

N°18 NOTAS DE POLÍTICA

ESTUDIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA REPÚBLICA DOMINICANA¹

Autores²: Sócrates Barinas³ y Edwin Gómez⁴

Revisión⁵: Mariana Viollaz⁵

Resumen

En esta nota de política se sintetiza la experiencia de la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la República Dominicana (PNUD en República Dominicana), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) durante la conducción metodológica y la implementación de un estudio sobre la situación socioeconómica de las personas con discapacidad, que se realizó para disponer de una caracterización de las barreras que limitan su desarrollo humano, con énfasis en las dimensiones de educación inclusiva, salud, acceso al trabajo y participación social.

Para elaborar el estudio se aplicaron técnicas cuantitativas y cualitativas. Primero se realizó una revisión de las metodologías utilizadas en el país para medir la discapacidad y su inclusión en los marcos normativos e institucionales. En segundo lugar, se evaluó la situación socioeconómica de las personas con discapacidad a partir de datos sobre personas en situación de pobreza o vulnerabilidad registrados por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) en el Tercer estudio socioeconómico de hogares 2018 (3ESH 2018) (SIUBEN, 2019). En una tercera fase se llevaron a cabo grupos focales con informantes clave del sector público

y de instituciones de la sociedad civil para profundizar el estudio de las barreras que persisten, tanto en el Estado como en el sector privado, y que limitan el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y también se exploraron los principales efectos de la pandemia.

Finalmente se realizó un análisis de datos presentados en encuestas y en instrumentos normativos, que permitió generar recomendaciones de política para garantizar la protección efectiva de las personas con discapacidad y su acceso a los servicios de atención integral. Dichas recomendaciones servirán como insumo para integrar un eje sobre inclusión de poblaciones vulnerables en la estrategia de protección social del país.

A partir de la identificación de las principales barreras que generan exclusión (normas sociales y legales, protocolos de los servicios sociales, y barreras físicas y socioeconómicas), en esta Nota de Política se formulan recomendaciones para potenciar los instrumentos existentes, promover alianzas, y dotar de una mayor capacidad de agencia a las personas con discapacidad a fin de facilitar el cambio hacia una sociedad justa, inclusiva, competitiva y sostenible.

Resultados principales

- » Hay un peso importante del ciclo de vida y del género en la discapacidad en la República Dominicana, que está en consonancia con lo que se observa a nivel internacional: la discapacidad es ligeramente más común en las mujeres y tiende a incrementarse con la edad.
- » En lo que respecta a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad, los datos señalan que las personas con discapacidad enfrentan numerosas desventajas en términos de derechos en comparación con las personas sin discapacidad, lo que reproduce desigualdades y limita su participación y su contribución al desarrollo social y económico. A su vez, la pandemia profundizó las barreras que ya afectaban a este segmento de la población.



¹ En esta nota se sistematiza la experiencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la República Dominicana (PNUD en la República Dominicana), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) durante la conducción del proceso de evaluación de la situación socioeconómica y de desarrollo humano de las personas con discapacidad, cuyos resultados fueron publicados bajo el título: Estudio sobre la situación de las personas con discapacidad en base a datos del SIUBEN 2018 (Naciones Unidas, 2021).

² Se agradece los comentarios y aportes de Pamela Suero, consultora externa y Ruth Fernández, Noemi Gómez y Olga Altman del equipo del PNUD en la República Dominicana.

³ Economista senior del PNUD en la República Dominicana.

⁴ Economista del PNUD en la República Dominicana.

⁵ Economista y consultora de la Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

- » El marco legal sobre los derechos de las personas con discapacidad se considera relativamente adecuado, pero en general se lo desconoce y la respuesta institucional a favor de las personas con discapacidad es limitada.
- » Las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la discapacidad juegan un rol importante, pero su incidencia es limitada y requieren fortalecerse y adquirir mayor poder para impulsar los cambios necesarios.
- » En el país existen pocos estudios que midan los efectos reales de la falta de políticas de protección de las personas con discapacidad y se verifica una asimetría en lo que se refiere a la incidencia de los actores clave para impulsar su desarrollo humano.
- » Aunque la discapacidad es una dimensión que está integrada en los planes estratégicos de los diversos sectores gubernamentales, se invierte muy poco en esta problemática, es decir, se le asigna un bajo presupuesto institucional y sectorial, por lo que es preciso explorar instrumentos para aumentar la financiación y promover la coordinación interinstitucional a fin de proveer una respuesta integral.

Recomendaciones de política

- » Avanzar en el cumplimiento de los compromisos multisectoriales establecidos en el Programa de Gobierno 2020-2024 y en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2021-2024 para la inclusión de las personas con discapacidad, y fortalecer el posicionamiento del Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) como órgano rector.
- » Renovar las estrategias de comunicación y promover el activismo social permanente de las organizaciones de personas con discapacidad, y ampliar la estrategia de sensibilización y toma de conciencia en torno a la discapacidad y sus derechos en todas las esferas de la política pública.
- » Capitalizar las experiencias de coordinación intersectorial e interinstitucional que han dado resultados positivos en lo que refiere a la inclusión de las personas con discapacidad durante la respuesta a la pandemia de la COVID-19 y promover la conformación de mesas de trabajo intersectoriales permanentes.
- » Aprovechar las oportunidades de diálogo interregional sobre mejores prácticas para la inclusión de las personas con discapacidad.
- » Profundizar la promoción de instrumentos y políticas de discriminación positiva que aceleren los logros en materia de inclusión social y económica, como el

sello de inclusión promovido por la oficina del PNUD en República Dominicana, con incidencia en el sector público y privado.

1. Introducción

La República Dominicana ha dado pasos importantes en lo que respecta a la adopción de medidas y normativas a favor de la población con discapacidad. Sin embargo, la información existente hoy en día indica que la mayoría de las personas con discapacidad tienen dificultades significativas para desenvolverse en la vida cotidiana y participar de manera plena y efectiva en la sociedad, en comparación con el resto de la población.

Consciente de las dificultades existentes, el Secretario General de las Naciones Unidas declaró en el año 2018 que el sistema de las Naciones Unidas debía predicar con el ejemplo y elevar las normas y el rendimiento de la organización en materia de inclusión de la discapacidad en todos los pilares y ámbitos de su labor, desde el trabajo realizado en la sede hasta la labor desplegada en el terreno, y que para ello era preciso poner en marcha la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad (Naciones Unidas, 2019). Mediante dicha estrategia se procura incorporar sistemáticamente los derechos de las personas con discapacidad en la labor de la organización, tanto en el plano externo (mediante la programación) como en el interno, y fomentar la confianza entre las personas con discapacidad para asegurar que se las valore, que se respeten su dignidad y sus derechos, y que ellas dispongan en el lugar de trabajo de un entorno propicio para participar de manera plena y efectiva, en pie de igualdad con las demás personas.

En este contexto, en 2019 desde el Sistema de las Naciones Unidas, y con el apoyo de la Alianza de las Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad (UNPRPD), se implementó el proyecto denominado “Creación de capacidades nacionales para lograr la inclusión social de las personas con discapacidad en las áreas de educación, empleo y participación en la República Dominicana”. El objetivo principal de este proyecto fue fortalecer la capacidad del gobierno dominicano y de la sociedad civil para construir un modelo de discapacidad basado en el desarrollo humano inclusivo, que garantice la participación social de las personas con discapacidad y su acceso a una educación de calidad y al empleo digno.

En esta nota de política se sintetiza la experiencia de un equipo de técnicos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la República Dominicana (PNUD en la República Dominicana), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización

6 El equipo técnico del PNUD en la República Dominicana realizó la revisión de la bibliografía disponible y el procesamiento de las variables relevantes contempladas por el tercer estudio socioeconómico de hogares 2018 del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN, 2019). Asimismo, se contrató una consultoría para realizar las entrevistas cualitativas a los proveedores de servicios y las personas con discapacidad.

Panamericana de la Salud (OPS) durante la conducción del diseño metodológico y la implementación de un estudio exploratorio realizado con el fin de visibilizar las vulnerabilidades que enfrentan las personas con discapacidad, con énfasis en las dimensiones de educación, trabajo, empleo digno y participación social⁶. El estudio exploró datos socioeconómicos disponibles en diversas fuentes y el análisis se complementó con la aplicación de técnicas cualitativas, desde una perspectiva basada en el enfoque de derechos humanos y, a su vez, en el enfoque de género, el enfoque del ciclo de vida y aspectos del enfoque del desarrollo humano sostenible.

A partir de este análisis la oficina del PNUD en la República Dominicana dispuso de datos que permitieron comprobar la situación diferenciada que vive este segmento de población e impulsar la creación de políticas públicas conformadas por elementos clave para promover la inclusión social y económica de las personas con discapacidad en la etapa de recuperación socioeconómica, con énfasis en la población pobre y vulnerable. Los resultados de este trabajo constituyen insumos valiosos en el contexto actual ya que, en el marco del incipiente proceso de reforma del sistema de protección social en marcha en el país, es posible incidir para promover los derechos de las personas con discapacidad y lograr su inclusión en las políticas públicas. Asimismo, este análisis permitió disponer de insumos clave para integrar un enfoque de inclusión de los grupos vulnerables en los procesos de elaboración de: i) el Programa de País 2023-2027 del PNUD para la República Dominicana; ii) el Marco de Cooperación 2023-2027 entre el Gobierno de la República Dominicana y el Sistema de las Naciones Unidas, y iii) las propuestas de intervenciones específicas para lograr la recuperación socioeconómica inclusiva.

2. Metodología

En términos conceptuales, el análisis presentado en esta nota se sustenta en el modelo social, que ve la discapacidad desde el prisma de los derechos humanos y visibiliza las limitaciones que afectan a las personas con discapacidad en materia de derechos, participación social y oportunidades de desarrollo humano.

El análisis incorpora el enfoque de género, que permite visibilizar a las mujeres y niñas con discapacidad y analizar la doble discriminación que viven, tanto por género como por discapacidad. Además, se integra el enfoque del ciclo de vida, desde el cual se contemplan las formas de exclusión de este segmento desde la primera infancia hasta la adultez o la vejez. Por último, se abarcan aspectos del enfoque del desarrollo humano sostenible e inclusivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la

medida en que la inclusión social de las personas con discapacidad no solo se considera como un imperativo moral y un compromiso legal del país para garantizar que “nadie se quede atrás”, sino que su inclusión también se considera un objetivo transversal e instrumental cuyo logro es necesario para el progreso de la sociedad dominicana hacia el desarrollo sostenible.

En términos metodológicos, se combinan tres componentes de recolección y análisis de datos:

i) La revisión documental realizada por el equipo técnico, que permitió sistematizar conceptos para definir y medir la discapacidad, profundizar el análisis de los marcos normativos e institucionales relativos a los derechos de las personas con discapacidad y elaborar recomendaciones para promover la inclusión social y económica de este segmento de la población.

ii) El análisis cuantitativo desarrollado por el equipo técnico de la oficina del PNUD en la República Dominicana a partir del procesamiento de la base de datos del tercer estudio socioeconómico de hogares realizado por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)⁷, que permitió caracterizar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en situación de pobreza y vulnerabilidad (SIUBEN, 2019).

iii) La realización de grupos focales con informantes clave del sector público y la sociedad civil y con un grupo de personas con discapacidad. Se contrató, además, una consultoría para identificar la situación socioeconómica de los participantes⁸.

Vale resaltar que el trabajo de exploración de los datos administrativos permitió generar información solo para los hogares registrados en el SIUBEN, situados en las áreas geográficas prioritarias en el mapa de la pobreza del país⁹, por lo que los resultados del análisis refieren a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que constituye el 60% de la población nacional. El tercer estudio socioeconómico de hogares realizado en 2018 por el SIUBEN es el último levantamiento de datos de carácter masivo disponible en el país (SIUBEN, 2019), que integró la lista breve de preguntas elaboradas por el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad¹⁰. La base de datos certificada hasta junio de 2020 contiene información sobre 2.042.006 hogares, cifra que se corresponde con un total de 6.182.098 personas. En este universo se identificó un total de 128.093 hogares que informaron que había al menos una persona con discapacidad en el hogar, lo que equivale al 6,3% de todos los hogares entrevistados. Además 140.908 personas registradas en el SIUBEN, es decir, el 2,3% del total, han informado que tienen alguna discapacidad.

⁷ El SIUBEN es la institución encargada de la identificación de los hogares en situación de pobreza, que es necesaria para establecer qué hogares son elegibles para participar en los programas sociales.

⁸ En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.

⁹ El SIUBEN realiza un censo por barrido en las áreas prioritarias de focalización de la pobreza y la vulnerabilidad, que abarca al 60% de la población del país.

¹⁰ Se trata de un abordaje metodológico que consiste en un conjunto de preguntas que permiten tener una medida del grado de discapacidad y de las limitaciones y barreras que experimenta esta población.

3. Resultados

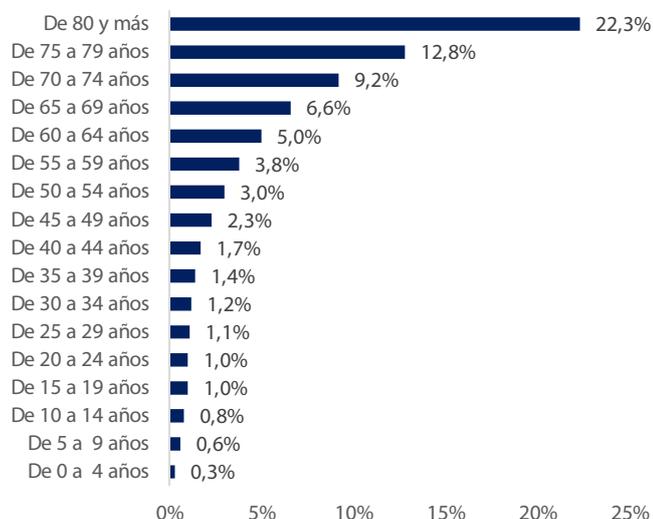
Los datos analizados provienen del estudio socioeconómico de hogares realizado en el año 2018 por el SIUBEN, cuya cobertura abarca a la población que habita en situación de pobreza y vulnerabilidad, que representa el 60% de la población del país (SIUBEN, 2019). Por esta razón los datos no son representativos de toda la población.

En el análisis se examina la situación del segmento de personas con discapacidad, en comparación con la situación de las personas sin discapacidad, para evidenciar las limitaciones que las primeras viven en distintas dimensiones del desarrollo, como el acceso a los servicios de salud y de educación, las variables demográficas, o la ocupación laboral y los derechos del trabajo, entre otras.

3.1. Caracterización demográfica de las personas con discapacidad.

Los datos examinados señalan que hay un peso importante del ciclo de vida y del género en la discapacidad en la República Dominicana, lo que está en consonancia con la situación que se registra a nivel internacional. En efecto, los datos indican que las personas con algún tipo de discapacidad se distribuyen desigualmente según el sexo y el grupo de edad. La discapacidad es ligeramente más común en las mujeres y tiende a incrementarse con la edad, sobre todo a partir de los 60 años. En el gráfico 1 se muestra que, entre las personas de menos de 60 años, la incidencia de la discapacidad está por debajo del 5%. En cambio, a partir de esa edad comienza a crecer rápidamente y alcanza al 22,3% de las personas de 80 años y más.

Gráfico 1. Personas con algún tipo de discapacidad según grupo etario en República Dominicana (en porcentajes de la población total), 2018



Fuente: Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), *Calidad de vida. Tercer estudio socioeconómico de hogares 2018* (3ESH 2018), Vicepresidencia de la República Dominicana, 2019, iuben.gob.do/wp-content/uploads/2020/10/siuben-calidad-de-vida-2018-digital.pdf.

De acuerdo con los datos analizados, en los hogares donde habita alguna persona con discapacidad se identifican patrones de desigualdad vinculados al género y la edad que afectan a las personas con discapacidad de forma desproporcionada y profundizan la vulnerabilidad y la exclusión social. Entre ellos se destacan: la división sexual del trabajo, la menor participación de las mujeres en el mercado laboral, aunque ellas superan a los hombres en lo que respecta a los logros educativos, y la mayor carga de trabajo no remunerado que realizan las mujeres en el hogar. Por otra parte, se observa que el país aún enfrenta un gran déficit de servicios formales de cuidado dirigidos a la primera infancia y las personas mayores en situación de dependencia. Los datos muestran que, a medida que se incrementa la edad de las personas, aumenta la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles que, a su vez, tienden a generar mayores limitaciones físicas y psicológicas, lo que explica la mayor incidencia de la discapacidad adquirida en edades avanzadas.

En consonancia con estos resultados, el análisis cualitativo derivado de las entrevistas realizadas confirmó la persistencia de estigmas vinculados con el género y la edad, que incluyen, entre otros, la discriminación en los servicios de salud y educación que afecta en mayor medida la salud reproductiva, la sobreprotección por parte de familiares que limita la autonomía de las personas con discapacidad, y la subestimación en el entorno laboral de las habilidades de estas personas.

Estos hallazgos indican que, a pesar de diversas iniciativas, como los mandatos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 2007), la elaboración del Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2019-2030 (Ministerio de la Mujer, 2018), y el plan para desarrollar un Sistema Nacional de Cuidados (MEPyD, 2021), las políticas basadas en el enfoque de género y en el enfoque del ciclo de vida deben profundizarse e integrarse como estrategia de respuesta integral.

3.2. Limitaciones en el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad enfrentan más desventajas que el resto de la población en lo que respecta al ejercicio de sus derechos sociales, y experimentan brechas de acceso y niveles de exclusión abismales, especialmente en materia de educación, inserción laboral, autonomía y oportunidades para involucrarse en otras actividades fundamentales para el desarrollo humano.

En lo que respecta al acceso a la educación, el análisis de todos los indicadores sobre educación disponibles para el conjunto de la población que habita en zonas donde predominan la pobreza o la vulnerabilidad señala que existen brechas significativas en materia de acceso y logros educativos entre las personas con discapacidad y

las personas sin discapacidad, y sugieren que el sistema actual tiene barreras importantes que limitan la inclusión. Los datos presentados en el cuadro 1 muestran que el porcentaje de personas de 15 años o más que no saben leer y escribir es 3,5 veces más elevado entre la población con discapacidad (35,7%) en comparación con la población sin discapacidad (9,8%).

Cuadro 1. Indicadores de educación de las personas con y sin discapacidad en República Dominicana (en porcentajes), 2018

Indicador	Personas con discapacidad (en porcentajes)	Personas sin discapacidad (en porcentajes)	Diferencia (en puntos porcentuales)
Población de 15 años y más que no sabe leer y escribir	35,7%	9,8%	25,9%
"Población de 5 a 21 años que está fuera de la escuela"	92,4%	16,4%	76,0%
"Población de 18 años y más sin nivel educativo"	26,8%	7,0%	19,8%
"Población de 7 a 65 años sin conocimientos de informática"	79,0%	54,8%	24,2%
"Población de 18 años y más con último nivel alcanzado en educación básica"	48,5%	38,3%	10,2%
"Población de 18 años y más con último nivel alcanzado en educación media"	14,2%	37,4%	-23,2%
"Población de 18 años y más con último nivel alcanzado en educación universitaria"	4,6%	14,0%	-9,4%
"Población de 7 a 65 años con conocimientos básicos de informática"	17,7%	39,4%	-21,7%
"Población de 12 años y más que ha no participado en cursos técnico-vocacionales"	90,6%	82,6%	8,0%

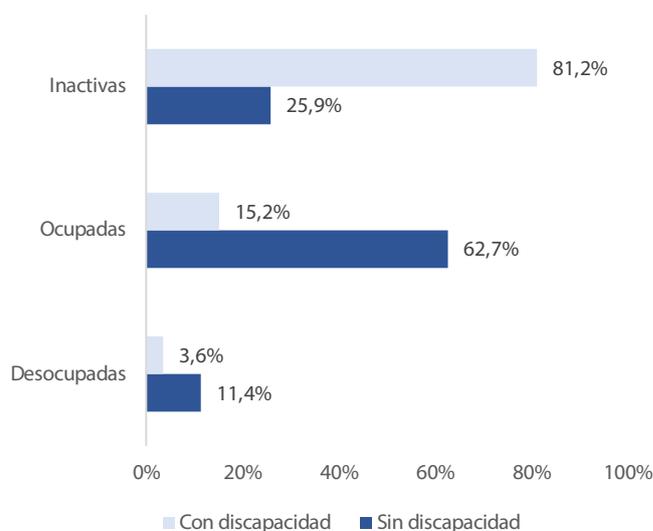
Fuente: Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Calidad de vida. Tercer estudio socioeconómico de hogares 2018 (3ESH 2018), Vicepresidencia de la República Dominicana, 2019, siuben.gob.do/wp-content/uploads/2020/10/siuben-calidad-de-vida-2018-digital.pdf.

La investigación realizada por el Sistema de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2021) señala que la desigualdad que afecta a los logros educativos existe a pesar de distintas iniciativas que se han desarrollado para promover la inclusión de las personas con discapacidad. A nivel normativo y operativo se destacan las buenas prácticas de inclusión desarrolladas en el marco del Centro de Recursos

para las Necesidades Específicas de Apoyo Educativo Olga Estrella (anteriormente, Centro Nacional de Recursos para la Discapacidad Visual), así como la articulación permanente entre el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS), plasmada en distintas iniciativas tales como las aulas específicas para la inclusión educativa, los espacios de apoyo a los aprendizajes o los centros específicos de educación para personas con discapacidad auditiva, entre otras. En dicho contexto, la investigación cualitativa refuerza los resultados cuantitativos pues indica que las principales razones que han dificultado el éxito de las iniciativas son: i) las barreras actitudinales en el sistema educativo, que afectan su operativización, y la ausencia de métodos de aprendizaje inclusivos en las escuelas; ii) las brechas territoriales de cobertura y de presupuesto; iii) la falta de una participación efectiva de las familias de las personas con discapacidad y de otros actores clave; iv) la ausencia de una política inclusiva en la educación superior, y v) fallas de infraestructura que dificultan la movilidad.

En lo relativo al análisis de las barreras que dificultan la inserción laboral, las cifras muestran que el 81,2% de las personas con discapacidad de 18 años o más que habitan en zonas donde predominan la pobreza y la vulnerabilidad están fuera del mercado de trabajo, lo que contrasta con el segmento de personas sin discapacidad, donde esta proporción asciende solo al 25,9%. Mientras que el 62,7% de las personas sin discapacidad están empleadas, solo el 15,2% de las personas con discapacidad lo están (gráfico 2).

Gráfico 2. Comparación entre la situación ocupacional de las personas con y sin discapacidad en República Dominicana (en porcentajes), 2018



Fuente: Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Calidad de vida. Tercer estudio socioeconómico de hogares 2018 (3ESH 2018), Vicepresidencia de la República Dominicana, 2019, siuben.gob.do/wp-content/uploads/2020/10/siuben-calidad-de-vida-2018-digital.pdf.

La definición de “trabajo decente”¹¹ se asocia con el desarrollo de capacidades, con un ingreso justo, con la ausencia de discriminación de género o de cualquier otro tipo, y con el acceso a los beneficios de la seguridad social, entre otras características. No obstante, en las áreas investigadas cerca del 60% de las personas con discapacidad reportaron que enfrentan muchas dificultades para trabajar y generar ingresos o que no pueden hacerlo. Además, de las personas que tienen alguna ocupación, casi la mitad de ellas acceden a trabajos ocasionales (37,7%) o temporales (12,7%), mientras que menos de la mitad (48,4%) reportó tener un trabajo permanente con acceso a derechos y que puede ser asociado a “trabajo decente”.

El análisis cualitativo permitió constatar que, si bien el país ha avanzado en la promoción de un mayor acceso al trabajo de esta población en comparación con la situación registrada en décadas pasadas, todavía son escasas las oportunidades de inserción laboral de las personas con discapacidad, y los empleos son de poca calidad y ofrecen bajas remuneraciones, es decir, se trata en su mayoría de trabajos precarios.

Por otro lado, prevalecen desafíos clave de índole política, cultural e institucional vinculados al incumplimiento de las disposiciones de la Ley núm. 5-13¹², lo que limita los derechos laborales de las personas con discapacidad. Esta ley plantea que, en la nómina de trabajadores, la participación de las personas con discapacidad debe ascender al menos al 5% en el sector público y al 2% en el sector privado. Sin embargo, el estudio (Naciones Unidas, 2021) señala que en el Estado persiste el desconocimiento de la ley y un bajo cumplimiento de la cuota de inclusión laboral.

La investigación desarrollada por el Sistema de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2021) reporta además la persistencia en la población de factores culturales, estigmas o prejuicios que profundizan las barreras de inclusión laboral, tales como los siguientes: i) el empleo para esta población se percibe como asistencia social y no como un derecho; ii) existe la percepción de que la persona trabajadora con discapacidad representa una carga y, en consecuencia, no se visualizan las oportunidades económicas y sociales que conlleva su inclusión productiva, y iii) el sector empleador no evalúa adecuadamente el costo-beneficio que implica realizar los ajustes de las condiciones de trabajo necesarios para facilitar la inclusión. Asimismo, se destaca que las limitaciones de accesibilidad generan una doble vulnerabilidad en las personas con discapacidad, lo que aumenta sus probabilidades de exclusión laboral, dados los impedimentos que dificultan el

acceso básico. Estos resultados señalan que la población con discapacidad en las zonas investigadas enfrenta barreras interseccionales que actúan como capas de exclusión que se superponen y potencian sus efectos. Por ejemplo, se verifica que, entre las personas con alguna discapacidad que viven en condición de pobreza, es elevada la proporción de quienes acceden a trabajos precarios caracterizados por la inseguridad laboral y la falta de acceso a una pensión, a un seguro de salud o a un seguro de accidentes de trabajo, y cuyo empoderamiento para la toma de decisiones es reducido.

Por otro lado, se destacan las iniciativas para la inclusión de las personas con discapacidad desarrolladas por la oficina del PNUD en la República Dominicana en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el CONADIS, como, por ejemplo, el programa de sensibilización desarrollado en las empresas y las instituciones públicas para facilitar la inclusión laboral de personas con discapacidad y, en especial, el Sello de Buenas Prácticas Inclusivas para las Personas con Discapacidad “RD Incluye”. A pesar del proceso de sensibilización en marcha, los avances han sido lentos y la inclusión laboral aún enfrenta desafíos.

En lo que respecta a la salud y la participación social, en el contexto dominicano se reconocen distintos avances en términos normativos encaminados a sentar las bases para la existencia de una política de salud acorde con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 2007). Por ejemplo, hay iniciativas recientes que prevén reforzar la coordinación intersectorial para fortalecer los vínculos entre las dimensiones de la salud, la rehabilitación y la participación social. De hecho, están en proceso de diseño o en la fase inicial de implementación distintos acuerdos institucionales, instrumentos operativos, iniciativas para la ampliación de la oferta de servicios de salud y acciones para promover la participación de las personas con discapacidad¹³.

Sin embargo, las entrevistas realizadas al personal de salud permiten comprobar que aún predomina un enfoque biomédico de la discapacidad que limita el desarrollo de un modelo de atención de la salud integral e inclusivo, y que todavía no se dispone de los recursos e instrumentos requeridos para implementar una estrategia multisectorial desde una visión más amplia del derecho a la salud de las personas con discapacidad.

El análisis de los datos cuantitativos muestra que las personas con discapacidad experimentan dificultades para recibir servicios de salud. Del total de personas consultadas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, el 12,6% indicó que no puede recibir atención de la salud

¹¹ Término definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y adoptado por la comunidad internacional desde el año 1999 como normativa del trabajo protegido con enfoque de derechos y participación social.

¹² La Ley núm. 5-13 sobre Discapacidad en la República Dominicana promueve la igualdad de derechos y oportunidades para las personas con discapacidad.

¹³ Estas iniciativas incluyen, entre otras, la Guía de Atención Sanitaria Adecuada a Personas con Discapacidad, el diseño del Sistema de Valoración, Certificación y Registro Continuo de la Discapacidad, el Plan Nacional de Salud Mental República Dominicana 2019-2022, el diseño de la ruta de prevención, la detección oportuna, la atención integral e inclusión de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, y el programa de tamizaje neonatal y la Ruta de los Primeros 1.000 Días para Cuidados y Apoyo a Recién Nacidos con Discapacidad.

adecuadamente, el 20,7% afirmó que tiene muchas dificultades para recibir una atención adecuada y el 22,3% sostuvo que enfrenta alguna dificultad para recibir dicha atención (SIUBEN, 2019).

Cuadro 2. Grado de dificultad para el acceso a la salud de las personas con discapacidad según sexo en República Dominicana (en porcentajes), 2018

Sexo	Dificultad para recibir atenciones de salud			
	No, ninguna dificultad	Si, alguna dificultad	Si, mucha dificultad	No puede hacerlo
Mujeres	45,5%	22,3%	19,9%	12,3%
Hombres	43,3%	22,3%	21,5%	13,0%
Promedio	44,4%	22,3%	20,7%	12,6%

Fuente: Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Calidad de vida. Tercer estudio socioeconómico de hogares 2018 (3ESH 2018), Vicepresidencia de la República Dominicana, 2019, siuben.gob.do/wp-content/uploads/2020/10/siuben-calidad-de-vida-2018-digital.pdf.

Con respecto a la participación y la cohesión social y comunitaria, los datos analizados (SIUBEN, 2019) señalan que las personas con discapacidad experimentan dificultades para acceder a los servicios de transporte y que son limitadas sus posibilidades para vivir de manera independiente y privada, lo que afecta el logro de su autonomía con respecto al resto de la población. En cambio, también se identificaron factores positivos que podrían facilitar la participación social de las personas con discapacidad, como el alto porcentaje de dicha población que cuenta con documentos de identidad y el uso frecuente de Internet.

El grado de exclusión social depende a menudo del tipo de discapacidad, afectando de manera diferenciada a personas con distintos tipos de discapacidad. Prácticamente todos los indicadores consultados en el estudio del SIUBEN (SIUBEN, 2019), que son representativos de la población que habita en áreas geográficas en que predominan la pobreza y la vulnerabilidad, señalan que las personas con discapacidad intelectual enfrentan un mayor grado privación y alcanzan menores niveles de empoderamiento, seguidas por las personas con discapacidad auditiva. Las personas con discapacidad visual enfrentan un menor grado de privaciones, seguidas de aquellas con alguna discapacidad físico-motora. En los grupos focales realizados con entidades y personas que trabajan con la discapacidad, los participantes también manifestaron que las barreras para el acceso a la información y para el ejercicio efectivo de otros derechos inciden de forma diferente en los cuatro tipos de discapacidad mencionados. Por lo tanto, se requieren políticas que consideren la interseccionalidad (cuando una misma persona tiene más de un tipo de discapacidad) y acciones afirmativas dirigidas a superar las inequidades por niveles de privación distintos de acuerdo con los tipos de discapacidad.

El marco legal sobre los derechos de las personas con discapacidad se considera relativamente adecuado, pero en general se lo desconoce. Si bien existen leyes que protegen sus derechos, en general ellas, sus familias y la sociedad las desconocen, lo que limita su participación como agentes claves para la inclusión. Prácticamente en todos los grupos focales se manifestó una valoración positiva del marco legal, aunque se consideró que hace falta armonizarlo con otros marcos normativos y que hay vacíos legales en la reglamentación que dificultan la operativización del mandato legal. Otros participantes afirmaron que el cumplimiento de los derechos establecidos no ha sido asumido como un compromiso real por el Estado y que la política pública cumple un papel pasivo al respecto.

Además, en los grupos focales hubo consenso sobre la necesidad de desarrollar acciones de sensibilización en todos los niveles, pues se consideró que las mayores barreras son actitudinales y que se deben a la ignorancia respecto de los derechos fundamentales de las personas y a la persistencia de perspectivas tradicionalistas que aún conciben a la discapacidad como una enfermedad, desde una óptica paternalista y asistencialista, y no desde el enfoque de derechos.

De tal manera, se requeriría un rol más proactivo del Estado para garantizar no solo el cumplimiento efectivo de las leyes y la aplicación de un régimen de sanciones en caso de incumplimiento y también la toma de conciencia temprana entre la población con discapacidad, sus familias y el entorno cercano, y la sociedad en conjunto.

3.3. Respuesta de la política pública para la inclusión socioeconómica de las personas con discapacidad.

Las medidas específicas para la inclusión social de las personas con discapacidad se conocen y han sido planteadas en la normativa nacional y en convenios internacionales adoptados por el país. Sin embargo, la situación de las personas con discapacidad dista abismalmente de la visión planteada en la legislación vigente en materia de protección social, educación, trabajo y salud. Esto señala que se requiere la voluntad política para desarrollar una estrategia deliberada, liderada por el Estado como garante de derechos, para cumplir con la agenda pendiente en materia de discapacidad, y se precisa también el apoyo social necesario para impulsar los cambios requeridos.

Está pendiente resolver importantes vacíos que afectan la medición de la discapacidad y ampliar la base estadística disponible sobre esta población para el desarrollo de las políticas públicas requeridas. Dado que “lo que no se mide no se mejora”, una tarea medular pendiente es la

superación de las limitaciones que afectan la disponibilidad y confiabilidad de los datos sobre discapacidad, lo que incluye los déficits de los registros administrativos existentes, así como la falta de investigación y de mecanismos de monitoreo y seguimiento de indicadores clave desagregados.

En las entrevistas realizadas a actores clave, las organizaciones de la sociedad civil consultadas indicaron que la Oficina Nacional de Estadística (ONE) debe fortalecer sus sistemas de información para visibilizar la situación de las personas con discapacidad y procurar que los datos tengan el grado de desagregación pertinente para conocer la realidad de los distintos tipos de discapacidad. Además, se identificaron discrepancias metodológicas que producen estadísticas sobre discapacidad disímiles y no comparables.

El levantamiento de datos sobre la población con discapacidad realizado por el SIUBEN ha sentado las bases para normalizar los aspectos conceptuales, metodológicos y operativos de la medición de la discapacidad conforme a los estándares internacionales de calidad, comparabilidad y buenas prácticas. No obstante, se requiere contar con un manual metodológico de medición oficializado, consolidado y consensuado que sea ampliamente difundido y que sirva de base para todos los ejercicios de levantamiento, medición y análisis a futuro.

Las organizaciones que trabajan esta temática, como las asociaciones sin fines de lucro y las organizaciones de personas con discapacidad, cumplen un importante papel en la promoción de la inclusión educativa, laboral y social en general. Sin embargo, en los grupos focales realizados se destacó que son limitadas las estrategias de comunicación implementadas desde la sociedad civil hacia distintos grupos de interés para promover la inclusión de la población con discapacidad, debido a que no se cuenta con una vocería que asuma la función de comunicar y visibilizar las necesidades y oportunidades de las personas con discapacidad, a fin de incidir en la opinión pública.

La información disponible sobre el impacto de la pandemia en las personas con discapacidad que residen en zonas pobres o vulnerables, así como los resultados de las entrevistas y los grupos focales realizados, indican que la crisis sanitaria y socioeconómica profundizó las barreras de inclusión social que ya afectaban a este segmento de la población. Las personas con discapacidad reportaron que enfrentaron mayores riesgos relacionados con la salud, se incrementó su exclusión del mercado laboral, se acrecentaron los desafíos que enfrentan para recibir educación a distancia y recibieron una protección social insuficiente, entre otros obstáculos que limitan su participación social y la realización de sus derechos. Estos riesgos se ven agravados por la falta de información clave asequible, las mayores restricciones de accesibilidad, y el acceso limitado a los recursos, las tecnologías, los servicios

y los apoyos necesarios. Especialmente es preciso considerar y resolver las limitaciones que las personas con discapacidad visual o auditiva experimentan para acceder al conocimiento por medios digitales (u otros medios), que se ven agravadas por las barreras asociadas con el nivel socioeconómico.

4. Conclusiones

La República Dominicana ha dado pasos importantes en lo que se refiere a la adopción de medidas y normativas a favor de la población con discapacidad. Sin embargo, la información disponible sobre las áreas geográficas donde predominan la pobreza y la vulnerabilidad indica que este segmento de la población enfrenta desventajas en el ejercicio de sus derechos, que se expresan en las brechas de acceso y en niveles de exclusión abismales que inciden en el acceso a la educación, la inserción laboral, la autonomía y las oportunidades para participar en otras actividades fundamentales para el desarrollo humano.

El análisis de los indicadores sobre educación relativos a las personas que habitan en las áreas más pobres y vulnerables del país señala la existencia de brechas significativas en materia de acceso y de logros educativos entre las personas con discapacidad y las personas sin discapacidad. En términos laborales, los datos muestran que la mayoría de este grupo de la población enfrenta barreras para trabajar y generar ingresos, con más de la mitad de la población con trabajos precarios y, en efecto, gran parte de las personas con discapacidad están fuera del mercado laboral. Cuando se indagó si estas personas experimentan alguna dificultad para recibir servicios de salud, la respuesta fue afirmativa en la mayoría de los casos.

El marco legal sobre los derechos de las personas con discapacidad en el país se considera relativamente adecuado. Sin embargo, a pesar de haberse desarrollado distintas iniciativas, siguen existiendo barreras actitudinales y barreras resultantes del incumplimiento de la legislación vigente. Por tanto, se requiere afianzar la gobernanza para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad.

Desde la oficina del PNUD en la República Dominicana se ha trabajado para sensibilizar e integrar los derechos de las personas con discapacidad en las políticas laborales, educativas y de protección social a través de acuerdos de gestión y del diseño de instrumentos para la capacitación y la implementación de intervenciones específicas. Vale resaltar los acuerdos firmados entre el PNUD y el Ministerio de Trabajo para el desarrollo de acciones como el mencionado Sello de Buenas Prácticas Inclusivas para las Personas con Discapacidad “RD Incluye”, implementado en los sectores público y privado. Asimismo, cabe resaltar el desarrollo de instrumentos que facilitan la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral, como

la Guía para personas con discapacidad en búsqueda de empleo, que se formuló con base en el marco normativo desarrollado por el PNUD para la inclusión de las personas con discapacidad (CONADIS, Ministerio de Trabajo y PNUD, 2018).

Mas allá de la fortaleza metodológica de la base de datos del SIUBEN para caracterizar las condiciones de vida de esta población, dichos datos solo comprenden a las personas que habitan en zonas pobres y vulnerables y no refieren a la población total, y el estudio socioeconómico del SIUBEN se realiza cada cinco años. Por tanto, es preciso sistematizar los datos disponibles en el país y realizar investigaciones periódicas para poder medir la evolución de la situación de las personas con discapacidad.

Entre los principales retos identificados por el equipo del PNUD en la República Dominicana para integrar un enfoque de inclusión en la política pública se destacan los siguientes: i) es preciso desarrollar una estrategia integral a nivel del país, que permita transversalizar esta temática en la planificación nacional y en el presupuesto público de todos los sectores; ii) dado el carácter multidimensional de la discapacidad, las soluciones deben ser intersectoriales, y iii) uno de los principales catalizadores del cambio es la capacidad de agencia y el reconocimiento de los derechos desde la perspectiva de las personas con discapacidad, pero en el país las soluciones hasta ahora se han diseñado sin la participación de este segmento de la población.

Por último, se identifican oportunidades para explorar mecanismos de cooperación con otras oficinas de país del PNUD y con socios estratégicos para apoyar la construcción de una política pública para la discapacidad que incluya el desarrollo de productos de conocimiento, acciones para promover la modificación del marco legal, y acciones para crear instrumentos de financiamiento y capturar inversionistas de impacto social (Casas et al., 2021)¹⁴. Además, continuar con este trabajo constituye una oportunidad para innovar en el marco del nuevo Programa de País 2023-2027 y promover, entre otras líneas de trabajo, incentivos para las políticas inclusivas en el mercado laboral, acciones de discriminación positiva para igualar oportunidades, y el desarrollo de un sistema para el monitoreo de los resultados y la evaluación del impacto de los instrumentos existentes.

Bibliografía

- Casas, L., Chaparro, J., Franco, A., González, C., & Ternent, C.** (2021). Evaluación de impacto confirma resultados positivos del primer bono de impacto social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia. Obtenido de blogs.iadb.org/trabajo/es/resultados-positivos-del-primer-bono-de-impacto-social-en-america-latina
- CONADIS, Ministerio de Trabajo y PNUD.** (2018). Guía para personas con discapacidad en búsqueda de empleo. Santo Domingo. Obtenido de conadis.gob.do/wp-content/uploads/2021/12/Guia-para-personas-con-discapacidad-en-busqueda-de-empleo.pdf
- Ministerio de Economía.** (2021). Construyendo una Política Nacional de Cuidados con los actores del territorio. Santo Domingo. Obtenido de mepyd.gob.do/comunidades-de-cuidado
- Ministerio de la Mujer.** (2018). Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2019-2030. Santo Domingo. Obtenido de siteal.iiep.unesco.org/bdnp/3072/plan-nacional-igualdad-equidad-genero-planeg-iii
- Naciones Unidas.** (2007). Declaración de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. New York. Obtenido de www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf
- Naciones Unidas.** (2019). Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad. New York. Obtenido de www.un.org/es/content/disabilitystrategy
- Naciones Unidas.** (2021). Estudio sobre la situación de las personas con discapacidad en base a datos del SIUBEN 2018. Santo Domingo. Obtenido de www.undp.org/es/dominican-republic/publications/estudio-sobre-la-situacion-de-las-personas-con-discapacidad-en-la-base-de-datos-del-siuben-2018
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** (2018). Guía para la Inclusión de las personas con discapacidad dirigida a empresas e instituciones públicas. Santo Domingo. Obtenido de www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/do/Empresas-digital.pdf
- Sistema Unico de Beneficiarios.** (2019). Calidad de vida. Tercer estudio socioeconómico de hogares 2018 (3ESH 2018). Santo Domingo. Obtenido de siuben.gob.do/wp-content/uploads/2020/10/siuben-calidad-de-vida-2018-digital.pdf

¹⁴ Experiencia exitosa en la Argentina, Colombia y México, países que han implementado bonos de impacto social focalizados en abordar problemas sociales persistentes como el desempleo o la desigual inserción laboral de las personas jóvenes y las mujeres. Dicha experiencia podría adaptarse para promover la inclusión social y económica de las personas con discapacidad.



www.undp.org/latin-america



twitter.com/PNUDLAC



www.facebook.com/pnudlac



www.instagram.com/pnudlac



www.linkedin.com/company/pnudlac



www.youtube.com/PNUDLAC