

Consecuencias
sociales y económicas
de la exclusión laboral de la
población con discapacidad
en República Dominicana

Santo Domingo, 2020

Consecuencias sociales y económicas
de la exclusión laboral de la población
con discapacidad en República Dominicana

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Proyecto Interagencial “Creación de capacidades nacionales para lograr la inclusión social de las personas con discapacidad en las áreas de educación, empleo y participación social en la República Dominicana”, en alianza con UNPRPD.



Consejo Nacional de Discapacidad
(CONADIS)

Consecuencias sociales y económicas
de la exclusión laboral de la población
con discapacidad en República Dominicana

Santo Domingo
2020

Créditos

Personal directivo del estudio

Magino Corporán Lorenzo, director del Consejo Nacional de Discapacidad

Antonella Cellucci, directora técnica

Estefani Jerez, encargada del Departamento de Políticas Públicas

Marcia Contreras Tejeda, encargada de la División de Investigaciones

Equipo de investigación

Jafmary Feliz, investigadora principal

Con el apoyo de:

Clara Báez

Sonia Modesto

Mariví Arregui

Rigernar Naval Mercedes

Laura Frías

Revisión técnica

Antonella Cellucci, directora técnica

Marcia Contreras Tejeda, encargada de la División de Investigaciones

Estefani Jerez, encargada del Departamento de Políticas Públicas

Valery Bobadilla, encargada de la División de Inclusión Laboral

Katherine Rodríguez, encargada de la División de Inclusión Educativa

Isabel Alba, consultora jurídica

Ruth Fernández, asesora de Inclusión y Derechos Humanos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Edición, corrección de estilo y diagramación

Edición final: Marcia Contreras Tejeda

Corrección de estilo: Lillibel N. Blanco Fernández

Diagramación: Pedro Velásquez, Abel Hernández Durán y Jessica Hurtado.

Primera edición, 2020

Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS)

C/ Proyecto 27 de Febrero #12, Ensanche Miraflores,

Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana

Tel.: (809) 687-5480 | Fax - (809) 687-2655

Correo electrónico: info@conadis.gob.do

ISBN 978-9945-9231-0-0

Presentación	11
Introducción	15
Capítulo 1: Objetivos y aspectos metodológicos	17
1.1 Objetivos	19
1.2 Aspectos metodológicos	19
1.3 Limitaciones de las fuentes de datos para medir la actividad e inactividad económica de la población con discapacidad en República Dominicana	23
1.4 La medición de la discapacidad y sus cambios	24
Capítulo 2: Marco teórico-conceptual	29
2.1 El modelo biopsicosocial y el cambio cultural en la conceptualización de la discapacidad	31
2.2 La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)	32
2.3 Conceptualización de la discapacidad por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	35
2.4 Construcción conceptual de la inclusión laboral de personas con discapacidad	36
Capítulo 3: Cuantificación de la exclusión laboral de la población con discapacidad	41
3.1 La población en edad de trabajar y su condición de actividad: activos e inactivos	43
3.2 Sexo y edad de la población ocupada.....	47
3.3 Origen de la discapacidad de la PEA con discapacidad ocupada y desocupada	48
3.4 Tasa de participación en la actividad económica.....	49
3.5 Tasa de desempleo de la población con discapacidad.....	50
3.6 Población ocupada según categoría ocupacional, grupos de ocupación y rama de actividad.....	51
3.6.1 La población ocupada	51
3.7 La distribución espacial de la PEA con discapacidad según demarcaciones territoriales	57
3.8 Algunas características socioeconómicas de la población con discapacidad	62
3.8.1 Acceso a la educación y nivel educativo de la PEA.....	62
3.8.2 ¿Discriminación laboral o discriminación general de las personas con discapacidad?	66
3.8.3 Acceso al ingreso y pobreza	68
3.8.4 Situación del acceso al aseguramiento en salud	69

Contenido

Capítulo 4: Barreras para la inclusión laboral plena.....	73
4.1 Las principales barreras para la inserción laboral	75
4.1.1 Ámbito individual	76
4.1.2 Ámbito familiar y relaciones sociales	76
4.1.3 Ámbito de la sociedad en su conjunto	78
4.2 Las consecuencias de la exclusión laboral.....	86
4.2.1 A nivel individual.....	87
4.2.2 A nivel familiar.....	88
4.2.3 A nivel de la sociedad en su conjunto: empleo y economía	89
4.3 Los retos principales.....	90
4.3.1 La necesidad de articulación alineada, monitoreo y evaluación de las políticas inclusivas	90
4.3.2 La formulación de una política de inclusión laboral de la población con discapacidad y sus componentes sustantivos	91
Capítulo 5: Marco legal y marco programático.....	95
5.1 Marco legal internacional.....	97
5.2 Marco jurídico nacional.....	100
5.3 Estrategias y planes programáticos y operativos.....	104
Capítulo 6: Respuestas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad	109
6.1 Visibilización de la inclusión laboral en los principales instrumentos programáticos	111
6.1.1 La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030) y su operacionalización a través del Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2017- 2020 (PNPSP)	112
6.1.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y su propuesta de transversalización de la discapacidad en las políticas públicas	116
6.1.3 Plan Estratégico del Consejo Nacional de Discapacidad	119
6.1.4 Agenda Municipal de Desarrollo Inclusivo del CONADIS	121
6.1.5 Agenda Nacional para la Inclusión Plena de Personas con Discapacidad de la Vicepresidencia de la República/CONADIS 2016-2020	121
6.2 La respuesta nacional de los garantes de derechos por obligación	123
6.2.1 Iniciativas del Consejo Nacional de Discapacidad.....	123
6.2.2 Iniciativas de otros actores gubernamentales garantes e derechos.....	129
6.3 La respuesta nacional de garantes de derechos por responsabilidad	131
6.3.1 Iniciativas de organizaciones de la sociedad civil	131
6.3.2 Iniciativas de la academia	135
6.3.3 Iniciativas de las empresas	137
6.3.4 Iniciativas de organismos de cooperación internacional	121
6.4 Retos de la respuesta nacional.....	139

Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones	143
7.1 Exclusión laboral	145
7.1.1 Conclusiones	145
7.1.2 Recomendaciones	145
7.2 Barreras	146
7.2.1 Conclusiones	146
7.2.2 Recomendaciones	147
7.3 Marco legal y programático	147
7.3.1 Conclusiones	147
7.3.2 Recomendaciones	149
7.4 La respuesta nacional	149
7.4.1 Conclusiones	149
7.4.2 Recomendaciones	150
Bibliografía	151
Anexos	155

El Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) se complace en entregar a los tomadores de decisiones, la sociedad civil y al público en general el estudio: *Consecuencias sociales y económicas de la exclusión laboral de la población con discapacidad en República Dominicana*, un instrumento clave para el apoyo a la toma de decisiones focalizadas en la inclusión laboral y económica de la población con discapacidad en el país.

El referido estudio, cuyo objetivo fue analizar las principales barreras y consecuencias económicas y sociales de la exclusión laboral de la población con discapacidad en el país, forma parte de la estrategia integral de inclusión laboral del CONADIS. Del mismo modo, responde al mandato de la Ley 5-13 sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que establece, en su artículo Núm. 17, que el CONADIS tiene el deber de garantizar el desarrollo de investigaciones sociales y científicas relacionadas con la discapacidad. En este sentido, el presente estudio es el primero de lo que será una línea de investigaciones que permitirán generar información para impulsar iniciativas y formular políticas públicas en beneficio de las personas con discapacidad; así como para la difusión de información a la sociedad en general para toma de conciencia sobre esta temática.

El documento retrata la dramática situación de exclusión que, desde el ámbito laboral, viven las personas con discapacidad en la sociedad dominicana, analizada a partir de indicadores, nunca antes calculados para el país, sobre la población en edad productiva que vive con algún tipo de discapacidad, así como del análisis de información cualitativa recabada a partir de entrevistas con informantes clave de distintos sectores, incluyendo a la misma población objeto de estudio.

La evidencia de que este grupo social se continúa enfrentando a restricciones importantes para el acceso a un empleo digno es contundente. La situación de exclusión está estrechamente relacionada con barreras actitudinales, físicas, de comunicación, así como dificultades para el acceso a la educación, al transporte, entre otros obstáculos presentes en la sociedad dominicana.

En respuesta a lo anterior, el CONADIS ha puesto en marcha, desde el año 2018, el Programa de Emprendimiento para la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad, el cual incluye la promoción del empoderamiento para el autoempleo, a través de dotar con capital en especie a grupos de personas con discapacidad asociadas con la voluntad de emprender, a la vez que se les brinda acompañamiento técnico y capacitaciones en administración, contabilidad, uso de las tecnologías y redes sociales como estrategias de mercadeo. Con esto se busca apoyar el inicio de las operaciones de sus negocios para que sean económicamente independientes. Del mismo modo, el Programa de Emprendimiento incluye la coordinación de Bazares Itinerantes, los cuales tienen la finalidad de fomentar el autoempleo, el talento y emprendimiento del indicado grupo social, por medio de la fabricación y comercialización de artesanías y productos de uso común; a la vez, son espacios en los que se busca generar conciencia del público en general sobre las capacidades de esta población e incidir en el tránsito de los paradigmas médico y asistencial, todavía existentes, hacia el paradigma de derechos.

En ese mismo tenor, el CONADIS cuenta con el servicio de asesoría y acompañamiento para instituciones públicas y empresas privadas, cuyo objetivo es brindar las herramientas necesarias para impulsar el cumplimiento de la cuota laboral de personas con discapacidad establecida por la Ley 5-13. Como parte de este servicio, el CONADIS facilita el taller: “Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad desde un Enfoque de Derechos”, destinado, principalmente, para los gestores de capital humano, que inciden en los procesos de reclutamiento y selección de personal, así como a los directivos de las áreas técnicas y administrativas, y supervisores solicitantes del personal a contratar. Estos talleres por lo general son ofrecidos junto con el denominado: “Trato Digno y Terminología correcta hacia las Personas con Discapacidad”, dirigido a todo el personal de las instituciones y empresas, de manera que se pueda generar un ambiente laboral propicio e inclusivo para el desarrollo de las personas con discapacidad a contratar.

El servicio de asesoría a instituciones públicas y empresas privadas va acompañado de la revisión de políticas, procesos y levantamiento de accesibilidad con la finalidad de garantizar entornos laborales abiertos e inclusivos para las personas con discapacidad.

Por otro lado, conscientes de la relevancia de la coordinación interinstitucional e intersectorial, desde el CONADIS se han realizado acercamientos con múltiples instituciones públicas, entre las que se destacan el Ministerio de Trabajo (MT) y el Ministerio de Administración Pública (MAP), actores clave para la regulación del cumplimiento a lo referido en la legislación sobre inclusión laboral de las personas con discapacidad; de igual modo, se ha logrado poner en la agenda internacional la inclusión laboral como eje para la inclusión social plena de las mismas. Evidencia de esto es la formulación y puesta en marcha del Proyecto Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad.

Producto de este proyecto, en el que colaboran estrechamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el MT y el CONADIS, se han encaminado iniciativas como: (i) la capacitación de los inspectores de trabajo para crear las bases para orientar, motivar y supervisar a las empresas privadas para el cumplimiento de la cuota, (ii) la construcción de dos guías prácticas para la inclusión laboral, una dirigida a empleadores tanto del sector público como del privado y la otra dirigida a la población con discapacidad en edad de trabajar que se encuentra desempleada.

Cabe destacar que otros programas puestos en marcha por el CONADIS también refuerzan la estrategia integral sobre inclusión laboral, entre ellos cabe mencionar: el Programa Vida Independiente, el Sello de Buenas Prácticas Inclusivas “RD Incluye”, así como el modelo de Educación Inclusiva a nivel preuniversitario, universitario y en la formación técnico-profesional y las asesorías a entidades públicas y privadas en materia de accesibilidad universal.

Los resultados obtenidos a partir de este estudio servirán como línea de base para otros análisis de mayor profundidad, y constituyen un reconocimiento de que la inclusión laboral de esta población permanece como un gran reto para el país, a pesar de las múltiples iniciativas puestas en marcha desde distintos sectores y de la clara demanda de inclusión consagrada en instrumentos nacionales e

internacionales como la Constitución dominicana, la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030), la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En este escenario, exhortamos a todas las instituciones gubernamentales, empresas privadas, sociedad civil, organismos de cooperación y sociedad en general a continuar sumando esfuerzos a fin de garantizar los derechos a la inclusión social y económica de las personas con discapacidad. En fin, les invitamos a todos y todas a continuar trabajando por una sociedad más justa, accesible e inclusiva para todos y todas.

Finalmente, quisiera extender un profundo agradecimiento, a nombre del CONADIS, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por el apoyo financiero brindado para la realización de este proyecto de investigación y al PNUD por el apoyo técnico y financiero para la difusión del mismo. De igual forma, agradecemos sobremanera a todas las personas, representantes de la población con discapacidad, de Asociaciones sin Fines de Lucro, de instituciones del Estado, de empresas privadas y de la academia, que colaboraron con entusiasmo durante las múltiples entrevistas grupales e individuales realizadas durante la fase de levantamiento de información cualitativa del estudio y quienes sin dudas son cómplices en esta lucha por la inclusión social y económica de la población con discapacidad.

Lic. Magino Corporán Lorenzo
Director
Consejo Nacional de Discapacidad

Esta investigación ha sido contratada por el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS), bajo los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con la finalidad de analizar la situación de la República Dominicana con respecto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, incluyendo las principales barreras y consecuencias económicas y sociales de la exclusión laboral de esta población a nivel individual, familiar y para el Estado.

Utiliza una metodología descriptiva-analítica, basada en la recopilación, procesamiento, organización, análisis y síntesis de datos e informaciones levantadas, estructuradas a través de grandes temas. Su lógica analítica ha sido, primero, comparar la población general, tomada como parámetro nacional, con el subgrupo poblacional de personas con discapacidad, y segundo, analizar las diferencias por sexo, para destacar el efecto de género en las estructuras de ambas, el cual agrava la discriminación general por discapacidad, lo que afecta de manera diferenciada a hombres y a mujeres.

Este estudio ha identificado vacíos o limitaciones de información, y en la medida de lo posible, se ha intentado sortearlos mediante el levantamiento de información primaria vía informantes clave y, de manera pionera, a través de la operacionalización y medición de la condición de actividad e inactividad económica de la población con discapacidad con los datos del *IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010* y su comparación con estas mismas mediciones realizadas por la Oficina Nacional de Estadística (ONE) para la población general en edad de trabajar.¹

Del mismo modo, se han incluido recomendaciones para la mejoría de la cobertura de los datos, subsanar vacíos mediante un mejor aprovechamiento de las fuentes de datos existentes y mediante la mejora de la calidad de las informaciones estadísticas, en tanto una justificación adicional al objetivo perseguido por esta investigación, así como un aporte relevante en sí mismo, derivado de las evidencias recabadas.

La estructuración de las informaciones levantadas y sistematizadas se ha articulado a partir de siete capítulos. El primero aborda los objetivos y metodología del estudio y el segundo el marco teórico-conceptual de referencia.

En el capítulo tercero se realiza por primera vez en el país la cuantificación de la exclusión laboral de la población con discapacidad, donde se tomó como parámetros de referencia la operacionalización de la Población Económicamente Activa (PEA) e Inactiva (NPEA), a través de las variables de actividad e inactividad económica en sus diferentes desagregaciones estadísticas y su comparación con la situación de la población activa del país, con el uso de los datos del ya referido Censo de Población y Vivienda 2010. Estas mediciones se han enriquecido, además, mediante la inclusión de otras informaciones complementarias levantadas por la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2013).

A partir de información documental y cualitativa, en el capítulo cuarto se analizan las barreras a la inclusión laboral plena de las personas con discapacidad, así como las consecuencias y retos que se plantean para su superación en los ámbitos individual, familiar, las relaciones sociales y en la sociedad como un todo, por lo que se focalizan los temas de accesibilidad universal en sus múltiples dimensiones, el acceso a servicios de salud, educación y el acceso al trabajo en los sectores público y privado, y al emprendimiento económico, así como el problema del estigma y la discriminación. También se abordan retos principales en materia de la necesaria articulación alineada entre los distintos actores involucrados en torno a la formulación e implementación de políticas sectoriales inclusivas, en particular, una política nacional de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Por su parte en el capítulo sexto se analizan los marcos legal y programático que sustentan las políticas, planes, programas y proyectos de inserción laboral y sus determinantes próximos en favor de las personas con discapacidad, sus avances y nudos en su aplicación a nivel nacional.

Finalmente, en el séptimo y último capítulo se sistematizan las principales conclusiones y recomendaciones de esta investigación.

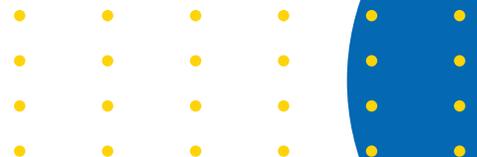
¹ La medición para la población con discapacidad ha utilizado el mismo algoritmo oficial para la operacionalización de las variables sobre la condición de actividad.





Capítulo 1

Objetivos y aspectos **metodológicos**





1.1 Objetivos

Este estudio procuró dar respuesta a los siguientes objetivos:

- **Objetivo general:**

Analizar la situación de la República Dominicana con respecto a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, que incluye las principales barreras y consecuencias económicas y sociales de la exclusión laboral de esta población a nivel individual, familiar y para el Estado.

- **Objetivos específicos:**

1. Caracterizar la situación socioeconómica y laboral de las personas con discapacidad en el país.
2. Describir las principales barreras que restringen la participación de la población con discapacidad de República Dominicana, en función de las siguientes áreas: educación, salud y mercado laboral, con énfasis en los retos para el acceso al empleo formal, al sector informal y para el emprendimiento.
3. Explorar las consecuencias económicas y sociales de la exclusión del mercado laboral de las personas con discapacidad en el país, a nivel individual, familiar y nacional, con especial atención a su relación con la pobreza económica.
4. Mapear la respuesta nacional (políticas, programas, proyectos, acciones) dirigida al logro de la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo.
5. Realizar recomendaciones de cara al diseño de intervenciones dirigidas al logro de la inclusión laboral de la población con discapacidad en el país.

1.2 Aspectos metodológicos

Se trata de un estudio con diseño metodológico mixto, mediante la triangulación de fuentes de información cuantitativas y cualitativas recabadas entre actores involucrados, con técnicas de recopilación basadas en entrevistas individuales y/o grupales. El levantamiento de las evidencias empíricas se realizó a partir de tres técnicas:

1. **Revisión documental** vía la identificación, revisión y sistematización de la documentación digital y no digital, disponible a nivel nacional e internacional.
2. **Entrevistas preliminares con actores clave** del Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) y de otras instituciones de relevancia, identificados con el apoyo del CONADIS, y la revisión documental para explorar avances, obstáculos y retos de la situación de la población con discapacidad en edad de trabajar, así como las limitaciones que confrontan las entidades que están trabajando en la inclusión laboral.
3. **Entrevistas a profundidad a actores clave individuales y/o grupales**, que incluyeron a personal de las instituciones que trabajan con la población con discapacidad en los sectores gobierno, sociedad civil, empresas privadas, academia, cooperación internacional, personas con discapacidad, cuidadores familiares y personal del CONADIS. Un total de 65 personas suministraron sus testimonios, opiniones y evaluaciones.

Esta investigación es de tipo descriptivo-analítico, basado en la recopilación, procesamiento, organización, análisis y síntesis de datos e informaciones levantadas, estructuradas a través de grandes temas. La lógica analítica, sobre todo a nivel cuantitativo, ha sido, primero, comparar la población general, tomada como parámetro nacional, con la población con discapacidad, y segundo analizar las diferencias por sexo al interior de cada una, para destacar el efecto de género en las estructuras de ambas poblaciones, que suele sumarse a la discriminación general por discapacidad y que afecta de manera diferenciada tanto a la masculina como a la femenina, a veces a favor y a veces en contra.

La estructuración de las informaciones levantadas y sistematizadas se ha articulado a partir de las siguientes fases temáticas:

- 1) **Revisión de los marcos de referencia del contexto actual**, que releva a nivel conceptual el paso de políticas sociales basadas en la protección pasiva y la dependencia hacia políticas activas que focalizan capacidades para la autonomía personal y la actividad laboral, en el marco del ejercicio sustantivo de la ciudadanía social en los ámbitos salud, educación y trabajo.
- 2) **Examen de la situación de la población con discapacidad en edad de trabajar, a través de indicadores cuantitativos y sus diferencias con relación a la población general**, para dar cuenta de la diferencia entre la garantía normativa del derecho al trabajo y su ejercicio sustantivo desigual. Su medición fue realizada mediante la explotación de los datos del *IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*, mediante el procesamiento de las variables económicas de la población con discapacidad y su comparación con los datos de la población general publicados por la ONE.² El uso del censo de población se justifica por el hecho de que es actualmente la única fuente que permite operacionalizar la Población Económicamente Activa (PEA) de las personas con discapacidad para compararla con la PEA nacional.
- 3) **Examen de otras informaciones complementarias** con datos de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples de 2013 sobre el acceso al aseguramiento de la salud y discriminación percibida aunque no referida específicamente a la PEA. Los datos sobre las características económicas de la población con discapacidad no se utilizaron porque no fueron operacionalizados para la población con discapacidad, salvo la variable trabaja o no trabaja, las cuales son conceptual y metodológicamente diferentes de las recogidas en el censo como ocupado y no ocupado, única fuente nacional que permite esta operacionalización.³ Asimismo, este examen incluyó información cualitativa sobre percepciones y expectativas.
- 4) **El examen de los marcos jurídicos y programáticos y la respuesta nacional** vinculada a ellos, sus avances, obstáculos y retos a partir de las informaciones documentales y cualitativas relevadas y sistematizadas, constituyó el otro tema del estudio.
- 5) **Conclusiones y recomendaciones**, tanto en cada capítulo a modo de síntesis, como en un capítulo final.

² ONE. 2013. *IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. "Características económicas de la población". Santo Domingo.

³ Las características económicas fueron calculadas por la ENHOGAR 2013 solo para la población general pero no para la población con discapacidad. Al respecto, recordar que las tabulaciones detalladas de las encuestas están sujetas a errores de muestreo, sobre todo si en su diseño no fue contemplado el cálculo de la condición de actividad de la población con discapacidad.

De manera adicional, este estudio ha hecho énfasis en la identificación de vacíos de información relevantes a ser tomados en cuenta en el desarrollo del trabajo y en las conclusiones y recomendaciones. En tal sentido, han sido revisadas otras fuentes adicionales en busca de llenar vacíos de información que no estaban cubiertos por las fuentes enumeradas, vía entrevistas bilaterales a testigos clave y vía la demanda de información a través de las áreas de transparencia de organismos públicos.

Los instrumentos de recopilación de información fueron diseñados a partir de la revisión documental sobre el marco conceptual, jurídico, programático y operativo de actores involucrados y de los insumos provistos por el personal del CONADIS, así como de la revisión de los principales estudios nacionales sobre esta población.

La operacionalización del marco conceptual propuesto, para el análisis de la exclusión de la población con discapacidad del mercado de trabajo en el país, ha estado sujeta a la disponibilidad de las informaciones requeridas y se ha tratado de hacer su organización en torno a los componentes de análisis propuestos por la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), así como en torno a las restricciones que confrontan las personas con discapacidad y las que les cuidan.

Algunos de los factores personales identificados por la CIF,⁴ como el sexo, la edad, los patrones de comportamiento y estilos de vida, los aspectos psicológicos individuales, entre otros, han servido de guía para organizar y procesar la información disponible cuantitativa y documental, y para el levantamiento de información primaria de tipo cualitativo, recabada *ad hoc* para el presente estudio.

Todos estos factores están vinculados con un contexto social y familiar que juega un papel importante en la discapacidad, tanto positivo como negativo, en función de cuán presentes se hallen. Este estudio se aborda con un especial foco en el acceso al trabajo y a los determinantes cercanos que lo facilitarían, tales como educación y salud.

La triangulación de fuentes documentales y cuantitativas fue complementada con informaciones cualitativas levantadas a partir de informantes clave, clasificados en función de sus ámbitos de actuación. Estos actores fueron seleccionados y convocados con el apoyo del CONADIS para la realización de entrevistas grupales fundamentalmente. Se realizaron también algunas entrevistas individuales a profundidad. En el siguiente cuadro se presentan los perfiles de las personas entrevistadas, así como el procedimiento metodológico para su selección.

⁴ La CIF ha descrito en detalle el conjunto de calificadores a través de los cuales se debe hacer el análisis de la situación de discapacidad: funciones corporales, estructuras corporales, actividades y participación, factores ambientales y factores personales, para su operacionalización.

Perfiles de personas entrevistadas

1. Personas con discapacidad segmentadas por los distintos orígenes de la discapacidad identificados por las fuentes disponibles: *sensorial (visual, auditiva), físico-motora, intelectual y psicosocial*.
2. Familiares cuidadores de algún miembro de la familia con discapacidad, segmentados por origen de discapacidad identificadas por las fuentes disponibles: *sensorial (visual y auditiva), físico-motora, intelectual y psicosocial*.
3. Instituciones públicas garantes de derechos de personas con discapacidad y/o empleadores de personas con discapacidad.
4. Personal de seis organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad.
5. El personal directivo y técnico de CONADIS.
6. Personal de las academias.
7. Representantes de agencias de cooperación internacional.
8. Otras personas e instituciones que participaron o no en las entrevistas colectivas, identificadas como relevantes para el estudio.

La selección y convocatoria de estos actores clave estuvo bajo responsabilidad del CONADIS de consenso con la consultora. Ahora bien, no todas las personas invitadas han participado, y otras, identificadas como relevantes durante el trabajo de campo, fueron entrevistadas bilateralmente y se les enviaron peticiones de información vía las áreas institucionales de transparencia. Asimismo, se refirieron y reseñaron algunas otras entidades que si bien no participaron en las entrevistas disponían de programas de inserción laboral.

El levantamiento de información cualitativa de los involucrados institucionales estuvo guiado por las siguientes preguntas disparadoras (no únicas):

- ¿Cuáles han sido las *contribuciones concretas* de cada institución involucrada para hacer avanzar la igualdad y equidad efectiva de la población con discapacidad en edad de trabajar?
- ¿Cuáles han sido los principales *logros* alcanzados en el país para poder avanzar en el ejercicio de los derechos humanos de la población con discapacidad en materia de *acceso a la educación, a la salud y al trabajo*?
- ¿Cuáles han sido los principales *obstáculos confrontados* en el país para poder avanzar en el ejercicio de los derechos humanos de la población con discapacidad en materia de acceso a la educación, a la salud y al trabajo?
- ¿Cuál ha sido el *impacto económico* de la exclusión laboral de la población con discapacidad?
- ¿Cuáles *ventajas* podrían derivarse de la *inclusión laboral* de la población con discapacidad en el bienestar individual y familiar?
- ¿Cuáles serían las *prioridades del contexto actual* en el marco de lograr políticas públicas de mayor eficiencia y eficacia en la construcción de igualdad y equidad de derechos, y su ejercicio concreto en la población con discapacidad?

- ¿Cuáles *oportunidades y desafíos* brinda el momento actual para la formulación o el desarrollo de políticas de inclusión laboral como herramientas de ejercicio de derechos de esta población?

Con relación a las personas con discapacidad y sus cuidadores y/o familiares, la recopilación de informaciones cualitativas pretendió responder a los principales componentes y calificadores de la CIF, en la medida que las técnicas de entrevistas grupales y las respuestas de las personas lo facilitaron.

1.3 Limitaciones de las fuentes de datos para medir la actividad e inactividad económica de la población con discapacidad en República Dominicana

El *IX Censo de Población y Vivienda 2010* fue privilegiado como la fuente de datos principal para la realización de este estudio, en razón de que es la única disponible en el país que permite operacionalizar a la Población Económicamente Activa (PEA) e Inactiva (NPEA) con discapacidad y compararla con el patrón nacional de actividad e inactividad económica, para analizar sus similitudes y diferencias. Otras fuentes de datos disponibles en el país no permiten este análisis; tal es el caso de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) del Banco Central, que no levantaron datos sobre la PEA de personas con discapacidad. No obstante, han sido utilizadas otras informaciones estadísticas de relevancia para enriquecer el estudio de manera complementaria, a partir de la explotación del módulo sobre discapacidad de la encuesta ENHOGAR 2013.

La medición de la discapacidad ha sido, de hecho, objeto de permanentes discusiones, dentro y fuera del país. La idoneidad y las desventajas de las distintas fuentes de datos se han analizado sucintamente en este apartado, desde el punto de vista del alcance de cada una y de la falta de normalización de las mismas al momento de la medición.

Si bien en la mayoría de los países de la región se han documentado avances, el estado general de las fuentes y su utilización para medir la discapacidad continúa similar al encontrado por Schkolnik en el 2009⁵. En referencia a los *registros administrativos*, este estudio señala que la mayoría de los países dispone de registros nacionales de personas con discapacidad pero aún carecen de cobertura amplia, “ya que a veces se basan en datos de atención institucional de salud a personas con discapacidad, quedando excluidas aquellas que no han consultado en las instituciones que proporcionaron la información”.⁶

En la misma línea, las *encuestas de hogares* han sido una de las fuentes consideradas como idóneas y más utilizadas en América Latina en fenómenos de medición compleja, como la discapacidad. Estas fuentes siguen siendo valoradas para obtener información sobre aspectos económicos, sociales y demográficos, pero continúan limitadas para obtener datos con desagregación inferior a regiones o provincias. Similar a esto es lo que ocurre con las encuestas específicas sobre discapacidad; aunque son más potentes para obtener información detallada

⁵ Schkolnik, Susana. 2009. “América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas”. En: *Notas de Población 7*, Núm. 92, CEPAL. Consultado en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12885/np92275305_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁶ *Ibid*, p. 13.

de las principales dimensiones relacionadas con la temática, son igualmente limitadas en la capacidad de inferencia a escalas subnacionales y extremadamente costosas. En el país no se cuenta con una encuesta de este tipo hasta el momento.

Respecto a los censos, en muchos países constituyen prácticamente la única fuente de información del sistema estadístico nacional y han sido particularmente útiles para medir la magnitud con mayor precisión debido a una mayor cobertura, alcanzando las áreas administrativas menores y estratos sociales específicos. Esta ventaja ha posicionado al censo como una fuente alternativa para conocer la prevalencia de la discapacidad a distintas escalas y estratos.⁷

En síntesis, frente a la naturaleza, ventajas y situación actual de las fuentes, los países deberían tender a utilizarlas de manera complementaria, según la disponibilidad y el estado de las mismas, apelando a la transparencia metodológica, en el sentido de revelar hasta dónde puede dar información confiable y qué cosas no se le puede pedir, pues superaría la finalidad de cada una.

1.4 La medición de la discapacidad y sus cambios

Un problema a sortear, más allá de las limitaciones propias de las fuentes o su situación, es la disponibilidad de estadísticas idóneas para el análisis de la discapacidad desde un punto de vista normativo. En la región de América Latina y el Caribe, el volumen de la población con discapacidad ha sido contabilizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en unos 66 millones de personas para el año 2012.⁸ Esta cifra equivale al 12.0% de la población de la región, que vivía con algún tipo de discapacidad. República Dominicana se sitúa justo en este promedio, según los datos del censo de 2010, lo que representa 1,160,847 personas.

Estas cifras revelan otro problema en la medición estadística de la discapacidad en la región y de manera particular en el país, relacionado directamente con la falta de normalización de la medición en censos y encuestas. Esta limitación particular afecta la capacidad de operacionalizar la comparabilidad nacional e internacional y el seguimiento de tendencias.

En efecto, las estadísticas de discapacidad en el país y de la región no siempre han seguido de forma cabal los lineamientos establecidos en los principales marcos de referencia conceptuales, metodológicos e incluso operativos para la medición: el **Grupo de Washington de Estadísticas sobre Discapacidad**, la **Clasificación Internacional de Funcionamiento (CIF)** y las **Directrices y Principios para la Elaboración de Estadísticas de la Discapacidad (DPEED) de las Naciones Unidas**. Esta disociación ha sido documentada detalladamente en el informe diagnóstico regional elaborado por Almerás y Milosavljevic en el año 2014.⁹

⁷ Massé, G y Rodríguez, M. 2015. “La discapacidad en América Latina: reflexiones en torno a la medición de un fenómeno complejo en una región demográfica heterogénea”. *En Notas de Población*, Núm. 100, enero-junio.

⁸ Naciones Unidas. 2013. *Panorama Social de América Latina 2012*. CEPAL. Santiago de Chile. Su capítulo V está destinado al análisis de la discapacidad en América Latina y el Caribe.

⁹ En ese informe, las autoras calificaron como determinante el que para generar resultados positivos es necesario integrar los lineamientos internacionales con los métodos y procedimientos estadísticos. En ese sentido señalan que la aplicación de cualquiera de esos instrumentos —el cuestionario breve del Grupo de Washington, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) o las Directrices y Principios para la Elaboración de Estadísticas de la Discapacidad (DPEED)— tiene un efecto positivo sobre la calidad de la información para medir la magnitud y la prevalencia de la discapacidad en un país, así como sobre la coherencia entre el concepto discapacidad en que se basan las mediciones y la operacionalización del instrumento de recolección, y la cantidad de información que se puede obtener y desagregar para caracterizar mejor a esta población. No obstante, advierten que esta aplicación será más productiva en la medida en que se implemente un sistema de información que integre los tres instrumentos en forma congruente. Para mayor detalle ver documento en línea: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/informe-regional-sobre-la-medicion-de-la-discapacidad.pdf>

Específicamente para el país, véanse al respecto las diferencias entre las cifras del censo del año 2010 que ha identificado alrededor de 1.2 millones de personas con por lo menos una discapacidad y la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples de 2013 que la ha cifrado en 708,597 personas, ambos estudios realizados por la ONE.¹⁰ Esto supone una disminución de la prevalencia que pasa de 12.3% a 7.0% entre 2010 y 2013, poco creíble, no solo porque ambas fuentes son metodológicamente diferentes (y en teoría no deberían ser comparables) sino porque, según el juicio de expertos, obedece a la inexistencia de una normativa nacional estandarizada para la medición de la discapacidad a través de censos y encuestas.

En esta misma línea, el origen de la discapacidad fue medido por el censo 2010 según las variables que se presentan en el siguiente recuadro. Puede observarse que, a diferencia de las recomendaciones del Grupo de Washington, no se utilizaron escalas para medir el grado de dificultad debido a un problema de salud: (a) no, ninguna dificultad; b) sí, alguna dificultad; c) sí, mucha dificultad; d) no lo puede hacer en absoluto). El censo incluyó categorías de respuestas dicotómicas (sí, no), pues principalmente se buscaba medir el volumen de la discapacidad, dada la finalidad de esta fuente y el alto costo de su implementación.¹¹

Cuadro 1. Pregunta incluida en el IX Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010 para identificar a la población con discapacidad.

34. ¿Tiene (nombre) dificultad permanente...		
Léale cada alternativa y llene los óvalos de “sí” o “no” que corresponda		
	Sí	No
a. Para ver, aunque use anteojos o lentes?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Para oír, aunque use audífonos?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Para caminar, o subir escalones?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Para mover, uno de los dos brazos?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Para mover, una de las dos piernas?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f. Para recordar, o concentrarse?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g. Para agarrar objetos y/o abrir recipientes con las manos?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h. Para hablar?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i. Es mudo?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j. Tiene problemas mentales?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
k. Le falta una o las dos piernas?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
l. Le falta uno o los dos brazos?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fuente: Tomado de la boleta censal del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Por otro lado, más allá de valorar las limitaciones en el funcionamiento a través de las dificultades en la realización de actividades incluidas en el set corto del Grupo Washington y que cubren seis dominios del funcionamiento (mirar, escuchar, caminar, cognición, autocuidado y comunicación), se destaca que el censo de 2010 incluyó otras preguntas dirigidas a recabar información acerca

¹⁰ Según la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA), otra fuente periódica que también ha medido la discapacidad, la prevalencia es aún más baja y se cifra en 4.9%.

¹¹ ONE. 2013. “Boleta del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010”. Sección VI. “Características de las Personas que viven habitualmente en el hogar”. Pregunta 34 de la boleta censal.

de las deficiencias en la población (preguntas i, j, k, l). De esta forma, el indicado censo asumió el enfoque médico de la discapacidad, que la define en función de una pérdida o anomalía de una estructura o función corporal, enfoque que este estudio pone en cuestionamiento, a partir de los avances conceptuales y metodológicos de los marcos de referencia vigentes desde principios de la década del 2000, que serán examinados en el próximo acápite.

Por su parte, la ENHOGAR 2013 midió la discapacidad de manera más compleja, utilizando una batería de preguntas que se enfocan también, casi exclusivamente, en las deficiencias como se puede observar en el cuadro presentado a continuación, aunque tampoco utilizó una escala para la medición del grado de dificultad. Ambas mediciones –censo 2010 y ENHOGAR 2013– han operacionalizado el origen de la discapacidad a partir de las categorías más utilizadas en la región: visual, auditiva, físico-motora e intelectual, tratadas como variables dicotómicas excluyentes para el cálculo de volúmenes poblacionales y como respuestas múltiples para el cálculo de la frecuencia de los orígenes de la discapacidad.

Cuadro 2. Cuestionario ENHOGAR 2013 - Sección IV. Identificación de las personas con discapacidad

# Para todos los miembros del hogar									
No. de línea	401- ¿Usa (nombre) lentes?	402- ¿Aún usando lentes tiene (nombre) dificultad permanente para ver de cerca, de lejos o tiene dificultades para ver?	403- ¿Tiene (nombre) dificultad para ver?	404- ¿Es (nombre) ciego(a) de uno o de ambos ojos?	405- ¿Es (nombre) sordo(a)? Es decir, ¿no puede escuchar ningún sonido?	406- ¿Tiene (nombre) dificultad permanente para escuchar?	407- ¿Es (nombre) mudo(a)?	408- ¿Tiene (nombre) dificultad permanente para hablar que le impida comunicarse?	
	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	
No. de línea	409- ¿Le falta a (nombre) una o las dos piernas?	410- ¿Tiene (nombre) paralizadas o atrofiadas una o las dos piernas?	411- ¿Le falta a (nombre) uno o los dos pies?	412- ¿Tiene (nombre) paralizados o atrofiados uno o los dos pies?	413- ¿Le falta a (nombre) uno o más dedos de los pies?	414- ¿Tiene (nombre) paralizados o atrofiados uno o más dedos de los pies?	415- ¿Le falta a (nombre) uno o los dos brazos?	416- ¿Tiene (nombre) paralizados o atrofiados uno o los dos brazos?	417- ¿Le falta a (nombre) una o las dos manos?
	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No
No. de línea	418- ¿Tiene (nombre) paralizadas o atrofiadas una o las dos manos?	419- ¿Le falta a (nombre) uno o más dedos de las manos?	420- ¿Tiene (nombre) paralizadas o atrofiadas uno o más dedos de las manos?	421- ¿Tiene (nombre) dificultad permanente para agarrar objetos con una o con las dos manos?	422- ¿Tiene (nombre) dificultad permanente para caminar, subir o bajar escaleras?	423- ¿Tiene (nombre) dificultad permanente para levantarse, acostarse o para mantenerse en pie o sentado?	424- ¿Tiene (nombre) algún retardo o retraso mental que le dificulte aprender, trabajar o relacionarse con los demás?	425- ¿Tiene (nombre) algún otro problema mental, en forma permanente, que le dificulte relacionarse o trabajar por ejemplo, retardo, autismo u otro problema?	426- ¿Tiene (nombre) alguna otra dificultad permanente, mental o física sobre la cual yo no le haya preguntado?
	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No	Sí No

Fuente: Cuestionario de la ENHOGAR 2013.

En otro orden, profundizar el conocimiento de las condiciones de vida de la población con discapacidad, responde directamente a las necesidades de información demandadas en las principales cumbres internacionales de las que América Latina es signataria, como la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIADDIS).

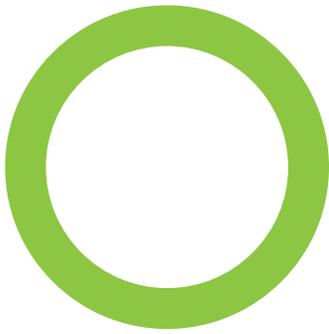
Las demandas de información son cada vez más crecientes y suponen un ejercicio de identificación de las fuentes disponibles y de la situación general de las estadísticas relacionadas con las personas con discapacidad en el país. Adicionalmente, el cumplimiento de los ODS demanda disponer del dato desagregado por sexo, edad y geográficamente, ya que pone el énfasis en el territorio, la transversalidad del género y el ciclo de vida, para que efectivamente no se deje a nadie atrás en la marcha hacia el desarrollo, con base en la evidencia disponible.

En resumen, si bien es necesario trabajar con los datos disponibles, reconociendo además las ventajas que trae consigo la complementariedad de las fuentes, constituye un importante reto continuar con la mejora de la calidad de las informaciones nacionales sobre discapacidad, a través de la normalización de fuentes periódicas y continuas, para poder formular y evaluar los resultados de las políticas públicas en curso, de manera oportuna y confiable.

Este estudio ha identificado los vacíos de información o sus limitaciones, y en la medida de lo posible, se ha intentado sortearlos mediante el levantamiento de información primaria vía informantes clave y a través de la operacionalización y medición de la condición de actividad e inactividad económica de la población con discapacidad con los datos del censo de 2010 y su comparación con estas mismas mediciones realizadas por la ONE para la población general en edad de trabajar.¹² Del mismo modo, se han incluido recomendaciones para la mejoría de la cobertura, subsanar vacíos o mejorar la calidad de las informaciones estadísticas. Esta cuestión es tanto una justificación adicional al objetivo del estudio como un aporte relevante derivado del mismo.

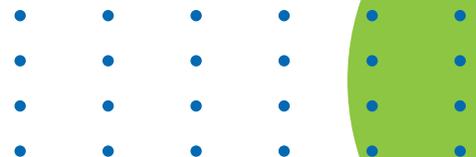
¹² La medición para la población con discapacidad ha utilizado el mismo algoritmo oficial para la operacionalización de las variables sobre la condición de actividad.





Capítulo 2

Marco
teórico-conceptual



2.1 El modelo biopsicosocial y el cambio cultural en la conceptualización de la discapacidad

La comprensión de la discapacidad como un hecho biológico humano y social es aún un proceso en curso, enraizado en el desarrollo y fortalecimiento de la psicología y sus prácticas terapéuticas en sus diversas ramas, muy notable desde mediados de la segunda mitad del siglo xx.¹³

La conceptualización de la discapacidad¹⁴ ha experimentado importantes transformaciones desde aquel modelo tradicional, basado en concepciones religiosas y morales que promovía su abordaje desde el enfoque de encerramiento o exclusión. Este modelo fue gradualmente sustituido por el modelo médico, que la considera como un problema (enfermedad o anomalía) personal que debía ser corregido mediante intervenciones rehabilitadoras. El cuestionamiento del referido modelo médico dio lugar a un modelo actual que busca articular e integrar las perspectivas biológica, psicológica y social, reconocido como *enfoque biopsicosocial de la discapacidad*. Su fundamento reside en el abordaje de la autonomía personal de individuos con alguna condición de salud como un derecho humano que la sociedad y sus instituciones deben respetar y asumir.

Este nuevo modelo define la discapacidad como toda limitación en la actividad y restricción en la participación, que se origina en una interacción negativa entre una persona con una condición de salud y las barreras presentes en su ambiente. Dicha interacción trae como consecuencia dificultades para realizar actividades de la vida diaria y para participar en igualdad de condiciones en su entorno físico y social. En ese sentido, la discapacidad es consecuencia de la interacción entre personas con una condición de salud, en una sociedad excluyente, que no toma en cuenta los criterios de inclusión social y de accesibilidad universal, de manera que se garantice su participación, en condición de igualdad, en las distintas esferas del quehacer social como un derecho humano básico. Es así que en este enfoque biopsicosocial de la discapacidad la biología, la sociedad y los derechos humanos se articulan como un todo integral, en búsqueda de respuestas sociales materiales y simbólicas que permitan la participación de este grupo poblacional, como actores sociales empoderados.

A la par de este modelo biopsicosocial de la discapacidad, toma fuerza el llamado modelo ecológico, que hace referencia a que la persona con discapacidad está influenciada por factores que operan como sistemas distintos pero interconectados y en diferentes niveles de actuación y, por consiguiente, deben ser abordados todos desde perspectivas transectoriales y multidisciplinarias.

¹³ Ver los aportes notables de profesionales provenientes de múltiples países, a través de la siguiente fuente: Egea García, Carlos y Sarabia Sánchez, Alicia. 2004. "Visión y modelos conceptuales de la discapacidad". Revista *Polibea* #73. Madrid.

¹⁴ Para este estudio se ha entendido por concepción de la discapacidad a la representación intelectual para analizarla y comprenderla, cuya evolución no lineal ha transitado y coexistido con diferentes modelos de intelección –tradicional, médico y biopsicosocial, acuñado como modelo ecológico– cada uno de ellos acompañados de diferentes enfoques o guías de acción para su abordaje –prescindencia, rehabilitación y autonomía personal– vía la interacción bilateral entre individuo con una condición de salud y su contexto. Más detalles sobre los mismos pueden ser consultados en la bibliografía.

Los indicados cambios conceptuales no han sido lineales y aún existen simultáneamente modelos y enfoques diversos interactuantes. En consecuencia, han surgido nuevas prácticas basadas en la promoción de la autonomía (o independencia) individual, que toman en cuenta a las personas según su grado de funcionamiento y su contexto. Esta misma perspectiva demanda la institucionalización de la participación y autonomía de la población con discapacidad en la toma de decisiones públicas que les atañen. Además, plantea nuevas prácticas institucionales en la oferta de servicios y en los profesionales de apoyo que sustentan dichos servicios.

Este cambio cultural, en proceso, de concepciones y prácticas en la formulación de políticas y en la organización y oferta de los servicios de atención a la población con discapacidad, ha sido sustentado por dos herramientas básicas: la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF/2001) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD/2006). Ambos instrumentos internacionales constituyen el marco conceptual y de referencia para esta investigación, fundamentados en el enfoque biopsicosocial de la discapacidad, aunque con énfasis diferenciados como se verá a continuación.

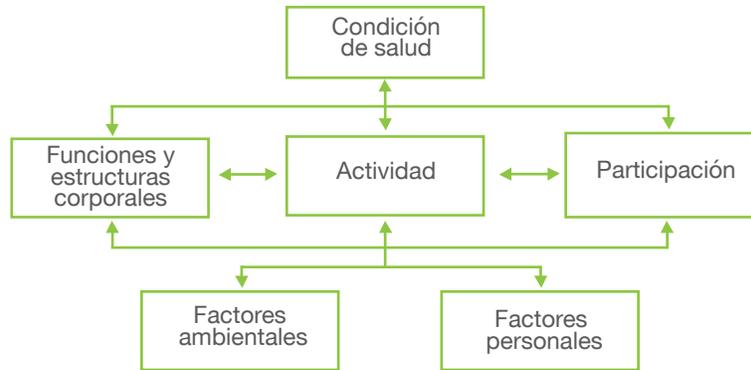
2.2 La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)

La finalidad principal de esta clasificación es proveer a los países “un lenguaje unificado y estandarizado”, y un marco conceptual para la descripción de la salud y los estados “relacionados con la salud”. Incorpora los cambios de la evolución conceptual y de la atención de la discapacidad, afianzados durante los últimos dos decenios del siglo XIX, en el marco de una comprensión de la salud desde una perspectiva más amplia, el enfoque biopsicosocial. Para la CIF la discapacidad es el resultado de una compleja relación entre la condición de salud de una persona, sus factores personales y los factores externos o contextuales que representan las circunstancias en las que vive.

Adicionalmente, introduce un nuevo lenguaje para su comprensión que sustituye los conceptos de deficiencias y minusvalía por funcionamiento –en referencia a todas las funciones corporales– y de enfermedad por condición de salud. Asimismo, esta clasificación define los componentes de la salud y otros componentes relacionados con ella, que imprimen a esta nueva concepción un abordaje ecológico, es decir la interacción persona-ambiente que incluye variables del ambiente físico, social y de los recursos.

Figura I. Interacción de los componentes de la CIF

La CIF se basa en el modelo biopsicosocial de la discapacidad

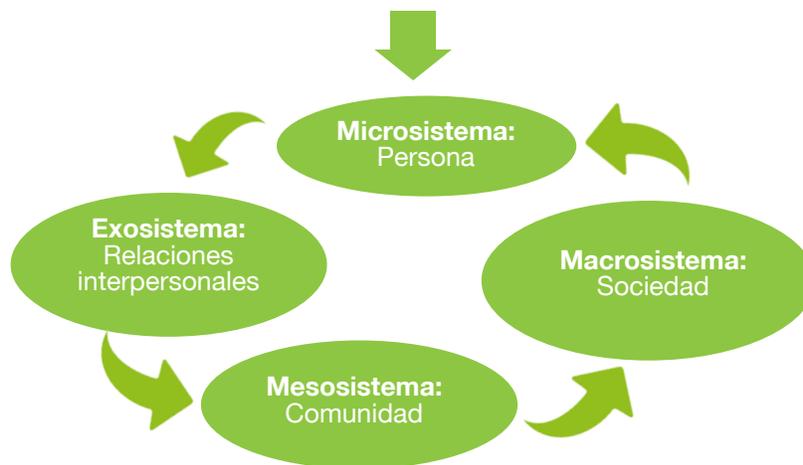


Fuente: Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)

Esta nueva forma de conceptualizar la discapacidad desde la *integralidad de una perspectiva ecológica* destaca las relaciones recíprocas y dinámicas entre las condiciones de salud y el ambiente, a través de una relación bidireccional y recíproca entre contexto y la persona. Esta relación no se entiende como dependientes exclusivamente del individuo ni de su experiencia con el contexto, sino como el producto de la combinación del individuo y de sus experiencias.

Desde una perspectiva de sistemas, los diferentes niveles analíticos de este modelo refieren a la persona o *microsistema*, a las relaciones interpersonales o *exosistema*, a la comunidad o *mesosistema* y a la sociedad o *macrosistema*, según se presenta en el siguiente esquema.

Figura 2: Niveles del modelo ecológico

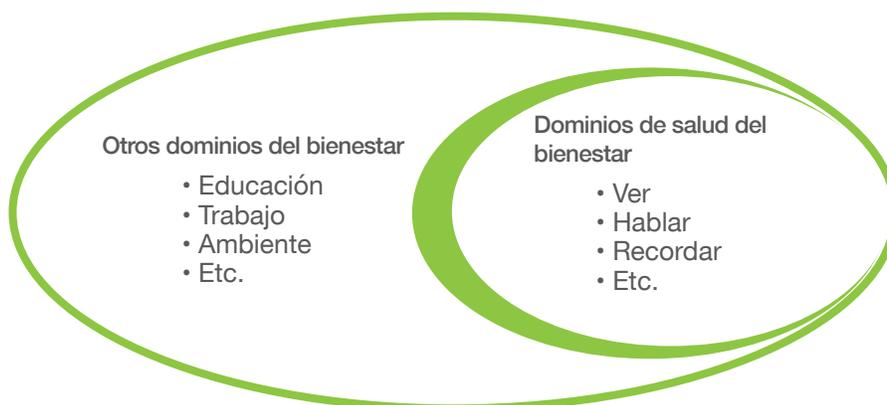


Fuente: Internet consultado el 10/10/18 en: <https://www.slideshare.net/modelosdidacticos/gervacio-m-o-d-e-l-o2520-e-c-o-l-g-i-c-o11/4>

De manera más específica, estos niveles de actuación serán analizados a través de las políticas públicas vigentes, el acceso a los servicios, el papel de la familia y la comunidad, así como los factores contextuales del ambiente e individuales que pueden derivar en vulneración o resiliencia.

Por otra parte, es destacable que el contexto general de referencia de la CIF remite al concepto de bienestar en relación con la salud, abordada por un lado en términos de dominios de la salud del bienestar, y por otro, como dominios del bienestar fuera del ámbito de la salud estrechamente relacionados, tal y como se visualiza en la siguiente figura:

Figura 3. Niveles del bienestar



Fuente: CIF, p. 230

Asimismo, incluye la definición de condición de salud utilizando la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10) y la vincula con el término funcionamiento de los individuos, respecto a sus funciones y estructuras corporales; el término discapacidad lo relaciona con déficits en el funcionamiento, limitaciones de la actividad y restricciones en la participación.

La estructura de la CIF está dividida en dos grandes partes, las que a su vez agrupan componentes y calificadores, que se clasifican según diferentes niveles de desempeño:

Parte 1: Funcionamiento y discapacidad de las personas, en relación con funciones y estructuras corporales, así como las deficiencias, entendidas como problemas en las funciones corporales o pérdidas de las mismas. Esta parte se subdivide en:

- Funciones y estructuras corporales, donde se definen y clasifican cambios en estas funciones y estructuras.
- Actividades y participación, donde se aborda la *capacidad* y *el desempeño* en la realización de tareas. Para cada una de estas subdivisiones se establecen los diferentes niveles de desempeño y están clasificadas en dominios y categorías específicas.

Parte 2: Factores contextuales, abarca el contexto completo en que las personas con discapacidad desenvuelven su vida a nivel físico, social, actitudinal y relacional, así como

los factores facilitadores u obstaculizadores (barreras) y su capacidad para afrontarlos en función de su nivel de desempeño/realización. Esta parte se subdivide en:

- Factores ambientales, clasificados según se constituyan en facilitadores o barreras, estableciendo diferencias según niveles de inclusión o exclusión que provocan en la cotidianidad individual y social.
- Factores personales, que permanecen sin definir dada la diversidad de contextos nacionales y locales. Su desarrollo va a depender de la aplicación de la CIF y su confrontación con la realidad concreta de los diferentes países, para ir desarrollando sus contenidos en función de estas experiencias.

Por todo lo expuesto, la necesidad de caracterizar esta población desde una mirada multidimensional justifica la adopción del *modelo ecológico como marco de referencia teórico*, y la *CIF como marco de referencia conceptual* para fundamentar el diseño y desarrollo de este estudio. Se parte de que ambas perspectivas hacen posible abordar desde un enfoque integral el análisis de situación, la organización de los servicios y, en general, las intervenciones programáticas vigentes y necesarias, que permitan dar respuestas más efectivas a la construcción de la igualdad de derechos y deberes humanos de la población con discapacidad.

2.3 Conceptualización de la discapacidad por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por las Naciones Unidas en el año 2006, define a las personas con discapacidad como “[...] aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. Esta Convención se inscribe, claramente, en el cambio de paradigma que deja atrás concepciones tradicionales y estrictamente médicas y concibe la discapacidad como producto de la interacción de una condición de salud con las barreras presentes en el contexto.

La Convención de la ONU refuerza el cambio hacia otro modelo donde *las personas con discapacidad son consideradas como sujetos empoderados, titulares de derechos humanos, activas en las decisiones que influyen en sus vidas y aptas para reivindicar sus derechos*. Incluye la protección de todos los derechos: civiles y políticos, culturales, sociales, tales como el derecho a la educación y el derecho a la salud, así como los derechos económicos que protegen y promueven la seguridad y la independencia económicas de la persona, como es el derecho al trabajo.

En este mismo sentido, la Convención plantea que las barreras que confrontan las personas con discapacidad en la sociedad para el ejercicio pleno de sus derechos, constituyen obstáculos no solo físicos, sino también actitudinales –propios y ajenos– plasmados en prácticas y actitudes negativas y/o de minusvaloración, que limitan el pleno disfrute de sus derechos humanos y que deben ser erradicados.

Es posible afirmar que una nueva cultura sobre el modo de pensar la discapacidad, impulsada por la investigación científica y por el empoderamiento de esta misma población (entre otras cosas) constituye un panorama promisorio para trillar, en el siglo xxi, la igualdad de derechos, que conduzca a un mayor bienestar e inclusión social de la población con discapacidad.

La materialización de esta nueva cultura se ha venido dando mediante el diseño de políticas públicas inclusivas, principal herramienta para garantizar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad desde el enfoque de derechos. A su vez, estas políticas están guiando nuevas prácticas de atención a la discapacidad más integrales e innovadoras, así como la construcción de herramientas internacionales estandarizadas para ser utilizadas en la organización y oferta de servicios públicos para la población con discapacidad.

2.4 Construcción conceptual de la inclusión laboral de personas con discapacidad

La conceptualización del derecho al trabajo de las personas con discapacidad también ha evolucionado, dentro del marco de los cambios culturales descritos en la conceptualización de la discapacidad. Desde la beneficencia hasta la inclusión por derecho, hoy día el proceso de inclusión laboral es considerado como elemento central de la cohesión social y del ejercicio de ciudadanía de la población con discapacidad que, al mismo tiempo, construye y articula el lugar laboral y social de los individuos. Este es un hecho de importancia fundamental para la señalada población que históricamente ha carecido de oportunidades para acceder al mercado de trabajo.

En ese orden, la ciudadanía, en términos sustantivos, se traduce en el ejercicio de una posición laboral estable, llave que abre las puertas para la transformación de las condiciones de vida y la participación social de las personas en igualdad de condiciones. Al mismo tiempo, coloca la construcción de ciudadanía, en general, y de manera particular en el caso de esta población, como un proceso de *cohesión social* dinámico y conflictivo, que lucha por la ampliación de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y por la participación en la toma de decisiones, mediante la acción individual y colectiva, como parte de los deberes de ciudadanía.¹⁵

En otras palabras, se trata de un proceso político que va mucho más lejos de la inclusión administrativa de personas excluidas, pues permite la inclusión de las personas a redes de interdependencia para accionar, macro y micro socialmente, en los ámbitos materiales y simbólicos de la realidad, y cuyo impacto debería sentirse en la reducción de las brechas sociales e institucionales existentes.

El Consejo Nacional de Discapacidad, en su compendio de indicadores sobre la discapacidad del 2018,¹⁶ ha hecho una revisión de la bibliografía sobre beneficios y perjuicios de la inclusión y exclusión social de la población con discapacidad. En primer lugar, la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su Informe Mundial de Discapacidad del 2001,¹⁷ afirma que “las personas con discapacidad tienen más probabilidades de estar desempleadas, suelen tener salarios más bajos cuando trabajan y, en general, tienen peores oportunidades de trabajo”.¹⁸ En este mismo sentido,

¹⁵ Alonso, Luis Enrique. (sf). *Centralidad del trabajo y cohesión social: ¿Una relación necesaria?* Universidad Autónoma de Madrid. España. Consulta 31.10.18 en: <http://www.unavarra.es/puresoc/pdfs/lealonso1.pdf>

¹⁶ CONADIS. 2018. *Algunos indicadores sobre población con discapacidad en República Dominicana*. División de Investigaciones. Santo Domingo.

¹⁷ OMS. 2001. Informe Mundial de Discapacidad. Ginebra.

¹⁸ Ibid, p.14.

su nuevo informe mundial del 2011,¹⁹ plantea que, a un mismo nivel de ingresos, las personas con discapacidad y sus familias son más pobres que aquellas sin discapacidad, en razón de los costos adicionales que suponen los mayores requerimientos de asistencia personal, dispositivos de apoyo y de atenciones médicas.

Un estudio de 2014 de Morgan Banks y Polack,²⁰ ratifica y enriquece los hallazgos de la OIT, mostrando cómo la inclusión de las personas con discapacidad tiene efectos positivos que van en beneficio de la autonomía económica de esta población, de su inclusión en otras áreas de la sociedad y de su bienestar general. Asimismo, muestra evidencias de cómo la inclusión reduce la carga a la economía familiar, disminuye la demanda de asistencia social, aumenta la fuerza laboral, robustece las recaudaciones del Gobierno y contribuye de manera importante a la economía de los países.

Dicho estudio también muestra cómo la exclusión afecta el acceso a la educación, el empleo/trabajo, disminuye el PIB y aumenta los gastos de asistencia social, además, las empresas desaprovechan el capital social que representa una población que, según evidencias presentadas, tienen menor rotación, menos absentismo laboral y mayor productividad.

En el siguiente recuadro se han sintetizado los principales aportes del estudio citado en términos de costos y ganancias como referencias importantes a tomar en cuenta para este estudio, en función de las evidencias disponibles.

Cuadro 3. Costos de la exclusión y ganancias de la inclusión de la población con discapacidad.

Costos de la exclusión y sus vías	Ganancias de la inclusión y sus vías
<p>1. EDUCACIÓN</p> <p>Exclusión de la educación se relaciona con menos empleo y más bajos salarios de las personas con discapacidad en relación con la población general.</p> <p>Menos crecimiento económico nacional por la inactividad de la numerosa población con discapacidad.</p> <p>Exclusión del empleo/trabajo.</p>	<p>Aumento de ingresos en función de un mayor nivel educativo.</p> <p>La educación contribuye a cerrar la brecha de pobreza entre la población con y sin discapacidad.</p> <p>La educación impacta positivamente la participación ciudadana, el empoderamiento de género, el alejamiento de actividades ilícitas, la salud y el control del crecimiento poblacional.</p>
<p>2. EMPLEO/ TRABAJO</p> <p>Mayor nivel de desempleo y subempleo.</p> <p>Menor salario por el mismo trabajo con relación a la población general.</p> <p>Barreras para acceder al trabajo formal y al autoempleo por su exclusión de esquemas de microcréditos.</p> <p>Pérdida de oportunidades de empleo por parte de cuidadores familiares que le brindan asistencia.</p>	<p>Incrementa el ingreso familiar.</p>

¹⁹ OMS. 2011. Informe Mundial de Discapacidad. Ginebra.

²⁰ Morgan Banks, Lena y Polack Sarah. 2014. *The Economic Costs of Exclusion and Gains of Inclusion of People with Disabilities. Evidence from Low and Middle Income Countries*. International Centre for Evidence in Disability, London School of Hygiene & Tropical Medicine. Londres.

Este estudio ha utilizado la definición de discapacidad del CIF para focalizar el funcionamiento y disfuncionamientos de origen específico, tales como visión, oído, intelecto, entre otros, mientras que para la pobreza ha utilizado las variables ingresos, activos y gasto per cápita.

Costos de la exclusión y sus vías		Ganancias de la inclusión y sus vías
3. PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	El exceso de desempleo en las personas con discapacidad, combinado con una falta de adecuación actitudinal, física y barreras comunicacionales de empleadores frente a la población con discapacidad puede conducir a una baja productividad que afecta el PIB.	Incremento de la productividad nacional.
4. ASISTENCIA SOCIAL	Aumenta los gastos de asistencia social.	Una mayor autosuficiencia económica reduce los gastos de asistencia social, en particular los programas de empleo apoyados. Aumento de la inserción laboral de personas con discapacidad y sus cuidadores incrementa la base potencial imponible.
5. BENEFICIO A EMPRESAS	Pérdida de fuerza de trabajo de menor rotación, menor absentismo y mayor productividad.	Mayores tasas de retención. Menos absentismo. Mayor productividad.
6. SALUD	Pocas evidencias disponibles para validar hipótesis sobre el impacto a la salud de la población con discapacidad por: <ul style="list-style-type: none"> • Falta de acceso • Falta de oportunidad de acceso • Falta de prevención • Falta de eficiencia y eficacia del servicio de salud ofertado a la población con discapacidad y el consiguiente aumento de costos de la atención. 	La mejora de la situación de salud de las personas con discapacidad aumenta su participación escolar y laboral.

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio citado: "The Economic Costs of Exclusion and Gains of Inclusion of People with Disabilities. Evidence from Low and Middle Income Countries".

Una de las conclusiones del referido estudio va en el mismo sentido que las fuentes OMS/OIT citadas, pues a partir de las numerosas evidencias trabajadas, que establecen la vinculación entre pobreza y discapacidad, se afirma que, de no ser atendidas, se limita el potencial de desarrollo de esta población y profundiza la propagación de la desigualdad social. Esta afirmación es destacada de nuevo por CONADIS, citando conclusiones de la ONU en el año 2016, cuando plantea que algunos estudios indican que la población con discapacidad tiene mayor probabilidad de vivir en pobreza, en comparación con el resto de las personas, producto de “[...] desigualdades en todas las esferas de desarrollo que experimentan las personas con discapacidad que se debe a menudo a deficiencias estructurales, sociales, políticas y culturales de los entornos en que residen: falta de accesibilidad de los entornos físicos y virtuales, barreras institucionales, discriminación, exclusión y desigualdad de oportunidades”.²¹

El camino trillado ha sido largo y los logros normativos muestran muy bien la progresión hacia un lenguaje, unas políticas y unas recomendaciones programáticas internacionales que, de manera explícita, han participado en los cambios culturales identificados y han legitimado conceptual, jurídica y programáticamente el derecho al acceso al trabajo para la población con discapacidad. Ahora bien, en el plano real, aún persiste una gran brecha en el nivel de acceso al mercado laboral entre la población general y las personas con discapacidad, evidenciadas por estos estudios. Evaluar los niveles de inclusión y exclusión de las personas con discapacidad en la fuerza de trabajo del país y los factores próximos que los condicionan, constituye uno de los objetivos de este estudio a partir de las evidencias disponibles.

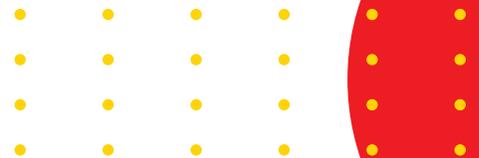
²¹ Naciones Unidas. 2016. “Novena Conferencia de los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”. *New York*.





Capítulo 3

Cuantificación de la exclusión laboral de la población con discapacidad





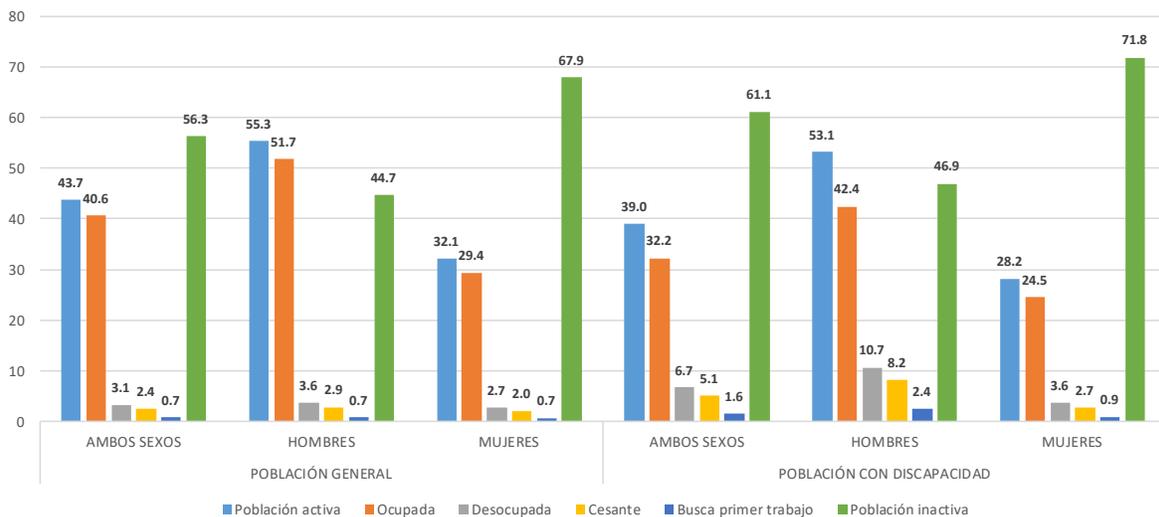
3.1 La población en edad de trabajar y su condición de actividad: activos e inactivos

La medición de la participación en la actividad económica se realizó a través de la variable *condición de actividad* de las personas en edad de trabajar (PET), que clasifica a la población de 10 años y más de edad en *activa (PEA)* y *no activa (PNEA)* en la actividad económica. Su análisis se realiza tomando como patrón de referencia el comportamiento de la población general, para contrastar con el comportamiento de la población con discapacidad y luego analizar las diferencias entre hombres y mujeres.

La finalidad de este capítulo es identificar diferencias y similitudes entre ambas poblaciones con relación al perfil de la fuerza de trabajo nacional y de la inactividad laboral medidas por el IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010,²² única fuente que permite la operacionalización de esta medición en el país para la población general y para la población con discapacidad.²³ Los datos sobre la condición de actividad de la población con discapacidad son inéditos y han sido procesados para este estudio, a partir de la base de datos censal (gráfico 1).

El análisis de estos datos muestra que la PEA en la población general es más elevada y se cuantifica en un 43.7% mientras que en la población con discapacidad la actividad económica es más baja y desciende a 39.0%. En sentido inverso, la población inactiva general se cuantifica en 56.3%, mientras la de la población con discapacidad es mayor, situándose en 61.1%. Ambas evidencias reflejan un menor acceso al empleo/trabajo de las personas con discapacidad al mercado de trabajo nacional y en consecuencia, una mayor presencia en personas inactivas con relación a la población general.

Gráfico 1. Distribución porcentual de la población general y de la población con discapacidad por condición de actividad según sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

²² ONE. 2012. IX Censo Nacional de Población y Vivienda. Volumen V. "Características Económicas de la Población". Santo Domingo.

²³ El Banco Central de la República responsable del levantamiento de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, que operacionaliza anualmente la medición de la PEA y NPEA a través de la condición de actividad de la fuerza laboral, no incluye la variable discapacidad que permita desagregarla para la población general y la población con discapacidad. La Encuesta ENHOGAR 2013 levantada por la ONE, no operacionaliza la condición de actividad para la población con discapacidad, pues la variable analizada fue si trabaja o no trabaja y esta medición no es equivalente a la PEA.

El análisis de las diferentes categorías de la PEA en la población general muestra que la población ocupada (40.6%) es predominante, seguida a un nivel mucho más bajo de la población desocupada (3.1%), mientras que las subcategorías del desempleo de cesantes y buscadores de su primer trabajo están por debajo del 3%.

Una distribución similar se observa en la PEA con discapacidad, aunque con porcentaje menor de personas ocupadas (32.2%) y más del doble de personas que se declararon desocupadas (6.7%) que en la población general y, en consecuencia, los porcentajes de las personas en las subcategorías del desempleo son más elevados que los observados a nivel nacional: 1) cesantes (2.4% vs. 5.1%) y afecta más a los hombres (8.2%) que a las mujeres (2.7%); 2) buscadores de un primer trabajo (0.7% vs. 1.6%), más elevado en hombres (2.4%) que en las mujeres (0.9%).

Por otra parte, el análisis de la PEA por sexo en la población general muestra diferencias entre hombres y mujeres muy notables que desfavorecen a las mujeres en su participación en la actividad económica en todas las categorías de la PEA. Las diferencias más notables son visibles en los niveles de ocupación (57.1% hombres vs. 29.4% para las mujeres) y es mucho menor en los niveles de desempleo (3.6% vs. 2.7%).

Estas diferencias entre hombres y mujeres se mantienen y amplían con respecto al nivel de la PEA con discapacidad entre las personas ocupadas (42.4% vs. 24.5%) mientras la desocupación se invierte afectando más a los hombres (10.7% vs. 3.6%).

Lo anterior indica que en la población con discapacidad existe un *desempleo femenino* casi tres veces menor que el desempleo de los hombres. Esta situación es diferente al patrón nacional, donde siempre el desempleo femenino ha sido mayor, hecho que ameritaría un estudio a profundidad de la articulación entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo nacional.

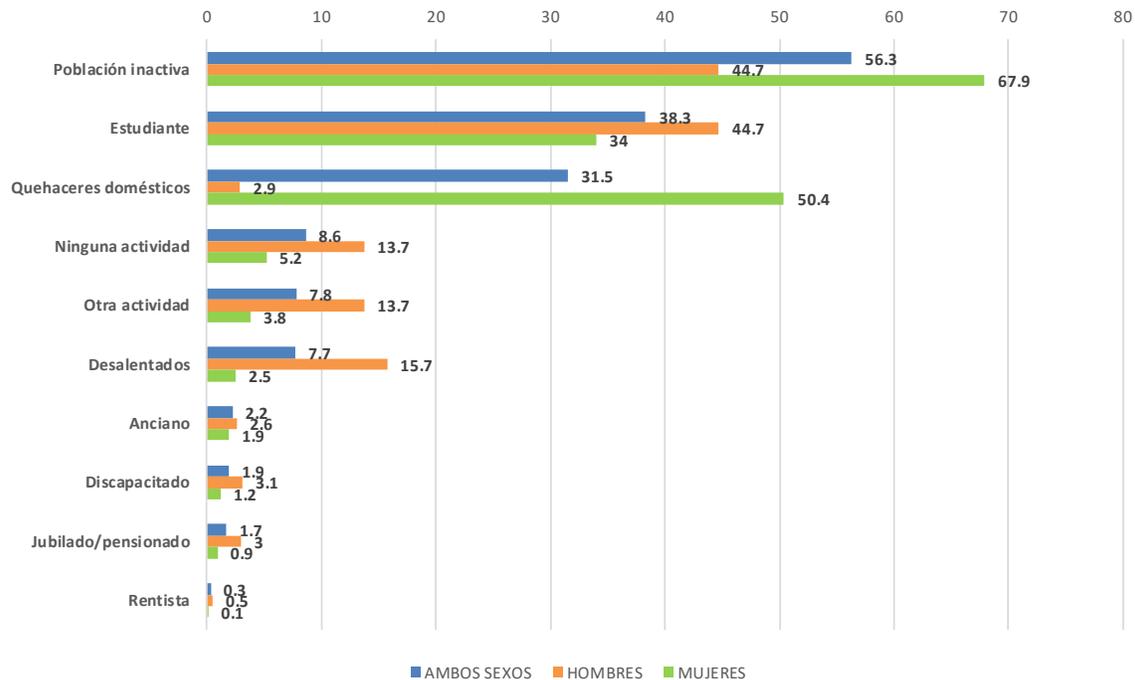
En todo caso, la población activa de las mujeres con discapacidad reproduce el comportamiento de la población activa general, mostrando una población activa femenina siempre menor que la masculina, con una diferencia de más de 20 puntos porcentuales en favor de los hombres (53.1% vs. 28.2%).

La *inactividad laboral*, medida a través de la población no económicamente activa, es mayor (56.3%) que la actividad de la población activa general de ambos sexos (43.7%). La inactividad de los hombres (44.7%), aunque menor, difiere poco con relación al promedio nacional de ambos sexos, sin embargo, esta diferencia es mayor con relación a la inactividad de las mujeres, que aumenta al 67.9%, 11.6 puntos porcentuales por encima del promedio nacional para ambos sexos.

Al analizar la condición de inactividad de la población con discapacidad se observa que estos niveles de inactividad son aún más elevados: 61.1% para ambos sexos y 46.9% en los hombres y 71.8% en las mujeres. En este caso, llama la atención que las mujeres con discapacidad inactivas se colocan 15.5 puntos porcentuales por encima del promedio nacional de la población general.

En el gráfico 2 se presenta el análisis más detallado de la población general no económicamente activa, según las categorías en que se clasifica. Se constata un perfil nacional donde la principal categoría de inactividad son los estudios (21.5%), seguidas por los quehaceres domésticos (17.7%), ninguna actividad (4.8%), otra actividad (4.4%) y por los desalentados (4.4%), aquellas personas que se declararon disponibles para trabajar pero no estaban buscando trabajo. El resto de las categorías incluidas en el censo (anciano, discapacitado, pensionado/jubilado, rentista) muestran porcentajes inferiores al 2%.

Gráfico 2. Distribución porcentual de la población general inactiva por condición de actividad, según sexo, censo 2010

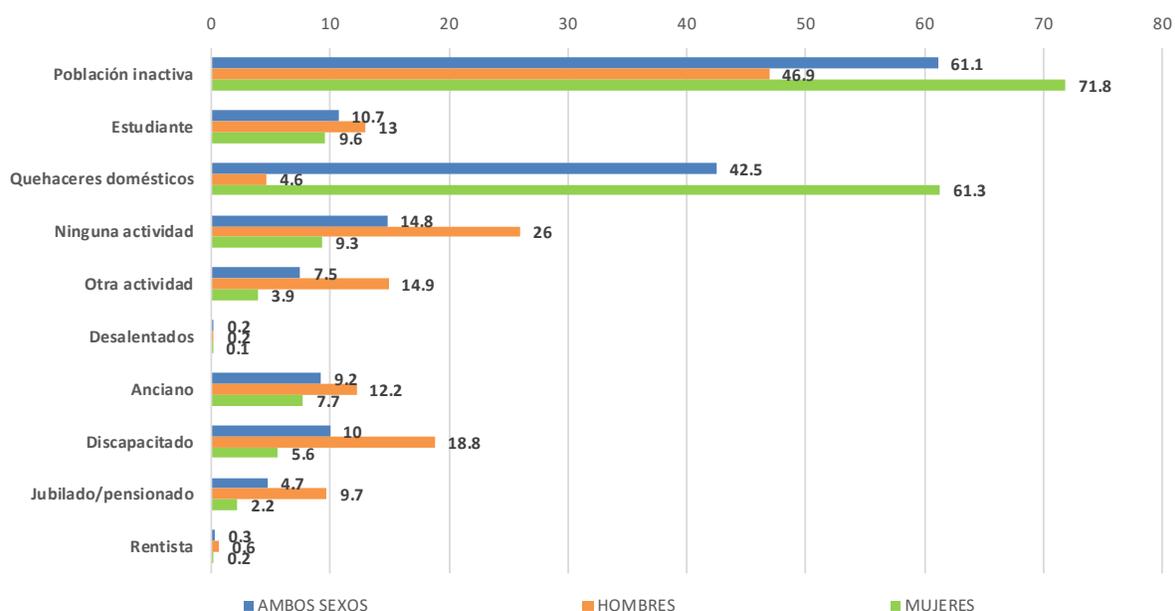


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Este patrón nacional de la condición de inactividad presenta diferencias de relevancia al observar los datos respecto a la población con discapacidad (gráfico 3). Como se vio anteriormente, en la *población general* la categoría de *estudiante* es la principal causa de inactividad, con un 38.3% de respuestas, aunque con algunas diferencias entre hombres (44.3%) y mujeres (34%). Sin embargo, en la población con discapacidad son los quehaceres domésticos la principal razón de inactividad (42.5%), empero este promedio es engañoso, pues toma valores extremos entre muy pocos hombres (4.6%) y muchas mujeres (61.3%) que reportaron el trabajo doméstico como razón de su inactividad.

La segunda causa reportada de inactividad en la población con discapacidad es la categoría “Ninguna actividad” con 14.8%, situación que llama poderosamente la atención; seguida por “Estudiante” (10.7%), “Discapacitado” (10%), “Anciano” (9.2%), “Otra actividad” (7.5%), “Jubilado/pensionado” (4.7%). Finalmente, están los rentistas y desalentados con valores por debajo del 1%.

Gráfico 3. Distribución porcentual de la población con discapacidad inactiva por condición de actividad, según sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

En el caso de la población con discapacidad inactiva, los hombres reportaron en primer lugar dedicarse a “Ninguna actividad” (26%), seguido por “Discapacitado” (18.8%), por “Otra actividad” (14.9%) y por “Estudiante” (13%). En el caso de las mujeres con discapacidad inactivas, destaca el alto porcentaje reportado en la categoría “Quehaceres domésticos” con un 61.3%, seguido por “Estudiante” (9.6%), “Ninguna actividad” (9.3%) y por “Anciano” (7.7%).

Destaca que un 10% de la población con discapacidad se declaró inactiva a causa de una discapacidad. Su distribución por sexo sigue el patrón nacional, pues es mayor en los hombres (18.8%) que en las mujeres (5.6%).

Por su parte, la *ancianidad* como razón de inactividad fue reportada por la población con discapacidad en el 9.2% de los casos, cifra mucho más elevada que en la población general (2.2%).

Con respecto a la categoría “desalentados” –es decir aquellos que están disponibles para trabajar pero que no están buscando trabajo porque no creen que lo encontrarán–, se observaron valores muy bajos (0.2%), probablemente como una respuesta ante las distintas barreras que enfrentan las personas con discapacidad y que limitan la búsqueda activa de empleo. Esto representa una diferencia con respecto a la población general, sobre todo en el caso de los hombres donde representan la segunda razón de inactividad (15.7%); seguidos muy de cerca por aquellos que reportaron otra actividad no especificada (13.7%) y por aquellos que indicaron que no tienen ninguna actividad (13.7%).

Finalmente, muy pocas personas señalan el estar pensionado o jubilado como razón de discapacidad en la población general (1.7%) pero este reporte es más del doble entre la población con discapacidad (4.7%), teniendo en cuenta los avances logrados en la atribución de pensiones por discapacidad, mucho más notables en hombres (9.7%) que en mujeres (2.2%).

3.2 Sexo y edad de la población ocupada

La distribución por sexo y edad de la población ocupada con discapacidad y de la población general, presentada en los gráficos del 4 al 6, muestra que, si bien en ambas poblaciones la inserción mayoritaria corresponde a los adultos entre 30 y 59 años, el patrón de inserción de la población con discapacidad por grandes grupos de edad difiere del patrón nacional, al limitar a alrededor de la mitad la inserción laboral de la población adolescente y adulta joven con discapacidad —menor de 30 años— y al favorecer la inserción laboral de adultos mayores con discapacidad —a partir de 55 y más años—. Este hecho podría estar relacionado con la alta proporción de hombres (36.9%) y mujeres (20.4%) que representan las personas trabajadoras no empleadas, medidas a través de las categorías ocupacionales “trabajador(a) por cuenta propia” y “empleador(a)”, como se verá en el acápite 3.6.

Gráfico 4. Distribución porcentual de la población general ocupada por grupo de edad según sexo, censo 2010

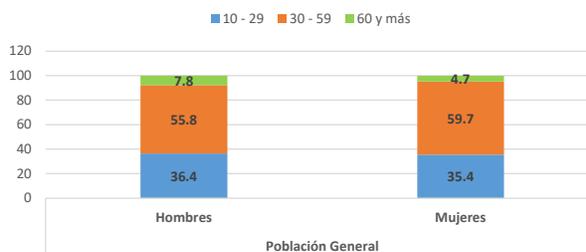


Gráfico 5. Distribución porcentual población con discapacidad ocupada por grupo de edad según sexo, censo 2010

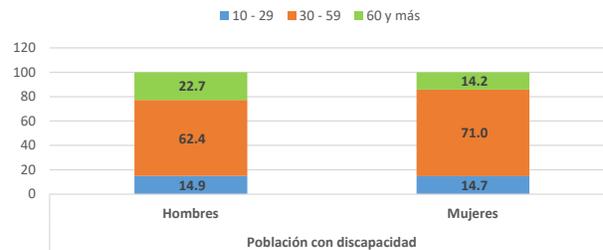
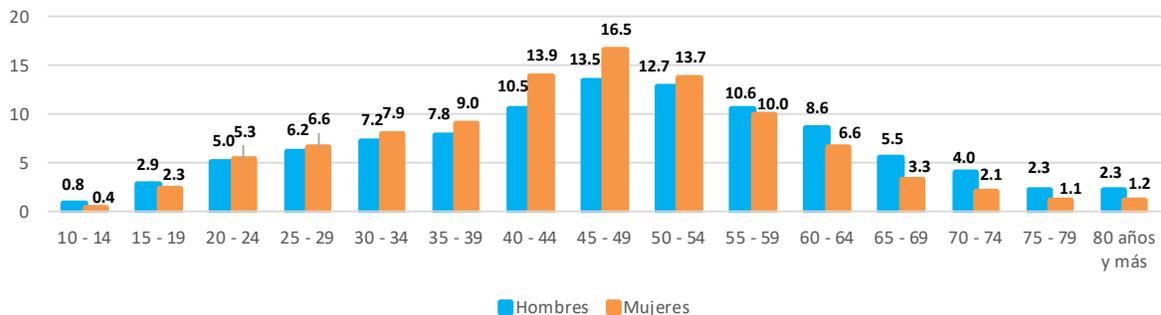


Gráfico 6. Distribución porcentual de la población con discapacidad ocupada por grupos quinquenales de edad según sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Las diferencias entre hombres y mujeres ocupados también son evidentes, sobre todo en el grupo de 30-59 años donde las mujeres tienen un mayor peso relativo en la actividad económica, que los hombres tanto en la población general como en la población con discapacidad (mujeres: 59.7% y 71.0%), (hombres: 55.8% y 62.4%). Más específicamente, entre el grupo 30-39 a 50-54 años, donde los porcentajes de mujeres con discapacidad ocupadas sobrepasan el porcentaje de los hombres, según se muestra en el gráfico 6.

3.3 Origen de la discapacidad de la PEA con discapacidad ocupada y desocupada

El origen de la discapacidad de la Población Económicamente Activa (PEA) sigue el mismo patrón de preeminencia que en la población total con discapacidad del país:²⁴ en primer lugar la visual, seguida en orden descendente por la físico-motora, intelectual, auditiva y del habla o comunicación. Los datos del censo revelan un escenario donde las personas con discapacidad visual y físico-motora son quienes se encuentran ocupadas en mayor proporción. Por el contrario, las personas con discapacidad de origen auditivo muestran un menor acceso al mercado laboral. Este mismo patrón caracteriza el desempleo, pues no se observan diferencias importantes por la condición de PEA ocupada o PEA desocupada, ni tampoco por sexo.

Por otra parte, las personas con discapacidad intelectual parecen tener menos limitaciones de acceso que la población con discapacidad auditiva, y su incidencia es bastante elevada si se compara con el patrón de la región.²⁵ Es probable que este tipo de discapacidad refiera específicamente a formas de baja severidad dentro del espectro autista o de síndrome de Down, por ejemplo, dentro de la gama de condiciones que acompañan este tipo de discapacidad. Esta aseveración, sin embargo, no será posible de verificar ya que no se recoge el origen con tal especificidad.

En todo caso, es importante recordar que según el enfoque biopsicosocial, las barreras para la inclusión laboral van mucho más allá de problemas relacionados con las estructuras corporales y su funcionamiento; las barreras físicas, actitudinales, financieras y de cualquier otro tipo juegan un rol importante como factores contextuales que limitan la inclusión plena de las personas con discapacidad, con efectos para los individuos, sus familias y la sociedad en su conjunto.

Tabla 1. Población activa con discapacidad por origen según sexo, 2010

Origen discapacidad	PEA con discapacidad		
	Ambos sexos	Hombre	Mujer
Visual	72.8	67.4	80.5
Auditiva	9.6	11.2	7.3
Del habla o de la comunicación	3.8	4.7	2.5
Físico-motora	28.5	30.3	25.8
Intelectual	14.3	13.9	14.9
PEA ocupada			
Visual	73.4	67.6	81.0
Auditiva	9.4	11.0	7.3
Del habla o de la comunicación	3.8	4.8	2.4
Físico-motora	27.7	29.5	25.4
Intelectual	13.8	13.4	14.2
PEA desocupada			
Visual	69.7	66.5	76.8
Auditiva	10.5	11.6	8.0
Del habla o de la comunicación	3.9	4.3	3.0
Físico-motora	32.0	33.5	28.6
Intelectual	16.9	15.8	19.5

Fuente: Elaboración propia en base al IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

²⁴ Estos datos censales de 2010 oficiales coinciden con la misma jerarquización de la ENHOGAR 2013 y también coinciden con el patrón de América Latina y el Caribe para la población general. Hay cuestionamientos a estas mediciones, pues se cree sobrestiman la discapacidad de origen visual y se espera que los censos de la ronda de 2020 planteen mejoras en esta medición y arrojen más luz sobre el tema.

²⁵ CEPAL. 2012. *Discapacidad en América Latina y el Caribe, desafíos para las políticas públicas*. Santiago de Chile. El patrón del país coincide con el patrón de la región, siendo la diferencia más notable la mayor importancia relativa de la discapacidad intelectual en los países del Caribe.

3.4 Tasa de participación en la actividad económica

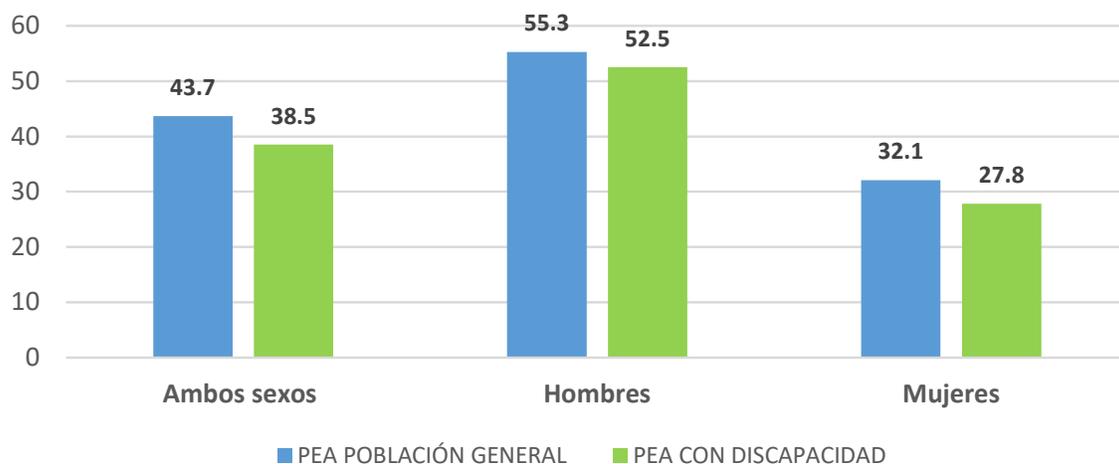
La *tasa de participación en la actividad económica*,²⁶ mide el grado de participación de la población en el mercado de trabajo y, por consiguiente, es un indicador de la *oferta de mano de obra laboral del país, disponible en un determinado momento para participar en la producción de bienes y servicios*. Incluye no sólo a la población ocupada, sino también a la desocupada, ya sea por cesantía o porque busca su primer trabajo.

La discapacidad, entendida como el resultado de la interacción entre la condición de salud de las personas y las barreras del entorno, es en muchos casos percibida como una barrera que afecta negativamente tanto la oferta como la demanda y el acceso al trabajo de las personas que tienen alguna discapacidad, medible a través de su menor participación en la fuerza de trabajo y su menor incorporación a la actividad económica, que, además, limita la posibilidad de protección por jubilación. Por ende, es de gran importancia conocer el nivel de participación de esta población en la fuerza de trabajo y las posibles diferencias respecto a la población total.

En el gráfico 7, las evidencias del censo de 2010 sitúan esta participación en 43.7% para la población nacional, con variaciones notables entre hombres (55.3%) y mujeres (32.1%), atribuidas a desigualdades de género que, en general, han limitado la participación de las mujeres en el mercado de trabajo nacional.

Esta participación medida en la población con discapacidad desciende hasta un 38.5% para ambos sexos. Además, en la población con discapacidad las diferencias por sexo son mucho más marcadas que en la población general, pues mientras la tasa de participación de los hombres con discapacidad es de 52.5% —muy cerca del promedio nacional de 55.3%— esta tasa en las mujeres es de 27.8%.

Gráfico 7. Tasa de participación de la población general y de la población con discapacidad por sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

²⁶ Relación porcentual entre la población activa y la población en edad de trabajar.

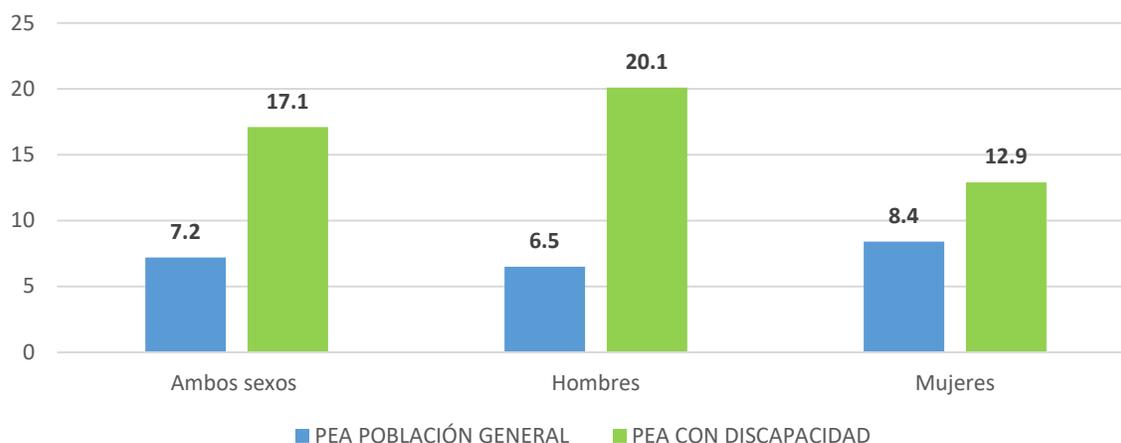
3.5 Tasa de desempleo de la población con discapacidad

La participación de la actividad económica incluye no solo a los empleados sino también a desocupados, medida a través de la *tasa de desempleo*, la cual expresa el nivel de desocupación en la población económicamente activa, integrada por ocupados y desocupados con relación a la población activa total.²⁷

Su medición muestra el grado en que la economía subutiliza la fuerza de trabajo disponible. Su incidencia afecta tanto la mayor o menor desigualdad en la distribución de la renta nacional, así como el desperdicio de los recursos humanos disponibles para la producción nacional.²⁸

Los datos censales del año 2010 muestran diferencias importantes entre la tasa de desempleo de la población con discapacidad y de la población general (gráfico 8).

Gráfico 8. Tasas de desempleo de la población con discapacidad y de la población general según sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

En efecto, las cifras evidencian una mayor exclusión del empleo en las personas con discapacidad, con una tasa de desempleo que es 10 puntos porcentuales menor en la población general (7.2%) que en la población con discapacidad (17.1%). No se disponen de cifras que permitieran analizar la evolución del desempleo en la población con discapacidad, información esencial para evaluar la política de inclusión laboral de esta población.

Estas diferencias se mantienen en ambas poblaciones, aunque con una característica importante: mientras que en la población general el patrón del desempleo femenino (8.4%) es mayor que el desempleo masculino (6.5%), esta relación se invierte en la población con discapacidad, y muestra que el desempleo afecta más a los hombres con discapacidad (20.1%), con un diferencia de unos 7 puntos porcentuales respecto a las mujeres (12.9%). Este dato, que rompe con un patrón nacional históricamente mucho más alto entre las mujeres, parecería apuntar a iniciativas de inserción laboral de las mujeres con discapacidad con mayores logros.

²⁷ Relación porcentual entre la población desocupada y la población activa.

²⁸ Arthur Okun, citado por la ENHOGAR 2013, en página 75, demostró con estadísticas de los Estados Unidos que la variación de un punto porcentual en la tasa de desempleo produce alrededor de un descenso de un 2% en la renta nacional, medida en términos monetarios por el PBI.

3.6 Población ocupada según categoría ocupacional, grupos de ocupación y rama de actividad

Como ya se ha establecido, la población con discapacidad enfrenta restricciones para participar en la fuerza de trabajo e incorporarse a la actividad económica y, de este modo, beneficiarse la posibilidad de protección por jubilación. Es así que resulta de gran importancia contar con información estadística que permita conocer el nivel de participación de esta población en la fuerza de trabajo y las posibles diferencias respecto a la población total.

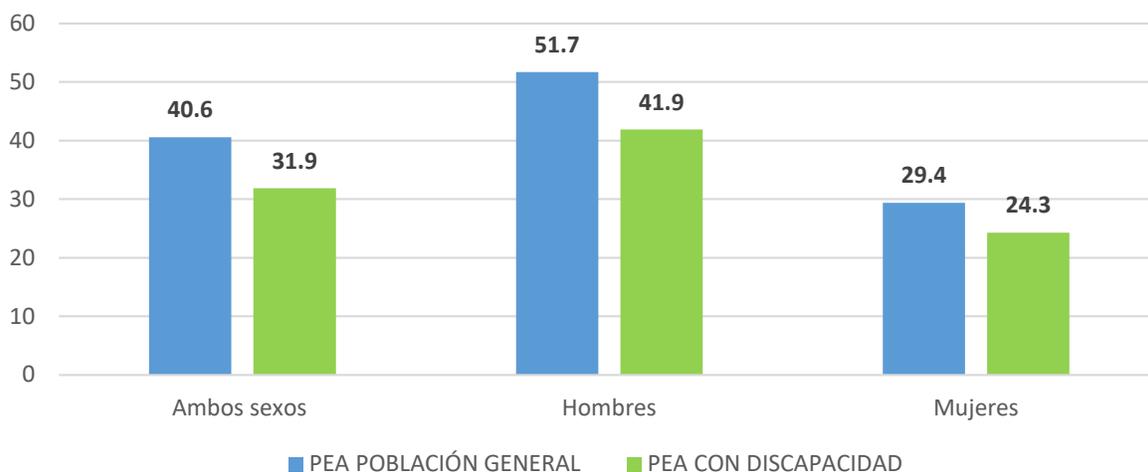
3.6.1 La población ocupada

Los análisis siguientes refieren a la *población activa* ocupada para arrojar más luz sobre la demanda del mercado nacional de fuerza de trabajo de la población con discapacidad en relación con el parámetro nacional (gráfico 9).

Un acercamiento más preciso al acceso al trabajo es el análisis de la *demanda de mano de obra de la población total* en edad de trabajar, es decir, la capacidad de la economía del país de generar empleo, medida a través de la tasa de ocupación. La cuantificación de esta tasa es de 40.6% en la población general, mientras que para la población con discapacidad esta tasa de ocupación es mucho más baja, representa un 31.9%, clara evidencia de las dificultades de acceso de la población con discapacidad a la ocupación.²⁹

Merecen destacarse las importantes diferencias en las tasas de ocupación por sexo, siempre a favor de los hombres, tanto en la población general (51.7% vs. 29.4%) como en la población con discapacidad (41.9% vs. 24.3%), evidenciadoras del efecto diferenciador del género en el acceso a la ocupación.

Gráfico 9. Tasa de ocupación de la población general y de la población con discapacidad ocupada según sexo, censo 2010



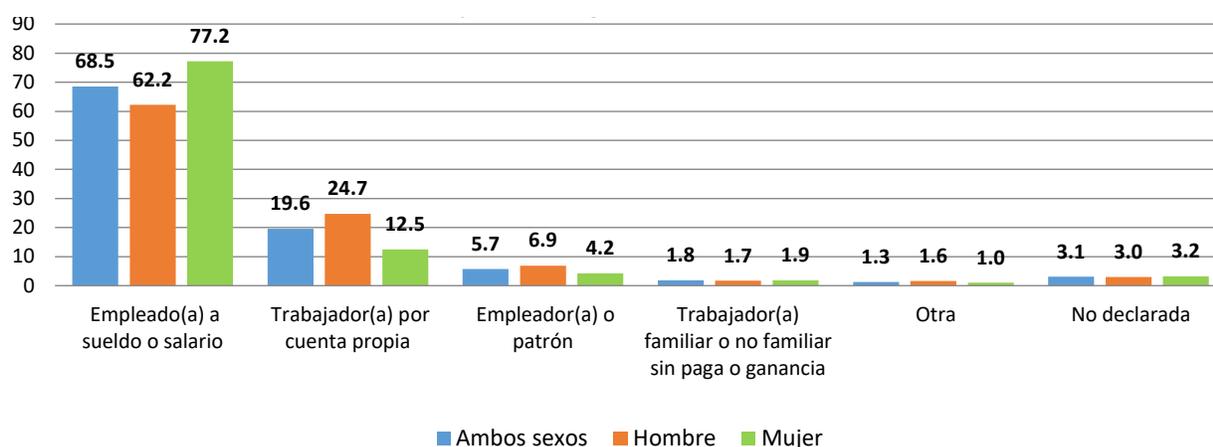
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

²⁹ Relación porcentual entre la población ocupada y la población en edad de trabajar.

El análisis de las categorías ocupacionales³⁰ muestra una estructura similar en la población general y en la población con discapacidad: un mayor peso de los asalariados, seguido de trabajadores por cuenta propia y en mucha menor medida por empleador o patrón (gráficos 10 y 11).

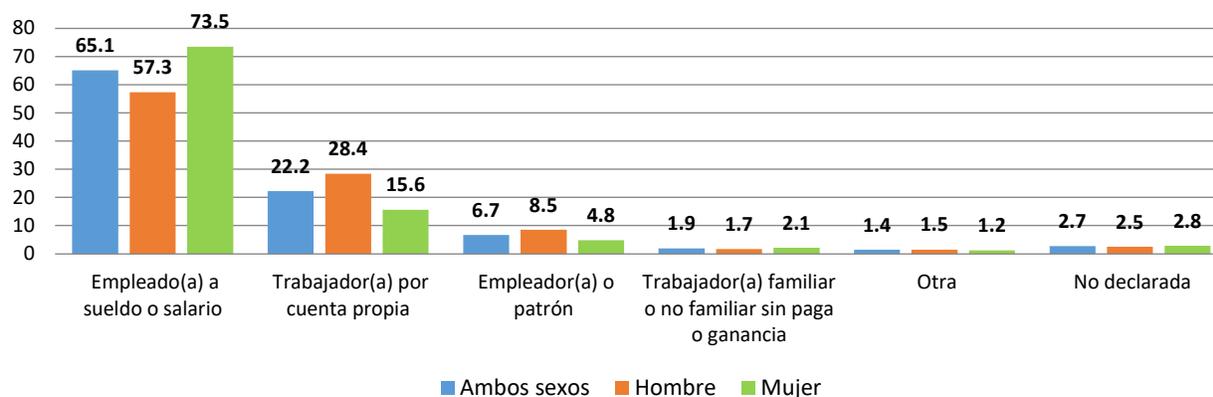
Puede observarse que todas las categorías ocupacionales tienen *menor peso en la población con discapacidad, a excepción del trabajo por cuenta propia y el trabajo como empleador o patrón*, que representa un 28.9% en la estructura de la PEA con discapacidad y un 25.3% en la PEA general. Este dato es revelador de una mayor propensión al emprendimiento económico en la población con discapacidad, que podría estar evocando mayores dificultades de acceso al trabajo asalariado que en la población general. La categoría ocupacional trabajador familiar sin paga o ganancia es baja en ambas poblaciones.

Gráfico 10. Distribución porcentual de la PEA general ocupada por categoría ocupacional según sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010

Gráfico 11. Distribución porcentual PEA con discapacidad ocupada por categoría ocupacional según sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

³⁰ Mide el tipo de inserción de la población ocupada en el mercado de trabajo.

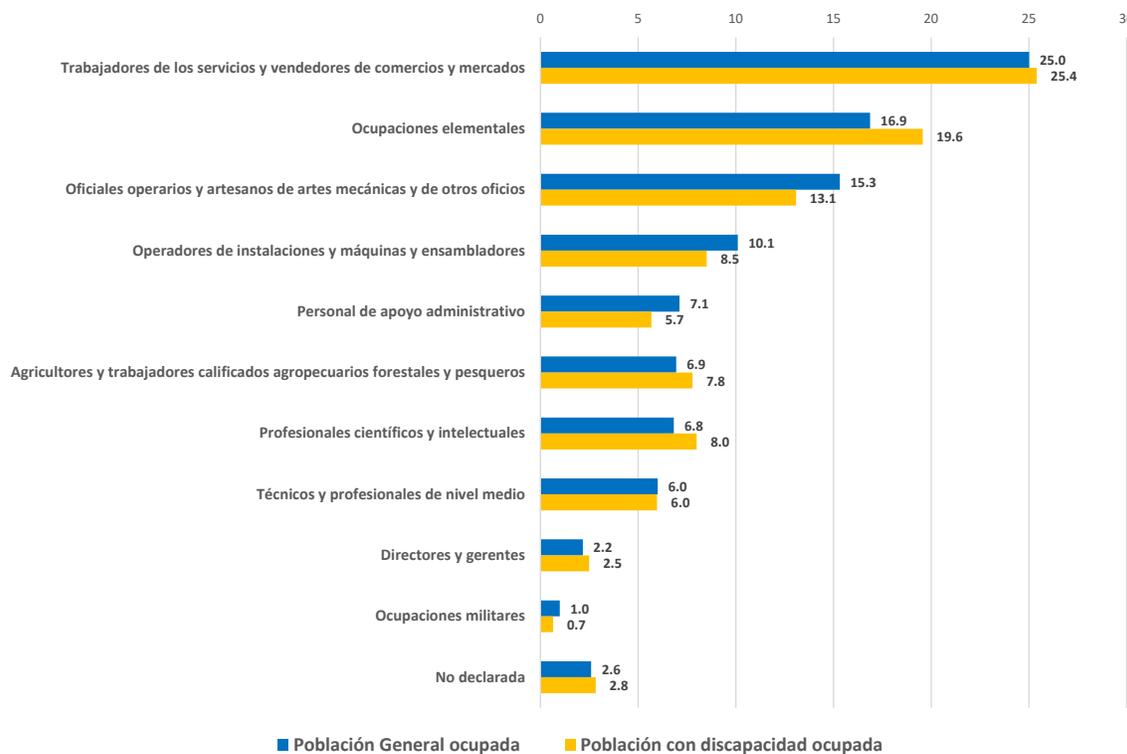
El comportamiento según sexo, presenta diferencias entre ambas poblaciones, y es relevante destacar que las mujeres tienen un mayor peso en el trabajo asalariado que los hombres, tanto en la población general (77.2% vs. 62.2%), como en la población con discapacidad (73.5% vs. 57.3%).

Por el contrario, los hombres tienen un mayor peso en las actividades de emprendimiento económico que las mujeres (entiéndase cuentapropistas más empleadores), tanto en la PEA general (31.6% vs. 16.7%) como en la PEA con discapacidad (36.9% vs. 20.4%). Diferencias menores marcadas se observan en el trabajo sin paga o ganancia que es muy bajo en ambas poblaciones, ligeramente más elevado en las mujeres.

El análisis del acceso laboral según grupos ocupacionales en la población general reportados con mayor frecuencia son, en orden descendente, los “Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados”, “Ocupaciones elementales”, “Oficiales operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios”, “Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores”, con porcentajes que oscilan entre 25.0% y 10.1%.

En la población con discapacidad se observa el mismo patrón de ocupaciones, pues en ambas poblaciones cerca del 75% de ocupados están trabajando en las mismas ocupaciones y en el mismo orden jerárquico con oscilaciones entre 25.4% y 8.5% (gráfico 12).

Gráfico 12. Distribución porcentual de la PEA general y PEA con discapacidad por grupos ocupacionales de ambos sexos, censo 2010

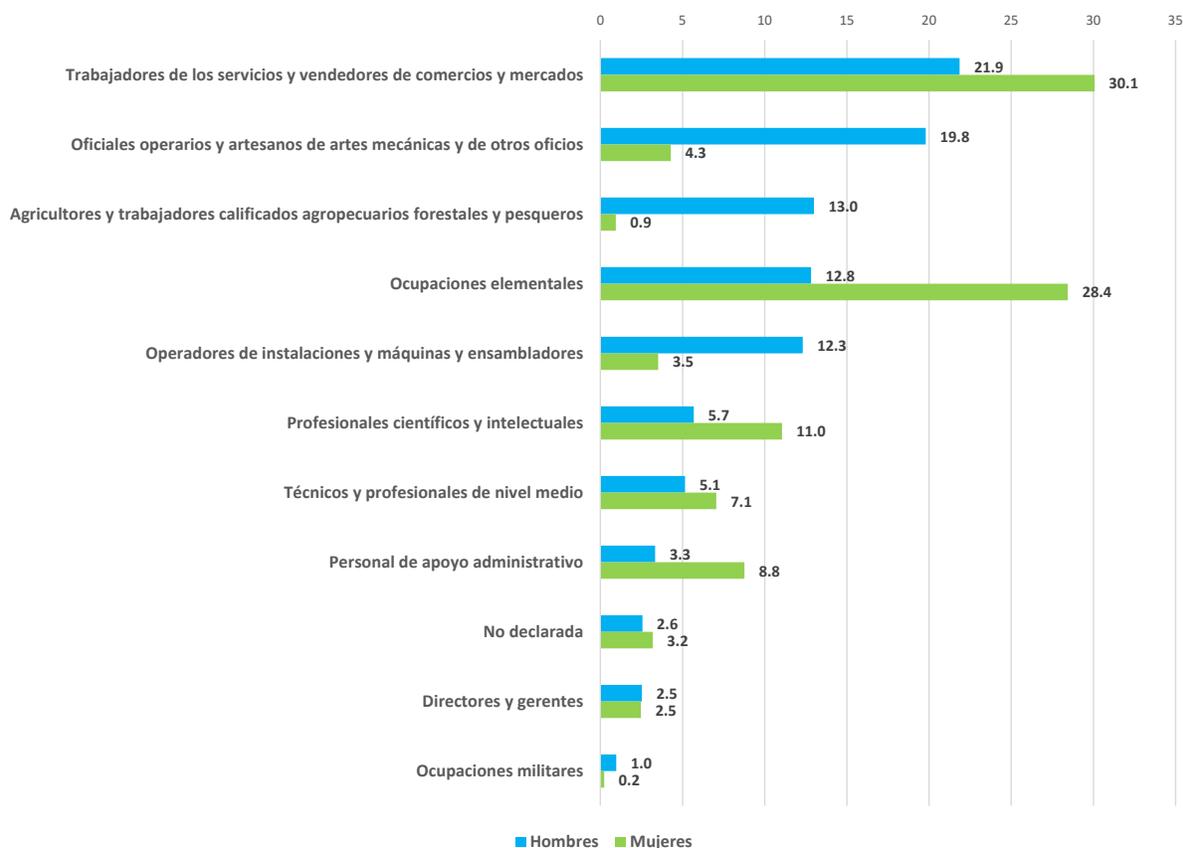


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

La tracción del mercado por *ocupaciones según sexo* muestra un patrón masculino un tanto más diverso con proporciones similares de ocupados en operarios y artesanos y trabajadores de los servicios, seguidos por operarios de instalaciones y maquinarias y, además, los trabajadores agropecuarios, con porcentajes que oscilan entre 22.1% y 10.4%. El patrón femenino, por su parte, es un tanto diferente y más concentrado, pues si bien servicios (30.3 %) y ocupaciones elementales (23.5%) siguen siendo las principales ocupaciones, aunque con mucho más presencia relativa que en el caso de los hombres, aparecen dos grupos de ocupaciones de mayor nivel educativo que ocupan a las mujeres: el personal de apoyo administrativo y el grupo de profesionales, con porcentajes cercanos al doble con relación a los hombres ocupados (gráfico 13).

Obsérvese al respecto la escasa participación de las mujeres en la agricultura dado su escaso acceso a la tierra,³¹ así como su mayor presencia en grupos ocupacionales de mayor calificación como son técnicos y profesionales de nivel medio, y profesionales científicos e intelectuales que, como se verá más adelante, está en concordancia con su mayor nivel educativo dentro de la PEA y su contraparte, la mayor deserción escolar y el menor acceso a la formación universitaria de los hombres, que podría estar relacionado con estereotipos de género que sobrevaloran, a ultranza, el rol de proveedor en los hombres, en detrimento de otros roles.

Gráfico 13. Distribución porcentual PEA con discapacidad por grupos ocupacionales según sexo, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

³¹ Véase el Precenso Agropecuario levantado por la ONE en el año 2015.

El *patrón por sexo de la población con discapacidad*, en relación con el parámetro nacional es muy similar con respecto a la atracción y repulsión de hombres y mujeres según tipo de grupos ocupacionales analizados, por ser considerados más propios para hombres o para mujeres. Empero, llama la atención que en la población general y en la población con discapacidad los porcentajes de directores y gerentes es mayor en las mujeres o se iguala.

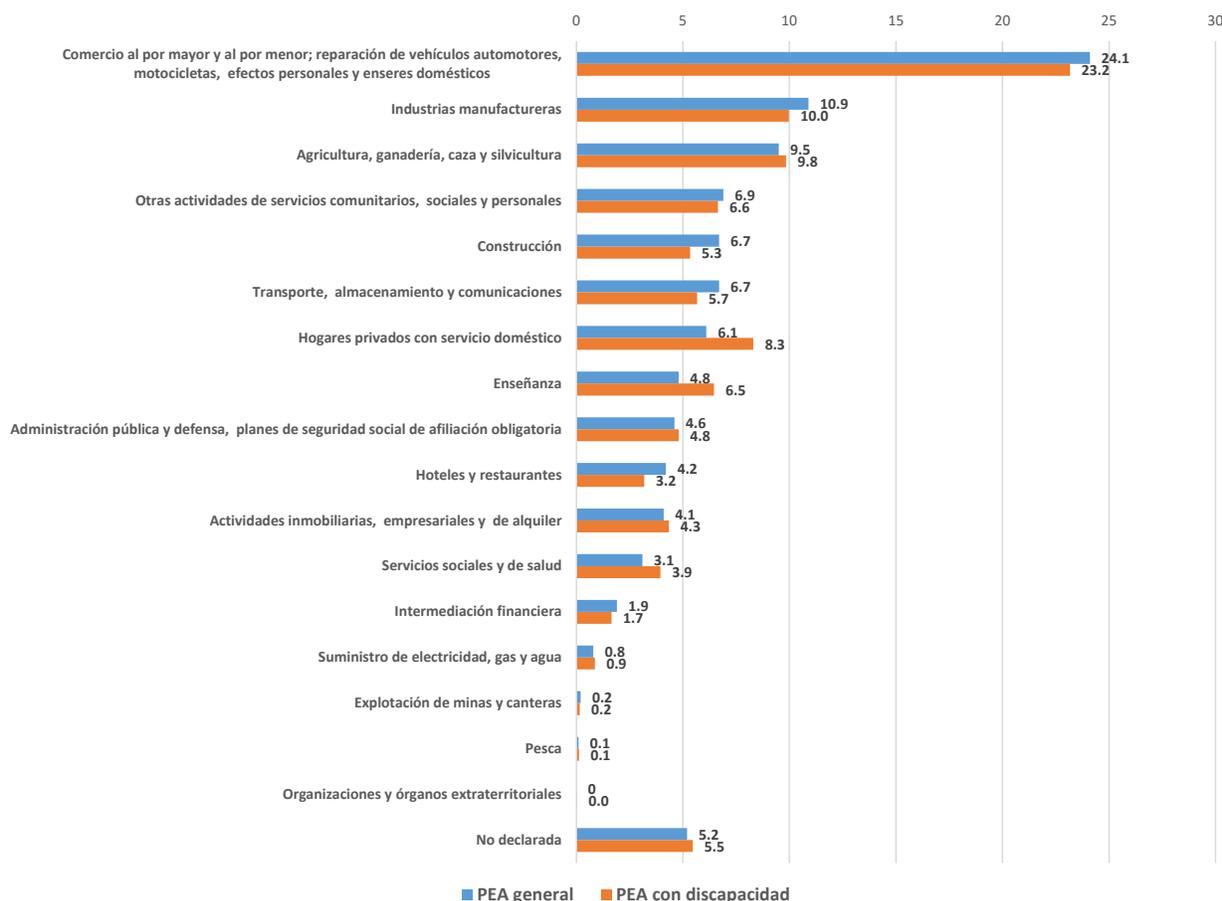
La rama de actividad económica de la fuerza de trabajo del país es otra característica que se analiza en la población activa. Su patrón nacional y en la población con discapacidad son similares (gráfico 14).

- Las ramas de comercio (24.1%) y la industria manufacturera (10.9%) son las dos ramas que, *individualmente*, contratan mayores cantidades de personas, alrededor de un 35.0% en la población general y un 33.2% en la población con discapacidad.
- El conjunto de las ramas de agricultura, servicios comunitarios, construcción, transporte y el servicio doméstico contratan mano de obra entre el 35.9% en la población general y 35.8% en la población con discapacidad.
- Por su parte, la enseñanza, la administración pública, hoteles y restaurantes, actividades inmobiliarias y servicios sociales y de salud acogen al 20.8% en la población total y al 22.7% de la población con discapacidad.

Vistas individualmente, las ramas *que más ocupan a la población general* son el comercio, las manufacturas, otros servicios comunitarios, sociales y personales, la construcción, el transporte, los hoteles y restaurantes y la intermediación financiera, con porcentajes de ocupación mayores que en la población con discapacidad.

Por el contrario, las *ramas que más ocupan a la población con discapacidad*, es decir aquellas ramas cuyos porcentajes de ocupación son superiores al promedio nacional, son la agricultura, el servicio doméstico, la enseñanza, la administración pública y defensa, las actividades inmobiliarias y los servicios sociales y de salud.

Gráfico 14. Distribución porcentual de la población ocupada general y con discapacidad por rama de actividad, censo 2010

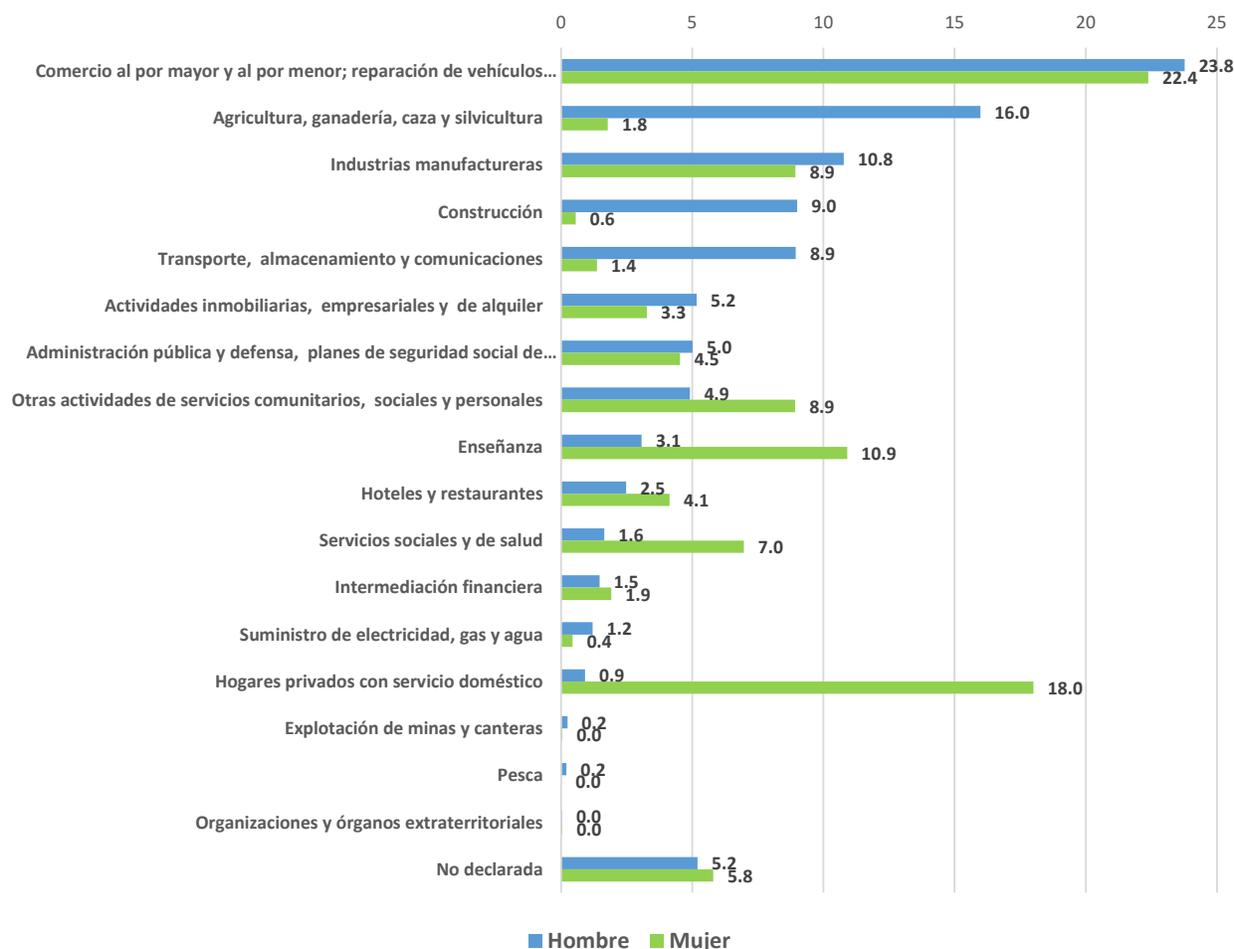


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Esta mayor presencia de personas con discapacidad en estas ramas del mercado laboral muestra también importantes *diferencias por sexo* según las evidencias del gráfico 15, que al igual que en los grupos ocupacionales, la distribución por ramas de actividad también está marcada por estereotipos de género. Obsérvese que si bien hombres y mujeres con discapacidad ocupados son más numerosos en el comercio —principal rama de atracción de la fuerza de trabajo del país—, el predominio es masculino, al igual que en la agricultura, la construcción y el transporte.

Por su parte, las mujeres con discapacidad ocupadas, además del comercio, son más predominantes en todas las ramas de servicios, principalmente en el doméstico privado con muy poca participación masculina, así como en la enseñanza.

Gráfico 15. Distribución porcentual de la población ocupada con discapacidad por rama de actividad según sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Por último, se observa también que la rama de la manufactura, por su parte, constituye al igual que el comercio, una rama compartida por hombres (10.8%) y mujeres (8.9%).

3.7 La distribución espacial de la PEA con discapacidad según demarcaciones territoriales

La distribución porcentual de la PEA ocupada según zona de residencia es mayor en la zona urbana tanto en la población general como para la población con discapacidad (85.1% vs. 83.8%), mientras que en la zona rural estos porcentajes son más bajos (82.3% vs. 79.8%).

Lo contrario sucede en la PEA desocupada, donde ambos porcentajes son menores en la zona urbana en ambas poblaciones (14.9% y 16.2%), mientras que a nivel rural suben a 17.7% y 20.2%.

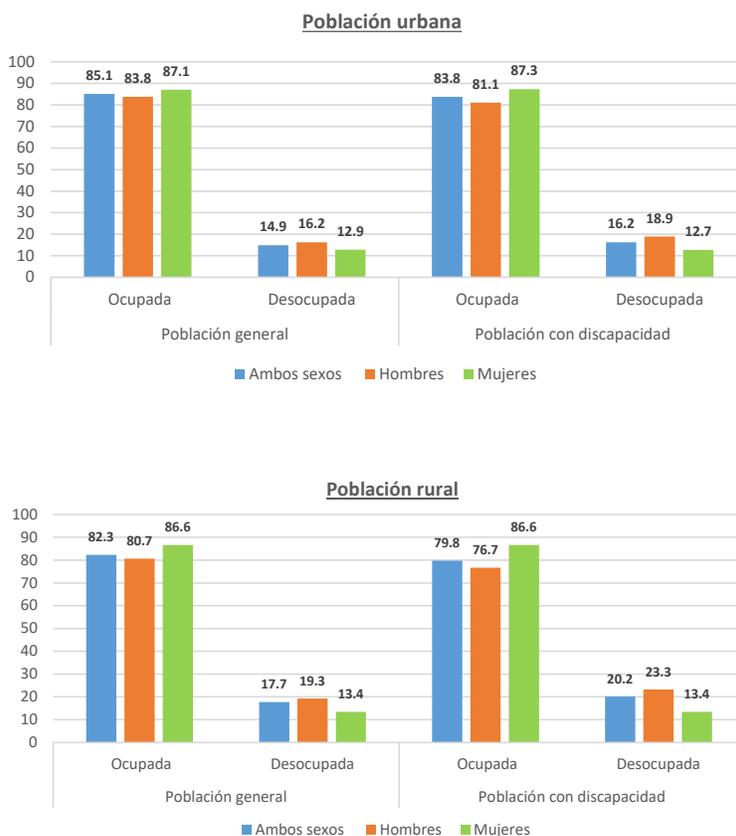
El comportamiento por sexo presentado en ambas poblaciones y en ambas zonas se caracteriza por:

- En la zona urbana los desempleados de la PEA general representan el 16.2% y las desempleadas el 12.9%. Estos porcentajes suben para la población desocupada urbana con discapacidad a 18.9% en los hombres y bajan a 12.7% en las mujeres.
- En la zona rural el desempleo es mayor que en la zona urbana, y en la población general alcanza un 19.3% en los hombres y 13.4% en las mujeres. Estos porcentajes suben en la población con discapacidad para los hombres a 23.3% y en las mujeres desocupadas permanece igual que en la población general en 13.4%.

Es destacable que las mujeres ocupadas de la población urbana presentan mayores porcentajes que los hombres en la ocupación y, en sentido inverso, en la desocupación, y que ello se verifica en la población general y en la población con discapacidad, aunque con niveles menores para la PEA con discapacidad. En las mujeres de la población rural se observa el mismo comportamiento.

Estos datos evidencian que, proporcionalmente, las mujeres con discapacidad tienen más posibilidades de unirse a la fuerza laboral que los hombres con la misma condición.

Gráfico 16. Distribución porcentual de la PEA general y con discapacidad, ocupada y desocupada, por zona de residencia según sexo, censo 2010

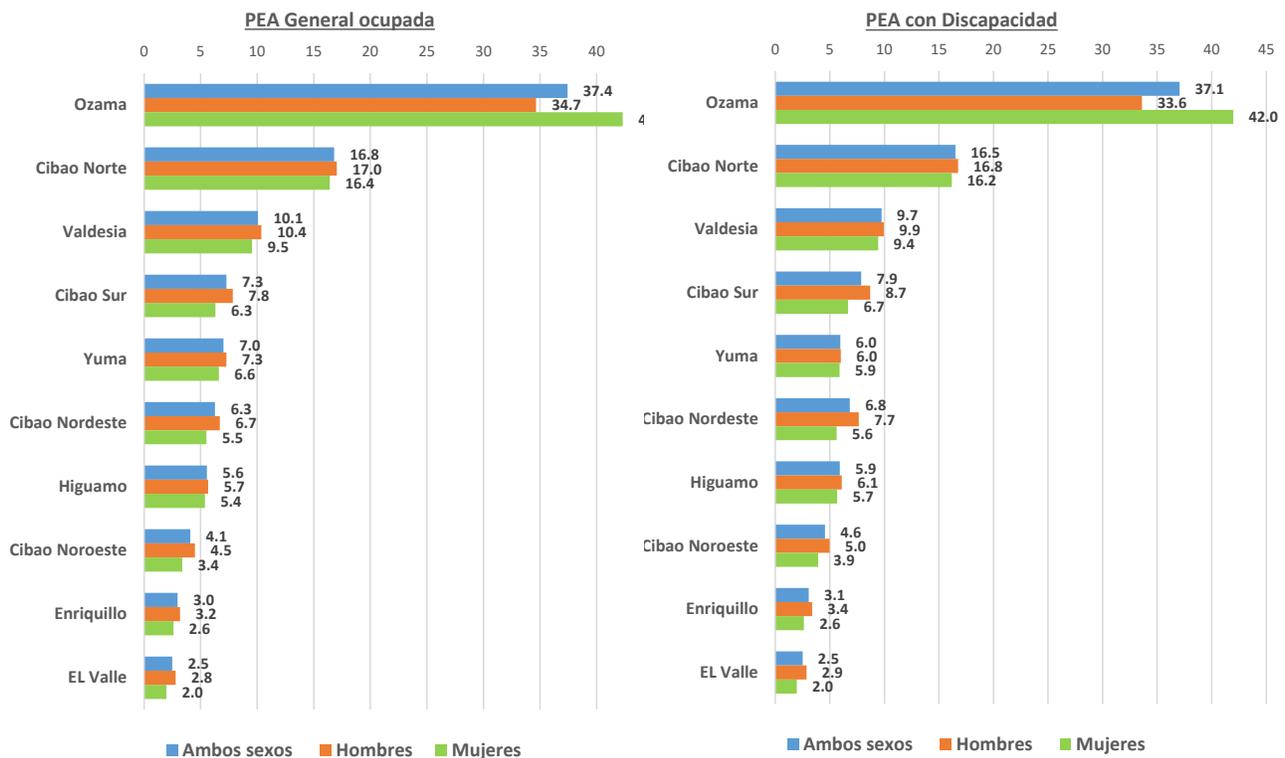


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

A nivel regional, en el gráfico 17, se observa el mismo patrón, siendo las regiones de mayor volumen de población y de mayor nivel de desarrollo las que disponen de los más altos porcentajes de activos para la población general de ambos sexos, los cuales oscilan entre 37.4% para la región Ozama y 2.5% para El Valle.

Al analizar por sexo, se observa que solamente la región Ozama ocupa un porcentaje mayor de mujeres que de hombres; en el resto los porcentajes de hombres son mayores que el promedio regional, lo que significa que están sobre-representados con relación a las mujeres.

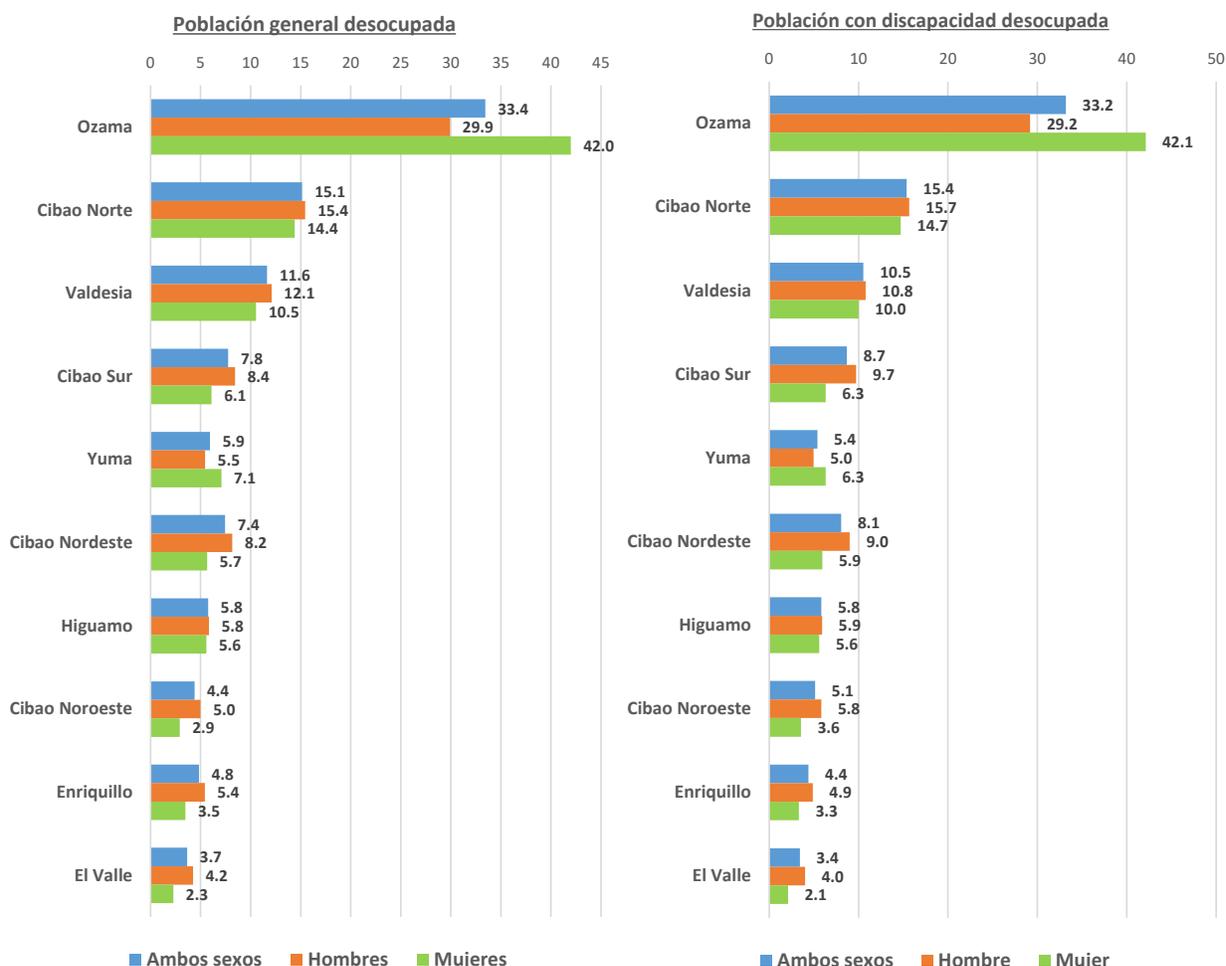
Gráfico 17. Distribución porcentual de la PEA general y con discapacidad ocupada por región de residencia según sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Por su parte, la desocupación de la PEA con discapacidad por región, sigue el mismo patrón descrito entre regiones para la PEA general ocupada, aunque por sexo hay una mayor desocupación femenina tanto en la región Ozama como en Yuma (gráfico 18).

Gráfico 18. Distribución porcentual de la PEA general y con discapacidad desocupada por región de residencia según sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

A nivel provincial, la PEA con discapacidad sigue el patrón de desarrollo económico provincial más dinámico, con porcentajes más elevados de PEA en las provincias con mayores niveles de desarrollo: Santo Domingo, Distrito Nacional, Santiago y San Cristóbal. Estas cuatro provincias concentran más de la mitad de la PEA con discapacidad del país. En el resto, se observan variaciones que van desde 4.3% en La Vega a 0.2% en Pedernales.

Asimismo, aun cuando la PEA con discapacidad tiene predominio masculino en la mayoría de las provincias, en Santo Domingo, Distrito Nacional, San Cristóbal, San Pedro de Macorís, La Romana y Barahona hay un mayor número de mujeres, probablemente relacionado con características diferenciadas de sus estructuras económicas, sus ocupaciones y ramas de actividad que atraen más a la población femenina.

Tabla 2. Distribución porcentual de la PEA con discapacidad, ocupada por provincia según sexo, censo 2010

PROVINCIA	PEA TOTAL	PEA OCUPADA	PEA TOTAL	PEA OCUPADA	PEA TOTAL	PEA OCUPADA
	AMBOS SEXOS		HOMBRES		MUJERES	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Santo Domingo	24.6	23.1	22.5	23.0	26.9	28.8
Distrito Nacional	13.2	10.1	11.1	11.7	15.1	13.3
Santiago	11.4	10.1	11.0	11.3	11.5	10.1
San Cristóbal	5.7	5.9	5.5	5.5	6.0	6.4
La Vega	4.3	4.2	4.7	4.8	3.8	3.3
Duarte	3.4	4.1	3.9	3.8	2.9	3.1
San Pedro de Macorís	3.1	2.7	2.8	2.9	3.3	3.2
Puerto Plata	3.1	3.4	3.3	3.2	2.9	3.1
La Romana	2.8	2.3	2.5	2.6	3.0	3.3
La Altagracia	2.4	1.9	2.4	2.5	2.1	2.2
Españillat	2.3	1.9	2.5	2.6	2.0	1.6
Monte Plata	2.0	2.2	2.3	2.3	1.7	1.7
San Juan	2.0	2.6	2.4	2.2	1.7	1.7
Sánchez Ramírez	1.8	2.6	2.2	2.0	1.6	1.5
Valverde	1.7	1.7	1.9	1.9	1.5	1.3
Peravia	1.7	1.8	1.8	1.8	1.6	1.6
Barahona	1.6	2.5	1.9	1.7	1.5	2.1
Monseñor Nouel	1.6	1.9	1.8	1.7	1.4	1.5
Azua	1.5	2.1	1.8	1.7	1.3	1.4
María Trinidad Sánchez	1.3	1.6	1.6	1.6	1.0	1.1
Monte Cristi	1.2	1.5	1.4	1.3	1.1	1.0
Dajabón	1.0	1.2	1.1	1.1	0.9	0.9
Samaná	1.0	1.4	1.1	1.0	0.9	1.2
El Seibo	0.9	1.2	1.1	1.1	0.7	0.8
Hermanas Mirabal	0.9	0.9	1.0	1.0	0.8	0.6
Hato Mayor	0.9	0.9	1.0	1.0	0.7	0.8
Bahoruco	0.6	1.1	0.8	0.7	0.5	0.7
San José de Ocoa	0.6	0.7	0.7	0.7	0.5	0.5
Santiago Rodríguez	0.5	0.7	0.6	0.6	0.4	0.4
Independencia	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3
Elías Piña	0.3	0.8	0.5	0.3	0.3	0.4
Pedernales	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

En términos generales, puede afirmarse que la actividad económica de la población con discapacidad sigue el patrón nacional de desarrollo económico: menores oportunidades de emplearse en la zona rural que en la urbana, y mayores oportunidades de activarse económicamente en las regiones y provincias de mayor desarrollo relativo. Sin embargo, esto no significa que el desempleo sea necesariamente menos elevado, pues la oferta de empleo mantiene diferencias en relación con aquellos que están desempleados pero disponibles para trabajar, dada la paradoja documentada en el país, donde existe un elevado crecimiento económico nacional, pero con capacidad limitada para la creación de empleos que puedan absorber la mano de obra disponible.³²

³² Isa, Pavel. 2018. "Crecimiento sin empleo decente. La informalidad y la precariedad laboral no ceden". Consultado 12.12.18 en: <https://www.elcaribe.com.do/2018/11/10/opiniones/crecimiento-sin-empleo-decente/>

3.8 Algunas características socioeconómicas de la población con discapacidad

Otras informaciones sobre la población con discapacidad son analizadas en este acápite, provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2013), referidas al nivel educativo y su relación con la inserción laboral y a la discriminación con respecto al acceso al aseguramiento de la salud.

3.8.1 Acceso a la educación y nivel educativo de la PEA

Se parte desde la perspectiva de que alcanzar un nivel de estudios secundario, técnico o universitario aumenta las probabilidades de acceso al empleo que requiere mayor nivel de conocimientos y/o especialización, pero al mismo tiempo es mejor remunerado y con mayor oportunidad de permitir el acceso a beneficios y a protección social. Por consiguiente, acceder a esta formación debería constituir una prioridad para las personas con discapacidad.

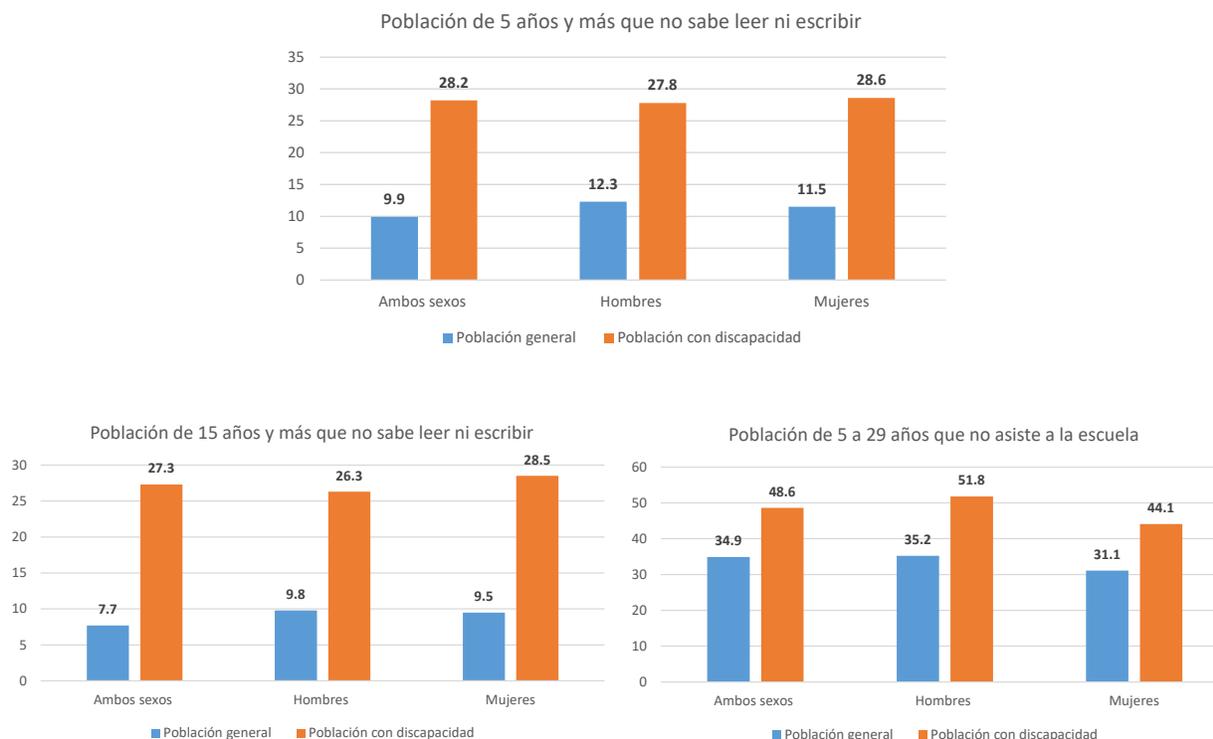
De hecho, hoy día en una sociedad que cambia a un ritmo acelerado, se considera como evidente que la relación educación-empleo debe ser un continuo en el desarrollo de las personas, incluyendo aquellas con discapacidad, según se informó en las entrevistas. Empero, las evidencias muestran que el nivel de escolaridad alcanzado por ambas poblaciones y, en específico, por la activa, desfavorece el segmento poblacional con discapacidad y, por consiguiente, se convierte en un factor determinante para explicar las diferencias de acceso al trabajo observadas en este grupo social en relación con la población general como parámetro de referencia.

Se puede constatar que cualquiera que sea la variable educativa seleccionada (condición de lectoescritura y alfabetismo, asistencia escolar o nivel de instrucción más alto alcanzado en la población escolarizada), *la población con discapacidad se encuentra en situación de desventaja con respecto a la población general*: hay muchas más personas analfabetas o que no asisten a la escuela entre la población con discapacidad, quienes también, y en consecuencia, tienen un menor nivel de instrucción.

A través del gráfico 19 se constata que quienes *no saben leer ni escribir* en la población general representan el 9.9%, valor mucho menor al observado en la población con discapacidad de 5 años y más de edad, el cual alcanza un preocupante 28.2%. Similar situación se observa al analizar la condición de *alfabetismo* para las personas de 15 años y más: 7.7% de analfabetos contra 27.3%, respectivamente.

Por su parte, la asistencia escolar entre 5 y 29 años también muestra diferencias importantes, pues mientras el 34.9% de la población total reporta que no asiste, cerca de la mitad de la población con discapacidad no asiste (48.6%).

Gráfico 19. Algunas características educativas de la población general y de la población con discapacidad según sexo, ENHOGAR 2013 (en porcentajes)

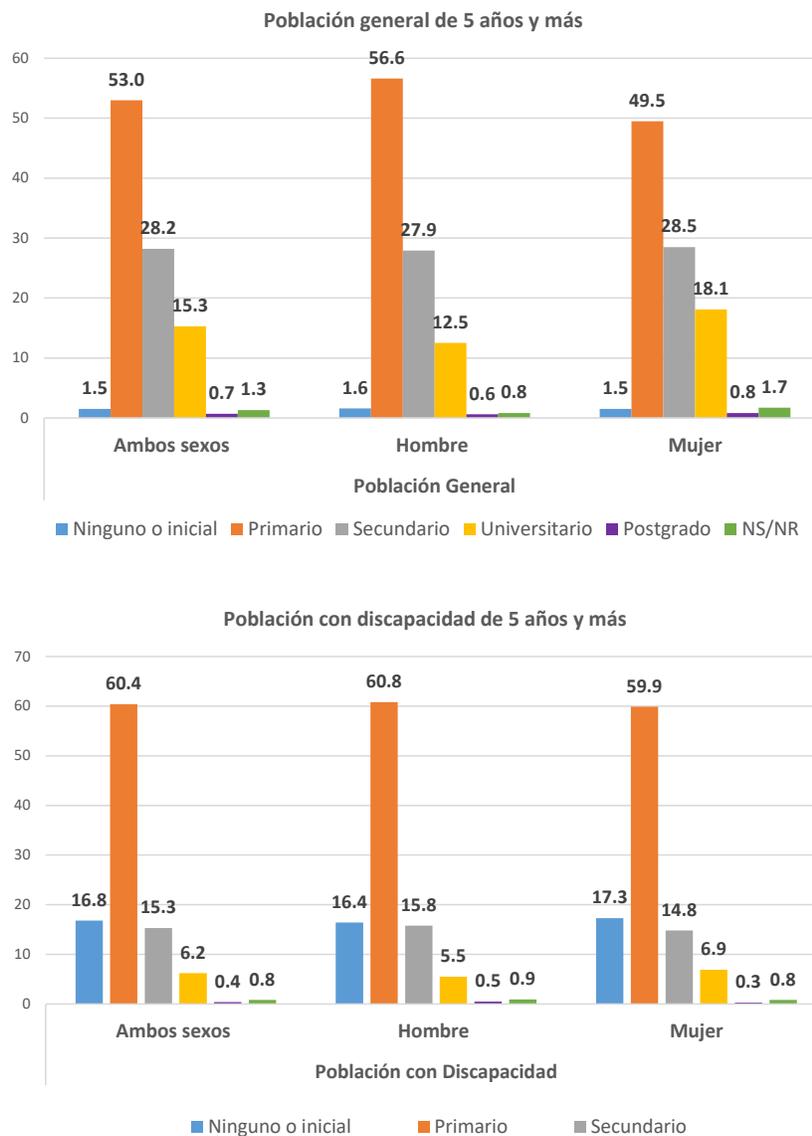


Fuente: ONE. Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2013).

Las diferencias entre los sexos en la lectoescritura y en la condición de alfabetismo no son muy notables. Por el contrario, la inasistencia escolar entre 15 y 29 años es mucho más marcada en los hombres (51.8%) que en las mujeres (44.1%). Tanto en la población general como en la población con discapacidad las mujeres presentan una mayor asistencia escolar que, como se verá, favorece su nivel de instrucción.

Las repercusiones de este menor acceso a la educación en la población con discapacidad se manifiesta en la estructura del nivel de instrucción de la población de 5 años y más de edad, siempre menor al observado en la población general (gráfico 20). En efecto, si bien el nivel primario o menos predomina en ambas poblaciones y el nivel secundario es bajo, afectado por una gran deserción que es mayor en los hombres, en el grupo de personas con discapacidad la situación es más grave, pues aumentan los porcentajes en los niveles de primaria y disminuyen en los niveles de secundaria. Diferencias por sexo son también visibles y tienden a favorecer a las mujeres en ambas poblaciones.

Gráfico 20. Distribución porcentual del nivel de instrucción de la población general y de la población con discapacidad por sexo, ENHOGAR 2013



Fuente: ONE. Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2013).

En efecto, este nivel de instrucción medido a través del último año de estudios aprobado por nivel educativo, muestra que el 77.2% de la población con discapacidad solo ha accedido al nivel primario o menos, cuando se suman las categorías de ninguno o inicial y primaria. Ese porcentaje es 54.5% en el caso de la población general, diferencia determinada sobre todo por la elevada proporción de personas sin ningún año educativo aprobado dentro de la población con discapacidad con relación a la población general (18.1% vs. 1.5%).

Estos resultados reportados por la ENHOGAR 2013 evidencian que en República Dominicana la asistencia de niños y niñas con discapacidad al sistema educativo continúa siendo un reto, en razón de la presencia de distintas barreras que limitan la inclusión educativa de esta población: bajo cumplimiento de los criterios de accesibilidad universal en los entornos escolares y/o

la presencia de actitudes negativas o discriminatorias hacia las personas con discapacidad. Sin embargo, también destaca la poca oferta de educación inclusiva pública, mientras que la privada no siempre es accesible para las familias por razones financieras y/o por la negativa de los centros para su incorporación. Para este estudio no fue posible disponer de las estadísticas sobre esta matriculación.

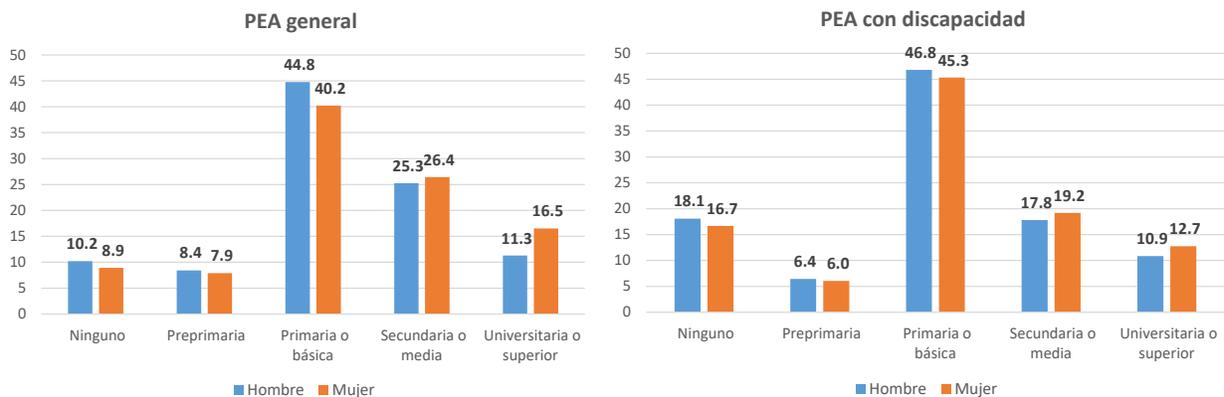
En este mismo tenor, cabe destacar el rol trascendental de la familia en la educación de la población con discapacidad, su empoderamiento e independencia. En este sentido, se requiere de concientización sobre los derechos de las personas con discapacidad y de las intervenciones que sean necesarias a fin de evitar que la familia se convierta, en sí misma, en una barrera para la educación de las mismas.

Por otro lado, los datos muestran diferencias importantes por sexo que benefician a las mujeres tanto en la población general como en aquella con discapacidad, pues en ambos casos las mujeres tienen un mayor peso relativo dentro de la educación secundaria y universitaria que los hombres, sin embargo se sabe que a pesar de la mayor escolaridad de las mujeres, su tasa de participación en el mercado laboral nacional es inferior a la de los hombres, en las dos poblaciones.

Es importante llamar la atención en cuanto a que estas diferencias por sexo son muchos menores en la población con discapacidad que en la general y que, en el caso de los hombres, el nivel universitario es similar en ambas poblaciones, aunque siempre inferior al femenino.

Por último, las repercusiones del menor acceso a la educación también se manifiestan en la población activa, pues los niveles medio y universitario también son más elevados en la PEA general que en la PEA con discapacidad. Empero, en esta última las mujeres tienen un mayor peso relativo que los hombres en los niveles más altos, pues como ya se ha visto, ellas presentan una mayor propensión a incluirse en la actividad económica desde la población con discapacidad, pues son proporcionalmente más educadas y esta podría ser una de las razones que lo explican.

Gráfico 21. Distribución porcentual de la PEA general y la PEA con discapacidad por nivel educativo más alto alcanzado según sexo, censo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

Todas las personas entrevistadas para este estudio fueron unánimes en plantear como grave el problema del bajo nivel educativo y/o no apropiado con las competencias laborales que demanda el mercado de trabajo de la población con discapacidad, inferior al parámetro. Al respecto, los testimonios de las personas representantes del sector empresarial expresaron, de manera explícita, que el acceso al trabajo es por competencias y que quienes no cumplen con los perfiles requeridos para el trabajo demandado tienen muy pocas oportunidades de ser seleccionadas, pues el mercado de trabajo no funciona “por caridad, sino por rendimiento”.³³ Alegan, en ese sentido, que las razones por las que en ocasiones no pueden emplear personas con discapacidad en las vacantes es justamente porque no cumplen el perfil de competencias y no por aprehensión sobre su desempeño por ser una persona con discapacidad.

Asimismo, durante las entrevistas hubo consenso en que el acceso al trabajo tiene varias aristas, siendo una las oportunidades para recibir educación y el nivel educativo que alcance la persona con discapacidad en función de sus posibilidades, sea este básico, secundario, técnico o universitario, con el concurso de actores familiares, estatales y privados, vía becas u otras políticas de inclusión educativa que garanticen el acceso igualitario de la población general y con discapacidad. Por igual, se mencionaron de manera particular los programas de formación para el empleo, así como el desarrollo de programas de acompañamiento laboral integral.

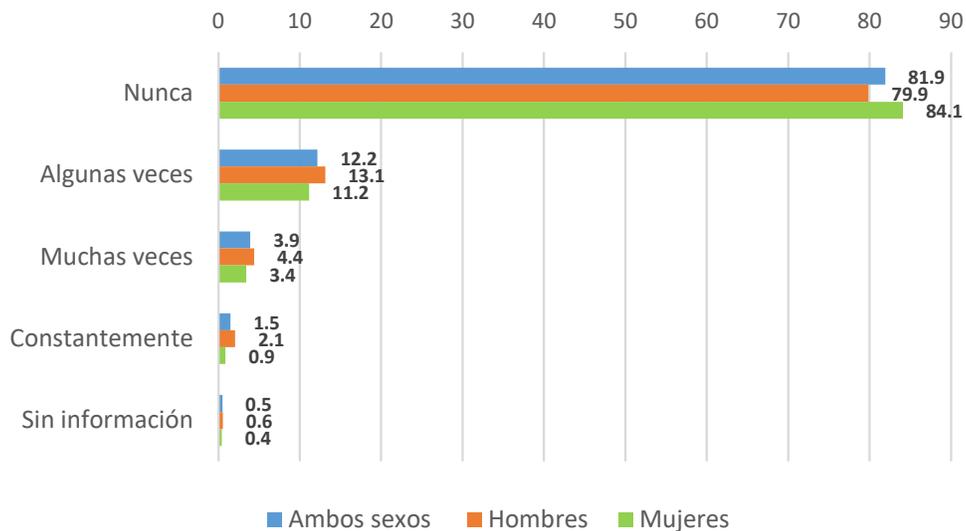
En este sentido, es importante destacar la existencia, en otros países, de programas de Habilitación y Rehabilitación para el Trabajo, que consideran como un continuum los siguientes procesos de formación: a) orientación socio-laboral, b) la elaboración del perfil prelaboral, c) la orientación de la familia y la conformación de una red de apoyo familiar y d) la conformación y gestión de una red de apoyo de base comunitaria.

3.8.2 ¿Discriminación laboral o discriminación general de las personas con discapacidad?

Un aspecto explorado por la ENHOGAR 2013 ha sido la existencia de discriminación sentida por parte de las personas con discapacidad. En el gráfico 22 se muestra que solamente un 17.6% reportó que se había sentido discriminada por motivo de su dificultad algunas veces (12.2%), muchas veces (3.9%) o constantemente (1.5%). Los hombres han reportado sentir esta discriminación un poco más que las mujeres. Si bien, no son cifras muy elevadas, constituyen una línea de base para nuevas mediciones, cuya metodología de medición podría revisarse y mejorarse.

³³ Ministerio de Salud. 2013. *Habilitación y Rehabilitación para el Trabajo*. Orientación Técnica. Departamento de Discapacidades y Rehabilitación. Santiago de Chile.

Gráfico 22. Personas con discapacidad que alguna vez se han sentido discriminadas por motivo de su dificultad



Fuente: ONE. Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2013).

La ENHOGAR 2013 también indagó acerca de la discriminación sentida en diez ámbitos de actuación de la vida en sociedad (tabla 3). En este sentido, el acceso al trabajo es el ámbito en donde se reporta el porcentaje más elevado de personas que se han sentido discriminadas al buscar empleo, un 6.7%, con diferencias más notables en los hombres (8.5%) que en las mujeres (4.6%). A esto se agrega que un 3.2% reportó también que se había sentido discriminado en el ámbito de su trabajo.

Ahora bien, esta discriminación trasciende el ámbito laboral y también ha sido reportada por mujeres y hombres en sus relaciones interpersonales, principalmente en las relaciones sociales y en la participación social, con porcentajes que oscilan entre 7.2% y 5.7%.

En el ámbito de los servicios se ha reportado discriminación percibida en el ámbito escolar y/o en actividades de formación por el 5.1% de los hombres y por el 4.2% de las mujeres. También en la atención primaria de la salud y en el transporte ha sido cuantificado en un 4.4% de los casos respectivamente, mientras que en los servicios de apoyo especializados (2.3%) y en la administración pública (2.1%) esta discriminación sentida fue de alrededor del 2%. Por último, el ámbito del ocio (3.1%) y la contratación de seguros (1.9%), así como en la toma de decisiones sobre sus bienes (1.8%) también han sido reportados como ámbitos donde las personas con discapacidad se han sentido discriminadas.

Tabla 3. Porcentaje de personas con alguna discapacidad que se ha sentido discriminada por motivo de su condición de salud en los últimos 12 meses, por tipo de situación en que se ha sentido discriminada, ENHOGAR 2013

PORCENTAJE DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD QUE SE HA SENTIDO DISCRIMINADO POR MOTIVO DE SU DIFICULTAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Para encontrar empleo	6.7	8.5	4.6
En las relaciones sociales	6.6	7.2	6.0
En la participación social	6.2	6.7	5.7
En el ámbito escolar o actividades de formación	4.7	5.1	4.2
En la atención primaria	4.4	4.5	4.3
En el transporte	4.4	4.7	4.1
En el lugar de trabajo	3.2	4.2	2.1
Para participar en actividades culturales, de ocio o diversiones	3.1	3.4	2.7
En servicios especializados de apoyo	2.3	2.4	2.2
En la administración pública	2.1	2.5	1.7
Para contratar seguros	1.9	2.3	1.6
Para decidir sobre sus bienes	1.8	1.9	1.6
Otra	1.5	1.6	1.3

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2013).

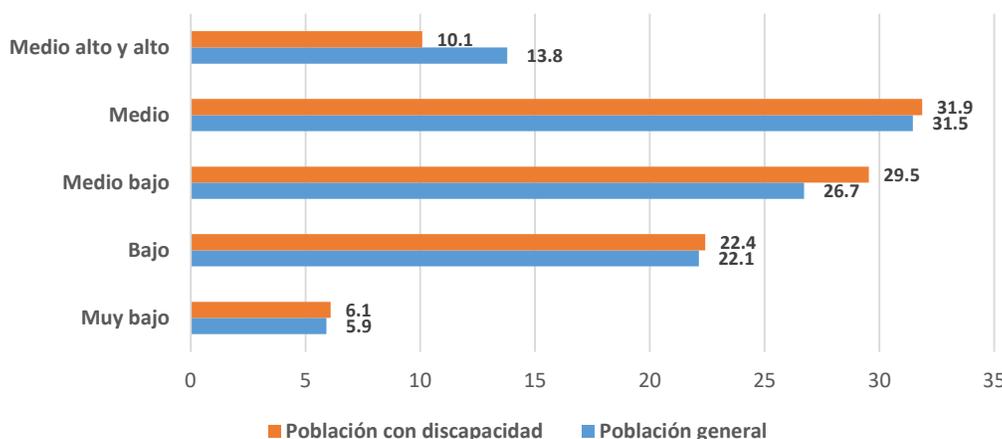
Estas cifras son reveladoras de que, si bien es en el ámbito laboral donde las personas con discapacidad perciben mayor discriminación, esta vulneración está presente en los *principales ámbitos y en diferentes niveles de interacción social*.

De manera específica, la situación de menor acceso a la educación y al trabajo evidenciada evoca un imaginario social discapacitante de esta población que tiene dificultad para integrar la diferencia entre “normalidad”-diversidad y entre dependencia-autonomía en el marco de la interdependencia humana; su resultado ha sido una organización social excluyente. Esta concepción discapacitante ha ido de la mano con la construcción social de barreras físicas, normativas y actitudinales que han obstaculizado las oportunidades y el ejercicio de sus derechos humanos, con implicaciones graves en áreas clave del desarrollo humano como son la educación, la autonomía económica y la participación social.

3.8.3 Acceso al ingreso y pobreza

Cálculos realizados a partir de la ENHOGAR 2013 permiten constatar que el 55.8% de los hogares con personas con miembros con alguna discapacidad se ubican en los estratos de ingresos bajos, sean estos muy bajos (6.1%), bajos (22.4%) o medio bajos (29.5%). Llama la atención la similitud de la distribución de los hogares en los grupos con respecto a la población general, con discreta diferencia únicamente en el estrato medio-bajo, que concentra un porcentaje ligeramente mayor (29.5%) de hogares con personas con discapacidad que el conjunto (26.7%).

Gráfico 23. Distribución de hogares por grupos socioeconómicos. Total de hogares y con miembros con discapacidad



Fuente: ONE. Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2013).

A esta situación se agrega que su tasa de actividad es más baja y, por consiguiente, más elevada la proporción de las personas con discapacidad que se declaran como económicamente inactivas. De hecho, el censo permitió establecer que el 67% de la población con discapacidad no dispone de ingresos propios.³⁴ Entre los activos, su desempleo es 2.4 veces más elevado con relación al patrón nacional.

Este panorama configura una población con discapacidad, en edad de trabajar, que dispone de mucho menos posibilidades de acceso a ingresos propios, inserta en un contexto de hogares pobres, pues más de la mitad se ubica en estratos socioeconómicos bajos.

3.8.4 Situación del acceso al aseguramiento en salud

La aproximación al acceso a la salud de las personas con discapacidad, como un elemento determinante para que estén en condiciones de acceder y permanecer en el mercado laboral, fue medida por la disponibilidad de un seguro. Al respecto, los datos de la ENHOGAR 2013 muestran que la población con discapacidad tiene un acceso a seguro de salud superior al de la población general (58.8% versus 53.8%, respectivamente).³⁵ El tipo de seguro predominante es el SENASA público (62.0%) en la población con discapacidad, lo que también quedó evidenciado en las entrevistas, mientras que en aquella sin discapacidad es el seguro privado contratado por la empresa (48.0%). El resto de los seguros cubren menos del 3% de la población.

Las diferencias de cobertura por sexo son grandes en la población general entre SENASA y los seguros privados con mayor número de mujeres en SENASA y de hombres en los seguros privados.

Es destacable, sin embargo, que el 41.2% de las personas con discapacidad permanece sin seguro de salud, a pesar de ser una población en mayor condición de vulnerabilidad en términos sociales y económicos que la población general, según han mostrado las evidencias cuantificadas por este estudio.

³⁴ ONE. Boletín Panorama Estadístico 55, “Población con discapacidad en República Dominicana: un acercamiento a partir del IX Censo Nacional de Población y Vivienda”.

³⁵ Ver compendio estadístico preparado por CONADIS a partir de la ENHOGAR 2013.

El acceso a seguros de salud en el segmento poblacional con discapacidad es más accesible para residentes urbanos, salvo el SENASA que muestra una muy elevada cobertura en los residentes de la zona rural. Las diferencias de acceso según regiones son notables tanto para SENASA como para los seguros privados, verificándose que allí donde SENASA es más bajo —Yuma, Ozama y Cibao Norte— es donde el aseguramiento privado es más elevado.

Por otra parte, se observa que mientras el aseguramiento de la población con discapacidad tiende a aumentar su cobertura con la edad —paralelamente al aumento observado de la discapacidad propia del envejecimiento poblacional— la cobertura de los seguros privados disminuye.

Tabla 4. Distribución porcentual de las personas con alguna discapacidad afiliada a algún seguro de salud, por tipo de seguro según variables seleccionadas

Población de 10 años y más	Cifras absolutas	Total en %	Porcentaje de personas				
			SENASA	Seguro privado, ARS contratada por la empresa	Seguro privado, ARS contratada por el hogar	Otros seguros	Sin información
Total país	416,538	100	61.2	29	2.9	5.6	1.4
Urbano	314,209	100	57.2	32.4	3	6.3	1.1
Rural	102,329	100	73.4	18.8	2.4	3.1	2.3
Estrato geográfico							
Ciudad de Santo Domingo ¹	143,936	100	49.3	39.3	2.4	8.1	0.9
Grandes ciudades	60,192	100	49.9	39.3	5	4.8	1
Resto urbano	110,081	100	71.6	19.5	2.9	4.8	1.3
Rural	102,329	100	73.4	18.8	2.4	3.1	2.3
Región de residencia							
Cibao Norte	42,615	100	51.6	39.9	4.2	3.2	1
Cibao Sur	30,678	100	74.1	19.7	3.4	2.6	0.3
Cibao Nordeste	25,459	100	68.7	17.1	9.9	3.6	0.7
Cibao Noroeste	20,835	100	72.8	18	4.8	3.6	0.8
Valdesia	44,925	100	72.8	19.3	1.4	4.2	2.2
Enriquillo	16,577	100	86.8	8.1	0.2	3	1.9
El Valle	14,420	100	84.3	9.2	0	2.1	4.3
Yuma	25,706	100	44.8	41.9	2.6	9.6	1.1
Higuamo	33,614	100	74.6	17.8	1.7	4.6	1.2
Ozama o Metropolitana	161,709	100	50.5	38.1	2.3	7.8	1.3
Sexo							
Hombres	203,606	100	57.2	32.2	3	6.4	1.3
Mujeres	212,932	100	65	26	2.8	4.7	1.4
Grupo de edad							
0-9	11,543	100	46.7	47.3	0	1.6	4.4
10-19	30,980	100	56.4	32.3	4.4	4.2	2.7
20-29	23,844	100	52.3	44.5	0	2.4	0.9
30-39	35,970	100	61.1	33	2.3	1.9	1.7
40-49	47,475	100	59.8	31.9	2.5	4.8	1.1
50-59	66,306	100	59.7	32.9	2.1	4.1	1.2
60-69	71,728	100	65	24	3.6	6.4	1
70-79	74,052	100	60.6	27.9	3.3	6.9	1.2
80 y más	54,640	100	69.7	15	4	10.3	1
Nivel de instrucción alcanzado²							
Ningún nivel o inicial	56,139	100	80	12.3	1.8	3.7	2.4
Primario o básico	262,396	100	64.7	25.6	2.6	5.7	1.4
Medio o secundario	61,774	100	48.2	40	4.5	6.7	0.7
Universitario	29,987	100	23.7	67.6	4.4	4	0.4
Postgrado	1,677	100	34.4	51.9	9.3	4.4	0
Sin información o no sabe	3,361	100	71.4	5	2.7	20.8	0

¹ Incluye Distrito Nacional y zona urbana de la provincia de Santo Domingo, excepto los municipios de Boca Chica y San Antonio de Guerra.

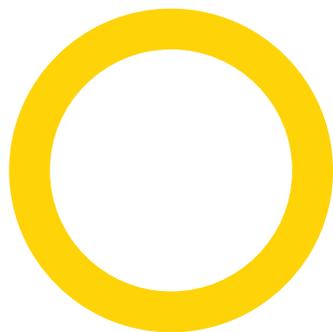
² No incluye a las personas menores de dos años que tienen alguna discapacidad.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2013).

Asimismo, es importante destacar que la certificación y el acceso a seguro de salud han mostrado una tendencia al aumento entre 2008 y 2018, con excepción del año 2017. Este aumento se verifica en ambos regímenes de la Seguridad Social, aunque es mucho más notable en el régimen contributivo, como se verá en el capítulo sobre la respuesta nacional.

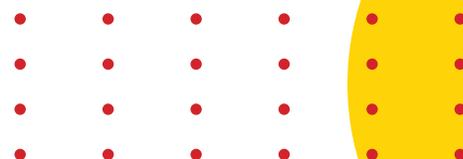
Ahora bien, como se verá más adelante, los testimonios indican que este aseguramiento, aunque es muy valorado por las personas con discapacidad y sus familias, su uso requiere de copagos y no incluye cobertura para la discapacidad de origen psicosocial. De igual modo, se critica su poca y, en algunos casos, limitada cobertura de medicamentos, así como la negativa del personal médico, sobre todo especialistas, para dar la atención. Además se afirma que los servicios del régimen subsidiado de SENASA son muy limitados en comparación con los seguros privados del régimen contributivo.





Capítulo 4

Barreras para la inclusión laboral plena





4.1 Las principales barreras para la inserción laboral

Las iniciativas para la inclusión laboral que fueron identificadas por este estudio confluyen hacia la perspectiva multidimensional evocada en el marco teórico-conceptual. En efecto, los ámbitos en los que se ubican estas iniciativas parecen responder a las dimensiones que fueron planteadas, que como fue visto, operan con pesos diferentes aunque muy interrelacionados, y se configuran como factores determinantes para la inclusión social de las personas con discapacidad. Estas iniciativas que han estado acompañando la inclusión laboral pueden ubicarse en las *dimensiones*³⁶ siguientes:

- 1) *Acceso a servicios básicos*, tales como educación, salud, dotación de documentación, entre otros.
- 2) *Fomento de la participación social y de la asociatividad*³⁷ de individuos con discapacidad, sus familias y comunidades.
- 3) *Accesibilidad universal* mirada desde múltiples vertientes: física, comunicacional, financiera.
- 4) *Sensibilización de la población* contra el estigma y la discriminación de la población con discapacidad.
- 5) *Iniciativas orientadas a mostrar el rol de la familia* como propiciadora de la inserción y el apoyo de las redes familiares empoderadas.

Estas iniciativas se han venido implementando mediante un acercamiento al territorio, para promocionar un desarrollo inclusivo de las personas con discapacidad en sus comunidades y en respuesta al gran mandato de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de que “nadie se quede atrás”.

Figura 4: Dimensiones en las que se ubican las iniciativas identificadas para el logro de la inclusión laboral de las personas con discapacidad



³⁶ Barreras jurídicas identificadas en el Código de Trabajo de la República Dominicana, Ley 16-92, serán abordadas en el acápite 5.2 del capítulo 5, donde se analiza el marco jurídico nacional.

³⁷ Asociatividad: facultad social de los seres humanos (individuos, familias, comunidades) que implica la unión de esfuerzos para juntos construir estrategias que les permitan enfrentar problemas que les son comunes.

Ahora bien, muy a pesar de los avances que se han venido experimentando, lenta pero paulatinamente, detrás de estas iniciativas permanecen deudas sociales que actúan como limitantes o barreras para la inclusión al mercado de trabajo de esta población y que han sido evidenciadas por la información cuantitativa: el acceso restringido a la salud y a la educación, la pobre participación social de las personas con discapacidad, las limitadas acciones hacia el logro de la accesibilidad universal en sus diferentes vertientes, la persistencia de discriminación y estigma en la sociedad como un todo y la poca promoción del papel de la familia como promotora y propiciadora de la autonomía y del empoderamiento de las personas con discapacidad.

Los principales hallazgos cualificadores obtenidos de las entrevistas resaltan problemas que prevalecen, algunas iniciativas prometedoras en curso y retos pendientes para mitigarlos o erradicarlos, que se abordan en los siguientes apartados desde los ámbitos individual, familiar y en las relaciones sociales.

4.1.1 Ámbito individual

Durante las entrevistas fue evocada como una barrera a la inclusión laboral de esta población la falta de empoderamiento individual producto de una autointernalización de la discapacidad como una minusvalía que avergüenza y se esconde; también se atribuyó esto a una respuesta individual de personas con discapacidad frente a las barreras impuestas o autoimpuestas, muchas veces en el mismo seno de la familia y, sobre todo, muy marcadas en la vida relacional en sociedad.

Destacan también aquellos testimonios de mujeres y hombres con discapacidad que hacen referencia al estrés causado por el estigma percibido en el ámbito laboral, donde refieren la existencia de epítetos sobre su condición de discapacidad. En ese sentido se refirieron, además, a los efectos que esta situación ha provocado en algunas de las personas testimoniadas, entre ellos el encerramiento y el abandono del trabajo.

Lo anterior revela la necesidad de desarrollar iniciativas dirigidas al fortalecimiento de la autoestima y la salud mental de la población con discapacidad, y a garantizar el acceso al apoyo psicológico a través de la ampliación de la cobertura de los referidos servicios por los seguros de salud.

4.1.2 Ámbito familiar y relaciones sociales

a) En el ámbito familiar y vecinal

Se ha destacado el rol determinante de la familia en el empoderamiento e independencia de este grupo poblacional, siempre que exista una socialización que fomente una actitud y práctica de la autonomía, donde el apoyo no se convierta en una sobreprotección que, a final de cuentas, *fomenta en los hechos una mentalidad de persona asistida*.

Esta última situación fue de hecho constatada durante las entrevistas a personas cuidadoras, en donde, en algunos casos, el trabajo era percibido como un espacio de riesgo que expone a su pariente con discapacidad a situaciones consideradas hostiles, arriesgadas e incluso peligrosas, sobre todo en el caso de familiares de personas con discapacidad intelectual. En particular, han sido conmovedores y entendibles los testimonios sobre el miedo de padres y madres ante los peligros que pueden correr sus allegados en ámbitos laborales y públicos no protegidos, principalmente en el caso de mujeres jóvenes.

*“Que no veo seguridad de llevarla a un lugar y dejarla sin una persona que la vigile”.
“ [...] A ella le gustaría trabajar pero con el sistema que tenemos en este país, yo no me atrevo a dejarla”.*

En esa línea, fue expresado como agravante el hecho de no contar con personas dentro de los lugares de trabajo que puedan vigilar, prevenir situaciones riesgosas y/o acompañar a sus parientes de forma cercana. No obstante, debe ser reconocido que esta no fue la actitud observada en la mayoría de familiares, quienes se mostraron en concordancia total con las ventajas que tendría para su pariente y su familia el poder formar parte del mercado laboral, y con la disposición de promoverlo y apoyarles.

Iniciativas para la promoción de la vida independiente, dirigidas a las personas con discapacidad y a sus familias han sido identificadas, para que la comunidad familiar aprenda a dar un mejor manejo cotidiano a su situación.

De manera particular, se ha destacado la importancia de contar con una red familiar para apoyar el proceso de inserción laboral de las personas con discapacidad y los desplazamientos que suponen. Asimismo, han sido identificadas experiencias comunitarias de apoyo solidario a estos individuos y sus familias en los barrios donde residen, en momentos de ausencia de familiares y/o de necesidades de desplazamientos.

Por último, también han sido reportados los efectos de la exclusión laboral de las personas con discapacidad en la economía familiar, pues son conocidos los mayores gastos en salud, en transporte y en el mayor apoyo y dedicación que requieren de otros miembros de la familia, que muchas veces implica que tampoco puedan trabajar fuera de la casa. Los efectos empobrecedores de esta situación han sido testimoniados y su agudeza ha tenido rasgos dramáticos en aquellas mujeres con discapacidad con hijos, sin trabajo y sin cónyuges.

“Muy fuerte, porque he sido madre soltera, solo labora una persona en la casa. Sé que le afecta [...] Yo quisiera trabajar si ellos {los hijos} no dependieran de mi cuidado”.

b) En el ámbito de la participación social

En la participación más allá de la esfera familiar se ha testimoniado *sobre la desventaja familiar e individual de la reclusión autoimpuesta de las familias/personas con discapacidad*. En este sentido, la dependencia material y emocional, que suele provocar que las personas con discapacidad no puedan disponer de ingresos propios para la subvención de sus necesidades individuales y las de su familia, suele ser una fuente de gran malestar emocional, conflictos familiares e incluso, de mayor reclusión.

Por otra parte, se ha destacado el rol que puede jugar la asociatividad de las personas con discapacidad en su empoderamiento personal y, de manera específica, en su actitud hacia su formación y desarrollo, en la promoción de políticas activas de empleo y en el acceso al trabajo. Al respecto, testimoniantes que trabajan en la formación de personas con discapacidad han afirmado el mayor rendimiento, persistencia y proactividad de aquellos alumnos con discapacidad que están asociados, frente a aquellos que no lo están. De igual manera, testimonio del personal de INFOTEP ha destacado el rol positivo que ejerce el asociacionismo en el empoderamiento personal de los jóvenes de ambos sexos, en su acceso y permanencia en la oferta de formación para el trabajo.

En todo caso, el asociacionismo de individuos y familias es un objetivo promocionado por todas las organizaciones de la sociedad civil, pero también presente en planes y programas estatales, una de cuyas finalidades básicas es romper el aislamiento en el que viven muchas las personas con discapacidad, haciéndolas “salir del escondite” y plantear como un problema de política pública la exclusión educativa, laboral y social a las que suelen estar sujetas. Un ejemplo de ello es el impulso que se ha venido dando desde el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) al programa de desarrollo inclusivo con base comunitaria “Saliendo del Escondite” y al programa “Vida Independiente RD”, dirigidos, a grandes rasgos, a la concienciación, movilización social, empoderamiento e independencia de dicha población.

Testimonios de personas que han asumido esta práctica (asociatividad) destacan que antes de salir de la casa y asociarse, “quería(n) pero no sabía(n)” cómo abordar el cuidado, para no limitar sino contribuir al desarrollo de sus allegados con asertividad y autonomía, y cómo ahora disponen de herramientas y servicios que les permiten apoyar de manera más efectiva su inclusión a la sociedad. Ciertamente aun estos avances no son suficientes, pero muchos refieren que les “ha cambiado la vida”.

c) En el ámbito de la participación comunitaria

El enfoque territorial forma parte integral de estas iniciativas, tanto a través de instalación de centros o sucursales (sobre todo en el sector bancario, asociaciones de ahorros y préstamos) en diferentes municipios de empresas e instituciones, como mediante la promoción de la organización de las personas con discapacidad, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que las apoyan y la elaboración de jornadas y eventos de participación de todos los actores, incluyendo a las personas que viven con alguna discapacidad como agentes de su propio desarrollo individual y social, en búsqueda de la construcción de sinergias integrados en todos los ámbitos del quehacer de las comunidades.

4.1.3 Ámbito de la sociedad en su conjunto

a) Accesibilidad universal

En este ámbito, se han señalado diversas situaciones desfavorecedoras, pero al mismo tiempo se identificaron múltiples iniciativas en desarrollo que muestran una mayor conciencia sobre las barreras para la movilidad y la comunicación que confrontan las personas con discapacidad. Las mismas están siendo abordadas a través de tres perspectivas: a) la accesibilidad física, b) la accesibilidad financiera y c) la accesibilidad de la comunicación.

-Accesibilidad física

Se observó un mayor reconocimiento por parte de las instituciones de las barreras físicas como un obstáculo para continuar el proceso formativo de las personas con discapacidad, y al respecto han sido identificadas iniciativas para *facilitar la inclusión académica* de las mismas en programas universitarios, desde la perspectiva de la construcción de edificaciones accesibles. En esa línea, los testimonios recabados atestiguan que se están implementando soluciones vía la fabricación de rampas, ascensores, baños y áreas comunes accesibles, aunque no se dispone de cuantificaciones al respecto. En ese tenor, se está a la espera de la introducción de un continente de autobuses públicos con rampas de acceso para las personas usuarias de sillas

de ruedas. Estos mismos informantes, sin embargo, admiten que la accesibilidad universal va más allá de dichas medidas y es mucho lo que falta por hacer para garantizarla, sobre todo a nivel de la educación formal.

-Accesibilidad de la comunicación

Es significativo destacar *el reconocimiento de la importancia de disponer de personal intérprete de lengua de señas, y la escasez del mismo*. Según las informaciones obtenidas este perfil de personas es esencial para posibilitar el acceso de las personas con discapacidad auditiva no solo a la comunicación con quienes no tienen tal condición, sino para participar en actividades laborales, educativas, e incluso financieras y culturales, así como en el ámbito de la salud.

“Muchas personas sordas son pobres porque no han tenido mucha educación y no han terminado sus estudios; muchos no saben leer ni escribir y crean dependencia, eso baja su dignidad y baja su autoestima”.

“Es difícil los estudios universitarios, no podemos obtener becas y por falta de capacitación no conseguimos trabajo. En cuanto a la salud, cuando vamos al médico, es importante tener un intérprete”.

En tal sentido, quedó de manifiesto que la demanda pero también la oferta de personal formador e intérprete de lengua de señas está incrementando en el sector público, las organizaciones de la sociedad civil y las academias, según han testimoniado actores clave. Sin embargo, fue declarado el problema de falta de acceso al servicio específico de justicia, pero se están formando y poniendo a su disposición intérpretes judiciales.

Por otro lado, se ha reportado la producción de información visual y auditiva en formato digital -bastante escasa en la actualidad-, así como el uso compartido de lectores digitales para estudiantes con discapacidad visual y la capacitación en lengua de señas para alumnos con discapacidad auditiva, a través de la colaboración academia-sociedad civil.

-Accesibilidad financiera

Han sido señaladas las *dificultades financieras de las personas con discapacidad en edad de trabajar* como una de las barreras que limitan, sobre todo, el acceso a su educación en todos los niveles. En esa línea, el rol de apoyo económico de las familias y otros parientes ha sido trascendental en el proceso formativo de estas personas. Aun así, algunos no han podido alcanzar los niveles educativos deseados, ya sea por haber formado familia y tener que reorientar sus ingresos (limitados en su mayoría, según las declaraciones) al sustento de su núcleo familiar, o por la falta de posibilidades de su familia de origen.

Debe tenerse en cuenta que la actividad laboral, como expresión del acceso a una vida con mayor autonomía, deviene asimismo en una mayor probabilidad de gasto, no solo por los distintos apoyos que demanda, sino también por las necesidades específicas, como el transporte, que se generan en la cotidianidad de la actividad laboral.

Un comentario especial al respecto requiere *el problema del transporte no inclusivo*, tanto para la asistencia a la formación básica, media, laboral y universitaria, como también para acceder al trabajo, pues se ha aludido mucho a la carga financiera que supone para las familias y para aquellas personas con discapacidad que trabajan, por lo que se ha llegado a afirmar que muchas veces se trabaja para “pagar el transporte” o que no ha sido posible garantizar la asistencia a la educación por falta de recursos para costearlo.

“Se les da poco apoyo a las personas con discapacidad en este país. Que las instituciones hagan lo posible para que las personas con discapacidad no paguen por el transporte”.

“[...] No están preparadas las calles para las personas con condiciones especiales [...]”.

La barrera financiera, por ende, se revela como un factor obstaculizador de la asistencia escolar y/o de la culminación de ciclos de estudios y, por esta vía, choca de frente con las posibilidades de acceder o de acceder con mayor cualificación y competencias a las oportunidades laborales que se les presenta.

b) Acceso a servicios de salud

Las personas con discapacidad que no disponen de ingresos propios y/o de familiares para obtener los servicios de salud enfrentan un acceso aún más limitado a la salud por los costos que implica transportarse, pagar la consulta, comprar los medicamentos, hacerse acompañar por un familiar o un intérprete. Todos los factores señalados obstaculizan su acceso a los servicios, o este no ocurre de manera oportuna, incidiendo muchas veces en el empeoramiento de las condiciones de salud.

También ha sido destacada la *falta de disponibilidad de personal de apoyo con competencias en el manejo de la lengua de señas para las personas con discapacidad auditiva* en los servicios de salud, como ya se adelantó.

En efecto, para poder transmitir a los profesionales de la salud el problema que les aqueja, las personas con discapacidad auditiva requieren de recursos para pagar y llevar a su intérprete a la consulta de salud, de lo contrario, no pueden acceder al servicio. Una solución mencionada es el acompañamiento a la consulta por parte de algún familiar con las competencias necesarias para apoyarle, lo que visibiliza el tiempo de trabajo de estudios o descanso que estos parientes –menores o adultos, y usualmente mujeres, y generalmente no remunerados– deben sacrificar para participar en las actividades de cuidado/accompañamiento de sus familiares con discapacidad.

Por otra parte, la mayoría de los testimonios reconoce el valor de disponer de la cobertura de un seguro de salud, corroborados por las estadísticas presentadas, destacando que este acceso ha sido notable y creciente en esta población. Sin embargo, la falta de cobertura de ciertos medicamentos o de cierto tipo de servicios, tales como los relacionados con la salud mental, se hizo patente. A modo ilustrativo, es el caso de las personas con discapacidad de origen psicosocial, quienes *no disponen de cobertura de seguros de profesionales en psicología o psiquiatría ni de medicamentos psicotrópicos*, que impiden la prevención de sus secuelas que, según refieren, conlleva una alta proporción de suicidios en la referida población, aunque no se dispone de evidencias estadísticas para avalar el suicidio por dicha causa.

“[...] los seguros no trabajan con salud mental [...] me cubren, RD\$9,000 pesos de medicamentos. Antes tenía cobertura total pero ahora no. Una sola caja no dura el mes [...]”.

En la misma línea, también hay unanimidad en las *dificultades para un acceso efectivo a los servicios de salud*, a causa de la necesidad de disponer de recursos para el llamado “gasto de bolsillo”. Es decir, copagos por los servicios o para la compra de medicamentos no cubiertos por el seguro, que pueden llegar a ser muy caros, sobre todo aquellos para atender usuarios con discapacidad psicosocial. Asimismo, se han reportado casos de negativas del servicio por médicos especialistas que no aceptan seguros. La situación se agrava en las condiciones de

salud que presentan estadios, exacerbaciones o agudizaciones, lo que supone gastos adicionales que en muchos casos superan la cobertura o aumentan considerablemente los costos, sobre todo en las condiciones de salud de origen genético, y en los trastornos mentales.

Por otra parte, es bueno destacar que es en este sector donde fueron identificadas muchas *menos iniciativas en favor de las personas con discapacidad*, en un contexto de escasas estadísticas oficiales que permitan conocer el nivel y la oportunidad del acceso a la prevención y atención temprana a la salud. Esta limitada oferta se acompaña del consiguiente aumento de los costos médicos, la falta de eficiencia y eficacia en los servicios ofertados a la población con discapacidad. En particular, el poco acceso a los servicios de salud mental no está debidamente documentado aunque sí claramente percibido.³⁸ Por último, es destacable como la literatura internacional, véase la de Morgan Banks y Polak, ya citada, ha recabado evidencias sobre cómo la mejora de la salud de las personas con discapacidad, a través de servicios de calidad y oportunos, aumenta su participación escolar y laboral.

c) Acceso a la educación

Los testigos clave son unánimes con relación a las limitaciones en el acceso a la educación de la población con discapacidad tanto en el sector público como en el privado, y estuvieron referidos a los siguientes tópicos:

- La asistencia de niños y niñas con discapacidad al sistema educativo es limitada, en razón de la poca oferta de educación inclusiva pública, mientras que la privada no siempre es accesible para las familias por razones financieras y/o por la negativa de los centros para su incorporación. Para este estudio no fue posible disponer de las estadísticas sobre esta matriculación.
- Las barreras físicas y actitudinales presentes en el entorno educativo representan una limitante de gran relevancia para la inclusión educativa de esta población.
- Hay casos de niños y niñas con discapacidad analfabetos o que abandonan la escuela a distintos niveles porque las familias no han podido garantizar su asistencia debido a los costos económicos que implica el traslado y acompañamiento.
- Hay casos de niños y niñas con discapacidad que nunca han asistido o que han desertado de la escuela primaria o secundaria, debido a la sobreprotección de la familia, por discriminación aun en el seno familiar. Esta situación es calificada de grave y requerida de intervenciones en la familia para concientizarlas sobre su importante rol en la garantía del derecho a la educación.

Como ya se ha visto, *el bajo nivel educativo fue constatado en el análisis cuantitativo y constituye el principal escollo para la inserción laboral identificado a unanimidad por los actores*. En plena concordancia con las informaciones cuantitativas y cualitativas que fundamentan el presente estudio, están los hallazgos de la caracterización de la población con discapacidad infantil y adolescente de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), en donde queda establecida: “La poca adaptación del sistema educativo a las necesidades de este grupo de población, y su limitado ajuste con el marco legal específico, repercute negativamente para obtener sus derechos legales en el ámbito de la inserción laboral” (ONE, 2019). En este sentido, es evidente la necesidad de articular acciones institucionales coordinadas para orientar una oferta educativa en función de la demanda laboral del mercado.

³⁸ Al respecto, la única estadística disponible que podría alertar sobre la situación del acceso a los servicios de salud mental es la referida a los suicidios, sin embargo no se dispone de evidencias para relacionarlas con la discapacidad psicosocial.

En la línea de vinculación educación-empleo de las personas con discapacidad, algunas personas representantes de empresas piensan que el país aprobó “una ley de inclusión para la cual no está preparado”, aludiendo al hecho de que no existe un engranaje educativo articulado que sirva de base para promover un mayor acceso a la educación secundaria, técnica y universitaria y que, por ende, la mayoría de los perfiles de personas con discapacidad que reciben son limitados y, generalmente, no llegan a un nivel de secundaria.

“[...] Aunque tenemos un gran banco de elegibles, no siempre todos cumplen con los perfiles de las vacantes que están disponibles [...]”.

“Nosotros en la feria de empleo no hemos podido contratar a nadie por el tema de educación, pero debemos contratar a la persona idónea para la posición”.

Sin embargo, personal del CONADIS matiza esta declaración, afirmando que:

“Si bien se presentan numerosos casos de personas con discapacidad con bajo nivel académico, también es cierto que hay personas con discapacidad que son profesionales y aun así no son reclutadas”.

En particular, testimonios de personas con discapacidad psicosocial han reflejado cómo, a pesar de disponer de buenos niveles de competencias laborales, deben ocultar su situación para poder emplearse y/o dedicarse a actividades laborales voluntarias no remuneradas para darle un uso útil a sus habilidades.

“[...] la psicóloga, y ella se acercó a mí y me preguntó que qué quería hacer, y le dije que quería trabajar en una fundación y me dio la oportunidad y me lanzó a las redes sociales [...]”.

En tal sentido, sugieren poner el foco en los mecanismos de reclutamiento, la forma en que esos candidatos potenciales son captados, con quiénes y cómo se alían las organizaciones para ese fin, así como en los programas que tienen las empresas para desarrollar, formar, promover y retener a los empleados con discapacidad de acuerdo a sus necesidades de mano de obra.

Independientemente de que todas las personas entrevistadas representantes de empresas parecen tener claro las capacidades que tiene esta población y su potencial desarrollo dentro de sus empresas, según personal del CONADIS entrevistado, hay todavía un gran número de ellas que no tiene el nivel de concientización al respecto y el temor a contratar a una persona que no pueda ejercer sus roles laborales debido a la discapacidad es imperante:

“[...] desconocen las capacidades que tienen las personas con discapacidad, de ahí todo el miedo, piensan que son personas enfermas, que no van a rendir como los demás compañeros, tienen temor de que vayan a tener un accidente laboral, entre otras muchas cosas más”.

Es mandatorio recabar evidencias más robustas en torno a esta situación, tomando en cuenta el pequeño número de empresas entrevistadas en este estudio, a fin de identificar situaciones de discriminación solapadas y tipificar las empresas en donde se verifiquen.

En coherencia con la situación reflejada por los indicadores educativos de esta población, de los testimonios se recoge que *el problema del analfabetismo, el rezago y la deserción escolar, así como la limitada cobertura de la educación inclusiva* continúan siendo problemas a ser priorizados. Estos obstáculos, a los que se suman la falta de accesibilidad en los planteles

escolares, de aulas adecuadas, de equipamiento de apoyo y de docentes formados con las competencias requeridas para atender a la población con discapacidad, demandan iniciativas inmediatas, dadas las implicaciones que tienen en el desarrollo de la autonomía personal, la autodeterminación y el acceso al trabajo.

El sector privado tampoco dispone de una oferta asequible para la mayoría de las familias que requieren de educación inclusiva. Al respecto, se destacó la importancia del rol activo que deben jugar las familias de las personas con discapacidad para exigir el cumplimiento de la Ley a nivel de la oferta asequible de educación inclusiva, tanto en el sector público como en el privado.

Varias razones explicativas de las dificultades para poder acceder a los servicios de educación han sido enumeradas por los actores consultados:

- La educación pública no tiene cupo y/o personal para atender esta demanda.
- El sector privado se niega a aceptar esta demanda ya sea por razones de no disponibilidad de personal con las competencias requeridas, o por temor de ellos mismos o de los padres del resto de los niños a una educación inclusiva y prefieren que se aborde de manera segregada, es decir, una educación especial para personas con discapacidad.
- La familia no dispone de los recursos suficientes para el pago de una educación privada.
- La familia no dispone de una red de apoyo y/o de los recursos para el transporte que pueda garantizar la asistencia escolar regular.

De manera explícita se ha mencionado la necesidad de focalizar la inclusión de las personas con discapacidad en los programas de formación del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) y de otras instituciones de la sociedad civil que oferten educación orientada al trabajo. De forma más específica se ha destacado la importancia de capacitar a personas con discapacidad intelectual en áreas técnicas, acorde a sus competencias individuales, con la finalidad de facilitar su desarrollo personal e inclusión laboral.³⁹

Se ha insistido sobre la atención que debe prestarse a aquellas familias con hijos o hijas con discapacidad que no asisten o han dejado de asistir a la escuela por factores relacionados con su condición como un problema de prioridad. Esta situación, se recuerda, ha sido evidenciada por las estadísticas sobre escolaridad, que muestra cómo desde edades tempranas se cercenan las posibilidades de desarrollo educativo de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

Una iniciativa empresarial de relevancia para abordar el problema de la inasistencia escolar de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, mencionada durante las entrevistas, es la implementación de un programa de apoyo dirigido al personal que tiene hijos/as con discapacidad para garantizar su asistencia y permanencia escolar. Esta intervención podría considerarse y replicarse como buena práctica.

Otras iniciativas que eviten la inasistencia escolar o la no finalización de la formación a nivel secundario, técnico o universitario se han demandado. Muy frecuentemente la deserción está relacionada con las restricciones económicas de las familias e individuos que no disponen de ingresos para poder asumir todos los costos que supone completar sus estudios. Becas son requeridas y deberían ser obligatorias para aquellas personas con discapacidad que no puedan costearlos, como forma de asegurarles el ejercicio de su derecho a la educación.

³⁹ Véase al respecto: Laborde Molla, Cristina y González Fernández Henar. 2017. *Estudio cualitativo sobre discapacidad intelectual y trabajo protegido. La orientación como herramienta para mejorar la calidad de vida*. Universidad Autónoma de Barcelona. España.

A nivel internacional, evidencias sobre el costo de la exclusión educativa han mostrado cómo la misma provoca menos acceso al empleo, salarios más bajos relativos y menor crecimiento económico nacional por la inactividad de la numerosa población con discapacidad. En sentido contrario, los beneficios de esta inclusión también han sido medidos y muestran el aumento del ingreso en función del aumento del nivel educativo y su contribución a la disminución de la brecha de pobreza entre la población con y sin discapacidad y el incremento de la participación ciudadana, el empoderamiento de género, el alejamiento de actividades ilícitas y un mayor control de la salud integral.⁴⁰

d) El acceso al trabajo en el sector privado y público y al emprendimiento

Todas las empresas del sector privado participantes en este estudio afirman que han contratado personal con discapacidad en sus instituciones. No obstante, es importante mencionar que en las empresas que contratan personal con discapacidad, no siempre ha sido fluida la relación entre directivos y personal de recursos humanos para lograr una mayor apertura hacia la contratación de personas con discapacidad. Algunas dificultades reseñadas son las siguientes:

- Directivos y supervisores temen disminuir su productividad.
- El estigma y la discriminación ciertamente están siendo abordados y proscritos, aunque no siempre con éxito.
- El costo de hacer accesible las infraestructuras suele ser muy elevado, si este no se ha planeado desde su edificación. El costo de hacer las reorganizaciones de equipamiento, mobiliarios y espacios de trabajo ergonómicos también puede ser elevado.
- El costo de hacer reorganizaciones de la comunicación accesible a nivel visual y auditivo. En tal sentido, no siempre se sabe cómo abordar este tema.

Al respecto, un testimonio de relevancia da cuenta de un estudio realizado por una de las empresas sobre el desempeño de su persona, donde se constató que el personal con discapacidad presentaba un mayor nivel de desempeño, un menor número de reporte de licencias por accidentes y enfermedad, y de ausencias que el resto de la empleomanía; una estrategia que podría ser emulada y difundida, puesto que contradice la creencia de que la discapacidad reduce el rendimiento y, por consiguiente, no es rentable. Por demás, a nivel internacional ya han sido citados estudios que muestran los beneficios bidireccionales de la inclusión de las personas con discapacidad a nivel individuo-empresa.

Otra estrategia empresarial para afrontar esta problemática es el desarrollo de actividades de sensibilización, tanto para su personal como a lo externo de sus instituciones, que vehiculan un nuevo acercamiento conceptual desde la inclusión, que articula la interrelación salud biológica-entorno social, reconoce la diversidad humana y destaca que las disposiciones mentales y físicas diferentes no tienen por qué implicar una desvaloración de la persona. Las universidades están jugando también un importante rol formador en esta tarea y debe ser difundido.

Todas las empresas del sector privado participantes afirman que han contratado personal con discapacidad en sus instituciones, pero disponen de poca información sobre sus mecanismos de inclusión y no disponen de estadísticas para verificar si cumplen con la cuota de 2% establecida por Ley. Es importante destacar una empresa privada, del sector bancario, que hace figura de excepción, pues es la única institución entrevistada que reportó que dispone de una política y estrategia de inclusión laboral de las personas con discapacidad formulada y en implementación.

⁴⁰ Morgan Banks y Polac, *op. cit.*

Las instituciones del sector público entrevistadas también han reportado la contratación de personas con discapacidad sin que puedan informar sobre el cumplimiento o no con la cuota de 5% que les compete. En particular, el Ministerio de Trabajo no dispone de un sistema para dar seguimiento al cumplimiento de la cuota de inserción laboral ni al interior del propio Ministerio, ni tampoco para el sector privado, pues su registro administrativo sobre el empleo formal no incluye la variable discapacidad. El Ministerio de Administración Pública (MAP), ente rector de la gestión pública, contactado bilateralmente para este estudio, tampoco incluye en sus estadísticas la variable discapacidad, para permitir medir el peso del acceso de las personas con discapacidad a la empleomanía pública.

Finalmente, si bien se contó con la participación de instituciones ligadas al fomento del emprendimiento económico, no disponían de información sobre existencia de políticas y estrategias de acceso dirigidas a la población con discapacidad. Esta situación ameritaría una mayor atención puesto que el perfil ocupacional de la Población Económicamente Activa (PEA) con discapacidad presentado en el capítulo 3 muestra la importancia del emprendimiento económico en este grupo poblacional.

e) Barreras actitudinales: estigma y discriminación

Por último, y en términos más generales, los agentes entrevistados también han destacado las barreras culturales, vehiculadas a través del estigma y la discriminación de buena parte de la sociedad dominicana hacia la población con discapacidad, y que está muy lejos de la aceptación de que son personas requeridas del reconocimiento de sus derechos y oportunidades para poder desarrollarse, como bien lo describió una persona participante en las entrevistas grupales. En efecto, las entrevistas con las personas con discapacidad, sobre todo con aquellas que no trabajan, insistían en el rechazo a un imaginario social a través del cual se ha construido una identidad de las personas con discapacidad en negativo.

No aceptan el concepto de anormalidad y proponen el de “personas diferentes”. Proponen otro discurso, ya conceptualizado por Ferreira y Díaz Velázquez, citando a Briseiden, que rescata que “al igual que sucede con cualquier otra persona, existe un conjunto de cosas que podemos hacer y que no podemos hacer, un conjunto de capacidades tanto mentales como psíquicas que son únicas para nosotros como individuos”⁴¹ y que esto es propio de la diversidad.

En este sentido, las personas con discapacidad refieren ser frecuentemente etiquetadas, mediante la acentuación de sus características diferentes, identificándolas como la sorda, muda, ciega, coja, lisiada, mocha, retrasada, loca o anormal.

El impacto de este tipo de mirada desde el otro es en sí discapacitante, por traer consigo una carga de exclusión y opresión entroncada en la concepción de minusvalía que, aunque está cambiando, aún persiste, suele internalizarse y contribuye a la construcción de las diferencias evidenciadas mediante la negación de oportunidades y derechos inherentes a todas las personas, y a aquellas con discapacidad en particular.

Los niveles de estrés que provoca la mirada discapacitante del otro conduce hasta a la renuncia al puesto de trabajo por no poder lidiar cotidianamente con esta situación, según ha testimoniado una mujer con discapacidad auditiva.

⁴¹ *Ibidem*, p. 6

Es evidente que esta concepción negativa constituye un importante obstáculo de orden simbólico básico, que es predominante en el imaginario social de la población general y hasta en parte de aquella que vive con alguna discapacidad. Aquí también existe unanimidad en que su abordaje requiere ser reforzado por todos los involucrados, para poder transformarlos en un imaginario social positivo que pueda hacer avanzar el proceso de inclusión plena de las personas con discapacidad.

La persistencia de este estigma y discriminación de la población general suele expresarse en términos peyorativos utilizados de manera cotidiana, que son empleados y/o sentidos como epítetos que hieren la sensibilidad de la población con discapacidad. Pero además, ya se han descrito líneas de argumentos tanto en general como en especial en el ambiente de trabajo, para justificar el no emplear a personas pertenecientes a este grupo poblacional, algunos incluso políticamente legitimados (justificados bajo el alegato de que no emplearles les “protege” del escrutinio de sus mismos colaboradores y superiores o el miedo a darles un trato inadecuado) y otros desde conceptos económicos como eficacia y productividad, amparados en una cada vez menos sustentada disculpa del menor rendimiento y mayor pérdida económica para la empresa.⁴²

Si bien ninguna de las empresas informantes admitió la existencia de discriminación a las personas con discapacidad en el ambiente de trabajo, esta situación parece estar presente y haber sido incluso constatada en otras empresas por personal del CONADIS y por lo cual insisten en la necesidad de que estas instancias cuenten con “mecanismos de vigilancia, documentación, seguimiento y promoción interna, donde el empleado pueda recurrir o accionar en caso de discriminación, falta de accesibilidad en algún punto o cualquier otro tema que pueda afectarles en el entorno laboral como empleado con discapacidad”.

4.2 Las consecuencias de la exclusión laboral

El país no dispone de información que permita hacer estimaciones cuantitativas sobre el costo económico de la exclusión laboral de las personas con discapacidad. El dato de 2013 presentado en el capítulo 3 se limita a identificar el nivel socioeconómico de los hogares donde residen personas con discapacidad, confirmando la concentración mayoritaria de estos hogares en los tres quintiles de ingresos que corresponden a niveles más bajos.

Sin embargo, el impacto negativo de la exclusión laboral ha sido planteado por todos los actores y analizado en términos cualitativos, e identificado a unanimidad como el principal obstáculo (y de manera muy dramática por parte de las personas con discapacidad y sus familiares) para poder avanzar en su inclusión a la sociedad de pleno derecho. Todos afirman que el limitado acceso al trabajo de la población con discapacidad trae consecuencias muy desfavorables para su calidad de vida.

Esta necesidad tan sentida y expresada se ha hecho más palpable observacional y discursivamente cuando se comparan las informaciones obtenidas de las personas con discapacidad que trabajan con aquellas que no tienen acceso al trabajo. Entre estas últimas, cabe agregar, han estado presentes personas con competencias limitadas, medias y altas. *El empoderamiento, la capacidad de autogestión, la relativa autonomía y la autodeterminación como posibilidad de participación en su propia agenda de vida, presentes en el grupo que trabaja, contrastan con el desempoderamiento y la necesidad de dependencia del grupo que*

⁴² Hernández Jaramillo, Janeth. 2005. “El costo social de la exclusión en el empleo basándose en la discapacidad”. *Revista Ciencias de la Salud*, vol. 3, núm. 1, enero-junio, pp. 92-97. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

no está incluido en el mercado laboral. Sin embargo, en el grupo que no trabaja fue notorio el deseo ferviente de hacerlo, y el hecho de saber que realmente son capaces de poder trabajar, de darse las condiciones necesarias; asimismo, en este grupo destaca una evidente impotencia, dolorosamente percibida, ante esta exclusión del mercado de trabajo.

Varias personas con discapacidad intelectual estuvieron presentes en las entrevistas, sin embargo no fue posible obtener sus testimonios. Requieren un tipo de abordaje diferente que permita descubrir sus habilidades diferenciadas y, a partir de ellas, elaborar perfiles de competencias más adecuados a sus potencialidades, así como el mayor nivel de acompañamiento que requiere este tipo de discapacidad, tanto en la intermediación laboral como en el desempeño de su trabajo. Se trata de buscar medidas de carácter equitativo, pues si bien es cierto que ciertas formas de discapacidad influyen sobre la capacidad de lograr autonomía o autogestión, deberían existir condiciones para que a pesar de ello, no se limite su desarrollo personal.

4.2.1 A nivel individual

A nivel individual, el acceso al trabajo constituye el principal medio para garantizar el sustento individual y familiar de las personas, así como su desarrollo personal y autonomía. Se ha identificado **frustración, impotencia y quejas por falta de autonomía en la toma de decisiones personales y en aquellas relacionadas con la economía familiar, así como por el enclaustramiento en el espacio doméstico.**

Muchas mujeres con discapacidad asumen y/o apoyan tareas domésticas cotidianas –evidenciadas por las estadísticas de la población inactiva y por los testimonios– aunque no siempre son remuneradas, ni se les permite realizar algunas tareas por temor a posibles daños, principalmente en tareas de la cocina.

Testimonios de mujeres participantes en las entrevistas grupales, sobre el estigma vivido en la calle y en el trabajo, han evocado cómo han sido sujeto de burlas y la fuente de estrés que ha significado este maltrato en el espacio laboral, identificándose casos de renuncia al empleo y su inserción al estatuto de población inactiva, con el consiguiente impacto a la economía familiar.

Otra consecuencia mencionada fue *el peso emocional descalificante de tener que depender de otras personas para suplir sus necesidades básicas*, la ocultación de condiciones específicas, como la de padecer trastorno bipolar para poder ser aceptada en algún trabajo, *abusos de autoridad de algunos miembros de la familia que suplen o coordinan el uso del presupuesto familiar* y, de manera general, las dificultades que confrontan las personas con discapacidad intelectual para poder acceder al trabajo remunerado.

Por otra parte, también se ha abordado el tema de la dependencia consentida y la mentalidad de persona asistida entre quienes viven con discapacidad, que esperan que el Estado y los “otros” sean quienes deban asumir su manutención. Sin embargo, la mayoría de los testimonios proponen una mirada más abarcadora y “de ponerse en el lugar de otro” para entender las grandes barreras multidimensionales que confrontan las personas con discapacidad y los niveles de energía física y mental que se requiere para tratar de sobrellevarlas y desmontarlas.

El impacto de estas situaciones en la estima, en la autovaloración y en el empoderamiento personal puede ser devastador en las personas con discapacidad, conduciéndolas hacia el aislamiento y la dependencia, a pesar de disponer de potencialidades que, desarrolladas y asumidas, podrían conformar un desarrollo individual muy diferente.

En este sentido, la promoción del deporte y la asociatividad, así como la asunción de iniciativas que impliquen la participación de toda la comunidad en la promoción de la inclusión social de la población con discapacidad, han sido identificadas como estrategias idóneas para el empoderamiento individual.

Por último, en términos más generales, ha sido testimoniado que la inclusión social de las personas con discapacidad, vía iniciativas a favor de la inserción laboral, deja beneficios sociales que van más allá del ámbito laboral, en la medida en que va transformándose la base socioemocional de la exclusión en los individuos (por lo que se abandona el temor, los prejuicios y los mitos), porque tal como declaró una de las personas participantes: “la discapacidad está aquí, en la mente”.

4.2.2 A nivel familiar

La familia ha sido identificada como un espacio fundamental no solo para la socialización de las personas con discapacidad en la asertividad y la autonomía, sino también para el apoyo a la inserción laboral que, en un contexto de servicios públicos deficientes, va a requerir de la conformación de redes de apoyo cotidiano, más o menos demandantes, en función del origen de la discapacidad.

Testimonios dolorosos de hijos, hijas, padres y madres con discapacidad han expuesto situaciones donde estas personas tienen dificultades para suplir las necesidades propias y la de su familia. En este sentido, los testimonios recabados han visibilizado la frustración de diferentes miembros de la familia con o sin discapacidad, estos últimos al tener que obviar sus proyectos personales y dedicar buena parte de su tiempo y/o dinero de su trabajo para el apoyo de sus allegados. De igual modo, los testimonios han destacado el desgaste emocional y la sobrecarga de trabajo de algunos integrantes de su núcleo familiar que han tenido que asumir responsabilidades económicas para poder suplir las necesidades de su cónyuge, hijos y/o familiar:

“Solo labora una persona en la casa. Sé que le afecta [...]”.

Las familias con más recursos económicos y culturales para asumir la sobrecarga de trabajo que supone el cuidado de sus parientes con discapacidad, no siempre disponen de actitudes y prácticas que fomenten un mayor empoderamiento de sus familiares para propiciar el desarrollo de una vida sexual/afectiva, la inserción laboral y la participación social, en muchos casos considerados como temas a no ser abordados.

En términos generales, no es fácil imaginar lo que cotidianamente supone para una familia de bajos recursos y, en primera instancia, para sus mujeres en tanto responsables principales del cuidado de esta población, cómo poder conciliar el desarrollo de sus actividades personales con las del cuidado en materia de asistencia a servicios de salud, escolares, de transporte y de otras tareas domésticas.⁴³ Todo esto no solo en un contexto de servicios públicos deficientes, sino en un contexto doméstico donde las tareas del cuidado familiar son consideradas como de su responsabilidad exclusiva, aun en los casos en que también la mujer asume tareas de sustento económico familiar.

⁴³ Ver al respecto las evidencias estadísticas nacionales sobre la mayor carga de trabajo de las mujeres en la familia, tanto en el trabajo doméstico, como en el trabajo de cuidado de ascendientes y descendientes, evidenciadas por la ONE en la ENHOGAR 2016.

Por todo lo antes planteado, es indudable que la discapacidad guarda relación con el empobrecimiento de los hogares y la sobrecarga de trabajo familiar, sobre todo femenino, si se añade esta condición en la estratificación del bienestar familiar en función de los niveles de ingresos del país, que como se ha visto son mayoritariamente bajos.

4.2.3 A nivel de la sociedad en su conjunto: empleo y economía

1. Empleo

Todos los testigos clave las instituciones públicas y privadas que participaron en el estudio afirmaron conocer la cuota de contratación de personas con discapacidad que establece la Ley 5-13 sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pero salvo la excepción de una empresa bancaria del sector privado, ninguna dispone de una *política institucional de inserción laboral de la población con discapacidad*. A pesar de ello, todas afirmaron que han contratado personal con discapacidad que responde a las competencias laborales que exigen sus puestos, aunque ninguna dispone de datos sobre cuántas personas han sido contratadas y cuán cerca o lejos se está de cumplir con el 5% exigido al sector público y el 2% exigido al sector privado por la mencionada ley.

Esta ausencia de *políticas* y de *estadísticas* para cumplir con lo estipulado por la ley y poder medir el nivel de cumplimiento de las instituciones con las cuotas establecidas, demanda de manera particular al *Ministerio de Trabajo el cumplimiento de su responsabilidad* principal en la formulación de la política de inclusión laboral de las personas con discapacidad en edad de trabajar y velar por su implementación y resultados. Esta tarea requiere, además, del apoyo del *Ministerio de Administración Pública* para su aplicación en todas las entidades del sector público. Es indiscutible el compromiso de los *ministerios de Educación, de Educación Superior, Ciencia y Tecnología* y del *Instituto de Formación Técnico Profesional*, en tanto responsables de garantizar el acceso a la educación general y de la educación para el trabajo. Al respecto, ya se ha evocado cómo el nivel educativo y las competencias para el trabajo constituyen determinantes próximos de las posibilidades de acceso a un trabajo decente y están urgidos de la implementación de un plan de articulación de la oferta de formación en consonancia con la demanda del mercado de trabajo de las personas con discapacidad.

El apoyo del CONADIS, en la coordinación, promoción, formulación y supervisión de dichas tareas está también estatuido por la ley que lo crea. Asimismo, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) debe consignar en el financiamiento que asigna, los recursos requeridos para completar el ciclo completo de la puesta en marcha de esta política, que va desde la formulación, la implementación, el monitoreo y la evaluación de resultados, y ello solo será posible por la demanda explícita de las instituciones responsables.

Por otra parte, el sector privado, uno de cuyos representantes opina que el país no está preparado para la puesta en marcha de la Ley 5-13, ha planteado la necesidad de una articulación de los actores públicos y privados a tres niveles: 1) entre las empresas del sector privado, 2) entre las instituciones del sector público y 3) entre los sectores público y privado; de esta forma poder alinear a todos los actores hacia objetivos comunes y poder avanzar de manera más efectiva con dicha ley.

Por último, vale destacar el consenso que afirma que la inclusión laboral de las personas con discapacidad es un catalizador para hacer avanzar el respeto y valoración social de la diversidad, pasando a considerar la diferencia como un activo en las relaciones sociales.

2. Economía

La población y en particular aquella en edad de trabajar, constituye mano de obra disponible en el país para la producción de la riqueza nacional, si se integrara a la producción de bienes y servicios requeridos para la vida en sociedad. Según los datos del censo de 2010, la exclusión de la población con discapacidad significa que del 1,097,849 de personas en edad de trabajar, solamente 354,415 disponían de un trabajo y las restantes 743,434 estaban desocupadas (73,239) o se reportaron como económicamente inactivas (670,195). Estas cifras muestran el importante desaprovechamiento de recursos humanos para la producción de bienes y servicios y el detrimento que supone al presupuesto nacional, por el financiamiento de la Seguridad Social no contributiva (seguros de salud y pensiones).

En las entrevistas se ha constatado que dicho desaprovechamiento se manifiesta aun en personas con discapacidad que cuentan con competencias y un nivel de instrucción universitario concluido, que buscan pero no encuentran empleo. De igual forma, al reducir la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, vía su autonomía económica, reduce también el chance de romper el círculo discapacidad-dependencia-pobreza que predomina.

Datos recabados en otros países, con disponibilidad de evidencias empíricas, sistematizados por Morgan Banks y Polack,⁴⁴ han cuantificado pérdidas de ingresos que ocasiona esta exclusión laboral de personas con discapacidad, la cual se manifiesta a través de vías diversas, tales como su mayor desempleo y subempleo, un menor salario por un mismo trabajo con relación a la población general, barreras para acceder al trabajo formal y al autoempleo por su exclusión de los esquemas de microcréditos y la pérdida de oportunidades de empleo por parte de cuidadores familiares que les brindan asistencia, en su mayoría mujeres.

En sentido inverso, también han cuantificado las ganancias que su inclusión laboral produce por vías diversas, tales como el aumento del ingreso familiar, el incremento de la productividad nacional, la reducción del gasto de la asistencia social por la mayor autosuficiencia económica de las personas con discapacidad, así como los beneficios que reciben las empresas dadas la mayores tasas de retención, el menor absentismo y la mayor productividad que han sido documentadas en esta población.

4.3 Los retos principales

4.3.1 La necesidad de articulación alineada, monitoreo y evaluación de las políticas inclusivas

Si bien el CONADIS ha logrado coordinar iniciativas con una densa red de instituciones con quienes interactúa y con muchas de las cuales ha firmado acuerdos de colaboración interinstitucional, en su mayoría bilaterales, se echa en falta una articulación más colegiada sectorial e intersectorialmente.

⁴⁴ *Op. cit.*

Institucionalizar una articulación colegiada que disponga de una programación operativa con objetivos sectoriales y multisectoriales comunes, evaluables sistemáticamente a partir de indicadores medibles referidos a procesos, resultados e impacto. Todo ello, en un contexto de escasos soportes estadísticos que permitan medir los avances logrados, constituye un reto de relevancia a ser vislumbrado e impulsado por CONADIS que, por demás, tiene muy buena imagen pública entre todos los actores consultados, institucionales e individuales.

En otras palabras, se identifica un fuerte nudo en la capacidad ejecutiva de los organismos responsables que apela a mejoras sustantivas urgentes en la planificación, programación, financiación y transversalización de las iniciativas relacionadas con la discapacidad, a través de la articulación intra e intersectorial colegiadas y a través de mecanismos de trabajo colectivo. Se reconoce que las articulaciones bilaterales son necesarias y válidas para el desarrollo de iniciativas específicas, empero a nivel de la alineación de actores, la planificación, el seguimiento y la evaluación de una política nacional de inclusión laboral se recomienda la puesta en marcha de un mecanismo colectivo institucionalizado.

De manera particular, se afirma que urge la puesta en marcha de un sistema de información para el seguimiento sistemático en base a mejoras en las operaciones estadísticas de censos, encuestas y registros administrativos que suelen levantarse y que requiere demanda explícita y persistente del CONADIS, a través de mecanismos de legitimación tales como acuerdos interinstitucionales formales con actores sectoriales, para transversalizar la medición de la discapacidad en sus levantamientos de información regulares, en función de las necesidades de los diversos actores involucrados.

En lo que compete al rol rector del CONADIS, se destaca la relevancia de su coordinación con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) en la instauración de un Sistema de Monitoreo y Evaluación para la medición del impacto logrado por las políticas e iniciativas públicas priorizadas para la construcción de la inclusión y autonomía de la población con discapacidad. Esta herramienta es indispensable para que el CONADIS, en tanto organismo de rectoría sobre la discapacidad, pueda acceder a información que permita evaluar avances, nudos y proponer correctivos pertinentes.

Ahora bien, como lo sintetiza Velasco-Jáuregui, es necesario un trabajo articulado que en el nivel de los organismos requiere fortalecer no solo la participación articulada de los principales actores involucrados en el proceso –distintos poderes públicos, distintos niveles de gobierno, empresas y actores del movimiento de la discapacidad–, sino que también “fomenten la capacidad de articulación interna de los organismos de la sociedad civil para constituirse como actores sociales y consolidar así su representatividad, a fin de que participen en el diseño y ejecución de las políticas públicas que atiendan la problemática”. Ya se ha visto cómo su rol en las comunidades y sus iniciativas innovadoras constituyen aportes de relevancia a ser reforzados.

4.3.2 La formulación de una política de inclusión laboral de la población con discapacidad y sus componentes sustantivos

Si bien este estudio ha mostrado la cara positiva de empresas e instituciones públicas, de la sociedad civil y del empresariado privado que están asumiendo, aun de manera muy parcial, sus roles como garantes y responsables sociales de los derechos de la población con discapacidad y sus familias, no fue posible saber la cantidad de personas con discapacidad que han sido empleadas o que se han autoempleado.

Además, no se trata de lograr la colocación de personas con discapacidad para llenar una cuota. Siguiendo el marco conceptual, este acceso se entiende desde un plano de derechos, como el ejercicio de una posición laboral estable y digna que impulse su desarrollo personal, la transformación de las condiciones de vida y la participación social de las personas con discapacidad. Al mismo tiempo, constituye un ejercicio de inclusión social mediante la incorporación de la población con discapacidad a la vida económica y, por esta vía, a la producción del sustento personal y familiar, viabilizando interacciones con otras esferas del quehacer social, en equivalencia con la población general.

La mayoría de los testimoniantes de las instituciones privadas y del Estado desconocían cuántas personas con discapacidad trabajan en sus instituciones. Las empresas privadas pueden hacerlo y de hecho las tienen registradas en sus servicios de recursos humanos, aunque como fue visto su registro no está incluido en la medición del empleo que el Ministerio de Trabajo demanda a empresas e instituciones que contratan fuerza de trabajo.

En otras palabras, a pesar de existir desde el 2013 una ley que obliga a la inserción de las personas con discapacidad, aún no existe ningún procedimiento o sistema oficial que solicite la actualización regular de las estadísticas de inserción laboral de las personas con discapacidad y, por consiguiente, se desconoce cuál es la situación con relación a las metas mínimas establecidas de 5% para el sector público y 2% para el sector privado legalmente obligatorias. Tampoco fue identificado ningún registro administrativo que permita desagregar el emprendimiento en función de condición sin y con discapacidad.

Otro problema evocado, que no debe obviarse, es que también los contratantes institucionales y empresariales privados hicieron énfasis en sus declaraciones sobre el costo económico que supone promover un mayor acceso, en un contexto donde disponen de pocos incentivos y apoyos estatales para eliminar las barreras físicas y organizacionales que afectan el proceso de inclusión laboral de personal con discapacidad. No obstante, están contemplados incentivos vinculados con la reducción impositiva, aunque está pendiente el establecimiento de mecanismos para su implementación con las instancias responsables. Es necesario ponderar si esta postura no está más bien relacionada con un conocimiento limitado sobre formas de realizar ajustes operativos u honoríficos para las adecuaciones requeridas.

Por otra parte, un planteamiento hecho por organizaciones de la sociedad civil consultadas es el empoderamiento de las familias con personas con discapacidad para que se organicen y presionen al Ministerio de Educación para hacer cumplir con la obligatoriedad del acceso a la educación de esta población a nivel público y a nivel privado, en tanto derecho humano básico. Asimismo, plantean la presión para que las instituciones responsables del transporte público dispongan de una oferta inclusiva, al considerarse, como ya fue descrito, un gran obstáculo para las familias en condición de pobreza que tienen algún miembro con discapacidad.

En seguimiento al marco conceptual de referencia y en consonancia con la respuesta nacional y su fortalecimiento, caracterizada por su multisectorialidad y transectorialidad, la recomendación fundamental de este estudio va en el sentido de la necesidad de formular una política nacional de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Esta política, según se desprende de este estudio, debe contener los siguientes componentes sustantivos:

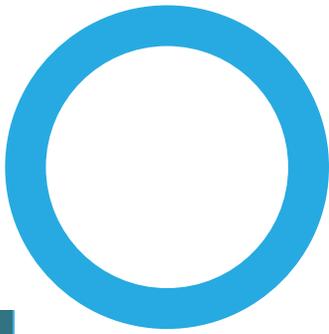
- I. Acceso a los programas existentes de empleo.
- II. Acceso a la oferta académica técnico profesional y de nivel superior.
- III. Desarrollo de herramientas y gestión del conocimiento de las entidades públicas y privadas sobre la discapacidad desde un enfoque de derechos, para la eliminación progresiva de barreras físicas, actitudinales y de la comunicación.
- IV. Servicio de intermediación laboral para la inclusión.
- V. Inclusión que tome en cuenta los diferentes orígenes de la discapacidad, sus niveles y el desarrollo de competencias para diferentes tipos de trabajos y tareas:
 - Trabajo normalizado⁴⁵
 - Trabajo con apoyo (puntual, parcial o total)
 - Ajustes razonables
 - Tipo de tarea
 - Productiva
 - Desarrollo de competencias en centros de formación continuada durante el curso de la vida, que asegure transporte inclusivo
- VI. Empoderamiento familiar y creación de redes de apoyo personal y familiar.
- VII. Servicios de acompañamiento para las personas con discapacidad y sus familias.
- VIII. Promoción de la asociatividad y la participación social y comunitaria.
- IX. Incidencia para la disponibilidad de transporte público inclusivo.
- X. Implementación de incentivos fiscales temporales para generar acciones positivas que incidan en la equiparación de oportunidades laborales de las personas con discapacidad.

Por otra parte, correspondería al CONADIS la conducción de la articulación de los actores de todos los sectores involucrados en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de una política nacional de inclusión laboral de las personas con discapacidad. Su liderazgo ha sido muy bien valorado y reconocido como interlocutor activo y de gran apoyo por el conjunto de los actores entrevistados. Este proceso podría ser un importante paso de avance en la alineación del conjunto de actores hacia metas comunes cuantificables y evaluables en función de las diferentes misiones institucionales que les compete.

Esta iniciativa facilitaría el abordaje de un tema de particular relevancia: la necesaria armonización de la formación para el trabajo con los perfiles laborales que está demandando el mercado de trabajo, mediante una estrecha colaboración entre empresas e instituciones educativas, poniendo un foco importante en el emprendimiento.

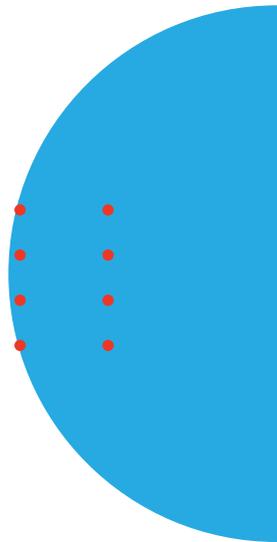
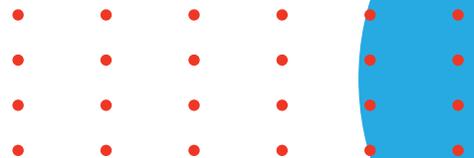
⁴⁵ También conocido como empleo abierto, es aquel generado en empresas privadas o en la administración pública donde, a diferencia de los centros especiales (empleo protegido), la mayor parte del personal no tiene discapacidad, y las personas con discapacidad son contratadas tras agotar un proceso regular de selección de personal.





Capítulo 5

Marco legal y **marco programático**



5.1 Marco legal internacional

Existe un denso y multidimensional marco jurídico internacional, liderado por las Naciones Unidas, sobre los derechos y deberes de las personas con discapacidad. Su construcción se ha ido desarrollando de manera evolutiva y refleja los cambios en la comprensión y abordaje teórico de la discapacidad, sus repercusiones en la formulación de políticas públicas y las posibles soluciones programáticas y operativas. Sus propuestas procuran dar respuestas a las necesidades específicas de la población con discapacidad que, hoy día, parte de un marco integral con un enfoque ecológico de interacción persona-ambiente, basado en la universalidad de los derechos humanos, sin diferencias por motivos de discapacidad.

Una mención especial requiere la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, en tanto respuesta internacional a favor de los derechos, inclusión y bienestar requeridos por las personas con discapacidad. Esta Convención facilita su aplicabilidad práctica y el reclamo de violaciones a los derechos civiles, políticos y sociales establecidos de manera explícita.

La referida Convención, mediante una traducción práctica de normas, permite aplicar de manera efectiva la protección de la dignidad y los derechos de las personas con discapacidad en todas las esferas de actuación social. En ese sentido, en relación con la inserción laboral de las personas con discapacidad, se presenta el contenido del artículo 27 de la Convención, sobre **Trabajo y Empleo**, donde se consagran y detallan las obligaciones del Estado dominicano y demás estados compromisarios para garantizar derechos y sancionar violaciones laborales:

1. Los estados partes **reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado** en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los estados partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:
 - a) **Prohibir la discriminación** por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier **forma de empleo, incluidas** las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables.
 - b) **Proteger los derechos de las personas con discapacidad**, en igualdad con las demás, a **condiciones de trabajo justas y favorables**, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos.
 - c) **Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales**, en igualdad de condiciones con las demás.
 - d) Permitir que las personas con discapacidad tengan **acceso efectivo a programas generales** de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua.
 - e) **Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional** de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo.
 - f) **Promover oportunidades empresariales**, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias.
 - g) **Emplear a personas con discapacidad en el sector público.**
 - h) **Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado** mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas.
 - i) **Velar** por que se realicen **ajustes razonables** para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo.
 - j) **Promover la adquisición** por las personas con discapacidad **de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto.**
 - k) **Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional**, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.
2. Los estados partes **asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre** y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio.

Una panorámica cronológica de la construcción de este marco jurídico internacional sobre la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad se presenta a continuación, donde se resumen los principales aportes de cada iniciativa.

Cuadro 4. Marco jurídico internacional sobre inclusión social y laboral de las personas con discapacidad

Año	Iniciativa	Aportes
1948	Adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU	Se establecen los derechos y libertades de todas las personas sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. La discapacidad no se establece como un criterio de exclusión explícita, sino que queda englobado bajo la frase “en cualquier otra condición”. Esta declaración constituye el punto de partida para el desarrollo paulatino del enfoque de los derechos de las personas con discapacidad.
1945-1955	Inclusión perspectiva del bienestar, vía la detección de la necesidad de establecer normas internacionales para educación, capacitación y colocación laboral de las personas con discapacidad (ONU)	Ligado al desarrollo del Estado Social que se orientó a garantizar una protección social generalizada, incluyendo la creación de la Seguridad Social, se inicia la ruptura con una visión economicista del desarrollo integrando aspectos sociales tales como educación, salud y pobreza.
1950-1952	Inclusión perspectiva de la Rehabilitación en proceso de ampliación (ONU)	Con cambios en su enfoque asistencial tradicional hacia un enfoque más integral de rehabilitación vía la educación, el trabajo, la producción, la recreación, las comunicaciones entre otras actividades de participación social.
1953	Promoción de servicios a fin de llevar una vida independiente y productiva (ONU)	En su noveno período de sesiones la Comisión de Desarrollo Social manifiesta su interés por los programas destinados a promover los servicios para las personas con discapacidad centrados en su independencia y en su papel productivo en la sociedad.
1955-1970	Inclusión perspectiva de Bienestar Social (ONU)	El lenguaje social comienza a consolidarse como parte del desarrollo no sólo económico, que menciona de manera explícita la superación de desigualdades en materia de educación, salud y pobreza.
1971	Resolución 2856 Declaración de los derechos del retrasado mental (ONU)	Se establece que las personas con discapacidad psicosocial –“retrasado mental”– deben gozar, hasta el máximo grado de viabilidad, de los mismos derechos que los demás seres humanos. En caso de ser necesario limitar o incluso suprimir tales derechos, el procedimiento deberá entrañar salvaguardas jurídicas que lo protejan contra toda forma de abuso.
1975	Resolución 2447 sobre la eliminación de barreras físicas, arquitectónicas (ONU)	Empieza la transición de la rehabilitación a la inclusión destacando el derecho de las personas con discapacidad a disfrutar de todas aquellas medidas que les posibilitan la mayor autonomía posible.
1980	Adopción de la Clasificación Internacional de deficiencias, discapacidad y minusvalía / OMS	Inicio del proceso de normalizar nomenclatura y clasificadores sobre la discapacidad para uso de todos los países miembros de la OMS.
1981	Proclamación del “Año Internacional de los Impedidos “por las Naciones Unidas, bajo el lema “Participación Plena e Igualdad”	Sus objetivos son promover una mayor inclusión y participación de las personas con discapacidad en la vida social, uno de los cuales explicitan que se deben estimular proyectos e investigaciones destinadas a facilitar la vida cotidiana de las personas con discapacidad en la vida cotidiana mejorando el acceso a servicios y transporte públicos.
1982-1992	Decenio de la Naciones Unidas para los impedidos con un programa de acción mundial para personas con discapacidad 1982-1992	Promoción de la igualdad de oportunidades que evidencian el desplazamiento gradual de la integración hacia la inclusión. Al respecto, se detallan todos los ámbitos de la existencia donde las personas con discapacidad deben ser incluidas: vida familiar, enseñanza, empleo, vivienda, transporte, servicios sociales y de salud y espacios de ocio bajo el lema de “Participación Plena e Igualdad”. De manera explícita, este programa aborda la necesidad de la eliminación de barreras físicas y arquitectónicas en viviendas, sistema de transporte público, espacios culturales y de ocio, instituciones públicas y en todas las nuevas edificaciones, a través de los párrafos 112, 113, 114 y 134.

Año	Iniciativa	Aportes
1983	Convenios 159 y Recomendación 168 de la OIT	El Convenio 159 establece los principios de accesibilidad e igualdad de oportunidades que deben regir las políticas de rehabilitación profesional y empleo de las personas con discapacidad. Las recomendación 168 especifica en concreto facilitar el acceso vía la supresión de barreras organizacionales, físicas y comunicacionales en los centros y puestos de trabajos privados y públicos, en los centros de formación para el trabajo, así como en los medios de transporte.
1989	Las directrices de Tallinn de acción sobre desarrollo de los recursos humanos en el ámbito de la discapacidad (ONU)	“No más objetos dependientes del gobierno”. Paso de la Asistencia por parte del Estado a la perspectiva de derechos donde el Estado tiene la obligación de hacer valer los derechos de las personas con discapacidad.
1996	Resolución que aprueba las Normas Uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (ONU)	Estas normas resumen todos los esfuerzos previos de la Naciones Unidas sobre personas con discapacidad, a través del establecimiento de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
2001	Clasificación Internacional del Funcionamiento, Discapacidad y Salud (CIF) (OMS)	Legitima el cambio cultural en curso sobre la conceptualización de la discapacidad y la oferta de servicios, desde una óptica ecológica que toma en cuenta sus componentes.
2006	Adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Con esta convención se concretiza la perspectiva de inclusión social de las personas con discapacidad como una cuestión de igualdad de derechos humanos, colocando esta problemática como una prioridad de DDHH y de desarrollo.
2014	Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad, presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General (ONU)	Se centra en el artículo 19 de la Convención que trata sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, y en el disfrute, la protección y la promoción de ese derecho como medio sustantivo para hacer efectivo el ejercicio de otros derechos, condición para evitar el internamiento institucional y la segregación en contextos sanitarios y sociales, y requisito para el pleno desarrollo de las capacidades de las personas con discapacidad y su efectiva participación en la sociedad y contribución a ella. Su objetivo es proporcionar insumos para el cumplimiento del artículo 19 de la Convención de 2006, frente a las brechas identificadas.
2015	La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en aplicación a partir del año 2016, constituye un compromiso político de los países miembros “en favor de las personas, el planeta y la prosperidad”, con 17 objetivos, 169 metas y sus indicadores para el monitoreo de los avances en el desarrollo sostenible que promueve. El tema de la discapacidad fue incluido de manera transversal y en su doble dimensión del respeto de derechos humanos e inclusión en el desarrollo sostenible con la participación activa de un grupo poblacional numeroso y socialmente vulnerabilizado. En específico, se hace referencia explícita a las personas con discapacidad en la introducción, en cinco de los ODS y en 11 indicadores. El país se ha comprometido a la producción y seguimiento de los indicadores de los ODS que incluye la transversalización de la discapacidad en las mediciones estadísticas.
2017	En el marco de la Conferencia sobre Población y Desarrollo, la Estrategia de Montevideo y su hoja de ruta para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 y el tema de la discapacidad (CEPAL).	Con el apoyo de la CEPAL se dispone de una hoja de ruta y una estructura para coordinar el proceso de elaboración e implementación de los indicadores regionales y el desarrollo de capacidades para ello, en el marco de seguimiento de los ODS para ALC y ya se ha trabajado en los indicadores de los ODS relacionados con la discapacidad para el seguimiento. ⁴⁶

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁶ Se pueden consultar en: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/chile--disability-meeting/Session%202/ECLAC.pdf>

5.2 Marco jurídico nacional

Los avances del marco jurídico internacional descrito han guiado los notables avances en la creación o adecuación de los instrumentos legislativos nacionales para integrarlos a la normativa del país en relación a las personas con discapacidad. En efecto, es visible cómo desde la década de 1990 hasta hoy, ha habido un proceso ininterrumpido de leyes, decretos y resoluciones.

Puede constatar cómo la legislación nacional propicia el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad y su alineación progresiva a la perspectiva de derechos, considerados como agentes activos del desarrollo sostenible. A continuación se identifican estas iniciativas jurídicas y sus principales logros:

Cuadro 5. Marco jurídico nacional sobre inclusión social y laboral de las personas con discapacidad

Año	Iniciativa	Aportes
1992	Ley 16-92 Código de Trabajo	En el título IX del Código, denominado de los Minusválidos, a través de los artículos 314-316, establece el derecho de los “minusválidos”, en igualdad con los demás trabajadores, a obtener una ocupación fija y permanente y remite al Poder Ejecutivo para determinar por decreto o reglamento las modalidades de aplicación de este título.
1997	Ley 66 - 97 General de Educación	Prohíbe la discriminación educativa, no explicita el criterio de discapacidad como un factor de discriminación. En su artículo 4, literales a) y m), establece el derecho que tienen las personas de recibir una educación integral, apropiada, gratuita y sin discriminación. El artículo 6, literal c), fomenta la igualdad de oportunidades de aprendizaje y la equidad en la prestación de servicios educacionales. Los artículos 48 sobre educación especial y 49 sobre las características de la educación especial, establecen que todo el alumnado, niños, niñas y adolescentes requeridos de educación especial por razones de discapacidad o características excepcionales, deben ser acogidos y dotados de una educación integral e instaura el subsistema de Salud Especial que debe brindar atención especializada a niños y jóvenes “con necesidades particulares”. Establece, además, que a los alumnos con alguna discapacidad debe ofertarse educación para el trabajo que permita su inserción ulterior al mercado laboral. ⁴⁷
2001	Ley 87-01 del Sistema Dominicano de Seguridad Social	Establece a la población con discapacidad, de manera explícita, como un grupo prioritario en materia de salud y pensiones, ya sea como familiar de un afiliado o como trabajador en el régimen contributivo y/o subsidiado, a través de los artículos 5, 6, 51, 66, 72, 123, 124, 129, 187, 196 y 197. Además, en el artículo 23, integra al Consejo Nacional de la Seguridad Social un representante de las personas con discapacidad, personas indigentes y desempleadas.
2001	Ley 42-01 General de Salud	Establece que la población con discapacidad es un grupo prioritario de la salud pública y se debe garantizar, atender, prevenir y financiar su salud, explicitándolo a través de los artículos 29 a 31.
2006	Ley 12-06 de Salud Mental	Aborda la discapacidad mental solo con un enfoque médico, limita el consentimiento informado en su artículo 5 y crea comisiones médicas para evaluar el internamiento forzoso.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, es destacable la vigencia de otros instrumentos jurídicos nacionales de relevancia por sus abordajes explícitos sobre la discapacidad, tales como la Constitución de 2010, las ratificaciones de normativas internacionales, así como leyes y decretos generales o sectoriales que confluyen para reforzar la participación laboral de las personas con discapacidad desde una perspectiva plena, presentados en el cuadro 6.

⁴⁷ La Ley 5-13 y su reglamento hace un deslinde del alcance universal de la educación inclusiva en el marco de la educación de la población con discapacidad y, al mismo tiempo, explicita los criterios para el redireccionamiento hacia la educación especial para casos de excepción.

En estos instrumentos se destaca el rol protagónico que asignan al CONADIS, lo que pone de relieve las múltiples dimensiones de su rol rector y, en particular, su rol normativo y articulador de las políticas nacionales y sectoriales en materia de discapacidad.

Cuadro 6. Otros instrumentos jurídicos importantes para la inclusión plena de las personas con discapacidad

Año	Iniciativa	Aportes
2001	Resolución 50-01 que ratifica la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad de la OEA	Ratificación por el Estado dominicano de este instrumento de derecho internacional de los países de las Américas y, por esta vía, se le atribuye rango de jerarquía constitucional y aplicación directa e inmediata por parte de los tribunales y demás órganos del Estado a todos los deberes y derechos que consagran, en cumplimiento con los artículos 26 y 74 de la Constitución dominicana.
2004	Ley 96-04 Institucional Policía Nacional	Reconoce el acceso a la Policía Nacional de profesionales y técnicos con discapacidad y un trato acorde con su situación, así como el derecho a pensión de retiro en igualdad de condiciones y sin importar el tiempo de servicio, así como para hijos con discapacidad aún sean mayores de edad, a través de los artículos 55, 112 y 115.
2005	Ley 365-06 General de Deportes del Ministerio de Deportes y Recreación	Establece a toda la población, y de manera específica de aquella con discapacidad, como meta de las acciones, la recreación y el deporte a través de mejoras de infraestructuras, eventos deportivos especiales, protección social y su participación en la toma de decisiones en el Consejo Nacional de Estrategia Deportiva, a través de los artículos 7, 11, 13, 48, 49, 61, 67 y 86.
2007	Ley 165-07 crea el Instituto Nacional de Educación Física (INEFI)	Incluye al CONADIS como miembro de la Junta Nacional de Educación Física, que conjuntamente con el Ministerio de Educación, es el máximo organismo de gestión, regulación, formación y ejecución de políticas públicas en la materia.
2008	Resolución 458-08 que ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo	Ratificación por el Estado dominicano de ambos instrumentos de derecho internacional y, por esta vía, se le atribuye rango de jerarquía constitucional y aplicación directa e inmediata por parte de los tribunales y demás órganos del Estado a todos los deberes y derechos que consagra, en cumplimiento con los artículos 26 y 74 de la Constitución dominicana. Esta Ley designa al CONADIS como “responsable de establecer y coordinar las políticas en materia de discapacidad”.
2010	Constitución de la República Dominicana	Consagra, de manera explícita, la igualdad y la no discriminación: a través de: 1) artículo 39 que consagra el derecho a la igualdad y establece la discapacidad como uno de los criterios de no discriminación; 2) artículo 58 de protección de las personas con discapacidad vía la promoción, protección y aseguramiento todos sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades.
2012	Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END) y su reglamento de aplicación	Define la visión de nación de largo plazo que el Estado y la sociedad dominicana se comprometen a construir, organizada en cuatro ejes estratégicos con sus objetivos, líneas estratégicas de acción, un conjunto de metas e indicadores que el país se propone lograr al horizonte temporal del año 2030. Incluye los compromisos asumidos por los poderes del Estado y una propuesta de pactos a ser concertados con los actores políticos y sociales. Asimismo, establece disposiciones relativas al proceso de seguimiento y evaluación.
2013	Ley orgánica 5-13 sobre Igualdad de Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta Ley deroga la anterior Ley No. 42-00	Garantiza la aplicación nacional de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de la población en todas las esferas del quehacer social y establece el rol que debe jugar el CONADIS para lograrlo.
2016	Decreto No. 363-16 que establece el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 5-13 sobre Discapacidad	Establece normas adecuadas para el fiel cumplimiento de la aplicación de la Ley sobre Discapacidad en la República Dominicana, mediante la aplicación concreta de las garantías fundamentales y derechos humanos previstos en la Constitución, en los convenios internacionales debidamente ratificados por el Estado dominicano y en cualquier otra norma jurídica vinculada a las personas con discapacidad. Es aplicable a las personas físicas o morales, a las entidades públicas o privadas, cualquiera fuera su naturaleza. Se aplicará en todo el territorio nacional, a las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, a las familias de las personas con discapacidad y a ellas mismas como sujetos de derechos.

Fuente: laboración propia enriquecida, a partir de la Agenda Nacional para la Inclusión Plena de las Personas con Discapacidad 2016-2020.

En este sentido, una mención especial requiere la Ley 5-13 sobre Igualdad de Derechos de las Personas con Discapacidad, que procura garantizar la aplicación nacional de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de la población, en todas las esferas del quehacer social. Específicamente, contempla la promoción de políticas de inclusión laboral de esta población para garantizar no solo su independencia económica, sino su bienestar. El reglamento de aplicación de esta ley (promulgado por el Decreto 316-3) traza un mapa programático de las obligaciones de la sociedad dominicana, a través de instituciones públicas y privadas, la sociedad civil, las personas con discapacidad y sus familias y los roles protagónicos y responsabilidades que les competen para favorecer la inclusión en general. Establece de manera explícita los lineamientos de actuación e inclusión de la discapacidad en las políticas.

Con respecto al ámbito laboral, el mencionado reglamento destaca la obligatoriedad de la inclusión de las personas con discapacidad al trabajo y empleo y establece las cuotas mínimas de participación. Demanda un rol protagónico de los ministerios de Trabajo y Administración Pública para viabilizar esta inclusión en los sectores privado y público, en todas sus modalidades: presencial, a distancia, emprendimiento y empleo protegido. Además, les ordena incorporar en sus registros administrativos sobre el empleo formal y sobre el empleo del sector público, la identificación de las personas con discapacidad para la verificación del cumplimiento con las cuotas de acceso establecidas por ley.

Para este accionar nacional y sectorial se destaca, en todo su articulado, la creación del CONADIS (artículo 24, Ley 5-13) como institución responsable de crear mecanismos de coordinación interinstitucional para la planificación y formulación de políticas y planes, implementar protocolos, establecer parámetros de medición e indicadores estadísticos, monitorear avances logrados y obstáculos confrontados en la implementación, vía registros administrativos continuos sobre la discapacidad a ser explotados estadísticamente, en función de las responsabilidades específicas de los organismos líderes de cada sector.

La articulación transectorial requerida debe incluir al sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y los pares, en tanto responsabilidad del Estado y de la sociedad dominicana en su conjunto.

En este mismo sentido, también ordena que el CONADIS coordine con la ONE la inclusión en censos y encuestas de variables sobre discapacidad, en particular aquellas relacionadas con el sector laboral. Asimismo, destaca el rol del Banco Central en estas mediciones, a través de la Encuesta Nacional sobre Fuerza de trabajo, bajo su responsabilidad.⁴⁸

Por otra parte, es importante destacar que el CONADIS ha realizado una revisión exhaustiva del Código de Trabajo en República Dominicana, contenido en la Ley 16-92, cuya actualización es reclamada por sectores patronales y trabajadores, legitimada por la Constitución de 2010 que manda a armonizar los marcos jurídicos nacionales con la nueva normativa constitucional vigente que, además, abarca la normativa internacional sobre discapacidad que el país ha asumido, cuyos cambios han sido muy notables, sobre todo a partir de la década de 2000, como ya se ha reseñado.

En el siguiente recuadro se presenta un resumen de esta revisión, donde se identifican los temas jurídicos requeridos de cambios, los artículos a variar o los vacíos identificados, así como los objetivos de las modificaciones planteadas.

⁴⁸ Ver los artículos del Reglamento del 30 al 32.

Cuadro 7. Observaciones del CONADIS a la Ley 16-92 que promulga el Código de Trabajo

Tema de Código de Trabajo	Cambios requeridos en el articulado y/o identificación de vacíos	Objetivos perseguidos
Terminología	Artículos 4, 314 y 315	Actualizar la terminología, sustituyendo conceptos tales como minusvalía y minusválido en concordancia con los marcos jurídicos actuales que los han reemplazado por discapacidad y personas con discapacidad.
Del contrato de Trabajo	Artículos 19, 20, 22 y 34	Incluir contratos en formato accesible en función del origen de la discapacidad y posibilidad de que un representante legal o tutor pueda firmarlo.
De la accesibilidad universal	Artículo 46 en su numeral tercero	Incluir la realización de ajustes razonables en el lugar de trabajo por parte del empleador para la adaptación de puestos de trabajo a las necesidades de trabajadores con discapacidad que permita el cumplimiento con las cuotas de acceso establecidas en los sectores público y privado.
De la regulación oficial de las condiciones de algunos contratos de trabajo	Artículos 157, 240, 243	Incluir principios de discriminación positiva para concretizar el principio de igualdad de oportunidades y trato de las personas con discapacidad en materia de jornada laboral, tiempo de descanso, lactancia, permisos de pre y postparto, y servicios de salud personales o para familiares con discapacidad, en particular pediátricos.
Del servicio de inspección de trabajo	Artículos 423 y 434	Incluir la inspección del cumplimiento de la cuota de participación de las personas con discapacidad en el trabajo privado y público en las tareas de los inspectores de trabajo para comprobar violaciones a las mismas.
Los tribunales de trabajo	Ausencia en el Código Laboral de regulaciones para facilitar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad	Incluir en el Código de Trabajo ajustes necesarios para mejorar el acceso a la justicia por parte de las personas con discapacidad, que contemple explícitamente la presencia de personal con competencias para atender los diferentes tipos de necesidades según el origen de la discapacidad.
De la aplicación del derecho común	Ausencia de referencia explícita a la norma jurídica vigente en el país sobre discapacidad	Incluir norma que indique que la contratación, desempeño, cumplimiento y reclamaciones entre empleados y trabajadores con discapacidad debe tomar en cuenta la normativa jurídica existente en el país sobre discapacidad.
De las sanciones	Ausencia de sanciones por incumplimiento de la cuota	Inclusión explícita de sanciones por incumplimiento de la cuota laboral de contratación de personas con discapacidad por parte de organismos públicos y empresas privadas.

Fuente: Observaciones del Consejo Nacional de Discapacidad a la Ley 16-92 que promulga el Código de Trabajo.

5.3 Estrategias y planes programáticos y operativos

En el cuadro 8 se presentan las iniciativas identificadas en relación con la operatividad de los compromisos nacionales e internacionales contraídos por el país en materia de inclusión laboral y temas conexos, donde se destaca de nuevo la naturaleza intersectorial e interinstitucional de las políticas de inclusión plena de la población con discapacidad.

Para cada una de estas iniciativas han sido resumidas las informaciones relevantes sobre año de ejecución (del 2001 al 2017), tipo de iniciativa, sus objetivos y detalles, las dimensiones temáticas que abarca y las instituciones responsables.

Cuadro 8. Marco programático y operativo sobre inclusión social y laboral de las personas con discapacidad y temas conexos sobre accesibilidad, educación, entre otros

Año	Iniciativa	Objetivos y detalles	Dimensión	Instituciones responsables
1991	Reglamento M-007 para proyectar edificaciones sin barreras arquitectónicas	Actualizar y sistematizar las recomendaciones provisionales, editadas en 1981, para el “Año Internacional del Impedido” por las Naciones Unidas, como una contribución a la inclusión social de las personas con algún grado de limitación. Este “Reglamento para Proyectar sin Barreras Arquitectónicas” tiene la finalidad de garantizar a las personas con discapacidad su inclusión en los diversos contextos sociales, reduciendo y eliminando posteriormente todas las barreras físicas y socioculturales que obstaculizan el proceso de rehabilitación, reincorporación y desarrollo completo de sus facultades y posibilidades creativas. Al respecto, se plantea que “la aplicación de estas Reglamentaciones no implica necesariamente un aumento significativo en los costos de construcción, pues las facilidades arquitectónicas diseñadas “pensando” en las personas con limitación, son utilizables igualmente por los no impedidos”. No dispusimos de estadísticas sobre avances.	Social- Accesibilidad universal	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones/ Dirección General de Reglamentos y Sistemas
2003	No. 03-2003 que modifica las directrices nacionales para la educación inclusiva, establecidas mediante la orden departamental 24-2003.	Establece la educación inclusiva dentro del Sistema de Educación Pública: “Art. 2. Los y las estudiantes que presentan necesidades educativas específicas derivadas o no de discapacidad deben ser escolarizados en <i>centros educativos regulares a partir del Nivel Inicial</i> , recibiendo los apoyos necesarios que aseguren una educación de calidad y con equidad”. Asimismo, establecer los criterios para su transferencia a la educación especial: “Art.3. Solo los y las estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidades severas y múltiples serán escolarizados en los centros de educación especial, previa evaluación psicopedagógica y cuando se determine que no es conveniente para ellos que sean atendidos en los centros educativos regulares”. No se dispuso de las estadísticas de matriculación desagregadas por condición de discapacidad para evaluar avances en la educación inclusiva.	Educación	Ministerio de Educación/ Departamento de Educación Especial

Año	Iniciativa	Objetivos y detalles	Dimensión	Instituciones responsables
2008	Órdenes Departamentales 03-08 y 04-08	La Orden Departamental 03-08 modifica las directrices nacionales para la educación inclusiva, estableciendo, a través de sus artículos 2 y 3, que aquellos estudiantes con necesidades específicas deben ser educados en centros educativos regulares a partir del nivel inicial y solo aquellos estudiantes con necesidades educativas especiales, asociadas a discapacidades severas y múltiples, serán escolarizados en centros de educación especial.	Educación	Ministerio de Educación/ Departamento de Educación Especial
2012	El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)	En el cuestionario utilizado para la identificación de posibles beneficiarios de subsidios focalizados, en la sección XIV sobre salud, se incluye la identificación de personas del hogar que padecen de alguna enfermedad, trastorno o anomalía, a través de la pregunta 59.	Social- Visibilización estadística	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales/SIUBEN
2013-2018	Acuerdos de colaboración en materia laboral CONADIS-organismos públicos	Alrededor de 30 convenios de colaboración interinstitucional con organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, la academia, organismos municipales, empresas y organismos internacionales, evidenciadores de un denso tejido articulador y de una buena aceptación del rol articulador del CONADIS.	Trabajo- Empleo Educación	CONADIS – con organismo específicos
2013	Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples que incluye la medición de la discapacidad	Primera encuesta de hogares que ha incluido un módulo para la medición de la discapacidad con representatividad nacional. El módulo no dispone de periodicidad de levantamiento establecida y requiere una mayor armonización en sus mediciones acorde con parámetros internacionales y censales, en función de sus objetivos comunes, en particular en la medición de volumen poblacional y la frecuencia del origen de la discapacidad.	Social- Visibilización estadística	ONE
2015	Cuarta resolución de la Junta Monetaria sobre la protección al usuario de servicios financieros	Establece de manera explícita un “trato Igualitario para usuarios con discapacidad. Las políticas y procedimientos de las entidades de intermediación financiera y cambiaria deben garantizar a las personas con discapacidad, la prestación de los servicios financieros, documentación e información, así como el acceso a los espacios físicos de las mismas”. No se dispone de estadísticas de sus logros.	Accesibilidad	Junta Monetaria- CONADIS
2016-2020	Agenda Nacional para la Inclusión Plena de Personas con Discapacidad	Dispone de nueve ejes estratégicos relacionados directamente con nueve políticas públicas sobre los temas siguientes: 1) salud y prevención; 2) educación; 3) trabajo, legislación y justicia; 4) accesibilidad; 5) deporte, cultura y recreación; 6) protección social; 8) participación ciudadana, y 9) monitoreo y evaluación. Para cada uno de estos temas se han definido 53 líneas de acción, empero no se han definido aún los resultados esperados e indicadores a ser medidos para el monitoreo y evaluación de los resultados de la implementación de la Agenda.	Integral	CONADIS – Vicepresidencia de la República
2018	Orden Departamental 60-2018	Reorganiza los centros educativos dirigidos a la formación de jóvenes y adultos a nivel de la Educación Básica y de las escuelas laborales, que responda con flexibilidad, calidad y regularidad a las necesidades de esta población. Las estadísticas no permiten desagregar la matrícula por condición de discapacidad.	Educación	Ministerio de Educación/ Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos

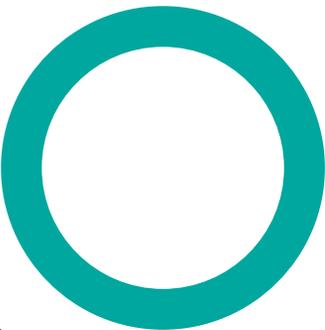
Año	Iniciativa	Objetivos y detalles	Dimensión	Instituciones responsables
2017-2020	Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2017-2020 (PNPSP)	Establece la contribución del sector público en favor de la población con discapacidad con objetivos, resultados esperados, indicadores y metas y su presupuesto.	Integral	MEPYD
2016	Norma NORDOM 779 de Accesibilidad al medio físico-criterios y requisitos generales para un diseño universal	Se aprueba y difunde la norma NORDOM 779, resultado de un trabajo interinstitucional que define los criterios y requisitos generales para un diseño universal, que actualiza la norma nacional sobre accesibilidad física universal.	Accesibilidad Universal al medio físico	INDOCAL, CONADIS, CIMUDIS entre otras instituciones
2016	Agenda Municipal de Desarrollo Inclusivo (AMDÍ)	Promueve la inclusión de las personas con discapacidad de manera integral en el quehacer municipal y, al mismo tiempo, su accionar como actor del desarrollo de sus comunidades. Sus antecedentes datan del 2012 con la puesta en marcha del programa de base comunitaria “Saliendo del Escondite”. Esta Agenda ha integrado, a nivel local, los siguientes componentes: 1) accesibilidad universal, 2) participación ciudadanía, 3) educación, 4) trabajo, 5) legislación y justicia, 6) salud y prevención, 7) deporte y cultura y 8) protección social.	Participación en el desarrollo local	CONADIS
2017	Plan Estratégico Institucional 2017-2020 del CONADIS	Dispone de cuatro ejes estratégicos: 1) políticas públicas inclusivas, 2) paradigma de inclusión plena, 3) participación de las personas con discapacidad, 4) fortalecimiento Institucional. Está alineado con los ODS, con excepción de los indicadores referidos a personas con discapacidad, que deben ser transversalizados en todas las políticas del sector e integrados al Sistema de Monitoreo y Evaluación del CONADIS, para poder evaluar los resultados de dichas políticas. La CEPAL dispone de un ejercicio de transversalización de la discapacidad en los siguientes indicadores: ODS1-Pobreza, ODS4-Educación de calidad, ODS8-Trabajo decente, ODS10-Reducción de las desigualdades, ODS11-Ciudades y comunidades sostenibles y ODS16-Paz, justicia e instituciones sólidas. Los mismos han sido detallados en el capítulo 6 de este estudio.	Integral	CONADIS
2017	Política de Igualdad para las Personas con Discapacidad: Poder Judicial de la República Dominicana	Tiene el objetivo general de: “Adoptar una Política de Igualdad para las Personas en Condición de Discapacidad que de manera transversal, prioritaria y sustantiva incorpore la perspectiva de la discapacidad en todo el quehacer del Poder Judicial, para garantizar la mayor autonomía e independencia, la igualdad de oportunidades y no discriminación en los servicios judiciales, decisiones judiciales y funcionamiento interno del Poder Judicial”.	Acceso a Justicia	Poder Judicial

Año	Iniciativa	Objetivos y detalles	Dimensión	Instituciones responsables
2018	Plan Nacional de Derechos Humanos. República Dominicana 2018-2022	Su objetivo general es: “Continuar fortaleciendo la protección de los derechos fundamentales de las personas y el respeto de la dignidad humana como eje central y principio orientador de las políticas públicas”. Este Plan incluye 10 programas de acción, los cuales abordan los ejes temáticos que articulan el quehacer nacional en materia de DDHH; el 7° programa está referido a los derechos de las personas con discapacidad, en consonancia con lo establecido por la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad y el artículo 58 de la Constitución, que establece el rol del Estado como promotor y protector de los derechos humanos y libertades fundamentales de la población con discapacidad, garantizando las condiciones de igualdad necesarias para su participación plena y el ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades.	Integral	CONADIS, Dirección General de Programas Especiales, MINPRE, Congreso Nacional, Instituto Dominicano para la Calidad, MISPAS, PGR, Ministerio de Hacienda, Liga Municipal Dominicana, Poder Judicial, CNSS.

Fuente: Elaboración propia.

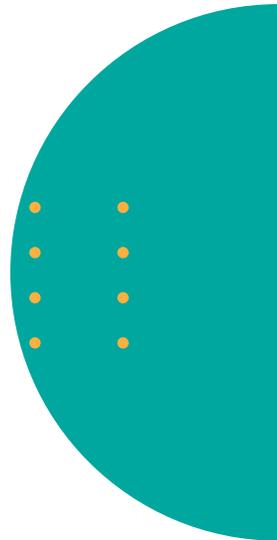
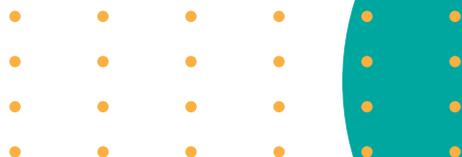
Las iniciativas reseñadas, algunas de carácter integral, otras evidentemente sectoriales responden a la mayoría de las dimensiones que constituyen los principales ámbitos de acción para lograr la inclusión de las personas con discapacidad en las políticas públicas. Sin embargo, se percibe la poca presencia –de manera explícita, al menos–, de iniciativas en marcha que aborden o incluyan en su abordaje la dimensión familiar. El seguimiento a la puesta en marcha de las mismas debe ser continuo, en base a indicadores de cumplimiento realistas y acompañarse de evaluaciones periódicas.





Capítulo 6

Respuestas para la
inclusión laboral de las
personas con discapacidad



6.1 Visibilización de la inclusión laboral en los principales instrumentos programáticos

Así como el marco de referencia conceptual, jurídico y programático para la inclusión laboral de las personas con discapacidad integra las múltiples dimensiones para el logro de la igualdad, asimismo el marco programático nacional es diverso, tanto en actores institucionales involucrados como *garantes por obligación* (Estado) y *por responsabilidad social* (sociedad civil, agencias de cooperación internacional, academias, empresas) de la población con discapacidad –gobierno, sociedad civil, academia, empresas privadas y organismos internacionales– como en la diversidad de iniciativas multisectoriales desarrolladas.

Ahora bien, este marco programático no incluye siempre explícitamente el tema del acceso al trabajo de las personas con discapacidad, y no fue identificado un sistema de monitoreo y evaluación que integre metas, indicadores y resultados cuantificados y evalúe sus avances. Por consiguiente, el alcance de este análisis es limitado y poco conclusivo a nivel de los logros cuantitativos en la inclusión laboral, más allá de los hallazgos cuantitativos del capítulo 3. En particular, una ausencia notable es lo relativo al cumplimiento con las cuotas de inclusión laboral en los sectores público y privado a que obliga la Ley 5-13.

Sin embargo, es muy notable el nivel de sensibilización sobre el tema del conjunto de informantes, quienes reconocen a unanimidad que la inclusión laboral de las personas con discapacidad es la llave que abre puertas para avanzar en su autonomía y para el aprovechamiento productivo de esta población en el desarrollo nacional y en su propio bienestar individual y familiar. Asimismo, la promoción de este acceso está muy presente en las diferentes iniciativas testimoniadas por estos actores.

Una aproximación indirecta, a partir de algunas evidencias cuantitativas sobre iniciativas en curso, se obtuvo mediante un ejercicio de sistematización de las buenas prácticas inclusivas que han sido reconocidas por el CONADIS en las tres versiones del Sello de Buenas Prácticas Inclusivas “RD Incluye” (cuadro 9). Este reconocimiento, cuya implementación se inicia en el año 2017, ha sido realizado en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En los años 2017, 2018 y 2019 fueron reconocidas un total de 289 buenas prácticas en ocho ámbitos: accesibilidad universal, educación, trabajo, sensibilización, participación, salud, justicia y producción de conocimiento.

En este conjunto, se destaca la notable participación de las iniciativas de las instituciones públicas (34.60%), de las empresas privadas (24.91%), seguidos por las Asociaciones sin Fines de Lucro (21.11%), las empresas públicas (18.69%) y, en menor medida, las de los organismos internacionales (0.69%). Además, se destaca la mayor relevancia de las iniciativas correspondientes a los ámbitos de accesibilidad universal (44.60%), educación (13.59%), trabajo (12.89%), sensibilización (11.50%), y en menor medida fueron reconocidas las buenas prácticas referidas a participación (9.06%), salud (5.23%), justicia (1.74%) y producción del conocimiento (1.39%).

Cuadro 9. Buenas prácticas inclusivas para las personas con discapacidad reconocidas en los años 2017, 2018 y 2019 con el Sello “RD Incluye” por CONADIS/PNUD

Cifras absolutas					
Ámbito	Institución pública	Asociaciones sin Fines de Lucro	Empresas privadas	Empresas públicas	Total general
Accesibilidad universal	38	12	28	50	128
Trabajo	13	10	12	2	37
Sensibilización	11	10	11	1	33
Participación	11	11	4	0	26
Educación	12	13	13	1	39
Salud	10	3	2	0	15
Justicia	5	0	0	0	5
Producción del conocimiento	0	2	2	0	4
Total general	100	61	72	54	287
Cifras relativas (porcentajes)					
Ámbito	Institución pública	Asociaciones sin Fines de Lucro	Empresas privadas	Empresas públicas	Total general
Accesibilidad universal	38.00	19.67	38.89	92.59	44.60
Trabajo	13.00	16.39	16.67	3.70	12.89
Sensibilización	11.00	16.39	15.28	1.85	11.50
Participación	11.00	18.03	5.56	0.00	9.06
Educación	12.00	21.31	18.06	1.85	13.59
Salud	10.00	4.92	2.78	0.00	5.23
Justicia	5.00	0.00	0.00	0.00	1.74
Producción del conocimiento	0.00	3.28	2.78	0.00	1.39
Total general	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir del listado suministrado por CONADIS.

Es a partir de estas evidencias aproximativas que, en lo adelante, se ha procedido a la identificación y análisis descriptivo de este marco programático y las iniciativas cristalizadas, en función de las evidencias disponibles.

6.1.1 La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030) y su operacionalización a través del Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2017- 2020 (PNPSP)

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030) establece la orientación estratégica para el tratamiento explícito de la población con discapacidad en el país, a través de su objetivo específico 2.3.6, que establece un objetivo estratégico específico sobre las personas con discapacidad y establece cuatro líneas estratégicas de acción, referidas a la *movilidad y desplazamiento*, la *inserción educativa, social y en el mercado laboral*, así como el *fomento de una cultura de respeto de la igualdad de derechos y oportunidades de la población con discapacidad*, las cuales se detallan en el siguiente recuadro.

Cuadro 10. Objetivo estratégico específico sobre discapacidad en la Estrategia Nacional de Desarrollo

<p>No. 2.3.6 Garantizar igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad, para impulsar su inclusión económica y social y proteger aquellas en condiciones de vulnerabilidad.</p>
<p>LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN</p>
<p>2.3.6.1 Promover la creación de <i>infraestructura y logística de movilidad y desplazamiento</i> para su uso efectivo por parte de las personas con discapacidad, acorde a las normas de accesibilidad universal.</p>
<p>2.3.6.2 Desarrollar <i>mecanismos y servicios integrales que faciliten la inserción educativa y social</i> a las personas con algún tipo de discapacidad, incluyendo el uso de las TIC, y les permitan desarrollar sus potencialidades humanas en un marco de equidad y justicia social.</p>
<p>2.3.6.3 Ampliar las oportunidades para la <i>inserción de las personas con discapacidad al mercado laboral</i>, mediante la concertación de acuerdos con el sector privado, el establecimiento de puestos de trabajo protegidos y el fomento de iniciativas emprendedoras.</p>
<p>2.3.6.4 Fomentar una cultura de respeto hacia la igualdad de <i>derechos y oportunidades de las personas con discapacidad</i>, que genere un cambio de actitud en la sociedad y permita superar los estereotipos y estigmas, la discriminación y la exclusión social.</p>

Fuente: Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030), p. 45.

Por su parte, la END 2030 engloba en otros objetivos y líneas de acción referencias explícitas a las personas con discapacidad en materia de acceso a viviendas accesibles (2.1.2), la investigación en salud sobre discapacidad (2.2.1.13), la seguridad social universal de las personas con discapacidad (2.2.3) y la universalización de la educación incluyente de las personas con discapacidad (2.5.1), en clara alusión a la necesidad de transversalizar la discapacidad en otros objetivos y líneas de acción que les competen, en este caso, vivienda, salud, seguridad social y educación. Mas, su cristalización concreta a través del financiamiento público nos remite al Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP).

Este plan, documento marco de la planificación del financiamiento trianual de la producción de bienes y servicios públicos que han sido priorizados por el gobierno, concretiza los objetivos y las líneas estratégicas de la END, que en el caso de la discapacidad refiere al objetivo estratégico 10, para el cual propone lineamientos para la acción, orientados a la planificación de políticas públicas de la población con discapacidad, desde el paradigma de la inclusión plena.

De igual modo, propone resultados esperados para la población con discapacidad en materia de salud, seguridad social, educación y accesibilidad desde la perspectiva de ampliar su cobertura hasta el logro de la universalidad. Establece los indicadores para medir los avances en función de líneas de base establecidas para los años 2013 y 2015,⁴⁹ las metas a ser alcanzadas en el 2020 y las medidas de políticas y producción prioritarias, como se muestra en el siguiente recuadro.

⁴⁹ El año base disponible para los indicadores del primer y segundo resultado es 2013, y para el indicador del tercer resultado es 2015.

Cuadro 11. Objetivo estratégico específico del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP 2017-2020) sobre la protección de las personas con discapacidad

Objetivo Estratégico No. 10: Protección de las personas con discapacidad					
OBJETIVO ESTRATÉGICO	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADORES	LÍNEA DE BASE 2013 y 2015	META A 2020
Lograr la plena inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad dominicana, para lo cual el <i>Consejo Nacional de Discapacidad</i> , líder en este tema, ha establecido unos lineamientos estratégicos que servirán de base para la definición de la producción pública que contribuirá con el alcance de las metas establecidas en los planes de desarrollo nacional.	1. Planeamiento y ejecución de políticas públicas inclusivas en materia de discapacidad. 2. Propiciar la adopción del paradigma de inclusión plena de las personas con discapacidad. 3. Incidir en la participación plena de las personas con discapacidad, partiendo de sus comunidades.	Sistema de salud y seguridad social accesible e incluyente.	Porcentaje de personas con discapacidad afiliadas al sistema de seguridad social.	58.8	70
		Impulsando el modelo de educación inclusiva de personas con discapacidad que asegure la cobertura, calidad, acceso y permanencia en todos los niveles de la educación preuniversitaria.	Índice de Paridad de discapacidad para la educación primaria	1.37	1
			Índice de Paridad de discapacidad para educación secundaria.	0.65	1
			Índice de Paridad de discapacidad para educación superior.	0.47	>70
		Asegurar el cumplimiento de las normas de accesibilidad universal en los espacios y servicios de uso público.	Porcentaje de espacios de uso público que cumplen con normas de accesibilidad.		>50
MEDIDAS DE POLÍTICAS Y PRODUCCIÓN PRIORITARIAS					
<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar un <i>retiro digno</i> a las personas con discapacidad. • <i>Asegurar la protección</i> ante la discapacidad. • Promover la <i>inclusión económica y social</i> de las personas con discapacidad. • Adoptar y adaptar la Clasificación Internacional de Funcionamiento (CIF), desarrollada por la Organización Mundial de la Salud, para la implementación de un <i>sistema nacional de clasificación y valoración de la discapacidad</i> que permita establecer de manera objetiva y con un enfoque multidimensional el grado de discapacidad de una persona, ya sea transitoria o permanente, permitiendo la focalización de subsidios sociales a personas con discapacidad, disponer de estadísticas continuas sobre la población con discapacidad, lo que conducirá a una mejora en la formulación y evaluación de las políticas públicas en favor de dicha población. • Impulso del programa de <i>desarrollo inclusivo con base comunitaria</i> “Saliendo del Escondite”, de concienciación, movilización social y empoderamiento de las personas con discapacidad. • En colaboración con el Instituto Dominicano de la Calidad (NDOCAL) crear un marco <i>normativo</i>, tomando como referencia las prácticas internacionales, que contemple todos los aspectos de la <i>accesibilidad: arquitectónica, urbanística, comunicacional y de transporte</i>. • Coordinación efectiva con la Oficina Nacional de Estadística y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, para el establecimiento de mecanismos que permitan recopilar <i>información periódica sobre discapacidad</i>, ya sea a partir de registros administrativos o mediante levantamientos periódicos. • <i>Aplicación de la Norma y el Plan Nacional de Accesibilidad Física y Ley sobre Discapacidad</i>. • Desarrollar el “<i>Centro de Atención a la Discapacidad Ciudad Juan Bosch</i>”. 					

Fuente: Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP 2017-2020), pp. 89 y 90.

Llama la atención que la revisión del año 2018 del PNSP detalla en la producción pública que financia en el trienio como medidas de política y producción prioritaria el “Promover la inclusión económica y social de las personas con discapacidad”. Sin embargo, la misma no fue incluida de manera explícita como un resultado esperado con indicadores medibles, línea de base y metas en la planificación de la producción pública, a excepción de una campaña de educación ciudadana sobre inclusión laboral, según se muestra en el siguiente recuadro.

Cuadro 12. Producción pública del Plan Nacional Plurianual del Sector Público para la obtención de los resultados propuestos en el periodo 2017-2020

Producto	Unidad de medida	2015 Línea base	2017	2018	2019	2020	Institución responsable
Asistencia con <i>dispositivos</i> de apoyo a las personas con discapacidad.	Dispositivo de apoyo entregado.	367	500	350	400	450	CONADIS
Asistencia técnica a <i>municipios</i> para la formulación de planes municipales de <i>accesibilidad</i> .	Número de planes formulados.	3	10	5	10	15	CONADIS
Campaña de <i>educación ciudadana</i> sobre inclusión laboral.	Campaña de comunicación realizada.	0	3	3	3	3	CONADIS
Inspección de <i>accesibilidad universal</i> en <i>espacio de uso público</i> .	Número de espacios públicos inspeccionados.	0	150	500	300	500	CONADIS
Implementación del plan de desarrollo con base comunitaria " <i>Saliendo del Escondite</i> ".	Número de comunidades intervenidas.	36	40	40	40	40	CONADIS
Servicios de <i>interpretación en línea</i> para personas sordas.	Promedio solicitudes diarias de servicio procesadas.	0	100	0	0	300	CONADIS
<i>Certificación</i> personas con discapacidad según sistema nacional de registro, valoración y certificación de la discapacidad.	Personas con discapacidad certificadas.	0	0	0	6 000	8 500	CONADIS
Elaboración de <i>normas nacionales</i> en materia de <i>accesibilidad</i> .	Normas elaboradas.	1	-	2	2	2	CONADIS
Servicio prestado de <i>rehabilitación integral</i> para jóvenes con discapacidad en el Centro Juan Bosch .	Casos atendidos.	0	-	0	0	300	CONADIS
Servicio de formación de <i>Vida Independiente</i> .	Personas con discapacidad asesoradas.	200	-	300	400	500	CONADIS

Fuente: Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP 2017-2020), p. 90.

Se constata que el PNPSP no incluye de manera explícita acciones y presupuestos dirigidos a la población con discapacidad, en instituciones que como el Ministerio de Trabajo (MT), el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), el Ministerio de Administración Pública (MAP), el Ministerio de Educación (MINERD) y el Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología (MESCyT) tienen responsabilidades de ofertarles servicios. De manera más específica, no hay ninguna alusión a la formación técnico-profesional orientada una mayor inserción de las personas con discapacidad en el mercado laboral del país, cuya principal demanda de mano de obra es preuniversitaria.

Parecería que en el PNPSP el financiamiento de temas sustantivos de inclusión de las personas con discapacidad está subsumido en otras categorías de financiamiento, lo que no facilita la disponibilidad y visibilidad de recursos institucionales para avanzar en la inclusión plena. Tampoco figura el monto asignado para el financiamiento plurianual de la institución para el periodo 2017-2020, pues la discapacidad no fue incluida de manera explícita entre los programas protegidos y prioritarios, al parecer subsumida en los mismos. Lograr su visibilización constituye una tarea pendiente que dispone de modelos a seguir, tales como los casos de los presupuestos de género y de la juventud.⁵⁰

⁵⁰ Una buena práctica a emular ha sido la desarrollada por el Ministerio de la Juventud para explicitar el tema juventud dentro del PNPSP, basada en tres iniciativas articuladas: 1) legitimación político-jurídica del tema a través de los compromisos internacionales contraídos por el país; 2) coordinación operativa con MEPLYD para definir cómo se visibilizaría el tema en la planificación y presupuestario del PNPSP, y 3) coordinación con los organismos

Por otra parte, se observa que en la producción pública destinada a mejorar la condición de las personas con discapacidad solamente se identifica al CONADIS como la institución responsable. De igual forma, tampoco figuran en el PNPSP otras metas de producción y financiamiento para el tema de discapacidad bajo responsabilidad de las demás instituciones públicas responsables según se muestra en el recuadro anterior, donde el PNPSP incluye y cuantifica las metas la producción pública que debe operacionalizarse para alcanzar los resultados propuestos, todas bajo responsabilidad y liderazgo del CONADIS.

Finalmente, un análisis más en profundidad ha sido realizado para el Ministerio de Trabajo y para el Ministerio de Administración, a través de la revisión de sus instrumentos de planificación estratégica, operativa y sus memorias institucionales, dado el rol principal que les compete en la puesta en marcha, monitoreo y evaluación de políticas laborales inclusivas de las personas con discapacidad dentro del sector laboral formal privado y en el sector público.

Si bien el MT dispone de estrategias y actividades operativas que explicitan objetivos de política sobre igualdad de oportunidades y no discriminación para el empleo digno, que incluye a las personas con discapacidad, su accionar operativo focaliza charlas, talleres y capacitación para el trabajo, con poca participación de este grupo poblacional. Otras tareas estratégicas en relación con el empleo protegido y las inspecciones laborales que permitan verificar la contratación de las personas con discapacidad, así como la adecuación de los espacios de trabajo para garantizar accesibilidad, no son reseñadas. En la documentación del MAP no se identifica ninguna alusión a las personas con discapacidad en relación con su inclusión dentro de la empleomanía pública.

6.1.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y su propuesta de transversalización de la discapacidad en las políticas públicas

Otra referencia obligada en materia de discapacidad son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales representan un avance con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), donde la población con discapacidad no fue mencionada y quedó fuera de las iniciativas globales para el desarrollo. En este sentido, constituye un gran paso de avance que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluya de manera explícita a la discapacidad como un tema transversal de política pública, haciendo mención de ella de manera explícita en la declaración, en las metas y en sus indicadores.

En este contexto, los ODS representan un gran reto y una oportunidad para avanzar en materia de la implementación, el monitoreo y la evaluación de la discapacidad en el país y en el mundo, en razón de que estos requieren de la transversalización de la discapacidad en las políticas, programas y proyectos nacionales encaminados a alcanzar las metas de inclusión planteadas, en el marco de los compromisos asumidos por el país con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El CONADIS ha asumido como una prioridad el alineamiento de su quehacer institucional a los ODS,⁵¹ y ha estado participando activamente en los trabajos que están siendo realizados desde las *Subcomisiones Persona y Prosperidad*, conformadas en el marco de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible, a fin de dar seguimiento a la implementación efectiva de la Agenda 2030 en la República Dominicana. Los ODS que toman en cuenta a la población con discapacidad están referidos a la inclusión educativa, social, económica y política de las personas; a ciudades y asentamientos humanos inclusivos; a la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas, y no menos importante, al aumento de datos estadísticos de calidad que ofrezcan información sobre los diversos subgrupos poblacionales.

⁵¹ Ver memoria institucional 2018 del Consejo Nacional de Discapacidad.

Con respecto a la medición de los indicadores de los ODS, la CEPAL ha identificado 11 indicadores a ser levantados y medidos, la mayoría con referencias explícitas a las personas con discapacidad. Estos indicadores responden a las áreas de protección social, educación, empleo, la participación en las decisiones públicas, los marcos normativos armonizados contra la discriminación y la accesibilidad al transporte y áreas públicas.

Según el diagnóstico realizado por la CEPAL, no todos los países de la región producen los datos demandados por dichos indicadores y algunos los producen únicamente para la población total: es decir que no los desagregan para la población con discapacidad y muchas veces tampoco por sexo, variable básica de desagregación de datos poblacionales. Esta situación no escapa al caso de República Dominicana donde los instrumentos jurídicos vigentes obligan a la desagregación por condición de discapacidad y dentro de esta según sexo. Estos objetivos, metas e indicadores que hacen mención de manera específica a las personas con discapacidad se presentan en el recuadro siguiente, según niveles de avances en su producción y desagregación en la región:⁵²

Cuadro 13. Situación en América Latina y el Caribe de los indicadores de ODS que demandan de manera explícita la desagregación por condición de discapacidad

ODS	Meta	Indicador	% de Producción en países de la región	% de desagregación por discapacidad en países de la región
ODS1 - Pobreza	1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de <i>protección social</i> para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.	1.3.1 Proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo y los pobres y los grupos vulnerables.	63%	29%
ODS4 - Educación de calidad	4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la <i>educación</i> y asegurar el acceso igualitario a todos los <i>niveles de la enseñanza y la formación profesional</i> para las personas vulnerables, incluidas las <i>personas con discapacidad</i> , los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.	4.5.1 Índices de paridad (mujeres/hombres, zonas rurales y urbanas, quintil superior/inferior de recursos económicos), y otras características, como la <i>situación en materia de discapacidad</i> , los pueblos indígenas y los efectos de conflictos) para todos los indicadores de esta lista que puedan desglosarse.	44%	25%
	4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las <i>personas con discapacidad</i> y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.	4.c.1 Proporción de maestros en la enseñanza: a) preescolar, b) primaria, c) secundaria inferior y d) secundaria superior que han recibido al menos el mínimo de <i>formación docente</i> organizada (por ejemplo, formación pedagógica); requisitos de práctica previa a la docencia o durante su ejercicio para la enseñanza a un nivel dado en un país determinado.	67%	11%

⁵² Ver: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/chile--disability-meeting/Session%202/ECLAC.pdf>

ODS	Meta	Indicador	% de Producción en países de la región	% de desagregación por discapacidad en países de la región
ODS8 - Trabajo decente	8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.	8.5.1 Ingreso medio por hora de mujeres y hombres empleados, desglosado por ocupación, edad, sexo y personas con discapacidad.	63%	6%
		8.5.2 Tasa de desempleo, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad.	85%	0%
ODS10 - Reducción de las desigualdades	10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.	10.3.1 Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente víctima de discriminación o acoso en los 12 meses anteriores por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos por sexo.	15%	50%
ODS11 - Ciudades y comunidades sostenibles	11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.	11.2.1 Proporción de la población que tiene acceso conveniente al transporte público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad.	19%	20%
ODS11 - Ciudades y comunidades sostenibles	11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.	11.7.1 Proporción media de la superficie edificada de las ciudades correspondiente espacios abiertos para el uso público de toda la población, desglosado según acceso a personas con discapacidad por edad y sexo.	7%	0%
		11.7.2 Proporción de personas víctimas de violencia física o acoso sexual, desglosada por grado de discapacidad por edad y sexo y lugar del hecho, en los doce meses anteriores.	44%	8%
ODS16 - Paz, justicia e instituciones sólidas	16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.	16.7.1 Proporciones de posiciones (por sexo, edad, personas con discapacidad y grupos de población) en las instituciones públicas (asambleas legislativas nacionales y locales, administración pública y poder judicial), en comparación con las distribuciones nacionales.	41%	9%

Fuente: Tomado de CEPAL: "Indicadores de ODS relacionados con la discapacidad para el seguimiento global: arquitectura regional y situación de los países de ALC".

Este contexto representa una gran oportunidad para demandar y trabajar con los productores nacionales y sectoriales de estadísticas, a fin de avanzar en la medición de estos indicadores u otros pertinentes. Esta es la vía para poder hacer avanzar la transversalización de la discapacidad en todos los objetivos y metas de política pública que competan, así como el cálculo de indicadores que permitan desagregaciones para la población con discapacidad, insumos básicos para alimentar un Sistema de Monitoreo y Evaluación⁵³ de las políticas sobre discapacidad en curso, medir su impacto en la población y, sobre esta base, tomar decisiones en base a evidencias.

Es bueno destacar que la CEPAL ha establecido que las razones principales por las cuales no se producen indicadores requeridos en los países de la región son, en orden de frecuencia, las siguientes: *la falta de demanda* (28%), falta de metodología (18%) y falta de capacidad técnica (8%).⁵⁴ En respuesta, la CEPAL ha creado un grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030, con el objetivo de ofertar asistencia técnica para el cálculo de los indicadores de los ODS a los países de la región que lo requieran. Estas evidencias muestran la importancia que las instituciones del sector discapacidad, en primer lugar el CONADIS dado su rol rector, motoricen la demanda y apoyen su operacionalización en coordinación con los organismos responsables de su producción.

6.1.3 Plan Estratégico del Consejo Nacional de Discapacidad

El Plan Estratégico 2017-2020 del Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) está alineado con la Estrategia Nacional de Desarrollo (END 2030) y con el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, a través de cuatro ejes estratégicos: 1) políticas públicas inclusivas, 2) promoción del paradigma de inclusión, 3) participación de las personas con discapacidad y 4) fortalecimiento institucional. Cada uno de estos ejes dispone de resultados esperados, indicadores y metas, así como medios de verificación de cumplimiento, áreas responsables y áreas involucradas. En el recuadro siguiente se presentan los resultados esperados con sus indicadores y metas según ejes:

Cuadro 14. Plan estratégico institucional 2017-2020 del Consejo Nacional de Discapacidad

Eje. 1: Políticas públicas inclusivas					
Resultado	Indicador	Meta 2017	Meta 2018	Meta 2019	Meta 2020
Asegurado un enfoque inclusivo en las políticas públicas de los sectores en áreas priorizadas.	% de áreas de intervención priorizadas que cuentan con medidas de política inclusivas.	-	33.33% (2)	67% (4)	100% (6)
Espacios de uso público accesibles para las personas con discapacidad	% de espacios de uso público que cumplen con un 30% de las normas nacionales de accesibilidad.	-	0%	2%	10%
Marco legal nacional vigente armonizado con la Convención de los derechos de las personas con discapacidad.	% de leyes y decretos pertinentes armonizados con la Convención de los derechos de las personas con discapacidad.	-	5%	10%	75%

⁵³ MEPYD es la institución líder del proceso de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, en función de lo establecido por el Decreto 267-15, que instruye la formulación de los modelos conceptual y funcional del nuevo sistema, incluyendo los subsistemas sectoriales, territoriales e institucionales, para lo cual debe trabajar con el apoyo de los organismos gubernamentales nacionales y sectoriales que compete.

⁵⁴ *Op. cit.* CEPAL, p. 10.

Propuestas nacionales en áreas de intervención priorizadas incluidas en las agendas de los espacios y organismos regionales.	% de áreas de intervención priorizadas debatidas en las agendas de los espacios y organismos regionales.	-	14%	57%	100%
Eje. 2: Paradigma de Inclusión Plena					
La sociedad percibe a las personas con discapacidad como ente activo y sujetos de derechos.	% de personas conscientes que perciben a las personas con discapacidad como sujeto de derechos.	-	-	-	40%
Entidades públicas y privadas han fortalecido sus capacidades para la inclusión de personas con discapacidad.	% de incremento de buenas prácticas reconocidas por el sello RD incluye.	25%	50%	75%	100%
	% de incremento de entidades públicas y privadas asesoradas.	25%	30%	35%	40%
Eje. 3 Participación de las personas con discapacidad					
Movimiento asociativo de personas con discapacidad fortalecido y ampliada su participación en la gestión de políticas públicas.	% de ASFL del área de discapacidad que cumplen con la norma técnica de habilitación.				
	% de ASFL habilitadas que participan en los procesos de formulación de políticas impulsadas desde el CONADIS.	0%	0%	30%	50%
	% de municipios con presencia de ASFL de personas con discapacidad.	-	8% (13)	15% (23)	20% (31)
Personas con discapacidad empoderadas y participando en el desarrollo inclusivo de sus comunidades.	% mesas de inclusión con participación de personas con discapacidad.	8.3% (1)	33.3% (4)	66.6% (8)	100% (12)
	% Municipios que cumplen con los indicadores de desarrollo inclusivo del SISMAP.	8% (13)	10% (15)	12% (18)	14% (21)
Eje. 4: Desarrollo institucional					
Desempeño Institucional Mejorado.	% de cumplimiento de las NOBACI.	-	25%	50%	75%
	% de cumplimiento PEI.	60%	70%	80%	90%
	Índice de transparencia Institucional.	100%	100%	100%	100%
Implementado un sistema de gestión de RRHH que garantice la existencia de servidores públicos motivados e idóneos, alineados a la filosofía institucional.	% de la estructura organizacional ocupada.				100%
	% de cumplimiento de los indicadores del SISMAP.	30%	60%	80%	90%
	Nivel de satisfacción laboral de los colaboradores.			P/D	90%
	% de colaboradores que cumplen con el perfil de competencias de su cargo.			P/D	
Imagen y posicionamiento institucional consolidado.	% de personas que valoran positivamente el accionar del CONADIS.			P/D	P/D
	% de personas conocen al CONADIS.			P/D	P/D

Llama la atención que tampoco este Plan Estratégico ha incluido de manera explícita el tema de la inclusión laboral de la población con discapacidad, ni ningún indicador referido a la población con discapacidad para poder evaluar los resultados de las políticas en favor de su inclusión en todas las esferas del quehacer social. Sin embargo, el Plan Operativo Anual evidencia que la inclusión laboral es una de las áreas de intervención priorizadas por el CONADIS dentro del primer resultado del Eje 1 sobre Políticas Públicas Inclusivas, junto a Educación y Salud

Al momento de elaboración de este estudio no se disponía de un informe consolidado de resultados de los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan.

6.1.4 Agenda Municipal de Desarrollo Inclusivo del CONADIS

En el marco de un desarrollo inclusivo con base comunitaria, el CONADIS ha diseñado una agenda municipal integrada por siete componentes cuya finalidad es lograr la inclusión plena de las personas con discapacidad a su comunidad. Estos componentes son los siguientes: 1) salud y prevención; 2) educación; 3) trabajo; 4) legislación y justicia; 5) accesibilidad universal; 6) deportes, cultura y recreación, y 7) protección social. En cada uno de estos componentes, el CONADIS identifica los aportes y el apoyo que puede ofertar para el logro de los objetivos planteados en cada uno de ellos.

En el componente específico referido al trabajo, la agenda propone de manera explícita la articulación de la formación técnico-profesional con el acceso al empleo público y privado y el acceso a espacios formativos y laborales adecuados para la población con discapacidad, según se muestra a continuación:

- Cumplir con la cuota laboral del 5% para el sector público para personas con discapacidad.
- Incidir en las empresas privadas de su territorio para el cumplimiento de la cuota laboral del 2% para personas con discapacidad.
- Prestar espacios físicos accesibles para el desarrollo de formación técnico-profesional dirigidos a personas con discapacidad.
- Incluir personas con discapacidad en los programas (si los hay) de formación técnico profesional.
- Promover y apoyar modelos de economía asociativa y el autoempleo de las personas con discapacidad.
- Promover la implementación de ajustes razonables en los entornos laborales de las personas con discapacidad.

Por último, esta agenda también propone tres estrategias para su implementación: a) La transversalización del enfoque de derechos en todos los espacios de la gestión municipal; b) Articulación con otros actores aliados con la inclusión y c) Formación y sensibilización de los municipios y del personal municipal. No se dispone de un informe consolidado de sus avances.

6.1.5 Agenda Nacional para la Inclusión Plena de Personas con Discapacidad de la Vicepresidencia de la República/CONADIS 2016-2020

También en base al desarrollo inclusivo se dispone de la Agenda Nacional para la Inclusión Plena de Personas con Discapacidad (2016-2020) con los siguientes nueve ejes identificados como necesidades nacionales: 1) salud y prevención; 2) educación; 3) trabajo; 4) legislación y justicia; 5) accesibilidad vistas a través varias dimensiones: barreras urbanísticas y arquitectónicas, transporte, comunicación e información y turismo; 6) deporte y cultura; 7) protección social; 8) participación y ciudadanía, y 9) monitoreo y evaluación.

Si bien esta agenda relaciona cada uno de los siete ejes con una política pública y 55 lineamientos de acción, no define metas ni indicadores. No obstante, aborda varios aspectos que precisan y enriquecen los marcos programáticos analizados; en particular, la referencia explícita al monitoreo y evaluación y la necesidad de mejorar la producción estadística nacional y sectorial

sobre la discapacidad. Estos aspectos han sido resumidos en el siguiente recuadro:

Cuadro 15. Agenda Nacional para la Inclusión Plena de Personas con Discapacidad (2016-2020)

EJE 3. TRABAJO	EJE 7. PROTECCIÓN SOCIAL	EJE 8. PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA	EJE 9. MONITOREO Y EVALUACIÓN
POLÍTICA PÚBLICA			
Promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, sin discriminación y en igualdad de derechos laborales	Garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en las políticas de protección social	Promover la participación social y política de las personas con discapacidad	Fortalecer la producción de estadísticas nacionales e investigaciones sobre discapacidad
LINEAMIENTOS			
Promover el cumplimiento de la cuota laboral en los sectores públicos y privados	Implementar el sistema único de valoración, certificación y registro continuo de la discapacidad	Fomentar una cultura de respeto hacia la igualdad de derechos y oportunidades de las personas con discapacidad	Formular indicadores de impacto y resultados para el seguimiento a la Estrategia Nacional de Desarrollo y la Agenda de Inclusión Plena, alineados con los ODS
Implementar sanciones al cumplimiento de la cuota laboral en instituciones públicas y privadas	Fomentar la inclusión y participación de las personas con discapacidad en los programas, planes y proyectos de protección social, particularmente aquellas en condición de indigencia y abandono.	Garantizar la participación efectiva y elegibilidad de las personas con discapacidad en los procesos y espacios electorales	Incorporar variables sobre discapacidad en las principales encuestas nacionales
Promover la formación técnico-profesional de las personas con discapacidad	Implementar un sistema de información unificado de beneficiarios de los programas sociales y de seguridad social	Propiciar la participación de las personas con discapacidad y sus familias, en la toma de decisiones sobre políticas públicas nacionales y locales	Incentivar la realización de investigaciones y estudios especializados sobre discapacidad y temáticas relacionadas
Fortalecer los registros administrativos sobre empleo e inserción laboral de personas con discapacidad con cobertura nacional	Impulsar el acceso a una vivienda digna para personas con discapacidad en situación de pobreza	Fortalecer el movimiento asociativo de y para personas con discapacidad y sus familias en todo el territorio nacional	
Promover y apoyar modelos de economía asociativa y el autoempleo de las personas con discapacidad	Implementar un sistema de compensación en hogares en pobreza extrema por tener personas con discapacidad		
Promover la implementación de ajustes razonables en los entornos laborales de las personas con discapacidad	Ampliar la cobertura de pensiones solidarias por discapacidad a personas en condición de pobreza		

Fuente: Agenda Nacional para la Inclusión Plena de Personas con Discapacidad.

No se identificó un informe de resultados consolidado.

6.2 La respuesta nacional de los garantes de derechos por obligación

Si bien los resultados consolidados de las propuestas de los principales instrumentos programáticos no han estado disponibles, el análisis de la respuesta nacional a partir de testimonios y las memorias institucionales y otros insumos de las instituciones involucradas ha permitido identificar un tejido social denso, donde participan numerosos actores que desde el enfoque de Derechos Humanos (DDHH) se reconocen como garantes de derechos, de dos tipos: actores de las instituciones públicas, *-garantes por obligación-* así como actores de la sociedad civil y del sector empresarial privado *-garantes por responsabilidad-* promoviendo iniciativas de inclusión de las personas con discapacidad al empleo, así como otras iniciativas vinculadas a ellas, ya sea como actores y/o como beneficiarias de estas iniciativas en desarrollo a nivel nacional y local. Se identificaron, por igual, los aportes de agencias de cooperación internacional, otro tipo de garantes por responsabilidad que están apoyando este tema en el país, a saber, agencias del Sistema de Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), auspiciador de este estudio.

Dado que el objetivo de este informe ha sido analizar la exclusión laboral de las personas con discapacidad, el foco del levantamiento de información ha sido el análisis de esta exclusión y de factores que pueden incidir a favor o en contra de la misma, así como la respuesta nacional para abordarla a partir de sus principales herramienta programáticas, que como se ha visto, requiere de un sistema de monitoreo y evaluación, que dé cuenta de resultados medibles en función de las metas y líneas de tiempo establecidas.

6.2.1 Iniciativas del Consejo Nacional de Discapacidad

En este acápite se describe el accionar del CONADIS relacionado directa o indirectamente con la inserción laboral de las personas con discapacidad y con los diferentes factores que pueden determinar su mayor o menor posibilidad de acceder a la fuerza de trabajo. También se incluyen temas identificados como rezagados que, por su relevancia, deben ser abordados.

Todos los testimonios recabados son unánimes en que el CONADIS realiza su trabajo de coordinación y articulación con los involucrados que desarrollan iniciativas en el tema de la discapacidad, sean las propias personas con discapacidad, los familiares a cargo de su cuidado y los representantes de organizaciones de la sociedad civil, empresas e instituciones gubernamentales, la academia y las agencias de cooperación internacional contactadas para este estudio. Al respecto, muchas de estas iniciativas se realizan a partir de convenios interinstitucionales, aunque al momento de realización de este estudio no se dispuso de informes específicos sobre los avances o resultados de su implementación.

Las numerosas iniciativas desarrolladas bajo el liderazgo del CONADIS, ya sea directamente o mediante canalización y/o articulación con otras instituciones garantes de derechos se presentan a continuación como responsabilidades específicas de su rol rector.

a. Iniciativas dirigidas a la inclusión laboral de la población con discapacidad

Las iniciativas específicas puestas en marcha por el CONADIS para afrontar la situación de exclusión laboral de la población con discapacidad de República Dominicana están enmarcadas en la estrategia integral sobre inclusión laboral. Como se puede observar en el siguiente cuadro, estas iniciativas corresponden a la asesoría y acompañamiento de instituciones públicas y empresas privadas, al fomento del emprendimiento, a la coordinación interinstitucional e intersectorial, a la formación para el trabajo y a la asistencia legal.

Cuadro 16. Iniciativas del CONADIS relacionadas directamente con la inclusión laboral de la población con discapacidad

Iniciativa	Descripción
Servicio de asesoría y acompañamiento para instituciones públicas y en empresas privadas	<p>El objetivo de este servicio es brindar las herramientas necesarias para impulsar el cumplimiento de la cuota laboral de personas con discapacidad establecida por la Ley 5-13.</p> <p>Como parte de este servicio, el CONADIS facilita el taller: “Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad desde un Enfoque de Derechos”, destinado, principalmente, para los gestores de capital humano, que inciden en los procesos de reclutamiento y selección de personal, así como a los directivos de las áreas técnicas y administrativas y supervisores solicitantes del personal a contratar. Por lo general también incluye el taller “Trato Digno y Terminología correcta hacia las Personas con Discapacidad”, dirigido a todo el personal de las instituciones y empresas, de manera que se pueda generar un ambiente laboral propicio e inclusivo para el desarrollo del personal con discapacidad a contratar.</p> <p>Asimismo, se incluye la revisión de políticas y procesos internos a fin de asegurar que incluyan el enfoque de discapacidad desde el paradigma de derechos.</p> <p>En este servicio también se contempla el levantamiento de barreras arquitectónicas para garantizar la accesibilidad en los entornos laborales.</p> <p>Finalmente, el CONADIS apoya a las empresas públicas y privadas a través de la canalización y remisión de perfiles de posibles candidatos para cubrir las vacantes y avanzar en el cumplimiento de la cuota laboral de personas con discapacidad.</p>
Programa de Emprendimiento para la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad	<p>1. Fomento de oportunidades para el autoempleo e independencia económica de las personas con discapacidad y fomento del desarrollo local, a través de emprendimientos sociales. Con este proyecto se busca apoyar el inicio de las operaciones de sus negocios para que sean económicamente independientes. Para ello se dotará de capital en especie a grupos de personas con discapacidad asociadas formalmente, que tengan la voluntad de emprender. Asimismo, se les brinda acompañamiento técnico y capacitaciones en administración, contabilidad, y uso de las tecnologías y redes sociales como estrategias de mercadeo.</p> <p>2. Programa “Bazares Itinerantes”, diseñado para el fomento del autoempleo, el talento y emprendimiento de las personas con discapacidad a través de la fabricación y comercialización de artesanías y productos de uso común. Este programa incluye formación a los artesanos en temas de negocios, liderazgo y administración a fin de fortalecer sus habilidades para insertarse en el mercado productivo y generar sus ingresos de manera independiente.</p> <p>Son espacios en los que también se busca generar conciencia del público en general sobre las capacidades de esta población e incidir en el tránsito de los paradigmas médico y asistencial, todavía existentes, hacia el paradigma de derechos.</p> <p>3. Provisión de insumos para contribuir al desarrollo de iniciativas de emprendimiento realizadas por personas con discapacidad.</p>

Iniciativa	Descripción
Inclusión laboral: incidencia y regulación	<p>El CONADIS coordina con el Ministerio de Trabajo (MT) y el Ministerio de Administración Pública (MAP) en relación a lo establecido en el Reglamento de Aplicación de la Ley 5-13, sobre las políticas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Esto supone acciones para: (i) actualizar los sistemas regulares de gestión de personal a fin de identificar al personal con discapacidad y fortalecer los registros administrativos, (ii) emisión de resoluciones institucionales para instruir formalmente a instituciones públicas y empresas privadas al cumplimiento progresivo de la cuota laboral, (iii) la actualización o creación de políticas y procesos internos para supervisar el cumplimiento de la cuota por parte del MT y el MAP, en coordinación con el CONADIS.</p> <p>Por otro lado, el CONADIS ha encaminado iniciativas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) La capacitación de los inspectores del Ministerio de Trabajo a fin de crear las bases para orientar, motivar y supervisar a las empresas privadas para el cumplimiento de la cuota laboral establecida por la Ley 5-13. (ii) La construcción de dos guías prácticas para la inclusión laboral, una dirigida a empleadores tanto del sector público como del privado y la otra dirigida a la población con discapacidad en edad de trabajar que se encuentra desempleada. <p>Estas iniciativas se enmarcan dentro del <u>Proyecto Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad</u>, en el que colaboran estrechamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el MT y el CONADIS.</p>
Formación para el trabajo	<p>El CONADIS realiza coordinaciones con el INFOTEP y distintas universidades para hacer inclusivas las ofertas de formación técnico profesional y de educación superior. El INFOTEP ha modificado su oferta de capacitación en la que se han incluido temas demandados por la población con discapacidad para su inserción laboral.</p> <p>A raíz de estas coordinaciones y con el apoyo técnico del CONADIS, entidades de educación superior, como la Universidad del Caribe (UNICARIBE), la Universidad Iberoamericana (UNIBE) y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) han realizado ajustes razonables adecuados para garantizar el acceso y permanencia de estudiantes con discapacidad. Cabe resaltar que esta última ha desarrollado una oferta de carreras técnicas inclusivas con una duración de dos años.</p>
Asistencia legal	<p>Asistencia legal a las personas con discapacidad sobre vulneración de derechos asociados al ámbito laboral por motivo de discapacidad.</p>

Fuente: Elaboración propia.

b. Otras iniciativas relacionadas indirectamente con la inclusión laboral

Otras iniciativas del CONADIS relacionadas con la canalización del acceso a servicios públicos, la accesibilidad, la sensibilización contra el estigma y la discriminación, así como la participación social mediante la promoción de la asociatividad han sido sistematizadas y clasificadas en cuatro temas: 1. acceso a determinados servicios públicos con el apoyo de CONADIS (identificación personal, salud y seguridad social y educación); 2. accesibilidad en sus diferentes dimensiones; 3. sensibilización y formación contra el estigma y la discriminación; 4. participación social mediante la asociatividad y la inclusión familiar, grupal, institucional y comunitaria.

Si bien, a primera vista la mayoría de las iniciativas y actividades reseñadas no están relacionadas directamente con la inclusión laboral, están interrelacionadas por múltiples vías, en consonancia con el marco conceptual de referencia, tal y como se muestra en el capítulo 4. Estas iniciativas se detallan a continuación:

Cuadro 17. Iniciativas del CONADIS relacionadas *indirectamente* con la inclusión laboral de la población con discapacidad

Acceso a servicios públicos			Accesibilidad en sus diferentes dimensiones	Sensibilización y formación contra el estigma y la discriminación	Participación Social mediante la asociatividad e inclusión individual, familiar, grupal, institucional y comunitaria
Documentación personal	Salud y Seguridad Social	Educación y formación en todos sus niveles			
Canalización del acceso a cédulas de identidad y a declaraciones tardías de nacimiento con la Junta Central Electoral.	Canalización del acceso al Seguro Nacional de Salud.	CONADIS forma parte de la Comisión Interinstitucional de Inclusión Educativa y se está apoyando la captación de niños/as, adolescentes y adultos con discapacidad que no asisten a la escuela para su canalización hacia el Plan Nacional de Alfabetización y/o en la escuela regular, según compete.	Servicios de evaluación y asignación de dispositivos de apoyo para una mayor movilidad y canalización de solicitudes de exoneración de los impuestos de importación de estos dispositivos vía la DGII (emisión de certificaciones de no objeción a la exoneración de impuestos).	Puesta en marcha y desarrollo de la identificación de iniciativas inclusivas de las personas con discapacidad y su reconocimiento a través del Sello RD Incluye con la colaboración del PNUD.	Fortalecimiento y habilitación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con discapacidad.
Valoración y certificación de la discapacidad, a través del cuestionario WHODAS 2.0 de la Organización Mundial de la Salud, hasta tanto el país disponga de un Sistema Nacional de Valoración, Certificación y Registro Continuode la Discapacidad basado en la CIF, tal como lo establece la Ley 5-13.	Canalización a servicios de salud y rehabilitación.	Acuerdo con Unicaribe para incluir a bachilleres con discapacidad en la educación universitaria vía becas otorgadas por esta institución.	Elaboración de normativas nacionales para la accesibilidad universal y diseño con INDOCAL y CODOCA sobre accesibilidad al medio físico, proyectos sin barreras arquitectónicas, requisitos de rotulación y señalización para el tránsito peatonal en el espacio urbano y rural. Asimismo, normativas para la accesibilidad a la comunicación vía las TIC y turismo accesible que aborda también dimensiones de acceso laboral al sector.	Puesta en marcha de los talleres “Atrévete a ponerte en mi lugar” con el apoyo de la Fundación Pro-Bien.	Integración a las Jornadas de Inclusión Social de la DIGEPEP para canalizar las necesidades de acceso a servicios públicos de las personas con discapacidad.
	Canalización del acceso a pensiones por discapacidad.	Acuerdo con CENAPEC para becar a estudiantes de nivel medio.	Inspección de accesibilidad universal en espacios públicos.	Puesta en marcha de los talleres “Trato Digno” y “Terminología Correcta”.	Movilización de las personas con discapacidad y sus comunidades a través de la actividad “Saliendo del Escondite”.

Acceso a servicios públicos			Accesibilidad en sus diferentes dimensiones	Sensibilización y formación contra el estigma y la discriminación	Participación Social mediante la asociatividad e inclusión individual, familiar, grupal, institucional y comunitaria
Documentación personal	Salud y Seguridad Social	Educación y formación en todos sus niveles			
	Resolución de la Presidencia para la integración de CONADIS/SNS en la organización y gestión del Centro de Desarrollo para personas con Discapacidad Ciudad Juan Bosch, a partir de una metodología de desarrollo inclusivo basado en la comunidad que enfatice la inclusión social y la reinserción productiva de personas con discapacidad adquirida.	Formación a niños, adolescentes y adultos en Vida Independiente para romper con barreras físicas y actitudinales.	Promoción de la formación en lengua de señas y la creación conjunta, en curso, de un diccionario de lengua de señas dominicano con carácter oficial en conjunto con la Asociación Nacional de Sordos (ANSORDO) y de la Dirección de Educación Especial del MINERD.	Puesta en marcha del programa "Vida Independiente RD", que incluye capacitación en técnicas para uso de dispositivos de apoyo (sillas de ruedas) y la realización de actividades de la vida diaria. Incluye la promoción del disfrute de derechos y la participación social.	Canalización de la participación en actividades deportivas, recreativas y culturales a nivel nacional y municipal, las cuales juegan un rol esencial en las iniciativas de base comunitaria.
	Realización de actividades previas para sentar la base para el diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Valoración, Certificación y Registro Continuo, basado en la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud (CIF) en coordinación con el SDSS, con apoyo del BID.	Formación en desarrollo inclusivo con base comunitaria .	Proyecto de resolución para la inclusión de los criterios de accesibilidad universal en el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas para que incluya a las personas con discapacidad.		

Acceso a servicios públicos			Accesibilidad en sus diferentes dimensiones	Sensibilización y formación contra el estigma y la discriminación	Participación Social mediante la asociatividad e inclusión individual, familiar, grupal, institucional y comunitaria
Documentación personal	Salud y Seguridad Social	Educación y formación en todos sus niveles			
			Diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Accesibilidad (SINAC) para la formación, evaluación y certificación de las condiciones de accesibilidad.		Apoyo a la habilitación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la discapacidad, mediante la creación de una comisión mixta de trabajo y la elaboración y aprobación de la Norma de Habilidadación de las Asociaciones sin Fines de Lucro de y para personas con discapacidad, así oferta de capacitación en materia técnica y administrativas de gestión institucional.
					Promoción de la participación de las personas con discapacidad en su territorio a través de actividades de asesoría y desensibilización a instituciones públicas y privadas a nivel nacional, cuyo objetivo es hacer avanzar en la inclusión plena de derechos y oportunidades, eliminando la discriminación y la erradicación de la cultura asistencialista.
					Actividades municipales para impulsar la Agenda Municipal de Desarrollo Inclusivo, con una cobertura de más de 25 municipios al 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias institucionales del CONADIS.

Este recuento panorámico muestra que el CONADIS dispone de una visión global y de varias estrategias articuladas que convergen en facilitar la inserción laboral, cuya implementación abarca la integralidad de los dominios de acción social de las personas con discapacidad en concordancia con su marco normativo.

6.2.2 Iniciativas de otros actores gubernamentales garantes de derechos

Otros **organismos públicos garantes de los derechos de las personas con discapacidad**, además del CONADIS, participantes en las reuniones grupales y/o suministradores de información documental para este estudio son los ministerios de Trabajo (MT), Salud (MSP), Educación (MINERD), Educación Superior (MESCYT), Administración Pública (MAP), Industria y Comercio y Mipymes (MIC), el Programa Progresando con Solidaridad del Gabinete de Políticas Sociales (PROSOLI), así como el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), el Banco Central (BCRD) y la Oficina Nacional de Estadística (ONE). Algunos informantes clave que no participaron en las entrevistas grupales fueron abordados bilateralmente y/o a través de petición de información vía sus departamentos de Transparencia.⁵⁵

La respuesta de estos garantes ha sido más tímida a nivel de sus iniciativas, sobre todo aquellos organismos de nivel ministerial. Si bien afirman que conocen la cuota del 5% que les compete y que se ha estado incluyendo esta población al trabajo institucional, reportan que no disponen de políticas explícitas de inserción laboral de las personas con discapacidad en sus instituciones. No disponen de cifras estadísticas para verificar si su volumen cumple con la cuota establecida. Esta pobre respuesta es preocupante en instituciones que como el MAP y el MT están llamadas a definir las bases para el cumplimiento de la cuota.

Por otra parte, las referidas instituciones muestran una importante debilidad en la producción de estadísticas sectoriales sobre la inclusión laboral de las personas con discapacidad, así como los servicios conexos que ofertan a esta población y que contribuye directa o indirectamente a su inserción en el empleo/trabajo, cuya fuente fundamental son sus registros administrativos explotados estadísticamente. Sin embargo, los registros de los ministerios de Trabajo (MT), Salud Pública (MSP), Educación (MINERD), Administración Pública (MAP), Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT) y de Industria, Comercio y MIPYMES (MICM) no integran o no desagregan sus estadísticas sobre la población con discapacidad.⁵⁶

En particular, el Sistema de Registro Laboral (SIRLA) del Ministerio de Trabajo reporta que tiene en planes la inclusión de la variable discapacidad en el registro de acceso en línea de la empleomanía de las empresas.⁵⁷ Por otra parte, la bolsa de empleos del Ministerio de Trabajo, ¡EmpléateYa!, dispone de información acerca de unas 1,260 personas con discapacidad que están en búsqueda de empleo, según se nos informó. No obstante, esta información no ha sido analizada por imposibilidad de acceder a la misma a través de su página electrónica institucional.

En el *Ministerio de Educación* se han registrado avances normativos y reorganizativos en materia de inclusión educativa de las personas con discapacidad a la educación regular, así como en la especial, de importancia trascendental para aumentar las posibilidades de una mayor inserción laboral futura. Sin embargo, actualmente está reservada a personas con discapacidad severa y/o múltiple, a través de las órdenes departamentales citadas en el marco jurídico. También se destaca la dotación de competencias docentes en educación especial. Empero, no fue posible tener acceso a las estadísticas solicitadas sobre matriculación desagregada por personas con y sin discapacidad para analizar las brechas, en particular sobre la educación media y la educación técnico-profesional, relacionadas directamente con mayores posibilidades de emplearse. Otra iniciativa de relevancia es la creación del Departamento de Infraestructura Inclusiva a través de la Ordenanza 02-2017. Otros testimonios mencionan que el personal de

⁵⁵ Entre estos están BC, ONE, MEPYD, MINERD, MAP y el responsable del tema en el MT, quien envió un sustituto a la reunión y, además, fue contactado directamente.

⁵⁶ Demandas específicas al MINERD sin respuesta y la MESCYT informó que no levanta esa información.

⁵⁷ El CONADIS ha hecho demandas explícitas al MT sobre la necesidad de esta medición.

los Centros de Atención a la Diversidad (CAD) visitan las escuelas, acompañan a los docentes desarrollando estrategias para trabajo en el aula e imparten charlas de sensibilización para la comunidad educativa, pero no están llegando a todas las regionales ni distritos educativos.

Participantes del *Ministerio de Salud* han informado que el Sistema Nacional de Salud (SNS) está trabajando en la integración de áreas de rehabilitación en algunos hospitales para atender a la población con discapacidad, pero no disponen de estadísticas al respecto.

Por su parte el *Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES*, si bien apoya el emprendimiento económico y la creación de pequeñas empresas, no dispone de directrices para focalizar iniciativas en favor de las personas con discapacidad.

El *Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)*, a través del Programa Progresando con Solidaridad, desarrolla programas sociales con transferencias monetarias que incluyen a las familias pobres y en particular aquellas con personas con discapacidad. Actualmente está desarrollando programas de formación laboral en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y emprendimiento económico con participación de personas con discapacidad de estas familias, a través de los Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC) y de los Centros de Capacitación y Producción (CCP).

Otras iniciativas del GCPS apuntan a la eliminación de barreras físicas y de sensibilización contra la discriminación de las personas con discapacidad a nivel de los centros y de las comunidades donde están ubicados. De esta forma, se combatirían algunos de los obstáculos que dificultan el acceso al trabajo a las personas con discapacidad, sobre todo al formal. Estas iniciativas se están desarrollando a través de la colaboración interinstitucional con el CONADIS, en el marco de la Agenda Nacional para la Inclusión Plena.

El *Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)* del Sistema de Protección Social del Gabinete,⁵⁸ responsable de la caracterización socioeconómica de la población para la identificación de las personas pobres o indigentes, elegibles como beneficiarios de los programas sociales en curso, incluye la identificación de las personas con discapacidad en el Estudio Socioeconómico de los Hogares (preguntas 57, 58 y 59 del formulario). Este sistema levanta información de más del 80% de la población nacional (más de 8 millones de personas) y en su relevamiento de información para el 2018 ha introducido innovaciones para mejorar la medición de la discapacidad, siguiendo los lineamientos del Grupo de Washington,⁵⁹ lo que permitirá disponer de más y mejor información sobre la población con discapacidad, comparable con la población casi total.

Asimismo, el SIUBEN informó que ha integrado el criterio de condición de discapacidad en la medición de la pobreza multidimensional, empero no fue posible tener acceso a la evidencia documental sobre estos nuevos aportes. Representa la posibilidad de disponer de una clasificación de la población con discapacidad en función de su nivel de bienestar y las brechas según los criterios de no pobre, pobre e indigente. Su disponibilidad permitirá disponer de evidencias sobre la vinculación entre discapacidad y pobreza que, según las evidencias internacionales están fuertemente relacionadas.⁶⁰ Toda esta información será de gran relevancia para que los agentes involucrados en la atención de la discapacidad puedan comparar y evaluar sus mediciones.

⁵⁸ Esta instancia forma parte de la Red de Protección Social de la Población en Situación de Pobreza e Indigencia, integrada además por PROSOLI, CTC –ya citados– y ADESS, esta última es responsable de la transferencia de subsidios sociales condicionados a las poblaciones beneficiarias.

⁵⁹ Consultable en: <http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/12/WG-Document-2-The-Washington-Group-Short-Set-on-Functioning.pdf>

⁶⁰ Morgon Banks, Lena y Polack Sarah. 2014. *The Economic Costs of Exclusion and Gains of Inclusion of People with Disabilities. Evidence from Low and Middle Income Countries*. International Centre for Evidence in Disability, London School of Hygiene & Tropical Medicine. Londres.

La *Oficina Nacional de Estadística* mide la discapacidad a través de los censos nacionales de población y vivienda y de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR). Estos datos han sido explotados de manera muy parcial a nivel censal y ha sido necesario su procesamiento para el presente estudio, utilizando el mismo algoritmo de cálculo que en la población total. Los datos relevados por la ENHOGAR 2013 contienen un mayor nivel de riqueza informativa, aunque todavía requiere la normalización de la medición de algunas variables y un aumento del tamaño de la muestra para poder establecer perfiles diferenciados con relación a la población general y, por demás, no dispone de una periodicidad establecida para la actualización de esta información sobre discapacidad.

El Banco Central, responsable del levantamiento bianual de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, no incluye la variable discapacidad.

Una mención particular requiere el *Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP)*, que si bien reconoce que debe focalizar, de manera explícita, iniciativas para una mayor inclusión de la población con discapacidad a la formación para el trabajo, ha recalado la relevancia de esta capacitación como un requisito para poder hacer avanzar hacia su inclusión social y económica plena en la sociedad dominicana. Asimismo, destacó el rol que juega la asociatividad de las personas con discapacidad, principalmente jóvenes, en su acceso y rendimiento en la formación laboral, compartiendo su experiencia y conocimientos sobre el nivel de aprovechamiento y empoderamiento de estas personas en los aprendizajes técnico-profesionales, mucho menos notables que entre aquellas no asociadas.

Por último, también se han identificado iniciativas de sensibilización del personal de los ministerios para mejorar la comprensión y trato de las personas con discapacidad, así como iniciativas de accesibilidad y, en menor medida, en la acomodación del espacio físico mediante la eliminación de barreras y la implementación de ajustes razonables en los espacios de trabajo.

6.3 La respuesta nacional de garantes de derechos por responsabilidad

Los actores de la sociedad civil—organizaciones y academias—y empresas privadas, se consideran como garantes de derechos por responsabilidad, desde la perspectiva del Desarrollo Humano, por cuanto asumen compromisos con la sociedad y con el Estado en favor del cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad y su participación en todas las esferas del quehacer social. Estos actores también son abordados a través de sus aportes a la respuesta nacional. Se incluyen en este acápite a las agencias de cooperación internacional, cuya articulación de su trabajo con el CONADIS ha sido reconocida por unanimidad.

6.3.1 Iniciativas de organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con las personas con discapacidad que han suministrado información para este estudio son la Asociación de Personas con Discapacidad Físico-Motora (ASODIFIMO), el Círculo de Mujeres con Discapacidad (CIMUDIS), la Fundación Dominicana de Ciegos (FUDCI), la Asociación Pro-Educación de los Sordomudos (APES), la Fundación Dominicana de Trastorno Afectivo Bipolar (FUNDOTAB) y la Asociación Dominicana de

Rehabilitación (ADR). Otras informaciones recabadas refieren a iniciativas de la Fundación Gissell Eusebio Life Transformer, al Patronato Nacional de Ciegos y a la Fundación Nido de Ángeles; asimismo sobre Best Buddies República Dominicana, y la Red Iberoamericana de Entidades de Personas con Discapacidad Física, iniciativas internacionales con oficinas en el país.

Todas estas organizaciones reportan que están desarrollando iniciativas para la inserción laboral que abarcan actividades para la promoción de la inclusión al mercado laboral público⁶¹ y privado y al emprendimiento de las personas con discapacidad, así como la inclusión de sus propios asociados con discapacidad en el trabajo de gestión institucional integrado por equipos mixtos, muchos de ellos de nivel técnico y profesional que ocupan cargos medios, directivos y docentes. Algunos casos destacados son la creación de un *Centro de Masajes* del Patronato Nacional de Ciegos, cuyo personal especializado en terapia física y masajes está integrado por personas con discapacidad visual; por demás, esta iniciativa ha propiciado las modalidades de oferta domiciliaria y oferta a través de centros de masajes propios. También la creación de los *Talleres Protegidos de Manufactura*⁶² para trabajar en la producción de mercancías para empresas privadas que suministran la materia prima, implementados por la ADR y ASODIFIMO.

Varias organizaciones de la sociedad civil entrevistadas que trabajan el tema de la discapacidad psicosocial e intelectual, así como parálisis cerebral, tales como la Fundación Internacional BestBuddies, Nido para Ángeles y la Fundación Dominicana de Trastorno Afectivo Bipolar, reconocen que el acceso al trabajo de este segmento poblacional es particularmente difícil. Al respecto, señalan que son quienes presentan más dificultades, pues requiere en muchos casos, adaptar sus competencias a perfiles laborales específicos, así como de acompañamiento o apoyo individual.

De igual manera, personas con discapacidad de origen psicosocial, específicamente con trastorno bipolar, refirieron la necesidad y las limitaciones de contar con la medicación continua y complementaria que requieren para su estabilidad, y así posibilitar su acceso y permanencia en el trabajo. Informan que actualmente dichas necesidades no son cubiertas por los seguros de salud y que el MSP ya no está proveyendo estos medicamentos.

En general, las indicadas instituciones de la sociedad civil también articulan sus actividades de inserción laboral vía la oferta de capacitación para el trabajo, así como a través de la participación y colaboración con ferias de empleos. Algunas de las iniciativas se presentan en el cuadro a continuación:

⁶¹ Sobre todo en ministerios, tales como Educación, Deportes, Agricultura, Salud Pública, Trabajo, según testimonios.

⁶² También denominado Talleres Ocupacionales o Enclave Laboral.

Cuadro 18. Listado de organizaciones de la sociedad civil testigos clave del estudio que desarrollan iniciativas de inserción laboral

NOMBRE INSTITUCIÓN	OBJETIVO
Best Buddies RD	Fundación internacional que busca la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad intelectual a través de lazos de amistad entre personas con y sin discapacidad. Su trabajo se desarrolla a través de los componentes de inclusión laboral, concientización e inserción social
Círculo de Mujeres con Discapacidad (CIMUDIS)	Se fundó en el año 1998 para promover el liderazgo, la participación e igualdad a favor de las mujeres con discapacidad. Con presencia en todo el país y más de 450 socias, CIMUDIS lucha cada día por que las mujeres con discapacidad estén plenamente incluidas en la sociedad dominicana. Busca la igualdad en la inclusión en la educación, el trabajo y la salud, además de participar en espacios políticos para influir sobre la legislación del país.
La Red Dominicana	Se trata de una unión de organizaciones de personas con discapacidad físico-motora, con la particularidad de que son las propias personas con discapacidad las que forman dichas organizaciones. Sus integrantes son ASODIFIMO y CIMUDIS.
Fundación Nido para Ángeles	Fundada en el año 2007, surgió por iniciativa de un grupo de padres y madres de niños, niñas y jóvenes con parálisis cerebral. Su objetivo de prestar un servicio terapéutico e integral a esta población. Desde entonces la fundación ha tenido como meta sensibilizar y educar a la población sobre las características y condiciones de estos niños, niñas y jóvenes ya que constituyen un grupo poblacional particularmente vulnerable en el contexto de las comunidades de escasos recursos económicos de República Dominicana.
Fundación Dominicana de Ciegos, Inc. (FUDCI)	Funge como entidad poseedora y generadora de conocimiento, de material fisiológico y de tecnología especializada para la atención educativa, la rehabilitación y el desarrollo económico de la población ciega y con baja visión. Asimismo, es un ente asesor de las entidades prestadoras de servicios nacionales y territoriales, públicas y privadas para el mejoramiento del capital social de las personas con discapacidad visual.
Asociación Pro-Educación de los Sordomudos, Inc. (APES)	Su meta sensibilizar y educar a la población sobre las características y condiciones de niños, niñas y jóvenes sordomudos(as), pues constituyen un grupo poblacional particularmente vulnerable en el contexto de las comunidades de escasos recursos económicos de República Dominicana. Su oferta de servicios parte de una propuesta estructurada que facilita a niños, niñas, jóvenes y sus familias tener en un mismo lugar todos los servicios terapéuticos y educativos que apoyan la habilitación, rehabilitación física y psicopedagógica desde una perspectiva de inclusión y garantía de derechos.
Fundación Dominicana de Trastorno Afectivo Bipolar (FUNDOTAB)	Creada para afrontar el desconocimiento sobre el trastorno afectivo bipolar y otras enfermedades mentales vía informar y difundir los avances científicos y conductuales. Sus servicios son: 1) concienciar a los pacientes, 2) fomentar acciones educativas, 3) promover cambios sociales y 4) orientar a las familias. Funge como una fuente de apoyo a las personas con este tipo de trastorno, familiares y amigos, facilitando información, herramientas y grupos de apoyo, con el objetivo de lograr una mejor calidad de vida para este segmento poblacional.
Asociación Dominicana de Rehabilitación (ADR)	Organización sin fines de lucro, pionera en la rehabilitación integral de personas con discapacidad física e intelectual, ya sea congénita o adquirida. Su misión es proporcionar el más eficiente servicio de rehabilitación para la atención integral a las personas con discapacidad física o intelectual, sin importar su condición socioeconómica. La ADR provee un servicio integral que incluye desde la rehabilitación física, hasta el desarrollo cognitivo. Actualmente ofrece servicios en 33 centros distribuidos en toda la geografía nacional, que se concentran en los programas especiales de: 1) Medicina Física y Rehabilitación y 2) Escuela de Educación Especial y Formación e Inserción laboral.
Fundación Quiéreme Como Soy	Es un movimiento para apadrinar instituciones que se dedican a proveer herramientas de inclusión a personas con discapacidad intelectual, mediante concientización, educación y colaboración para lograr su inclusión social.

NOMBRE INSTITUCIÓN	OBJETIVO
La Fundación Gissell Eusebio Life Transformer	La Fundación Gissell Eusebio Life Transformer impulsa, educa y promueve el desarrollo humano y la autonomía de personas con discapacidades físicas. Esta iniciativa tiene como fin buscar la empleabilidad de personas con discapacidad por sus competencias, y está dirigida a altos ejecutivos de empresas privadas, con el propósito de incluir en sus estrategias de responsabilidad social un eje que impulse la oferta de empleos con apoyo en sus empresas. El objetivo es colocar a estas personas en empresas privadas en posiciones competitivas, así como implementar programas de capacitación para la ocupación laboral y para formar emprendedores que permitan aprovechar el potencial de las personas con discapacidad para añadir valor a las empresas y conseguir sus objetivos de rentabilidad.
Asociación de Personas con Discapacidad Físico-Motora (ASODIFIMO)	Mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad físico-motora mediante su organización e inclusión plena, en el proceso de construcción de una sociedad justa y solidaria en donde se reconocen la diversidad humana, la igualdad de derechos y oportunidades para todos.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la mayoría de estas Asociaciones sin Fines de Lucro están desarrollando otras iniciativas para aumentar las posibilidades de acceso a la fuerza de trabajo, las cuales abordan varias dimensiones que facilitarían esta inserción, resumidas a continuación:

Cuadro 19. Iniciativas provenientes de las organizaciones de la sociedad civil

INICIATIVA	FINALIDAD
Promoción de la asociatividad de las personas con discapacidad.	Romper con el aislamiento social y la internalización de conductas limitadoras para un mayor empoderamiento personal.
Promoción de la asociatividad de las familias con personas con discapacidad.	Conocer y ejercer derechos y servicios disponibles para las personas con discapacidad y crear redes de apoyo y solidaridad. Reforzar su rol de apoyo y estímulo a sus miembros con discapacidad para el desarrollo de su autonomía personal y el acceso al trabajo remunerado en función de sus competencias.
Sensibilización y apoyo a empresas e instituciones para la contratación de personas con discapacidad.	Informar sobre las competencias de las personas con discapacidad para desterrar estereotipos y prejuicios laborales.
Promoción de la inserción o reinserción educativa, considerada como la premisa básica para el acceso a un trabajo digno.	Mediante tareas diversas tales como identificación de personas analfabetas y de desertores escolares y su canalización hacia su inserción o reinserción, asignación de becas y apoyos a familias con personas con discapacidad.
Oferta de servicios de salud y rehabilitación de las personas con discapacidad, en particular de aquellas que han adquirido la discapacidad en el curso de su vida.	Ofertar servicios de rehabilitación física a la par que servicios para la reinserción social y laboral.
Sensibilización a la población general a nivel nacional y comunitario.	Promover una nueva cultura inclusiva en ruptura con el estigma y la discriminación de que son objeto las personas con discapacidad, relacionadas con la desinformación y el miedo.

Fuente: Elaboración propia.

Un vacío de relevancia identificado es la escasa oferta de servicios de orientación e intermediación laboral para esta población, calificados como muy importantes por la bibliografía y por algunas informantes representantes de las empresas. Contar con estos servicios puede reducir las barreras que enfrentan las personas con discapacidad que buscan insertarse laboralmente, al apoyarles en la elaboración de perfiles personales y en su preparación para las entrevistas de trabajo, según las características de la demanda. Del mismo modo, estos servicios servirían de apoyo a las empresas para la identificación de los perfiles que requieren para ocupar vacantes específicas.

6.3.2 Iniciativas de la academia

Las informaciones del aporte de las academias han sido relevadas a través de una reunión grupal con la Universidad Iberoamericana (UNIBE), la Universidad del Caribe (UNICARIBE), la Universidad Pedro Henríquez Ureña (UNPHU) y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), así como a través del llenado de una matriz y de una guía. Las iniciativas de cada universidad tienen similitudes y diferencias y se presentan con detalles en anexo.

En tal sentido, es muy relevante el trabajo que está realizando de manera particular UNIBE, en el marco de la Cátedra de UNESCO para la inclusión de las personas con discapacidad,⁶³ a través de la *articulación de iniciativas docentes de extensión universitaria*⁶⁴ que incluye la *inclusión laboral*, así como accesibilidad física y una intensa labor en la promoción de cambios actitudinales en favor del respeto por las diferencias.

Asimismo, la PUCMM destaca que a pesar de no disponer de una política de becas ni de inclusión laboral de las personas con discapacidad, ofrece ayudas a estudiantes con discapacidad y también los contrata. Ha detallado las innovaciones que se están introduciendo a nivel de la docencia y de las actividades de extensión universitaria, así como en la mejora de la accesibilidad, donde destaca la inclusión de la condición de discapacidad en el formulario de admisión, que permitirá disponer de estadísticas sobre matriculación desagregadas para las personas con y sin discapacidad.

De las informaciones sobre UNICARIBE, es destacable su importante programa de *acceso financiero*, al ofertar becas con cobertura total para estudiantes con discapacidad, las intervenciones específicas para la formación docente en discapacidades específicas, así como la promoción de la accesibilidad no solo física, también para hacer posible que estudiantes con discapacidad visual puedan leer los textos universitarios. A nivel de las actividades de extensión universitaria, también presenta acompañamiento a los estudiantes con discapacidad, así como una encuesta sobre sus niveles de satisfacción.

Por último, las informaciones suministradas por la UNPHU destacan las actividades de docencia sobre educación especial así como varias actividades de extensión universitaria y accesibilidad y cambios actitudinales hacia las personas con discapacidad.

Puede afirmarse que la respuesta del sector académico en favor de la docencia, la extensión universitaria, cambios actitudinales y la accesibilidad en sus dimensiones físicas, comunicacionales y –en menor medida– financiera en relación con la población en condición de discapacidad es muy relevante y variada en las academias del sector privado. Esta contribución impacta indudablemente sobre uno de los principales determinantes del acceso laboral de las personas con discapacidad, que es el nivel educativo. Por ende, debe haber mayor visibilización de sus prácticas inclusivas, cuyo impacto puede ser de gran alcance.

⁶³ La cátedra de la UNESCO merece destacarse como una estrategia en favor de la población con discapacidad de forma integral e integrada a todo el quehacer institucional universitario.

⁶⁴ La extensión es una actividad universitaria en la que se enfatiza la relación de la universidad con la comunidad en la que está inmersa.

6.3.3 Iniciativas de las empresas

Actores empresariales que han contratado a personas con discapacidad, tales como Altice, Banreservas, la Cervecería Nacional Dominicana, el Grupo Universal y la Asociación Popular de Ahorros y Préstamos (APAP) han dado testimonios de sus experiencias en el marco del cumplimiento de la responsabilidad social de estas empresas.

Todos conocen la Ley 5-13 y la cuota de un 2% de personas con discapacidad que corresponde contratar al sector privado y la entienden como una discriminación positiva que no tiene que restringirse al cumplimiento de este mínimo. Reconocen la importancia de la inserción laboral de esta población y dicen que los principales obstáculos vienen sobre todo desde las barreras que impone la sociedad y, de manera particular, de las propias barreras de la organización del trabajo no siempre accesible.

Todas las empresas consultadas están trabajando, en mayor o menor medida, en la eliminación de las barreras actitudinales y físicas, cuya eliminación es necesaria para la permanencia de las personas con discapacidad en sus puestos de trabajo. Refieren avances notables en APAP y el Banreservas, quienes están incluyendo sus sucursales en este proceso. Asimismo, se han identificado iniciativas para afrontar las barreras comunicacionales, a través de la formación del personal en lengua de señas, y las visuales a través del uso de un programa informático.

Si bien la gran mayoría de las empresas entrevistadas no dispone de una política en favor de la contratación de las personas con discapacidad específicamente, todas están trabajando en la implementación de políticas inclusivas, redefiniendo en sus criterios de selección la inclusión de estas personas de manera explícita. Asimismo, se han estado modificando los procesos de reclutamiento y selección de personal, mediante procedimientos que garanticen la igualdad de oportunidades para esta población.

La Asociación Popular de Ahorros y Préstamos (APAP) hace de figura relevante, pues es pionera en la inclusión de las personas con discapacidad y dispone de una política explícita para su contratación, que incluye sensibilización a sus colaboradores, tecnología informática –con el apoyo de la fundación de ciegos– para disponer de un programa informático (lector de pantalla) que permite leer y escribir a personas con discapacidad visual. También se ha capacitado a sus colaboradores en lengua de señas y está desarrollando un programa de pasantías temporales para personas con discapacidad; esta empresa ha dado apoyo a la organización de ferias de empleos dirigidas a esta población. A nivel organizacional, disponen de asistencia psicológica de apoyo para todo el personal, así como sanciones para el maltrato laboral.

El empresariado consultado ha insistido en la necesidad de trabajar en la inserción y reinserción educativa de la población con discapacidad, pues deben disponer de las competencias que exige el mercado de trabajo para ser contratadas, ya que la productividad es el principio que rige sus empresas y este es obligatorio, aun en el marco de la responsabilidad social de la empresa. Una de las personas participantes recalcó que la contratación de estas personas:

“[...] no es un obra de caridad, debe cumplir con el perfil de competencias requerido”.

En este mismo sentido, una de las empresas participantes está desarrollando un programa de apoyo al personal que tiene a su cargo algún hijo o hija con discapacidad, para garantizar su asistencia a la escuela. Al respecto, hay consenso de la necesidad de que la formación escolar debe empezar desde la primera infancia para todas las personas y sobre todo para aquellas con discapacidad.

Otro tema de relevancia que ha sido abordado en la reunión con los representantes de las empresas es el trabajo contra el estigma asociado a la discapacidad, para lo cual disponen de programas de sensibilización para sus colaboradores de todos los niveles, incluyendo a sus directivos y supervisores, quienes pueden mostrar reticencias a su contratación por razones de productividad. Al respecto, un estudio levantado por una de estas entidades para medir desempeño mostró que las personas con discapacidad tenían un mayor rendimiento. Una de las empresas destacó cómo el cambio de cultura, hacia la aceptación de la diversidad humana, está dando sus frutos pues los criterios que hoy rigen su organización abarcan no solo la discapacidad, sino el género, la orientación sexual, la adscripción étnica y la confesión religiosa y política.

Por último, y de mucha relevancia, es el llamado a un mayor involucramiento por parte del Ministerio de Trabajo para el cumplimiento con la Ley 5-13, no solo a nivel del acceso laboral, sino también en todos los aspectos contenidos en ella, cuyo alcance es de naturaleza es multidimensional y multisectorial. En este sentido, valoran las articulaciones que se han estado realizando con el CONADIS, pero proponen que se debe ir más lejos y en una doble dirección:

- a. La *articulación al interior del sector empresarial*, para alinear objetivos y metas de manera colegiada.
- b. La *articulación intersectorial* entre todos los actores con responsabilidades en el cumplimiento de lo establecido por la ley, también a través de un mecanismo colegiado, que permite avanzar de manera más efectiva en la inclusión económica y social de las personas con discapacidad.

6.3.4 Iniciativas de organismos de cooperación internacional

Las *agencias de cooperación internacional*, que apoyan el proceso de inclusión de las personas con discapacidad, también formaron parte de los informantes de este estudio, a saber: la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La totalidad de las agencias de cooperación internacional consultadas son sensibles al tema discapacidad y cuentan con iniciativas a favor de este segmento de la población con diferentes énfasis. La OPS, el PNUD y UNICEF cuentan con un Proyecto Interagencial de Discapacidad en ejecución donde cada agencia tiene delimitado su marco de acción y en este sentido promueven la participación social, el acceso a trabajo decente y empleo y la educación inclusiva de las personas con discapacidad, respectivamente.

Estas agencias coinciden en que el Sistema Nacional de Valoración y Certificación de la Discapacidad es la base para que en el país se pueda certificar la discapacidad basada en la norma de Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF). Esta herramienta es fundamental para la medición y, en gran medida, de esto depende que las personas con discapacidad disfruten de accesos equitativos a beneficios sociales acordes a sus necesidades reales, a sus capacidades y a su nivel de funcionamiento. Consideran que es prioritario avanzar en esta tarea pendiente.

En el marco de la articulación de sus agencias, se promueve la inclusión de personas con discapacidad y la adecuación de las infraestructuras físicas para su acceso y permanencia. Si bien carecen de una política interna específica para dichos fines, en sus sedes hay unas *directrices claras de inclusión* y están abiertos a incluir personas con discapacidad de distintos orígenes en sus áreas administrativas.

En el abordaje del tema laboral, la desarticulación del sistema, la fragmentación de las iniciativas, la discontinuidad de las acciones, la falta de sostenibilidad, la escasez de recursos y la percepción inadecuada de la discapacidad por parte de los diferentes actores, son las principales dificultades que fueron referidas. La dispersión resultante provoca el estancamiento de las personas en los procesos, o que no reciban la atención integral que necesitan de manera oportuna.

En ese mismo tenor, los organismos de cooperación internacional entrevistados consideran que existe desconocimiento de la Ley 5-13 sobre Igualdad de Derechos de las Personas con Discapacidad y su reglamento de aplicación, tanto en la gestión pública como en la privada, por lo que se requiere el diseño de un plan de difusión y capacitación para preparar a las personas y a las empresas para la inclusión laboral, en el marco de su cumplimiento. Por tanto, estiman necesario promover una visión de derechos a favor de aquellas con discapacidad a lo interno de las instituciones, en las empresas privadas y en el país, de manera que se contribuya al gran desafío que tiene la República Dominicana de insertarlas en el mundo laboral, social y político.

En particular, el *PNUD* está haciendo esfuerzos concretos a nivel mundial y recientemente fueron seleccionadas de 15 a 20 oficinas de países para participar en un plan piloto de inclusión de una persona con discapacidad a partir del año 2019. República Dominicana está incluida dentro de los países seleccionados, lo cual representa un reto para la oficina local.

Para el *UNFPA*, por su parte, el grupo de personas con discapacidad forma parte de las poblaciones a apoyar y ha incluido a dos representantes al Panel Consultivo de Jóvenes para que la revisión de las políticas de población sea analizada desde sus perspectivas y necesidades. Empero, estas iniciativas han adolecido de la debida articulación con el CONADIS, organismo rector de las políticas públicas sobre discapacidad.

Las agencias consultadas están en disposición de cooperar con un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas sobre discapacidad, respetando sus ámbitos de competencia y los temas que tienen asignados.

El aporte de *UNICEF* se centra en el financiamiento del módulo de Funcionamiento y Discapacidad de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR 2019), lo que implica un avance en el fortalecimiento de la producción estadística sobre discapacidad.⁶⁵

⁶⁵ En términos de calidad de los datos en el marco de los ODS, se espera una significativa mejora de la información para la medición, y se podrán hacer comparaciones en base a los mismos criterios, además, a partir de este módulo se dispondrá de insumos periódicos para la posterior creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la discapacidad, lo cual se debe asumir como una cultura institucionalizada, de manera que se facilite la disponibilidad de información confiable y de calidad para poder evaluar resultados y trazar correctivos, cuando sean pertinentes.

6.4 Retos de la respuesta nacional

Este estudio documenta una respuesta nacional muy rica y abarcadora de múltiples dimensiones, que confluyen hacia el objetivo común de hacer avanzar la inclusión plena en la sociedad dominicana de las personas con discapacidad y, de manera particular, de su inserción en la actividad económica. Las iniciativas reseñadas tienen, en general, una buena zapata conceptual y metodológica y están orientadas al empoderamiento individual, familiar, comunitario en favor de la construcción de una sociedad más inclusiva y respetuosa de la diversidad humana.

Las evidencias y testimonios recabados muestran avances notables a través de la diversidad de actores institucionales involucrados -gobierno, sociedad civil, empresas privadas y organismos internacionales- y la diversidad de iniciativas desarrolladas en los ámbitos de accesibilidad universal, educación, participación social, sensibilización y canalización para el acceso a servicios y al trabajo remunerado.

Estos testimonios también destacan las restricciones de que adolecen relacionadas con las *debilidades propias del sector público para articular sus iniciativas a nivel interinstitucional e intersectorial*, que permita alinear a todos los actores involucrados en torno a objetivos comunes. Además, se señalan otras dificultades relacionadas con el *limitado acceso a recursos*, en su mayoría, no plasmados de manera explícita en el PNPS, salvo la excepción del CONADIS.

Por otra parte, se han identificado retos para la sistematización continua del quehacer de garantes y responsables de los derechos de la población con discapacidad y la difusión de su quehacer y resultados logrados en función de las metas de producción de bienes y servicios institucionales programados, en base a evidencias cuantificadas y cualificadas. Es notable la ausencia de estadísticas continuas para poder analizar el alcance de estas iniciativas y su impacto en la indicada población, de mucha utilidad para orientar la toma de decisiones. En el siguiente recuadro se reseñan las limitaciones de relevancia identificadas y que constituyen retos en sí mismas:

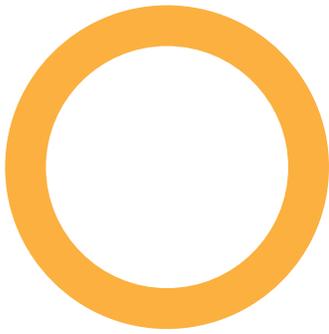
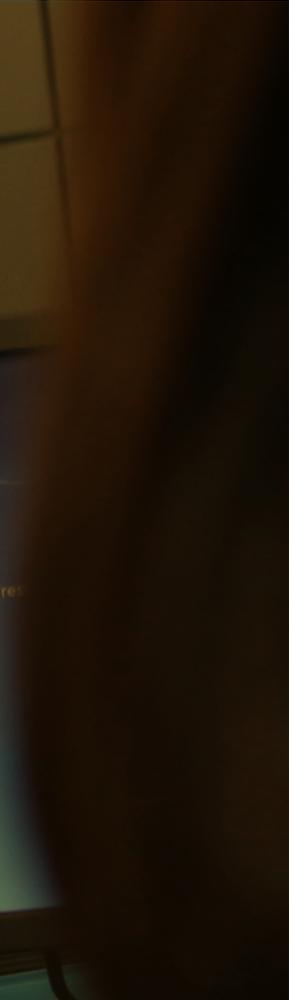
- *Los vacíos importantes de producción y/o demanda estadísticas continuas sobre la población con discapacidad* en general y, de manera particular, sobre la inclusión laboral y temas conexos, requiere aun de mayores esfuerzos, para medir y evaluar los avances en su inclusión:
 - a. El Ministerio de Trabajo (MT) debe incluir la variable que permita la identificación del acceso al empleo de la población con discapacidad, ya que reconocen la importancia de disponer de estos datos. El CONADIS, en tanto líder del sector discapacidad, ha tenido un rol esencial en su demanda al MT de la introducción de la variable discapacidad en el SIRLA y ha proporcionado recomendaciones para hacerlo.
 - b. En otros ministerios productores, no se levanta o no se desagrega información de gran relevancia, a saber:
 - Administración Pública
 - Salud Pública
 - Educación
 - Educación Superior, Ciencia y Tecnología

- c. A pesar de la inclusión de la discapacidad en el censo, a demanda y con el apoyo del CONADIS, los datos sobre la PEA y la NPEA han tenido que ser procesados para este estudio, lo que refleja una limitada explotación de la información existente. Se hace necesaria la inclusión de las recomendaciones del Grupo Washington de Estadísticas sobre Discapacidad (WG) en los próximos censos nacionales de población.
 - d. En la Encuesta de Fuerza de Trabajo del Banco Central no se incluye la discapacidad en las mediciones de la fuerza de trabajo nacional, pero podría hacerlo a través de la implementación de las recomendaciones del WG, si se le plantea la demanda.
 - e. La Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR), ejecutada por la Oficina Nacional de Estadística (ONE), aún no dispone de periodicidad establecida para el levantamiento de información. Además, sus próximas versiones requieren normalizar la medición de la discapacidad en consonancia con las recomendaciones internacionales, así como la medición de la actividad económica de la población con discapacidad. Esta encuesta (ENHOGAR 2013) ha permitido al CONADIS la elaboración de un plan de tabulación adicional para enriquecer el análisis.
- *La ausencia de un sistema de monitoreo continuo de resultados y evaluación periódica de los avances en la inclusión laboral de la población con discapacidad* desde una perspectiva que abarque aspectos cuantitativos y cualitativos. Los insumos del sistema deberán ser producidos por cada uno de los organismos sectoriales responsables de la explotación estadística de sus registros administrativos, así como la ONE, el Banco Central y cualquier otra institución que trabaje alguna dimensión de la discapacidad y que levante información a través de censos y encuestas. El CONADIS, por su parte, desde su rol rector deberá impulsar la puesta en marcha de este sistema, para poder dar cuenta de avances y obstáculos en los objetivos nacionales y sectoriales propuestos en los marcos programáticos y, si pertinente, trazar correctivos. Por igual, se debería tener acceso al mismo a través de la página web institucional del CONADIS.
 - *Una escasa difusión de la importante y rica información documental nacional e internacional y de las estadísticas disponibles sobre la población con discapacidad nacional*, las cuales son dispersas o poco explotadas. Promover el uso de este acervo informativo para la toma de decisiones en materia de discapacidad, requiere de su divulgación y acceso fácil. Esta tarea podría ser facilitada por el CONADIS, en el marco de su rol rector, mediante su compilación y difusión a través de un repositorio de documental de acceso público en línea, desde la perspectiva de la gestión del conocimiento. Constituiría una herramienta de gran utilidad para difundir conocimientos y evidencias en apoyo a las políticas públicas de inclusión plena.

- La *formulación consensuada de una política nacional de inserción laboral de la población con discapacidad*, constituye una oportunidad para que el CONADIS impulse la alineación y articulación de todos los involucrados de los sectores público y privado, en torno a objetivos y metas comunes, medibles y evaluables que podría abarcar los siguientes aspectos:

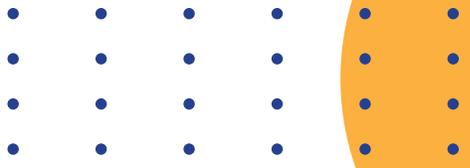
- Acceso a los programas existentes de empleo.
- Acceso a la oferta académica técnico profesional y de nivel superior.
- Desarrollo de herramientas y gestión del conocimiento de las entidades públicas y privadas sobre la discapacidad desde un enfoque de derechos, para la eliminación progresiva de barreras físicas, actitudinales y de la comunicación.
- Servicio de intermediación laboral para la inclusión.
- Inclusión que tome en cuenta los diferentes orígenes de la discapacidad, sus niveles y el desarrollo de competencias requeridas por diferentes tipos de trabajo y de tareas.
- Empoderamiento familiar y creación de redes de apoyo personal y familiar.
- Servicios de acompañamiento psicológico (psicoterapia) para las personas con discapacidad y sus familias.
- Promoción de la asociatividad y la participación social y comunitaria.
- Incidencia para la disponibilidad de transporte público inclusivo.
- Implementación de incentivos fiscales temporales para generar acciones positivas que incidan en la equiparación de oportunidades laborales de las personas con discapacidad.





Capítulo 7

Conclusiones y recomendaciones



7.1 Exclusión laboral

7.1.1 Conclusiones

- La exclusión laboral de la población con discapacidad es una realidad que se evidencia a través de cualquier indicador utilizado para medirla y al compararla con el patrón de acceso de la fuerza de trabajo nacional. Todos los indicadores analizados evidencian las limitaciones del acceso al trabajo y al empleo de la misma para cada una de las variables en que se desagrega la medición estadística de la caracterización de la población activa y la inactiva del país.
- Las evidencias muestran diferencias en el acceso al empleo, ocupación, categoría ocupacional y en el desempleo por razones de género en la población con discapacidad, similar a las encontradas en la población general. Estos resultados son de gran relevancia en atención a la Estrategia Nacional de Desarrollo y su mandato de transversalización de género en todos los programas, proyectos y políticas públicas.
- El análisis sobre el binomio participación laboral-educación muestra la desventaja de las personas con discapacidad respecto a la población general y las diferencias por sexo, que en el acceso a la educación favorecen a las mujeres y en el caso del acceso al empleo favorece a los hombres. Mayor analfabetismo, no finalización de la educación básica y/o secundaria, una mayor limitación en el acceso al nivel superior y un bajo acceso a la educación técnica fueron constatados en la población con discapacidad, mucho más marcados en la población masculina.
- No siempre un buen nivel educativo asegura el acceso laboral en el país para la población con discapacidad, según los hallazgos. Especialmente en un contexto de limitada creación de empleos, en razón del predominio de la informalidad y precariedad laboral de la fuerza de trabajo del país; una falta de congruencia entre la oferta educativa y la demanda laboral; y específicamente, de las distintas barreras que persisten y que limitan la contratación de las personas con discapacidad.
- Fue constatada una discriminación reportada y sentida hacia las personas con discapacidad en los diferentes ámbitos de la vida explorados. Las brechas observadas entre la población general y aquella con discapacidad en el acceso a la educación y al trabajo derivan de un imaginario social que no visualiza ni integra la diversidad, ni las diferencias entre dependencia, autonomía e interdependencia, que caracterizan el quehacer humano.
- Los resultados cuantitativos deben ser percibidos como un hito en el quehacer institucional del CONADIS, pues muestran la situación de desventaja en la actividad e inactividad económica de la población con discapacidad con relación al patrón general nacional, presentadas de manera sintética en la anexa.

7.1.2 Recomendaciones

- El importante volumen de la población con discapacidad, alrededor de un poco más de millón de personas, requiere que República Dominicana asuma el reto de convertir su dependencia y baja productividad en una oportunidad para propiciar su incorporación al desarrollo del país, no solo como un imperativo ético, sino también económico, vía el aprovechamiento de este capital humano, aún muy marginalizado.

- Dada la necesidad de contar con información más depurada sobre el acceso al mercado laboral en las personas con discapacidad y las limitaciones actuales de las fuentes de datos, se recomienda la inclusión de la variable discapacidad en la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo. Esta variable representaría un criterio para la desagregación de las estadísticas laborales nacionales producidas bianualmente. Por esta vía, se podrá disponer de mayores evidencias para el monitoreo de las brechas entre la población general y con discapacidad, sus diferencias por sexo y los avances en el cierre de estas brechas.
- Se recomiendan acciones específicas para aumentar la calidad de los registros administrativos clave –en especial de educación y salud– de forma que permitan integrar la variable discapacidad, un criterio básico de desagregación. Así, se contaría con evidencias complementarias para robustecer la formulación y evaluación de las políticas sectoriales sobre discapacidad interconectadas y que tomen en cuenta los distintos ámbitos que tienen que ver con el acceso al trabajo (sobre la base de su multidimensionalidad), muy en consonancia con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

7.2 Barreras

7.2.1 Conclusiones

- El análisis cualitativo sobre factores que determinan la exclusión laboral de las personas con discapacidad, señala una cadena de eventos que, en los casos donde la condición de salud es congénita, se inicia a muy temprana edad y está muy marcada por el nivel socioeconómico de los hogares. Un limitado acceso a los servicios de educación, salud, transporte e inclusión social de las personas con discapacidad resulta consecuencia de este conjunto de factores, devenidos en barreras para el acceso al mercado laboral de esta población.
- A modo general, se constata cómo la inserción laboral actual de la población en edad de trabajar con discapacidad, se ve afectada por barreras que les han acompañado en su trayectoria de vida, impactando negativamente su presente y futuro. Estas barreras de acceso son físicas, actitudinales, comunicacionales, financieras, de salud y de competencias laborales.
- La inexistencia de un transporte público accesible para las personas con discapacidad y el costo insustentable de la contratación de transporte privado para hogares pobres, la falta de una necesaria red de apoyo –conformada por personas del núcleo familiar o extendidas para apoyar el cuidado y los desplazamientos–, constituyen importantes barreras de acceso físicas, económicas y comunicacionales.
- El estigma y la discriminación en el entorno continúan presentes como barreras importantes, a pesar del reconocimiento de la solidaridad vecinal y el apoyo voluntario de personas que utilizan el transporte público para el acceso de aquellas con discapacidad a los vehículos.
- La escasa asociatividad declarada entre pares de las personas con discapacidad y sus familias favorece el desconocimiento tanto del ejercicio de sus derechos como de las distintas respuestas de la sociedad en cuanto a oferta de servicios e impacta de forma

negativa en su actitud y proactividad. Ahora bien, tiene como contrapeso el apoyo paulatino del CONADIS, altamente valorado en la promoción y creación de redes de solidaridad, así como de otras organizaciones de la sociedad civil. En los casos en los que se han concretizado estos espacios de interacción se ha logrado aumentar el empoderamiento a individuos y sus familiares. Se les ha compelido a asumirse como sujetos activos en la defensa de los derechos de familias y personas que forman parte de esta población. En particular, es destacable el testimonio del personal de Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), sobre el aprovechamiento diferenciado de la capacitación laboral que ofertan, en función de si se trata de personas asociadas o no asociadas.

7.2.2 Recomendaciones

- Es imperante la formulación de una política de inserción laboral de las personas con discapacidad y de una estructura articulada y alineada en base a objetivos comunes, con participación de todos los actores transectoriales involucrados y articulados desde la rectoría del CONADIS. Para ello, debe ponerse en marcha un proceso colectivo para su diseño, implementación y seguimiento. En el sector privado se recomienda fortalecer el accionar colegiado, institucionalizado y la rendición de cuentas sobre la inclusión laboral y plena, en sentido general, tanto intersectorialmente, como entre el Estado y el sector privado. Por demás, contar esta política constituye, a la vez, un asunto de derechos humanos y un tema central del desarrollo social y económico del país.
- Respecto al asociacionismo como herramienta favorecedora de la inserción de las personas con discapacidad, la línea de trabajo del CONADIS centrada en su fortalecimiento constituye una iniciativa de relevancia que debe ser mantenida, de cara a la formulación e implementación de la política nacional de inserción laboral de las personas con discapacidad. Sería pertinente analizar las estrategias de inserción laboral promovidas por la Asociación Dominicana de Rehabilitación (ADR) y la Asociación de Personas con Discapacidad Físico-Motora (ASODIFIMO). Estas entidades han desarrollado iniciativas de inserción laboral articuladas con empresas manufactureras, sobre todo en la rama textil, donde la contratación de mano de obra femenina es mayoritaria.
- A nivel nacional, el tejido asociativo está conformado mayoritariamente por organizaciones sociales de mujeres, es recomendable indagar con mayor detalle el rol que ha jugado esta propensión nacional de las mujeres al asociacionismo en el sector de discapacidad en la disminución del desempleo femenino con relación al desempleo masculino, que va en sentido inverso con el patrón nacional. ¿Las organizaciones de mujeres con discapacidad, orientadas a la gestión y autogestión laboral han catalizado su inserción al empleo?

7.3 Marco legal y programático

7.3.1 Conclusiones

- La revisión del marco legal realizado por esta investigación muestra la existencia de un marco jurídico nacional robusto, que toca las diferentes dimensiones requeridas para garantizar la inclusión plena de la población con discapacidad al ejercicio de sus derechos políticos, económicos y, en este caso, laborales.

- Los instrumentos internacionales de las Naciones Unidas y sus diferentes agencias han sido plasmados, a nivel nacional, a través de instrumentos normativos en forma de leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones que también abarcan las múltiples dimensiones que deben ser abordadas para avanzar en la construcción de una sociedad inclusiva. Responden, en general, al reconocimiento de la diversidad de sus poblaciones en condiciones de igualdad y no discriminación: derechos humanos, educación, deportes, educación laboral, salud, seguridad social, acceso al trabajo; barreras físicas, actitudinales, financieras, organizacionales y de participación social.
- Se dispone de instrumentos estratégicos, programáticos y operativos que, según testimonios de informantes clave, presentan dificultades para avanzar en la erradicación de las brechas entre lo normativamente establecido, lo sustantivo y operacionalmente implementado.
- La Ley 5-13 constituye un hito fundamental en el marco nacional específico de la inclusión laboral y otros determinantes próximos de la misma, tales como el acceso a la educación y a servicios de salud, determinantes que influyen en la posibilidad de insertarse laboralmente con competencias para el trabajo, física y mentalmente saludables.
- La referida ley refuerza la aplicación nacional de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de la población, normativamente. Operativamente, identifica a los actores sectoriales responsables y al CONADIS, en tanto ente rector que debe impulsar la formulación y la coordinación de la implementación de las políticas inclusivas en favor de la población con discapacidad.
- En materia específica de trabajo y empleo, en su artículo 14, esta ley establece la formulación de una política de inclusión laboral cuya finalidad es “la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema ordinario de trabajo o en su defecto, su incorporación a un sistema de empleo protegido o por cuenta propia que aseguren su independencia económica, siguiendo el espíritu de las normas nacionales e internacionales referentes al trabajo y al empleo que favorezcan la inclusión laboral de las personas con discapacidad”.
- Asimismo, esta ley es explícita en que “para dar cumplimiento a lo establecido en este artículo, el CONADIS debe procurar que las instancias públicas y privadas garanticen la participación y la inclusión laboral de las personas con discapacidad en sus nóminas de trabajo. Esta participación nunca será inferior al cinco por ciento (5%) en el sector público y al dos por ciento (2%) en el sector privado, en entornos laborales abiertos, inclusivos, accesibles y en condiciones de igualdad con las demás”.
- Fue evocada una falta de congruencia entre lo legalmente estatuido y la realidad sustantiva de la población con discapacidad, que aunque muestra avances notables, dista aun de disfrutar de oportunidades y ejercicio de sus derechos con relación, como mínimo, a los parámetros nacionales y, como máximo, al horizonte nacional planteado por la Agenda 2030.

7.3.2 Recomendaciones

- El aprovechamiento de los marcos jurídicos y programáticos vigentes para alinear a los actores involucrados en torno a objetivos comunes orientados a la inserción laboral de las personas con discapacidad desde una perspectiva integral, bajo la sombrilla del Consejo Nacional de Discapacidad, constituye una tarea estratégica, a pesar de voces discordantes de que el país no está preparado para un marco tan inclusivo.
- En este sentido, se recomienda reforzar el trabajo colegiado, dotándose de un plan de trabajo consensuado, con evaluación y rendición sistemática de cuentas sobre las políticas de inclusión plena en favor de la población con discapacidad. Deberá focalizar el cumplimiento de cada una de las responsabilidades sectoriales establecidas por el marco legal nacional y los compromisos internacionales asumidos por el país y priorizar una política nacional de inserción laboral de las personas con discapacidad, como la llave que abrirá las puertas para el ejercicio de sus derechos laborales.

7.4 La respuesta nacional

7.4.1 Conclusiones

- A excepción de la END 2030 y el PNPSP al 2020, los marcos programáticos y operativos básicos no disponen de metas e indicadores referidos a las personas con discapacidad. Esta limitación constituye un obstáculo para monitorear y evaluar el impacto de las políticas en curso en los ejes estratégicos que lo conforman y por ende para avanzar en la inclusión plena.
- La respuesta nacional a esta situación ha sido muy rica y abarcadora de múltiples dimensiones, que confluyen hacia el objetivo común de hacer avanzar la inclusión plena de las personas con discapacidad en la sociedad dominicana. Todas las informaciones muestran avances notables a través de la diversidad de actores institucionales involucrados –gobierno, sociedad civil, empresas privadas y organismos internacionales– y la diversidad de iniciativas desarrolladas en los ámbitos de accesibilidad universal, educación, participación social, sensibilización y canalización para el acceso a servicios y al trabajo remunerado.
- Un vacío de relevancia es que se desconoce el nivel de cumplimiento de las cuotas de inserción laboral de la población con discapacidad por parte de las instituciones públicas y del sector privado, pues ninguna institución está monitoreando sus avances. Salvo una institución del sector bancario, ninguna otra entidad participante expresó disponer una política explícita referida a la inserción laboral a que obliga la Ley 5-13.
- Esta investigación ha hecho evidente que hay retos pendientes para la sistematización continua del quehacer institucional sobre discapacidad en materia de inclusión laboral desde una perspectiva integral, que permita la evaluación de resultados en el fortalecimiento de las instituciones del sector y en la mejora de la oferta de bienes y servicios a los que la ley les obliga, en función de sus diferentes misiones institucionales.
- La producción estadística nacional y sectorial sobre la población con discapacidad de manera sistemática y normalizada es muy limitada, a pesar de que constituye la zapata

para poner en marcha un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas en curso que atienden la discapacidad.

- La información estadística procesada *ad hoc* para este estudio sobre las características de la actividad e inactividad económica de la población con discapacidad, establece una línea de base para el seguimiento y evaluación de las políticas de inclusión laboral y sus determinantes próximos y la misma ha sido conclusiva: persiste una discriminación en el acceso de la población con discapacidad al empleo/trabajo.
- Por demás, estas evidencias estadísticas corroboran los testimonios recabados de que aún falta mucho por hacer para construir la inclusión plena de las personas con discapacidad a la sociedad y, de manera más específica, para lograr una inclusión laboral equitativa.

7.4.2 Recomendaciones

- Se recomienda una mayor alineación de los actores involucrados a partir de objetivos comunes y coordinación de acciones convergentes para ganar en alcance y efectividad, en torno a la formulación y puesta en marcha de una política nacional de inserción laboral de la población con discapacidad que integre las múltiples dimensiones individuales, familiares, comunitarias e institucionales que inciden en esta inclusión, en un contexto de recursos escasos.
- La creación de un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales referidas a la población con discapacidad constituye una necesidad central, que se inscribe en el proceso actual de reforma y modernización de la planificación nacional, liderada por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) y en el mandato de los entes rectores sectoriales, en este caso el CONADIS.
- Las mediciones realizadas constituyen una línea de base para la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación de la inclusión de la población con discapacidad en la fuerza de trabajo del país, a partir de la cual se pueda dar cuenta de los avances y nudos que confrontan su inclusión. El problema que no se mide, suele hacerse invisible. La riqueza de información que ha sido identificada para este estudio, constituye una oportunidad abierta para la creación de un sistema de información nacional sobre discapacidad, que integre el monitoreo y la evaluación cuantitativa y cualitativa, así como información documental accesible en línea. Su finalidad sería producir y difundir datos y conocimientos útiles para los tomadores de decisiones, la población con discapacidad y la población general. Su liderazgo normativo correspondería al CONADIS y la producción de los insumos para su alimentación sería normalizada y descentralizada, vía los diferentes agentes con responsabilidades institucionales en favor de las personas con discapacidad.
- Los hallazgos del estudio constituyen una zapata para alinear a actores en torno a objetivos comunes orientados a la inserción laboral de las personas con discapacidad desde una perspectiva integral, con el liderazgo del CONADIS. Esto pasa necesariamente por el reforzamiento del trabajo colegiado, dotándose de un plan de trabajo consensuado, con evaluación y rendición sistemática de cuentas sobre las políticas de inclusión plena en favor de la población con discapacidad, tal como se expuso en recomendaciones anteriores, que focalice los avances y obstáculos para el cumplimiento de cada una de las responsabilidades sectoriales establecidas y que establezca los correctivos de lugar.

- Abay Analistas Económicos. (s.f.). *El impacto de la participación de las personas con discapacidad en las economías iberoamericanas*. Informe Técnico. Madrid.
- Asamblea Nacional. (13 de junio 2015). *Constitución de la República Dominicana*. Santo Domingo.
- Backup, S. (2009). *Resumen de la metodología de estudio OIT*.
- Backup, S., & ILO. (2009). *The price of exclusion: the economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*. Ginebra.
- Caamaño, C. A. (12 de octubre 2015). “Introducción a la Discapacidad” [Presentación en Power Point].
- CEPAL. (2012). *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago de Chile.
- _____. (2014). *Informe regional sobre la medición de la discapacidad: Una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- _____. (2016). *Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CESDEM. (2014). *Encuesta Demográfica y de Salud. República Dominicana 2013*. Santo Domingo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Notas de Población, No. 99. Santiago de Chile*.
- CONADIS. (2014). *Compendio legal sobre discapacidad: Protocolo facultativo de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Santo Domingo.
- _____. (s.f.). *Agenda municipal de desarrollo inclusivo*. Santo Domingo.
- _____. (03 de junio 2015). Niñez y Discapacidad en la República Dominicana: Datos de acuerdo a la ENHOGAR 2013 [Presentación en Power Point]. Taller de Conformación de la Mesa Consultiva de Niñez con Discapacidad.
- _____. (2014). “Estadística sobre Discapacidad: Primer Taller utilizando datos de la ENHOGAR 2013” [Presentación en Power Point].
- _____. (2016). *Agenda Nacional para la inclusión plena de las personas con discapacidad, República Dominicana 2016-2020*. Santo Domingo.
- CONADIS-ONE-OPS. (2006). *La discapacidad en República Dominicana: Un perfil a partir de los datos censales*. Santo Domingo.
- Cruz, I. (2005). La salud colectiva y la inclusión social de las personas con discapacidad. *Invest. Educ. Enferm*, 23(1), 92-101.
- Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS). (2006). *Discapacidad en Chile: Pasos hacia un modelo Integral del funcionamiento humano*. Santiago de Chile.
- García Álvarez, V. (2018). *Evaluación del impacto socioeconómico del síndrome congénito asociado a la infección por el virus del Zika a nivel del hogar*. Santo Domingo.
- Herazo Beltrán, Y., & Domínguez Anaya, R. (2013). “Correlación entre Pobreza Extrema y Discapacidad en los Departamentos de Colombia”. *Ciencia e Innovación en Salud*, 1(1), 11-17.
- Hernández Jaramillo, J. (2005). “El costo social de la exclusión en el empleo basándose en la discapacidad”. *Revista Ciencias de la Salud*, 3(1), 92-97.

Huete García, A. (2013). *Pobreza y exclusión social de las mujeres con discapacidad en España*. Salamanca.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). *La discapacidad en México, datos al 2014*. México.

Jones, F., Serieux-Lubin, L., & CEPAL. (2018). *Disability, human rights and public policy in the Caribbean: A situation analysis. Series studies and Perspectives*. Santiago de Chile.

Ley No. 1-12. Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (25 de enero 2012). Santo Domingo.

Ley No. 16-92 sobre el Código de trabajo de la República Dominicana (2007). Santo Domingo.

Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública (16 de enero de 2008). Santo Domingo.

MEPyD. (2016). "Informe Nacional sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible". *Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y desarrollo urbano sostenible*. Santo Domingo.

Miric, M. (2015). "Discapacidad en niños, niñas y adolescentes en la República Dominicana: Análisis de situación y respuesta". [Presentación en Power Point].

Miric, M., & Pérez Then, E. (2015). *Discapacidad en niños, niñas y adolescentes en la República Dominicana: Situación y respuesta. Informe Final*. Santo Domingo.

Naciones Unidas. (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

_____. (s.f.). Protocolo Facultativo de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

_____. (1994). Resolución aprobada por la Asamblea General sobre Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

_____. (2016). "Eliminar la pobreza y la desigualdad para todas las personas con discapacidad". *Conferencia de los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Nueva York.

Observatorio a la implementación de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (OPcD). (s.f.). *Derechos de las personas con discapacidad en República Dominicana*.

OIT. (2008). Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (personas inválidas) núm. 159, y la Recomendación núm. 168 / La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

OIT. (s.f.). *Datos sobre Discapacidad en el mundo del trabajo*.

OMS. (2011). *Informe mundial sobre la Discapacidad*.

_____. (2011). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la salud: CIF*. Versión abreviada.

_____. (2014). *WHO Global disability action plan 2014-2021: Better health for all people with disability*.

ONE. (2014). *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples, ENHOGAR 2013*. Santo Domingo.

_____. (abril 2013). *Panorama Estadístico. Población con discapacidad en República Dominicana: un acercamiento a partir del IX Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. No. 55.

_____. (agosto 2010). “Medición de la discapacidad en los Censos Nacionales de población y vivienda 1920-2002”. En tablas y gráficos: *Camino al censo 2010*, Núm. 10. Boletín mensual.

_____. (septiembre-octubre 2015). *Panorama Estadístico. Discriminación Percibida en la población adulta mayor con discapacidad. ENHOGAR 2013*.

Organización de los Estados Americanos. (2000). *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad*. Washington, D.C.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). *Estudio: factores para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Resumen ejecutivo*. Santiago de Chile.

(s.f.). *Plan Estratégico para la Inclusión Social y Económica (PEISE) 2018-2024*.

PNUD. (2010). *Política Social: Capacidades y Derechos*. Volumen I.

Polack, S., & Morgon Banks, L. (s.f.). *The Economic Costs of Exclusion and Gains of Inclusion of People with Disabilities: Evidence from Low and Middle Income Countries*.

Puig Andreu, X., & Valls Fonayet, F. (s.f.). *Discapacidad y pobreza en España (2006-2011): evolución de la pobreza y gasto de los hogares en discapacidad*.

Reglamento de la Ley No. 5-13 sobre Igualdad de Derechos de las Personas con Discapacidad (2 de diciembre 2016). Santo Domingo.

Rocha Rodríguez, M., Cruz-Ortiz, M., Pérez Rodríguez, M., & Mendoza Zapata, J. G. (2014). *Pobreza y discapacidad, un vínculo para estudiar a fondo*. San Luis Potosí.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2016). *Diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad en México*. Ciudad de México.

Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS). (2014). *Estudio de inclusión laboral en personas en situación de discapacidad en el estado*. Resumen. Chile.

SIUBEN. (2012). *Distrito Nacional, Calidad de vida. Estudio Socioeconómico de Hogares*. Santo Domingo.

Stang Alva, M. F., & CEPAL. (2011). *Las personas con discapacidad en América Latina: Del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile.

UNICEF. (2013). *Análisis de Situación de la Infancia y la Adolescencia en la República Dominicana 2012*.

UNICEF RD. (2014). *Mapeo de los servicios para la prevención y atención de la discapacidad*.

_____. (2015). “Mapeo de los servicios para la prevención y atención de la discapacidad” [Presentación en Power Point].

Vargas Calvo, O. S. (2001). “Discapacidad y Pobreza”. *Economía y Sociedad*, septiembre- diciembre 2001(17), 43-51.

Villanueva López, C., Eusebio Leyba, J., & Peralta Sánchez, V. (2005). “Las clasificaciones de la enfermedad y la discapacidad de la OMS”. *Fisioterapia*, 27(5), 274-283.

WHO. (2002). *Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health ICF*. Geneva.

Zuñiga, I., & CEPAL. (2015). *Capacitación para personas con discapacidad*. Santiago de Chile.

Resumen de indicadores sobre la actividad y la inactividad económica de la PEA general y con discapacidad según sexo

Tabla 1. Actividad económica de la población de 10 años y más de edad, censo 2010

Variable	Población nacional en edad de trabajar			Población con discapacidad en edad de trabajar		
	Ambos sexos	Hombre	Mujer	Ambos sexos	Hombre	Mujer
Tasa de participación	43.7	55.3	32.1	38.5	52.5	27.8
Tasa de desempleo	7.2	6.5	8.4	17.1	20.1	12.9
Estructura Categoría ocupacional						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Empleado(a) a sueldo o salario	68.5	62.2	77.2	65.1	57.3	73.5
Trabajador(a) por cuenta propia	19.6	24.7	12.5	22.2	28.4	15.6
Empleador(a) o patrón	5.7	6.9	4.2	6.7	8.5	4.8
Trabajador(a) familiar o no familiar sin paga o ganancia	1.8	1.7	1.9	1.9	1.7	2.1
Otra	1.3	1.6	1.0	1.4	1.5	1.2
No declarada	3.1	3.0	3.2	2.7	2.5	2.8
Estructura Grupo ocupacional						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ocupaciones militares	1.0	1.4	0.3	0.7	1.0	0.2
Directores y gerentes	2.2	2.0	2.6	2.5	2.5	2.5
Profesionales científicos e intelectuales	6.8	4.3	11.3	8.0	5.7	11.0
Técnicos y profesionales de nivel medio	6.0	5.2	7.3	6.0	5.1	7.1
Personal de apoyo administrativo	7.1	3.7	13.1	5.7	3.3	8.8
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	25.0	22.0	30.3	25.4	21.9	30.1
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios forestales y pesqueros	6.9	10.4	0.9	7.8	13.0	0.9
Oficiales operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	15.3	22.1	3.4	13.1	19.8	4.3
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	10.1	13.4	4.3	8.5	12.3	3.5
Ocupaciones elementales	16.9	13.1	23.5	19.6	12.8	28.4
No declarada	2.6	2.4	3.0	2.8	2.6	3.2
Estructura Rama de actividad						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	9.5	13.9	1.9	9.8	16.0	1.8
Pesca	0.1	0.2	0.0	0.1	0.2	0.0
Explotación de minas y canteras	0.2	0.3	0.1	0.2	0.2	0.0
Industrias manufactureras	10.9	12.0	8.9	10.0	10.8	8.9
Suministro de electricidad, gas y agua	0.8	1.1	0.4	0.9	1.2	0.4
Construcción	6.7	10.0	0.8	5.3	9.0	0.6

Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	24.1	25.3	21.9	23.2	23.8	22.4
Hoteles y restaurantes	4.2	3.6	5.2	3.2	2.5	4.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.7	9.4	1.9	5.7	8.9	1.4
Intermediación financiera	1.9	1.5	2.5	1.7	1.5	1.9
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	4.1	4.4	3.7	4.3	5.2	3.3
Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4.6	4.7	4.5	4.8	5.0	4.5
Enseñanza	4.8	2.1	9.6	6.5	3.1	10.9
Servicios sociales y de salud	3.1	1.2	6.4	3.9	1.6	7.0
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	6.9	4.4	11.2	6.6	4.9	8.9
Hogares privados con servicio doméstico	6.1	0.7	15.6	8.3	0.9	18.0
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
No declarada	5.2	5.1	5.4	5.5	5.2	5.8

Fuente: IX Censo Nacional de Población y Vivienda (2010).

Estructura de la inactividad económica de la población de 10 años y más de edad, censo 2010

Variable	Población general en edad de trabajar			Población con discapacidad en edad de trabajar		
	Ambos sexos	Hombre	Mujer	Ambos sexos	Hombre	Mujer
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Quehaceres domésticos	31.5	2.9	50.4	42.5	4.6	61.3
Estudiantes	38.3	44.7	34.0	10.7	13.0	9.6
Rentista	0.3	0.5	0.1	0.3	0.6	0.2
Jubilado/pensionado	1.7	3.0	0.9	4.7	9.7	2.2
Discapacitado	1.9	3.1	1.2	10.0	18.8	5.6
Anciano	2.2	2.6	1.9	9.2	12.2	7.7
Otra actividad	7.8	13.7	3.8	7.5	14.9	3.9
Ninguna actividad	8.6	13.7	5.2	14.8	26.0	9.3
Desalentados	7.7	15.7	2.5	0.2	0.2	0.1

Fuente: IX Censo Nacional de Población y Vivienda (2010).

