de perfiles de puestos que sean accesibles para personas con discapacidad, de manera que las limitaciones no constituyan un obstáculo para ofrecer igualdad de oportunidades. A cambio de eso tendrán mayor diversidad, personal productivo y una ventaja en un mundo que envejece y que tendrá en las personas con discapacidad un mercado en crecimiento. La percepción de que la inclusión es complicada,

costosa y requiere cambios significativos puede reducirse al conocer adaptaciones que no son complejas y que facilitan la inclusión efectiva.

Paralelamente, el Estado debe garantizar el cumplimiento efectivo de la legislación que ha promulgado, ya sea mediante la imposición de sanciones por incumplimiento o la implementación de incentivos para alentar a las empresas a cumplir con las cuotas de empleados con discapacidad, pero también requiere garantizar la formación y certificación de personas con discapacidad para que sus habilidades se ajusten a lo que los empleadores demandan.

Ante todo, queda claro que es fundamental llevar a cabo campañas de sensibilización en Bolivia para fomentar una mayor comprensión y aceptación de las personas con discapacidad en el ámbito laboral como trabajadores productivos que tienen mucho que dar al crecimiento del país. Estas campañas deben desafiar los estereotipos y prejuicios existentes, resaltar las habilidades y contribuciones de las personas con discapacidad, y promover activamente la igualdad de oportunidades en el mundo laboral.

Anexo I: Historias de beneficiarios

En la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, un grupo de personas se reúne para enfrentar y superar las dificultades que la vida les ha presentado debido a su relación con las barreras generadas alrededor de su discapacidad y, en consecuencia, a las limitadas oportunidades que tienen en el mercado laboral del país. Este grupo diverso incluye personas con discapacidades físicas y padres de niños con discapacidades beneficiarios del PAE.

Al principio, este grupo logró asegurar el apoyo del Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz de la Sierra, que les proporcionó un espacio. En este lugar, establecieron un taller de costura donde confeccionan ropa para la venta. Dentro de esta cooperativa, conocimos a José G., un joven albañil cuya vida dio un vuelco inesperado después de un accidente laboral que lo dejó dependiente de una silla de ruedas para moverse. José buscó reintegrarse al mundo laboral. Durante un tiempo, vendió chocolates en los mercados y calles de la ciudad hasta que encontró este taller de costura. Aquí, ha tenido la oportunidad de aprender un nuevo oficio y vender sus propios productos, convirtiéndose en un hábil costurero.

Marisol, madre de cinco hijos, también forma parte de este grupo. Uno de sus hijos tiene una discapacidad mental. Mirtha, otra miembro de esta comunidad, ha descubierto una fuente de ingresos y la oportunidad de aprender a coser en una máquina eléctrica, mejorando sus habilidades y perspectivas económicas.

Ágeda, una persona con discapacidad auditiva, ha demostrado ser una valiosa contribuyente al equipo. Ella enseña a sus compañeros el lenguaje de señas, derribando las barreras de comunicación y fomentando un ambiente inclusivo y colaborativo en el taller.

En total, esta cooperativa acoge a más de una docena de personas beneficiarias del Programa, cada una de ellas aportando sus habilidades. El trabajo de José, Marisol, Ágeda, Mirtha y sus compañeros es un testimonio elocuente del impacto que puede tener el apoyo proporcionado por el personal del programa. Les brindaron cursos de patronaje y apoyo en el llenado de formularios, así como orientación personalizada. En este caso particular, el equipo del Programa de Apoyo al Empleo ha sido fundamental para este grupo.

El proceso de intervención

La experiencia de intermediación laboral para personas con discapacidad durante el Programa de Apoyo al Empleo I permitió establecer una serie de aspectos que fueron la base del proceso de intervención. El tiempo para la capacitación "in situ" se modificó de tres a seis meses en el entendido de que tres meses son insuficientes. Adicionalmente, se definió que "es necesario formar a las personas con discapacidad para que puedan mejorar y alinear su nivel de habilidades con las que son demandadas en el mercado" (Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, 2017). Se planteó la necesidad de implementar instrumentos de

perfil ocupacional y del puesto de trabajo. Además, se destacó una de las principales dificultades para lograr insertar a personas con discapacidad: financiar adaptaciones al puesto de trabajo que permitan acceder a un mayor número de vacantes, dado que los empleadores no presupuestan en sus procesos de contratación ese gasto.

Adicionalmente, la experiencia demandaba que se debía realizar un mayor esfuerzo de seguimiento y acompañamiento en la adaptación al puesto de trabajo para disminuir la tasa de deserción.

Estos aspectos, seguimiento y acompañamiento, continúan siendo mencionados frecuentemente, tanto por el personal operativo del PAE como por los propios beneficiarios y los empleadores, como obstáculos y demandas para mejorar el trabajo que estaban realizando en el momento de realizar las entrevistas a profundidad

El proceso de sistematización de la experiencia permitió indagar sobre: 1) percepciones sobre la pertinencia/utilidad del piloto, 2) valoración de la experiencia, 3) acciones innovadoras, aprendizajes más relevantes y logros destacados.

Percepciones sobre la pertinencia utilidad del Piloto

Este punto se centra en recoger algunas percepciones sobre la pertinencia y utilidad del Piloto. A través de este análisis, se busca comprender cómo se percibió, es decir, cómo fue captada, notada o se tomó conciencia de la implementación del piloto, así como de los resultados obtenidos y de los desafíos enfrentados en el proceso por parte de los diferentes actores.

En principio, para las autoridades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS), el Piloto fue útil en la medida en que permitió generar procesos de inclusión social de las personas con discapacidad, generando beneficios incluso para los entornos familiares.

“En términos de resultados, esa participación ha sido interesante porque hay casos muy importantes que muestran un camino en general para todos los actores del mercado laboral para poder trabajar con el sector. Estos ejemplos ayudan más bien a mostrar que, si se tiene un buen perfilamiento y se establece una buena relación, las condiciones para estas personas, incluso su aporte a la misma empresa, son importantísimos. Además, muestran el carácter inclusivo de esa empresa”.

Gonzalo Gozalves
Responsable Nacional de Vinculación Empresarial
PAEI

Sin embargo, aunque no contamos aún con datos, en el momento de las entrevistas¹³, les inquietaba el número de personas atendidas en comparación con el número de personas que necesitaban alguna intervención para mejorar su calidad de vida o los lugares que en el país no se atendieron. Esto los lleva a reflexionar sobre la complejidad del empleo en Bolivia cuando se trata de este sector.

"En Bolivia, un gran número de personas generan su autoempleo. Además, es el refugio en periodos de crisis... Las personas generan su propio empleo, buscan vender cosas, etcétera, etcétera. Entonces, es una estrategia que no se puede desconocer, más aún cuando se considera otro tema que es totalmente ausente en el PAE, el trabajo en el área rural donde la relación con la discapacidad es distinta."

Gonzalo Zambrana Ávila
Viceministro de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas
Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social

Un problema que parece estar asociado en realidad al PAE y que va más allá del Piloto es el rol del Servicio Público de Empleo¹⁴, que podría haber tenido un papel más activo. Sin embargo, este aspecto plantea una reflexión adicional que tiene que ver con lo que debe hacer en el futuro el Servicio y el propio Ministerio, y que ya está en el mapa de las políticas de Estado.

Para el personal operativo, el Piloto no solo implicó una carga adicional de trabajo, sino que también requirió que encontraran soluciones creativas para cumplir con las metas de inserción establecidas. Un ejemplo de esto fue condicionar el acceso a los recursos del PAE para trabajadores sin discapacidad únicamente si también aceptaban la inclusión de Personas con Discapacidad en el programa.

"Fuimos a las empresas de servicio, les dijimos que les estamos ayudando a cumplir la Ley 977. Incluyan en el grupo a personas con discapacidad, por seis meses tienen la posibilidad de capacitar a estas personas y luego ponerlas en la plantilla para cumplir la Ley. Durante el proceso de capacitación, están siendo pagadas por el Programa."

Coordinadora Departamental del
PAE

Uno de los grandes desafíos identificados fue la comunicación, y este aspecto es mencionado como uno de los primeros al valorar el Piloto. Ante la falta de personal especializado disponible, tuvieron que hacer uso de los recursos a su alcance, como escribir en papel, utilizar sistemas de mensajería en sus teléfonos

¹³ Las entrevistas con los funcionarios se realizaron en septiembre de 2022.

¹⁴ El Servicio Público de Empleo (SPE) es nacional y gratuito y tiene como fin conectar a los buscadores de empleo con las posibles fuentes de trabajo.

celulares o buscar el apoyo de organizaciones no gubernamentales aliadas o familiares que conocieran, por ejemplo, el lenguaje de señas. Esta dificultad también se trasladó a los entornos donde las personas con discapacidad recibieron capacitación.

"Ellos son personas muy, muy ansiosas de aprender y hacer cosas. Sin embargo, el problema es que no se dejan entender. Es necesario contar con un intérprete para comunicarse con ellos. No solo para las entrevistas o algunos problemas, sino también para mejorar la coordinación entre el empleador, los compañeros de trabajo y ellos en esa unidad económica. Los intérpretes son voluntarios de ONGs."

Coordinadora Departamental del
PAE

"Muchas personas sin discapacidad suelen tener que realizar varios trámites, acudiendo en varias ocasiones. Sin embargo, en el caso de las personas con discapacidad, procuramos que puedan hacerlo en una sola visita, brindándoles comodidad y evitándoles molestias innecesarias. En este sentido, el apoyo de la familia o de organizaciones a las que pertenezcan desempeña un papel fundamental, ya que a menudo tienen dificultades de movilidad o comunicación, especialmente aquellos con discapacidad auditiva. Afortunadamente, contamos con Noel, quien nos ayuda en situaciones en las que la comunicación se vuelve complicada. Cuando no podemos expresarnos por escrito, nos facilita el uso del teléfono celular donde podemos enviar mensajes o notas para completar formularios y transmitir información relevante. Nos esforzamos por mantener una comunicación efectiva, aunque sea de manera alternativa."

Oficial Operativa PAE

En lo que respecta a los beneficiarios, el Piloto ha sido altamente valorado debido a la oportunidad que les brinda para generar ingresos de manera más segura. Han encontrado en el Programa una puerta abierta hacia la inclusión laboral y la posibilidad de alcanzar una mayor independencia económica, así como la capacidad de adquirir recursos que les permiten iniciar un negocio propio o incluso obtener herramientas para mejorar su situación frente a la discapacidad.

La capacitación brindada a través del Piloto se percibe de manera positiva, ya que les ha permitido adquirir nuevas habilidades y conocimientos relevantes para el mundo del trabajo. Han destacado la importancia de esta formación en su preparación para enfrentar el ámbito laboral y lograr una mayor autonomía.

Al ingresar a una empresa, las personas con discapacidad tienen la percepción de que es fundamental ser considerados empleados en igualdad de condiciones que el resto del personal. Valorarían recibir los mismos beneficios y oportunidades de crecimiento profesional, ya que esto les brindaría un sentido de pertenencia y reconocimiento en el entorno laboral. Experimentar discriminación o exclusión genera frustración y desmotivación en ellos.

En cuanto a la administración del programa, se ha observado una preocupación entre los beneficiarios respecto a los retrasos en el pago de los estipendios. Aunque comprenden que pueden existir dificultades administrativas, les preocupa la demora en recibir su compensación económica. Esta situación puede generarles dificultades financieras y generar incertidumbre sobre la continuidad de pagos futuros.

"No debería haber postergaciones en el pago, porque realmente necesitas tu sueldo. Eso de convertir la espera en desespera es muy problemático. Ya había cumplido un mes y no me pagaban, y estaba un poco cargada con la angustia y el estrés que tengo por cosas que pagar, y no me pagaban, y no me pagaban, y no me pagaban. Trataba de tranquilizarme y sé que no era la empresa la que me debía, sino yo por un programa donde tenía que esperar los trámites. Bueno, no es que esté enojada, pero tengo que decir que eso ha sido muy problemático."

Carla tiene discapacidad auditiva, la entrevista se realizó mediante una intérprete.
Camarera

En el caso del grupo de los empleadores, encontramos que consideran el programa como una valiosa oportunidad para llevar a cabo acciones de Responsabilidad Social Empresarial o realizar actos solidarios. La inclusión de personas con discapacidad les proporcionó mano de obra talentosa y gratuita a través del PAE. Sin embargo, también reconocen que esto puede conllevar una serie de desafíos, como problemas de comunicación y la necesidad de recibir capacitación adicional para interactuar de manera efectiva con este grupo.

"Contratamos a Mar (nombre ficticio) porque vive muy cerca y los vecinos nos dijeron que buscaba trabajo. Le sugerimos que vaya al PAE y, después de un proceso, la buscamos para la capacitación. Ella tiene síndrome de Down y tiene una increíble habilidad y paciencia para dar vuelta los muñecos de peluche. Lo hace con una precisión única y siempre de buen humor. Ella toma muy en serio su trabajo y nosotros aprendemos de su disposición".

CEO de una fábrica en la ciudad de La Paz.

La comunicación nuevamente se destaca como uno de los principales desafíos, ya que algunos empleadores y el personal en los lugares de trabajo suelen no estar familiarizados con los diferentes métodos de comunicación utilizados por las personas con discapacidad, como el lenguaje de señas. Esto puede generar dificultades en la comunicación diaria y en la transmisión de instrucciones claras.

Además, algunos empleadores mencionan la necesidad de que el resto del personal reciba capacitación adicional para garantizar la inclusión y el trato adecuado de las personas con discapacidad en el entorno laboral. Esto incluye la sensibilización sobre las necesidades específicas de cada individuo.

A pesar de estos desafíos, los empleadores reconocen los beneficios y oportunidades que el programa ofrece. La inclusión de personas con discapacidad no solo promueve la diversidad y la igualdad de oportunidades, sino que también puede generar un impacto positivo en el clima laboral y la imagen corporativa de la empresa.

“Dentro de los principios del hotel y de la franquicia, se encuentra la incorporación de personas con discapacidad y, sobre todo, el rechazo a la discriminación. Por lo tanto, como política y para cumplir con las normas, buscamos llegar a estas personas.”

Responsable Recursos Humanos
Hotel en Santa Cruz

Valoración de la experiencia

A continuación, se describen los desafíos encontrados por los funcionarios del Programa de Apoyo Empresarial (PAE), los beneficiarios y las unidades económicas con el objetivo de identificar áreas de mejora, riesgos y oportunidades, y extraer lecciones aprendidas para el futuro.

En primer lugar, en relación a los funcionarios operativos del PAE, durante las entrevistas de percepción realizadas con los coordinadores departamentales del PAE, se pudo identificar que el Piloto para personas con discapacidad generó cierto nivel de confusión y falta de claridad en cuanto a sus acciones. Se observó que las actuaciones se basaron más en iniciativas individuales que en reglamentos operativos o directrices claras. Como resultado, concluimos que algunas de las acciones llevadas a cabo en relación con el Piloto excedieron las responsabilidades y funciones establecidas, llegando incluso a desarrollar prácticas asistencialistas, como el llenado de formularios de las personas con discapacidad por parte de los coordinadores o de otro personal.

“No solo teníamos que trabajar con los beneficiarios, sus entornos, sus familias, tenían también que aprender. Tuvimos el caso de una joven que fue contratada en una empresa de transporte aéreo, su trabajo consistía en ayudar a las personas a recibir una ficha para la atención. El problema fue que un familiar estaba siempre con ella y en realidad se encargaba de las fichas. Era un trabajo para que la joven no necesitara hacer esfuerzos adicionales, pero su familia no lo entendía”.

Bertha Pinto
Ex coordinadora del PAE

Además, se evidenció que, aunque el proceso siguió la lógica de la intermediación laboral del PAE, no se llevó a cabo un registro digital. La identificación de las personas con discapacidad se realizó de forma directa y presencial en la plataforma, de manera intuitiva, lo que puede generar dificultades para un seguimiento adecuado y una gestión eficiente de los participantes. Esta acción,

además, deja un margen de subjetividad y de simpatías y antipatías a la hora de la elección, lo que podría afectar la equidad y transparencia del proceso.

A pesar de los esfuerzos realizados por el personal operativo, incluso más allá de sus funciones establecidas, se informaron numerosos obstáculos que las personas con discapacidad enfrentan al buscar empleo. Estos problemas se originan en la educación y la formación. Por ejemplo, la incapacidad para responder de manera adecuada y acorde a sus capacidades durante una entrevista laboral se considera una de las principales razones por las cuales las oportunidades de empleo se reducen para las personas con discapacidad.

“Les enseñábamos una y otra vez para que respondieran a la entrevista, incluso conseguimos que un instituto les diera clases de distintas cosas y de acuerdo a su discapacidad, por ejemplo oratoria. Los acompañábamos a la entrevista y era desesperante ver cómo no podían responder a algo que sabían o no podían expresarse, incluso ni siquiera con intérpretes de lenguaje de señas en el caso de las personas con discapacidad auditiva”.

Luis Quiroga
Oficial Operativo PAE.

En relación a los beneficiarios, encontramos que un desafío está relacionado con la falta de accesibilidad en el transporte en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Estas barreras del entorno impactan no solo en la posibilidad de llegar a su lugar de trabajo, sino también en la continuidad del proceso de capacitación.

Además, los beneficiarios perciben que la diversidad en sus habilidades y formación dificulta su inserción laboral. También sienten la falta de beneficios o apoyos adicionales, como flexibilidad de horarios o adaptaciones en las tareas, lo que les genera cansancio y frustración.

Aun en el entorno cercano, persisten numerosos prejuicios sobre la discapacidad, como creencias de que "no podrán hacerlo", "se cansarán" o "serán maltratados", incluso dentro de la propia familia. Estos prejuicios provocan una falta de motivación, lo que a su vez dificulta su desempeño laboral.

“Los padres no entienden que sus hijos pueden y deben cumplir horarios como todos, tenemos una queja muy común que es que los empleadores son desconsiderados porque no los dejan llegar más tarde o salir más temprano. Es desmotivante para el beneficiario y para el empleador y para nosotros tener a padres que creen que sus hijos no pueden”

Oficial Operativo PAE

Varias de las personas con discapacidad entrevistadas manifiestan que, sin el PAE, no podrán conseguir trabajo y responsabilizan al Estado por no crear un mecanismo sostenible a largo plazo. No ven en su propia capacidad ni en la definición de la empresa la posibilidad de una continuidad laboral. Es decir, se ha generado un sentimiento de dependencia hacia el Programa.

Se ha detectado que las oportunidades para las personas con discapacidad son limitadas según su nivel educativo, lugar de residencia, relación con organizaciones no gubernamentales (ONG) que brinden ayuda o asistencia, e incluso según la organización que las refiera al PAE.

En relación a las empresas y desde la perspectiva de los empleadores y responsables de recursos humanos, se ha observado una actitud dubitativa hacia la contratación de personas con discapacidad debido a la falta de información y a los prejuicios existentes. En un principio, surge la duda sobre las capacidades potenciales de las personas con discapacidad y se considera que su contratación puede resultar costosa si no cuentan con el respaldo del Piloto o si tienen que contratarlos después del proceso de capacitación debido a la existencia de una Ley que establece la inamovilidad de estas personas. Esta incertidumbre lleva a los empleadores a seleccionar el tipo de discapacidad que creen que generará menos problemas en términos de adaptación al entorno y relación con el resto del personal.

Sin embargo, a medida que los empleadores se involucran en el piloto y tienen la oportunidad de interactuar con las personas con discapacidad, sus percepciones comienzan a cambiar. Muchos empleadores valoran la dedicación de las personas con discapacidad, reconociendo que su diversidad aporta beneficios a la empresa en términos de la creación de un entorno inclusivo.

"Él ingresó a la empresa inicialmente por un período de seis meses. Esta persona fue contratada como apoyo administrativo en ventas y se ha mantenido en ese puesto debido al trabajo que ha realizado y los valores que ha demostrado. Su contribución dentro de su área ha sido muy positiva. Por lo tanto, al evaluar su desempeño, podemos decir que no fue contratado únicamente por ser una persona con discapacidad; su discapacidad ha sido un aspecto adicional que ha enriquecido su participación en la empresa con todas sus competencias. Le hemos brindado la oportunidad de quedarse. Hemos encontrado un equilibrio en el que ambas partes nos beneficiamos: la empresa, por el valor que él aporta, y él, como persona en desarrollo."

Pedro L.
Sub gerente empresa de alimentos
Fue beneficiario del PAE II

Los empresarios entrevistados aún se enfrentan a desafíos y obstáculos en la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Estos desafíos están relacionados tanto con la falta de conocimiento como con la falta de experiencia. A menudo, les resulta complicado comprender las necesidades específicas de

cada tipo de discapacidad y proporcionar los ajustes razonables necesarios, sin considerarlos como gastos innecesarios para la empresa. Además, se nota una falta de sensibilización y conciencia acerca de los derechos de las personas con discapacidad que puede dar lugar a prácticas discriminatorias o limitar las oportunidades de crecimiento y desarrollo profesional.

Acciones innovadoras, aprendizajes más relevantes y logros destacados

El Piloto para personas con discapacidad ha sido una iniciativa innovadora en sí misma, marcando un importante avance en la inclusión laboral en el país. A través de acciones y un enfoque centrado en la generación de oportunidades, el programa ha logrado obtener aprendizajes relevantes y alcanzar logros importantes en la inserción laboral de las personas con discapacidad. Desde el desarrollo de entornos accesibles hasta la sensibilización del personal y la colaboración con distintos actores, el Piloto ha intentado romper barreras y crear un entorno laboral inclusivo. A continuación, se presentan algunos de los aprendizajes y logros más significativos obtenidos durante la implementación del programa.

Desde la perspectiva de los servidores públicos, las convocatorias abiertas de inserción laboral son importantes, pero no se ha encontrado que sean tan efectivas a la hora de insertar a las personas con discapacidad. Existe la necesidad de contar con personal especializado y entornos accesibles para promover la inclusión laboral de manera efectiva, incluso en las propias oficinas del PAE.

Los oficiales operativos entrevistados han comprendido la importancia de valorar a las personas con discapacidad y promover su seguridad, autoestima, empoderamiento y autonomía. Estos aspectos son fundamentales para que las personas con discapacidad no dependan exclusivamente de su entorno y puedan desarrollarse plenamente en el ámbito laboral.

Se destaca la importancia de brindar capacitaciones que sensibilicen al personal sobre temas de inclusión. Es necesario motivar la contratación de personas con discapacidad más allá del argumento del cumplimiento de la Ley, fomentando una cultura empresarial inclusiva y valorando las capacidades individuales de cada persona.

Las alianzas con grupos empresariales han resultado importantes para difundir el programa inicialmente y compartir lecciones aprendidas. Asimismo, las alianzas con Organizaciones de la Sociedad Civil o asociaciones de personas con discapacidad permiten un trabajo en red que beneficia a los buscadores de empleo y promueve una mayor inclusión.

En algunos casos, las unidades departamentales hicieron esfuerzos por reconocer y, de ese modo, incentivar una mayor participación de las empresas en el Piloto.

"Ya hace 3 años, eso ha sido muy positivo por parte del Programa PAE aquí en Cochabamba. No sé si se ha realizado en otros departamentos. Hemos premiado

a aquellas empresas que trabajan con personas con discapacidad, a las que hemos denominado empresas inclusivas. Estas empresas pueden ser grandes o pequeñas, pero desean contribuir para trabajar con personas con discapacidad. Eso nos ha ayudado mucho para que ellos mismos socialicen a otras empresas. Además, les hemos otorgado un certificado avalado por el Ministerio de Trabajo."

Oficial Operativo en Cochabamba

Sin embargo, se identifica que el concepto de inamovilidad funcionaria en el empleo estatal genera expectativas que pueden desalentar la participación de las personas con discapacidad o generar una mayor deserción en el programa. Es necesario abordar este tema y brindar opciones que promuevan la inclusión laboral en diferentes sectores.

Desde la óptica de los beneficiarios, el programa de capacitación de 6 meses ha demostrado ser un enfoque efectivo para mejorar la empleabilidad de las personas con discapacidad y ayudarles a desarrollar las habilidades necesarias para un empleo exitoso. También abrió oportunidades para que los tutores encuentren capacitación y trabajo posteriormente.

Es fundamental que la capacitación se adapte a las necesidades específicas de las personas con discapacidad considerando sus limitaciones y fortalezas individuales. Esto garantiza que puedan desarrollar sus capacidades y superar las barreras que enfrentan en el ámbito laboral.

"Primero me pidieron que me encargue de la limpieza, pero esta empresa tiene vidrios muy grandes y yo tengo discapacidad visual, así que dije que no y me pusieron de mensajera y no tengo ningún problema. Es una oportunidad única; mi esposo tiene discapacidad visual y mi hijito también. Yo molesté mucho al PAE para conseguir estar aquí."

Belén
Mensajera en una fábrica de alimentos en El
Alto

Además de las habilidades adquiridas, los participantes del programa también se benefician de la oportunidad de establecer contactos y redes en el mercado laboral, lo que les brinda mayores posibilidades de obtener empleo y avanzar en su carrera profesional.

Se destaca la dificultad que enfrentan las mujeres madres de personas con discapacidad para encontrar oportunidades de trabajo, ya que deben equilibrar el cuidado de sus hijos y encontrar un entorno adecuado para estudiar. Esto resalta la importancia de brindar apoyo adicional a estas mujeres para que puedan acceder a oportunidades laborales.

"Está en mi casa todo el día porque no encuentro un lugar donde pueda estudiar. Dejé la escuela porque solo iba a sufrir e incomodaba a los otros niños. Mis padres me ayudan, ya que, si no trabajo, no podemos vivir las dos."

Beneficiaria del programa en El Alto
Tiene una niña con autismo

El argumento utilizado frecuentemente por el personal operativo respecto al cumplimiento de la Ley podría tener un efecto negativo en la contratación de personas con discapacidad, ya que podría limitar sus oportunidades de desarrollo profesional. Es necesario promover una visión más amplia que valore las capacidades individuales de cada persona y promueva la inclusión laboral sin restricciones.

Desde la óptica de los empleadores, el personal del PAE ha demostrado ser proactivo para cumplir las metas del Piloto, especialmente a partir de 2021, coincidiendo con el inicio del proceso de reactivación económica después de la fase inicial de la pandemia de la COVID-19. En varios casos, esto ha permitido la reactivación de empresas que enfrentaban dificultades.

"Nuestra plantilla quedó reducida a la mitad de lo que teníamos antes de la pandemia, y tuvimos que cerrar más locales, ya que no podíamos contratar más personal. Un convenio entre el PAE y la cámara gastronómica nos permitió superar la crisis al proporcionarnos personal adicional. Después, nos pidieron contratar a personas con discapacidad, y al entrevistarlas, quedé convencida de su valía. Específicamente, hemos contratado a personas con discapacidad auditiva, quienes demuestran un desempeño incluso mejor que las personas sin discapacidad. Ahora siguen trabajando con nosotros."

Gerente Recursos Humanos
Empresa de alimentos en Santa Cruz

Los empleadores destacan la alianza con el Programa, incluso cuando son "presionados" a contratar personas con discapacidad. Algunos entrevistados descubren que las personas con discapacidad demuestran un desempeño incluso mejor que las personas sin discapacidad en algunos casos, especialmente aquellas con discapacidad auditiva. Esto resalta el valor y las habilidades valiosas que aportan las personas con discapacidad al lugar de trabajo.

Se reconoce que la capacitación de las personas con discapacidad representa una inversión importante para las empresas, ya que les permite acceder a un grupo de trabajadores con habilidades valiosas y una perspectiva diversa. La inclusión de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo no solo beneficia a las estas, sino que también enriquece el entorno laboral y promueve la diversidad y la igualdad de oportunidades.

La colaboración con organizaciones de la sociedad civil y otros grupos puede ayudar a los empleadores a comprender mejor las necesidades y limitaciones de

las personas con discapacidad. Esta colaboración ayuda a mejorar la inclusión en el lugar de trabajo, superando barreras y promoviendo un ambiente laboral más inclusivo y accesible.

Se reconoce que algunas discapacidades presentan desafíos específicos para la empleabilidad, como la falta de adaptación de los entornos de trabajo, la falta de sensibilización de otros trabajadores y los gastos adicionales en la planilla. Es necesario abordar estas barreras y promover ajustes razonables para garantizar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo.

“Tuve un inconveniente con dos chicas que habían ingresado y ellas se quejaban porque no las tomaban en cuenta, me decían “ellas charlan y no me meten a mí”. Ellas se sentían discriminadas, pero el resto del personal no sabe el lenguaje de señas. Intentamos que el intérprete nos diera algunos cursos, incluso yo me sentía inútil para entenderlas. Finalmente, decidieron irse”

Gerente Recursos Humanos

En general, los empleadores manifestaron tener la percepción de que son personas en extremo susceptibles lo que genera dificultades a la hora de cumplir instrucciones.

Anexo II Entrevistas realizadas

Se realizaron entrevistas a autoridades nacionales (7) incluido Luis García coordinador del PAE, personal del Programa (7) en 3 ciudades, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, empleadores (5) y beneficiarios (8) en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Adicionalmente fueron entrevistados los ex coordinadores del programa Bertha Pino y Gonzalo Mamani.

PAE nivel nacional		
1	Gonzalo Zambrana Ávila	Viceministro de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
2	Luis García	Coordinador PAE Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
3	Marcelo Oliva	Director General de Empleo Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
5	Roty Martínez	Responsable Servicio Público de Empleo Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
6	Juan Carlos Espinoza	Responsables políticas de empleo Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
7	Gonzalo Gozalves	Responsable Nacional de Vinculación Empresarial.
<p>La entrevista se realizó de manera grupal (con excepción de Gonzalo Gozalves) sobre la base de dos preguntas:</p> <p>¿Cuáles son las principales estrategias de empleo desplegadas para las personas en situación de discapacidad?</p> <p>¿Cuáles son los mecanismos de inclusión laboral de y para las personas en situación de discapacidad planteados en el marco del PAE?</p> <p>Se les pidió relatar desde su posición laboral particular el Piloto.</p>		
PAE departamental		
1	Gonzalo Quiroga	Oficial operativo Cochabamba Trabaja en el PAE desde el 2012 y desde 2015 es Oficial Operativo.
2	Judith Camargo	Oficial operativo Cochabamba Fue contratada en 2018, hizo una pausa en 2020 de un año. Es importante su criterio respecto al rol de las Organizaciones no Gubernamentales aliadas al Programa.
3	Roxana Bonilla	Coordinadora del PAE Santa Cruz Fue contratada en 2018, hizo una pausa en 2020, y volvió en 2021. Tiene un compromiso importante con el Piloto, hizo alianzas y otros esfuerzos destacables.
4	Ariel Villalpando	Oficial operativo Santa Cruz

Tiene una discapacidad física leve, fue asesor de distintos grupos y asociaciones de discapacitados en Santa Cruz antes de ser contratado en el PAE.		
5	Olga Limache	Oficial operativo Santa Cruz
Fue contratada en 2018, hizo una pausa en 2020, y volvió en 2021. “Los problemas administrativos para el pago crea problemas con los beneficiarios que en este caso son muy susceptibles con las demoras”.		
6	Gabriela Chavarría	Coordinadora PAE La Paz- El Alto
Está en el PAE desde el 2021. Su cercanía a la oficina central facilita su trabajo		
7	Rosalía Del Villar Hinojosa	Oficial operativo La Paz
Esta en el PAE desde 2021. Ex Asambleísta Constituyente, participó en el debate sobre la inclusión de los derechos de las Personas con Discapacidad en la Nueva Constitución Política del Estado.		
8	Belen Romeo Salamanca	Oficial operativo El Alto
Beneficiarios		
1	Edgar Portillo	Asistente administrativo en Alimentos Alfa Productos Nordland Ltda. Cochabamba
Discapacidad física motora.		
Grado: Moderada		
Terminó la capacitación y está contratado por la empresa.		
2	Luis Ezequiel Durán	Asistente en marketing y ventas. Hotel Toloma Cochabamba.
Discapacidad mental Síndrome de Down		
Grado Moderado		
Está en el tercer mes de la capacitación		
3	Carla Lara	Camarera en NovoHotel Santa Cruz
Discapacidad auditiva		
Grado: Moderado		
Está en el tercer mes de capacitación.		
4	Irene Peñaranda	Empleada en Teñas empresa de alimentos Santa Cruz
Discapacidad auditiva		
Grado: Moderado		
Está en el tercer mes de capacitación.		
5	Micon Caira	Empleado en Milfer empresa de limpieza Santa Cruz
Discapacidad auditiva		

Grado: Moderado		
Fue contratado después de los seis meses de capacitación, estudia en INFOCAL y pertenece a la selección de fútbol de su asociación.		
6	Adolfo Gómez	Empleado en Milfer empresa de limpieza Santa Cruz
Discapacidad auditiva		
Grado: Moderado		
Fue contratado después de los seis meses de capacitación, estudia en INFOCAL y pertenece a la selección de fútbol de su asociación.		
7	Cinda Mamani	Empleada en Toby empresa de alimentos Santa Cruz
Discapacidad auditiva		
Grado: Moderado		
Está en el tercer mes de capacitación.		
8	María Rene Chambi	Asistente administrativa en Empresa Constructora y Servicios Dufrense Santa Cruz
Discapacidad física motora		
Grado: moderada, tiene problemas en el brazo y mano derecha desde que nació. Ingresó como asistente contable.		
Después de los 6 meses de capacitación fue contratada como asistente administrativa.		
Empleadores		
1	Pedro Leoni	Gerente Adjunto Norland Cochabamba (operativas)
Fue beneficiario del PAE I, en la empresa han recibido capacitación 18 personas beneficiarias del PAE, han contratado a 9 incluido Edgar Portillo y un tutor PERSONAS CON DISCAPACIDAD.		
2	Sandra Flores Encinas, y Bethania Hinojosa.	Gerente General y Responsable de Marketing y ventas Hotel Toloma Cochabamba
Tiene un criterio importante: Capacitar personas con discapacidad mental/psíquica resulta complejo sino recibes algún tipo de capacitación para hacerlo. Su trabajo es muy intuitivo, son autodidactas y requieren de mucha "paciencia".		
3	Vania Schwarm y Patricia Bravo	Jefe de Talento Humano y Analista de Recursos Humanos Nova Hotel Santa Cruz.
El hotel fue inaugurado en 2021 y un porcentaje importante de su personal fue PAE. La inclusión de una PERSONAS CON DISCAPACIDAD fue en parte debido a que <i>Accor Hotels</i> -la cadena francesa a la que pertenece- tiene entre sus políticas la inclusión de Personas con discapacidad.		
4	Ilton Cachaga	Presidente COFEC LTDA

Dirige una cooperativa de personas con discapacidad que recibió recursos del FESE para la compra de maquinaria para un taller de costura en 2015. El taller tiene como “empleados” a 15 personas con discapacidad. En la entrevista se incluyeron a:

Marisol Castro Rivera (mamá de una Personas con discapacidad) tiene 5 hijos es la primera vez que trabaja.

Mirtha Limón es la primera vez que trabaja, tiene discapacidad física moderada

José Guarachi, era albañil y tuvo un accidente laboral que lo dejó en una silla de ruedas. Vendió chocolates en los mercados hasta que se incorporó a la cooperativa. Tiene a su cargo un niño.

5	Dyana Benitez	Jefe de Recursos Humanos Cadena Boliviana de Comida, Jimmi Nils, (Toby) Organizata (Teñas)
---	---------------	--

Luego de la pandemia de la COVID-19 gran parte de su personal fue incorporado temporalmente bajo la modalidad del PAE lo que le permitió reactivar sus empresas.

Bibliografía

Berlinski, S., Duryea, S., & Perez-Vincent, S. M. (2021). Prevalence and correlates of disability in Latin America and the Caribbean: Evidence from 8 national censuses. *PLOS ONE*, 16(10). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0258825>

Duryea, S., Salazar Salamanca, J. P., y Pinzon Caicedo, M. (2019). *We the People: Inclusion of People with Disabilities in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <https://doi.org/10.18235/0002010>

Implementan Proyecto de Inclusión Laboral para discapacitados: RTP bolivia Proyecto Piloto de Inclusión Labora para personas con Discapacidad Prevé Beneficiar al Menos a 5 mil personas, Informó El Ministro de...: By RTP Bolivia. Facebook. (2018, September 17). <https://www.facebook.com/watch/?v=2156905651247975>

La defensoría del pueblo demanda al estado garantizar la participación activa de las personas con Discapacidad. Defensoría del Pueblo : Estado Plurinacional de Bolivia. (2022, October 15). <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/la-defensoria-del-pueblo-demanda-al-estado-garantizar-la-participacion-activa-de-las-personas-con-discapacidad>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. (2017). *Piloto de Apoyo para la Intermediación e Inclusión de Personas con Discapacidad en Bolivia*. La Paz, Bolivia. <https://www.mintrabajo.gob.bo/?p=7191>

Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Promover el empleo de las personas con discapacidad a través de redes empresariales en materia de discapacidad: Una perspectiva de cooperación Sur-Sur*. ISBN 978-92-2-331066-0.

Pinilla-Roncancio, M., & Gallardo, M. (2022). Inequality in labour market opportunities for people with disabilities: Evidence for six Latin American countries. *Global Social Policy*, 23(1), 67-91. <https://doi.org/10.1177/14680181211070201>

Pinilla-Roncancio, M., & Rodríguez Caicedo, N. (2022). Legislation on disability and employment: To what extent are employment rights guaranteed for persons with disabilities? *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(9), 5654. <https://doi.org/10.3390/ijerph19095654>

Tascón Valencia, J.; Jaramillo Cruz, P.; Rodríguez Porcel, M.; Lee, S.; Sandoval, D.; y Pedraza, L. (2023). Auditoría georreferenciada y diagnóstico de accesibilidad peatonal de personas con discapacidad en la primera y última milla de un viaje. Banco Interamericano de Desarrollo, Nota técnica 2707. <http://dx.doi.org/10.18235/0005101>

The World Bank. 2021. Disability Inclusion in Latin America and the Caribbean: A Path to Sustainable Development. Executive Summary Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

UNICEF. (2023, August 24). Seen, counted, included: Using data to shed light on the well-being of children with disabilities. UNICEF DATA. <https://data.unicef.org/resources/children-with-disabilities-report-2021/>

United Nation. (n.d.). Convención sobre Los Derechos de las personas con discapacidad. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Urquidi, M., y Durand, G. (2020). Más y Mejores Oportunidades Para Los Buscadores de Empleo: El Programa de Apoyo Al Empleo En Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0002815>