

La promesa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS y la situación de las mujeres dominicanas

Cada 8 de marzo, *Día Internacional de la Mujer*, el Centro de Estudios de Género del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (CEG-INTEC), presenta a la Sociedad dominicana elementos para la reflexión crítica sobre los avances y desafíos en torno a la garantía de los derechos de las mujeres en el país

Este año, el análisis toma como punto de partida los datos sobre el nivel de alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por la Organización de las Naciones Unidas como la agenda del Desarrollo para los 15 años desde el 2015 al 2030. El examen de los ODS por temáticas priorizadas revela que estamos aún lejos de garantizar la eliminación de la discriminación contra las mujeres. El país aún mantiene altísimas tasas de mortalidad materna, la tolerancia y naturalización al matrimonio infantil y diversas formas de violencia contra la mujer y feminicidios, así como niveles muy bajos de participación de las mujeres en los órganos de decisión del Estado.

Dos ideas son centrales en toda la agenda: el desarrollo *“solo será sostenible si los beneficios favorecen por igual a mujeres y hombres* y los derechos de las mujeres solo serán una realidad si forman parte de esfuerzos mayores por proteger el planeta y garantizar que todas las personas puedan vivir con dignidad y respeto.

El bajo nivel de cumplimiento con los ODS y la Agenda 2030 la convierte en una agenda formal cuyo valor es más que nada discursivo. Revertir esta situación sólo es posible si se toman las decisiones pertinentes que desaten los nudos y obstáculos para que vayan más allá de la elaboración de planes estratégicos y el aumento de la estructura institucional para el logro de la promesa del Estado. Los nudos y obstáculos refieren a retrasos en la producción de estadísticas, asignación presupuestaria y coordinación interinstitucional

Al igual que los ODS, la Estrategia Nacional de Desarrollo-END, manda que el enfoque de género sea una política transversal a toda la estrategia. La Ley 1-12 sobre END, establece que *“Todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas deberán incorporar el enfoque de género en sus respectivos ámbitos de actuación, a fin de identificar situaciones de discriminación entre hombres y mujeres y adoptar acciones para garantizar la igualdad y la equidad de género”*. A nivel nacional, existe una coincidencia del 72% entre la agenda nacional definida en la END y la Agenda de los ODS, ambas con horizonte temporal a 2030.

Tanto los informes del Estado, como las investigaciones conducidas por la academia, los centros de investigación, las ONG y las organizaciones interestatales, dejan claro que, de continuar el actual ritmo de cumplimiento, no seremos capaces de alcanzar los objetivos y metas propuestas para el año 2030. No alcanzar las metas de los ODS, significa que no hemos logrado garantizar derechos ni disminuir el sufrimiento humano.

De acuerdo con el Informe Nacional Voluntario del 2018 sobre cumplimiento de los ODS, República Dominicana tiene logros importantes en el cumplimiento de la Agenda 2030, sin embargo, este mismo informe señala que aún enfrentamos desafíos importantes en la superación de brechas persistentes económicas, sociales, ambientales, institucionales y de políticas. Para lograr avances efectivos, el Estado deberá enfatizar la universalización de la cobertura de la seguridad social, de la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación, y disminuir las desigualdades de género. Para ello, es ineludible incrementar y mejorar la calidad del gasto público social.

Los ODS constituyen un compromiso político asumido por el Estado Dominicano, basado en la obligación jurídica de respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos reconocidos en las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, y los Derechos Fundamentales consagrados en la Constitución nacional. El cumplimiento y el éxito de la Agenda 2030 se basa en las políticas, planes y programas desarrollados para adaptar la agenda al contexto y a las necesidades nacionales. En este sentido, el instrumento central para el alcance de los ODS es la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END).

Junto a la END, se han adoptado una serie de Planes Estratégicos Sectoriales, en áreas del desarrollo especialmente significativas; para los fines de este análisis se resaltan en particular los siguientes:

1. Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género III, 2020-2030 (PLANEG III).
2. Plan Nacional de Juventudes 2030.
3. Plan Nacional para la Reducción de Embarazos en Adolescentes 2019-2023 (PREA-RD).
4. Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional 2019-2022 (Plan SSAN).
5. Plan de Género y Cambio Climático en RD (PAGCC-RD).

En el análisis del cumplimiento de los ODS la República Dominicana dentro los indicadores disponibles para ODS 1 están relacionados con la pobreza, la cobertura de los sistemas de protección social y el gasto público social. Aunque existen avances en las tres dimensiones, los avances reportados se refieren a la pobreza de ingresos o pobreza monetaria. Sin embargo, una mirada a la estadística desagregada revela brechas territoriales, de edad y de género.

En 2016 la población en pobreza general era de 28.9%, con una proporción de 11 puntos porcentuales más en las zonas rurales (37.9%) que en las urbanas (26.6). Al incluir la variable género, el 30.4% de las mujeres y el 27.4% de los hombres vivían en pobreza, y el 6.4% de las mujeres y el 5.6 % de los hombres vivían en pobreza monetaria extrema. La mayor disparidad se advierte en las zonas rurales, en donde, por cada 100 hombres pobres hay 134.8 mujeres pobres; en cuanto a la población en situación de indigencia, el índice de feminidad es de 149.8. Desde un punto de vista crítico, está metodología de cálculo, invisibiliza otras variables como el tipo y calidad de vivienda, la calidad de la nutrición, el acceso a servicios básicos como salud o saneamiento; y dimensiones sensibles al género como jefatura del hogar, desempleo y desocupación, número de dependientes, por citar sólo algunas. El análisis sobre la pobreza debería tomar en cuenta

que estos datos sólo expresan la medición de la pobreza en términos monetarios, es decir, indica cuántos hogares viven por debajo de la línea de pobreza; los que no alcanzan a cubrir una canasta de consumo solo conformada por alimentos, se definen como indigentes o pobres extremos. A pesar de estas limitaciones la pobreza monetaria continúan siendo indicativo de la feminización de la pobreza en el país.

La adopción del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), por parte del Estado, aunque aporta información relevante para entender la pobreza en el país de una manera más completa, no se utiliza como base para el diseño de las políticas públicas. Por otra parte, el IPM tampoco está construido desde un enfoque de género.

El nivel de cumplimiento del ODS 1 se entiende mejor cuando se aprecian los resultados del ODS 8 y las brecha de género del mercado laboral. Aunque la tasa de participación de las mujeres ha aumentado en los últimos años, persiste una diferencia en detrimento de las mujeres de 25 puntos porcentuales. La Tasa Global de Participación (TGP) es de 65.2%: 77.9% para los hombres y 52.9% en mujeres. En relación al acceso para las mujeres con discapacidad, la ENHOGAR 2013 reveló que el 66% de esta población no trabajaba.

La participación en el mercado también se ve afectada por los mayores niveles de desempleo y desocupación en mujeres, sobre todo jóvenes. A 2016 el desempleo afectó a casi 9% de las mujeres económicamente activas, dos veces más que a los hombres y la tasa de desocupación ampliada en mujeres (65%) es casi el doble que para hombres (35%)

En efecto, el (67%), de las mujeres se concentran en sectores tradicionales como servicios que corresponden a actividades de cuidado de alta desprotección, el 92% de la población que se dedica al trabajo doméstico remunerado son mujeres. Este trabajo está excluido del derecho a un salario mínimo y de la Seguridad Social, el 34.6% de las personas que se dedican a esta ocupación trabajan más de 46 horas a la semana.

A diecisiete (17) años de adoptada la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), la universalidad aún no ha sido alcanzada. En la actualidad, sólo el régimen contributivo se está implementando. El subsidiado opera sólo parcialmente en relación a la cobertura básica en salud, mientras que el contributivo-subsidiado no ha sido implementado en ninguno de sus componentes. Especialistas en el área afirman que en la República Dominicana se está produciendo la «paradoja de la protección social», en relación a que los grupos poblacionales menos vulnerables son aquellos que acceden a una mayor y mejor protección, ya que la protección beneficia primordialmente a las personas afiliadas del régimen contributivo, o sea, aquellas insertadas en el mercado de trabajo formal que ya cuenta con ingresos regulares.

En relación al Sistema Dominicano de Seguridad Social-SDSS, la mayoría de los hombres se encuentra afiliados al régimen contributivo (50.47%), la mayoría de las mujeres (52.6%) se encuentra afiliada al régimen subsidiado, lo cual es reflejo de la desigual participación por sexo en el mercado laboral formal.

Hay 59 estancias infantiles en funcionamiento en todo el territorio nacional. La insuficiente cobertura tiene consecuencias en la capacidad de inserción laboral y

educativa de las mujeres dado que las estancias infantiles “tienen por objetivo permitir que las madres trabajadoras, luego del parto, se reintegren más tempranamente a sus labores, y además que las madres desempleadas puedan salir a buscar empleo confiadas de las atenciones que reciben sus hijos/as en estas entidades.

De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, a octubre de 2018 de las personas afiliadas el 43.5% son mujeres y 56.4% son hombres. Del total de contribuyentes, sólo el 44.7% son mujeres versus el 55.2% de hombres, lo que supone una brecha de género de 10.5 puntos porcentuales y significa que las mujeres tendrán menos apoyo del Estado cuando más lo necesiten.

Según los análisis disponibles, menos de 4 de cada 10 pesos del gasto primario se corresponden con las prioridades establecidas en la END 2030. Esto significa que, ni los planes nacionales estratégicos, ni los planes sectoriales en educación, salud, vivienda, equidad de género, juventud, seguridad alimentaria, o cambio climático, tienen el respaldo pertinente en las partidas presupuestarias correspondientes. Como ilustración, en términos sectoriales, sólo 33% de los recursos asignados al sector educación se vinculan directamente con los objetivos de desarrollo de la END 2030 y en el caso de salud, la proporción de este gasto asciende al 68%. Esto evidencia que existe una distancia considerable entre el presupuesto público y las prioridades de la END, lo cual es un factor explicativo del bajo nivel de cumplimiento.

Los análisis por sectoriales sensibles a los derechos de las mujeres, también resultan útiles. Para el presupuesto 2020, la asignación combinada de recursos previstos para los programas de prevención y atención a violencia contra la mujer (Programa 13) y de promoción integral de derechos (Programa 15), dentro del 0215 - Ministerio de la Mujer, y Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género, Intrafamiliar y Delitos Sexuales, dentro de 0214 - Procuraduría General de la República, se sitúa en RD\$ 283.6 millones. Esta baja inversión de recursos limita la capacidad de respuesta de las instituciones.

Igualmente, el órgano encargado de la implementación del Plan Nacional de Igualdad y Equidad- PLANEG III, es el Ministerio de la Mujer, quien tiene el rol de impulsar las políticas de igualdad y equidad de género por ser el mecanismo para la igualdad de género del Estado Dominicano, pero su capacidad de articulación intersectorial e interinstitucional se encuentra limitada entre otros factores por la continua baja de asignación presupuestaria de (0.09%).

En el sector salud (ODS 3), la tendencia de inversión pública en los últimos 20 años no alcanza siquiera el 2% del PIB. De hecho, la proyección oficial para el período 2020-2022 es que se reduzca hasta el 1.7% del PIB. Estas cifras se alejan bastante del mandato de incremento quinquenal previsto en la Estrategia Nacional de Desarrollo, que sitúa en un 4% del PIB la inversión pública en salud para el año fiscal 2020. A esa pobre inversión se añade la baja calidad del gasto estatal en salud que hasta el momento no ha sido destinado a incrementar la calidad del servicio de salud.

Los análisis especializados indican que, para garantizar un piso mínimo de derechos, la inversión social en el país debería situarse entre 11.9% y 14.5% del PIB para el año 2020. Las proyecciones oficiales indican que apenas se llegará a cubrir un 7.9% del PIB para

dicho año. Con este nivel de gasto social, ni los ODS, ni los objetivos de la END podrán ser alcanzados.

Con relación a los ODS y áreas prioritarias para la igualdad de género, datos disponibles sobre salud sexual y salud reproductiva, SSSR de la población evidencian las enormes carencias existentes en este ámbito a nivel nacional. El país continúa presentando tasas elevadas de embarazo adolescente (15 a 19 años), superando en más de 52 % el promedio de América Latina y el Caribe. Durante las últimas tres décadas se observa que el embarazo antes de los 20 años de edad es más común en la zona rural que en la urbana. A 2014 la brecha es de 3.5 puntos porcentuales, 16.5 % en la zona urbana y 19 % en la zona rural. Sus determinantes son la pobreza, la falta de acceso a servicios en salud sexual y reproductiva y anticonceptivos, la ausencia de educación sexual integral de calidad y las uniones/matrimonios infantiles forzadas. El embarazo es una de las mayores causas de deserción escolar en las adolescentes (44 %) y dada el vínculo con la menor inserción laboral calificada de las mujeres jóvenes, afecta negativamente el ODS 5 y el ODS 8.

Hay una necesidad insatisfecha de acceso a anticonceptivos de un 28% en el caso de las adolescentes entre los 15 y 19 años y en 24 % para la población de 20 a 24 años. Su uso en la primera relación sexual es menor al 50 %, lo que indica que más de la mitad de las/os adolescentes que se inician sexualmente lo hacen sin ningún tipo de protección. Estos datos también ayudan a explicar la tasa de embarazos no planificados (48 %), especialmente entre adolescentes y mujeres jóvenes.

La tasa de mortalidad neonatal es de 21 por cada 1,000 recién nacidos vivos. El 88 % de las muertes maternas son evitables y el 85 % están relacionadas a inadecuada atención, dado que el 99 % de los partos tiene lugar en hospitales y el 99.5 % de las mujeres recibe atención prenatal. Las vulneraciones al derecho de las mujeres a la información en salud, a otorgar consentimiento informado, y la alta prevalencia de la violencia obstétrica e institucional, son aspectos que repercuten directamente en las altas tasas de morbimortalidad materna en el país

En la misma línea, la penalización sin excepciones del aborto es otra barrera importante para las mujeres. El aborto es la cuarta causa de muerte materna en el país y el Ministerio de Salud indica que un 22% de las intervenciones por abortos se realizan en adolescentes. Su incidencia en la mortalidad de las mujeres en edad reproductiva se encuentra directamente vinculada a su clandestinidad y a las condiciones de inseguridad en que se realiza.

Según un estudio sobre estigma y discriminación en el sistema de salud, el 37 % del personal de salud reportó que prefiere no proveer servicios a mujeres transgénero, 31 % a trabajadoras sexuales, 56 % a personas homosexuales y 9 % a mujeres vulnerables, porque estos grupos se involucran en conductas inmorales. Las mujeres migrantes haitianas y las dominico-haitianas continúan siendo de las más vulnerables a la discriminación en el acceso a los servicios de salud materna Según la Encuesta demográfica de salud de 2013, en los bateyes (Batey DHS 2013), el 58% de las mujeres

no tienen seguro de salud, lo cual es una limitación clave para tener acceso a los servicios de salud.

Según la Encuesta Experimental sobre la Situación de las Mujeres, 2018, el 68.8% de las mujeres de 15 años y más ha experimentado algún tipo de violencia a lo largo de toda su vida; mientras que en los 12 meses anteriores a la encuesta 55.9%. El país ocupa el tercer lugar en cuanto a tasa anual de homicidios de mujeres en Latinoamérica: 3.6 por cada 100 mil mujeres, siendo la cuarta causa de muerte en mujeres en edad reproductiva (15 a 34 años de edad). Los asesinatos cometidos por hombres hacia mujeres (8.5 %), son siete veces más que la proporción de homicidios de mujeres a hombres (1.7 %). Más de la mitad (50.6 %) de los victimarios son parejas o ex parejas de las fenecidas. Ahora, según la PGR, la tasa de feminicidios por cada 100,000/habitantes a 2019 es de 1.49, lo que indicaría un descenso sustancial, pero como ha sido señalado por organizaciones nacionales, esto se debe a la definición de feminicidio utilizada por la PGR y no a la situación real de la violencia contra la mujer.

La END establece como objetivo nacional para el año 2030, alcanzar la paridad para todos los cargos de elección popular, incluyendo objetivos progresivos. Para 2015, el país debió haber alcanzado una representación de mujeres en el Senado de 21.20%, en la Cámara de Diputados de 26.9%, en las alcaldías de 20.35% y en las regidurías de 33.15%. Para el 2020, 33% de mujeres en el Senado, 33% en la Cámara de Diputados, 33% en las alcaldías y 33% en las regidurías; y para el 2030 es 50% para todos estos cargos electivos.

Sin embargo, la participación política de las mujeres sigue siendo limitada y desigual. Del total de mujeres electas a distintas posiciones en las elecciones del 2016 (1,451), las mujeres electas en posiciones secundarias suman 816 (56.23%). En el Poder Legislativo, sólo hay 3 Senadoras y 53 Diputadas (27.8%) para 32 y 190 escaños respectivamente. En la Cámara de Diputados más del 70% de las presidencias, vicepresidencias y secretarías de comisiones las tienen los hombres. La distribución por comisiones se encuentra segregada por género, con las diputadas ubicadas en áreas como educación o asuntos de género y mucho menos en economía o defensa nacional. En cuanto a las vocerías de los partidos en la Cámara, en las últimas dos décadas sólo en una ocasión hubo una mujer vocera de un partido en la Cámara de Diputados.

Con la aprobación de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y la Ley Orgánica de Régimen Electoral No. 15-19, se establece un rango de paridad de género de no menos del cuarenta por ciento (40%) y no más del sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres para todos los cargos de elección popular, y una cuota de un 10% de candidaturas a favor de los jóvenes hasta treinta y cinco años. La aplicación de estas leyes durante los procesos electorales de 2020 ha resultado muy problemática, sobre todo en lo relativo al respeto del rango de paridad, expresando las grandes resistencias que persisten en el reconocimiento del derecho de la mujer a la representación igualitaria.

Reflexiones y recomendaciones:

El análisis de los DDMM a partir del cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030, que se propone en este documento. En el 8 de marzo, planteamos una reflexión sobre hasta dónde hemos llegado a la hora de transformar este consenso sobre el desarrollo en resultados concretos para las mujeres y las niñas, y qué se necesita para reducir la brecha entre la realidad y la retórica. Eliminar las desigualdades, y en particular la desigualdad en base al género, es el centro del Desarrollo Sostenible.

El desarrollo sostenible es aquel capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Se trata de un desarrollo que no se reduce al crecimiento económico, es decir, no deja a nadie atrás. En consecuencia, sin garantizar los derechos de las mujeres-DDMM, no existe desarrollo sostenible.

A pesar de los avances hacia el cumplimiento de los ODS, nos encontramos muy lejos de alcanzar las metas propuestas, esto se traduce en que, al momento actual, los ODS, la Agenda 2030, y la END son agendas que se mueven en el ámbito de lo formal, su valor es más discursivo, y revertir esta situación sólo es posible si se toman medidas pertinentes que vayan más allá de la elaboración de planes estratégicos y el aumento de la estructura institucional.

Para que los resultados tengan el impacto proyectado al 2030 es fundamental:

- Adecuación de Marco Normativo del Sistema Estadístico Nacional para responder a la producción de estadísticas que den respuestas a los indicadores elaborados para el cumplimiento de los ODS y la transversalidad de Género de todos los Objetivos de la agenda 2030.

El Estado dominicano tiene pendiente la tarea de producir información estadística y estudios desde un enfoque de género, que expliquen las diferencias entre hombres y mujeres en el sector informal y el subempleo. Igualmente, se hace necesario estudiar la situación en el país del trabajo de cuidado no remunerado asignándole valor monetario y realizar estudios a nivel nacional sobre el uso del tiempo entre hombres y mujeres y sobre la carga total de trabajo, con el objetivo de reconocer la contribución de las mujeres con Responsabilidades Familiares y establecer los mecanismos de corresponsabilidad.

- Armonización de la legislación Nacional sobre la edad mínima para contraer Matrimonio, equiparando esta edad sin distinciones para jóvenes de ambos sexos a la misma edad en que se adquiere la mayoría de edad en el país, o sea 18 años.

- Definir la Hoja de Ruta y sus aceleradores para el ODS 5 y establecer los mecanismos para que el PLANEG III sea el Insumo fundamental a estos fines.

-Eleva la calidad del gasto público, asignando prioridad a la dimensión social del desarrollo humano como lo plantea el objetivo 3.1.2.2 de la END, y el objetivo 3.1.2.5

-Impulsar la inclusión de la perspectiva de género y de ciclo de vida en la economía productiva, al incremento del PIB y al ingreso de los hogares e informar la legislación y las políticas de empleo y protección social.

-Ratificación del Convenio 156 de la OIT sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares

Diseñar e implementar en el Presupuesto General del Estado que enfatice la asignación de recursos en áreas prioritarias para superar inequidades

-Fortalecer la coordinación de las distintas comisiones creadas para el logro de los propósitos y metas establecidas en la END y los ODS, acelerar las estrategias de Transversalidad de género en todos los ODS y la END.

Las enormes brechas de género que ponen de relieve los datos disponibles deben servir como indicadores sobre las áreas de acción prioritaria: seguridad social, seguridad climática, seguridad alimentaria, erradicación de la pobreza desde un enfoque multidimensional. Atender estas prioridades requiere de forma imprescindible aumentar el gasto social y mejorar la calidad del gasto de una forma coherente y alineada con la END, y la creación de un sistema nacional estadístico fiable, que ofrezca la información necesaria para evaluar la efectividad de las políticas públicas de desarrollo.

Finalmente, para garantizar los derechos de las mujeres-DDMM, la agenda de cumplimiento de los ODS debe prestar particular atención a la capacidad del Estado para garantizar los derechos y la salud sexual y reproductiva de las mujeres, eliminar todas las formas de violencia contra la mujer en base al género, y garantizar la representación paritaria de mujeres y hombres en los espacios de participación política. e

Esta garantía parte de la aprobación del nuevo marco legislativo que lleva décadas estancado en el Congreso Nacional: despenalización del aborto, reforma del matrimonio en el Código Civil Ley integral de VCM, Ley de Salud Sexual y Reproductiva. Pero, continúa con la implementación de mecanismos efectivos para la puesta en marcha de los planes nacionales estratégicos, lo cual incluye mayores y mejores niveles de coordinación intersectorial y ministerial, un sistema estadístico nacional fiable, evaluación de resultados, mayor y mejor inversión, y mayor y mejor transparencia y rendición de cuentas.