



INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO-INTEC.

Estrategias de salida sostenible de la pobreza y la conservación de logros de las políticas sociales en República Dominicana*

**Santo Domingo, D.N.
Octubre, 2016.**

* Documento elaborado para el PNUD, por Francisco Checo y Lourdes Contreras. El mismo servirá de base para la discusión en panel (Mesa 2) en el marco del VIII Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

INDICE DE CONTENIDOS

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
I. LIMITACIONES A LA SALIDA SOSTENIBLE DE LA POBREZA EN REPÚBLICA DOMINICANA	11
1.1 Factores que limitan las oportunidades de progreso multidimensional	11
1.1.1 Crecimiento con reducido impacto en la disminución de la pobreza	11
1.1.2 Cambios de la tasa de pobreza y de la distribución del ingreso	14
1.1.3 Transformación de la pirámide de ingresos	18
1.1.4 La situación laboral	24
1.1.5 Privaciones relevantes	31
1.1.6 Medio ambiente y cambio climático	35
1.1.7 El Sistema Dominicano de Seguridad Social	36
1.1.7.1 Marco institucional del SDSS	37
1.1.7.2 Cobertura	37
1.1.7.3 Fuentes de financiamiento	44
1.1.8 Logros alcanzados por el país dado su nivel de ingreso	46
1.2 Riesgos de recaída en la pobreza	48
II. EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA Y LA VULNERABILIDAD	52
2.1 Algunos ejemplos de lecciones aprendidas en países de la región	52
2.1.1 El Plan Brasil sin Miseria y el Catastro Único	52
2.1.2 Las políticas de protección del ingreso del hogar de la República Bolivariana de Venezuela	54
2.1.3 El sistema de protección social chileno	55
2.1.4 ¿Cómo medir el vivir bien o buen vivir? Las innovaciones de Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia	56
2.2 Intervenciones relacionadas con la políticas social y combate a la pobreza en República Dominicana	57
2.2.1 Programas de Protección Social	57
2.2.2 Progresando con Solidaridad (PROSOLI).	58
2.2.3 Quisqueya sin Miseria	62
2.2.4 Intervenciones en el ámbito de la educación	62
2.2.5 Políticas sobre igualdad entre los sexos y empoderamiento de la mujer	63
III. ESTRATEGIAS PARA LA SALIDA DE LA POBREZA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS LOGROS	65
3.1 Políticas de inclusión productiva	66
3.2 Políticas de acceso a servicios sociales y protección social en el ciclo de vida	69

3.3 Políticas de género	70
3.4 Políticas de protección de derechos a poblaciones específicas	72
3.5 Sobre la nueva generación de políticas y las políticas complejas	74
3.6 Sostenibilidad de los logros	75
3.7 El reto fiscal	76
3.8 Fortalecimiento institucional	79
3.9 Desafíos para la puesta en marcha de la Agenda 2030	80
3.9.1 El enfoque multidimensional en la Agenda 2030	80
3.9.2 Criterios generales para la implementación de la Agenda	80
3.9.3 Adecuación de la Agenda 2030 a la Estrategia Nacional de Desarrollo	81
3.9.4 Seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas	82
3.9.5 El reto estadístico	83
3.9.6 Preguntas para promover la discusión	84

GRÁFICOS

1. República Dominicana. Tasa de crecimiento anual del PIB. 1992-2015	12
2. Cambio anual del PIB (en porcentajes) en República Dominicana y América Latina y el Caribe, 1990-2015	12
3. Contribución del crecimiento y la redistribución a los cambios en la incidencia de la pobreza por ingresos (en porcentajes) en América Latina	13
4. República Dominicana. Descomposición del cambio de la pobreza general (puntos porcentuales), en crecimiento y distribución. (Datos anuales 2013-2015)	14
5. República Dominicana. Contribución del crecimiento y la redistribución a los cambios en la incidencia de la pobreza por ingresos (en porcentajes)	14
6. Cambio anual del total de población en situación de pobreza por ingresos (en millones de personas) en América Latina, 2003-2016	15
7. República Dominicana. Cambio anual del total de población en situación de pobreza por ingresos (en miles de personas). 2003-2015	16
8. Cambio anual promedio del coeficiente de Gini (en porcentajes) en América Latina, circa 2003-2013	17
9. República Dominicana. Proporción del ingreso nacional que corresponde al quintil de población más pobre (Metodología oficial). 2000 -2014	17
10. Crecimiento anual promedio del ingreso per cápita según decil de ingreso (en porcentajes) en América Latina, circa 2003-2013	18
11. Evolución de la pirámide de ingresos (en porcentajes) en América Latina, circa 1993, 2002 y 2013	19
12. Movilidad económica hacia diferentes grupos de ingreso (en porcentajes) y cambio en la incidencia de la pobreza (en puntos porcentuales) en América Latina, circa 2003-2013	20
13. Tasa de dependencia socioeconómica promedio en el hogar por grupo de ingreso (en número de personas) en América Latina, circa 1993, 2003	

y 2013	20
14. Promedio de población menor de 12 años en el hogar por grupo de ingreso (en número de personas) en América Latina, circa 1993, 2003 y 2013	21
15. República Dominicana. Distribución (porcentaje) de la población según grupo de ingresos. 1996, 2003 y 2014	21
16. República Dominicana. Distribución (porcentaje) de la población según grupo de ingresos y zona de residencia. 2014	22
17. Cambio en la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos debido a la adición de un infante al hogar (en puntos porcentuales) en América Latina, circa 2003-2013	23
18. Cambio en la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos debido a la adición de un adulto mayor al hogar (en puntos porcentuales) en América Latina, circa 2003-2013	23
19. Población ocupada en el sector servicios por grupo de ingreso (en millones de personas y en porcentajes) en América Latina, circa 1993, 2002 y 2013	25
20. Proporción de mujeres de 25 a 55 años que participan en el mercado laboral por grupo de ingreso (en porcentajes) en América Latina, circa 1993, 2003 y 2013	26
21. República Dominicana. Población de 15 años y más ocupada según Género 2000-2015	26
22. República Dominicana. Distribución por género de la población ocupada. 2000-2015	27
23. República Dominicana. Distribución de la población ocupada por sector económico. 2001-2015	28
24. República Dominicana. Proporción de la población de 15 años y más ocupada en el sector servicios. 2000-2015	29
25. República Dominicana. Tasa de desocupación ampliada (porcentaje) por género. 2000-2015	29
26. Cambio anual promedio de los salarios por hora por grupo de ingreso y sexo (en porcentajes) en América Latina, circa 2003-2013	30
27. República Dominicana. Ingresos por hora (RD\$) de la población ocupada	30
28. Indicadores sociales de República Dominicana y la región. 2015	34
29. Número de personas afiliadas al Seguro Familiar de Salud por Sexo. 2007-2016	39
30. Porcentaje de la población total afiliada al Seguro Familiar de Salud 2005-2016	39
31. Composición (porcentaje) de la afiliación al Seguro Familiar de Salud por regímenes de financiamiento. 2007-2016	39
32. Composición (porcentaje) de la población afiliada al Seguro Familiar de Salud por género. 2007-2016	40
33. Composición (porcentaje) de la afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado por sexo. 2007, 2010,	

2013 y 2016	40
34. Población cotizante y afiliada al Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia. 2003-2016	41
35. Número de personas cotizantes al Sistema de Pensiones por sexo. 2005-2016	41
36. Población cotizante al Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia como porcentaje de la población ocupada formal. 2003-2016	42
37. Cobertura efectiva de pensiones de la población en edad de percibir una pensión (en porcentajes) en América Latina y el Caribe, y en países desarrollados	42
38. Población afiliada al Seguro de Riesgos Laborales. 2008-2016	43
39. Población total y por sexo afiliada al Seguro de Riesgos Laborales al año 2016 (junio)	43
40. Afiliación al Seguro de Riesgos Laborales como porcentaje de la población ocupada en el sector formal. 2008-2016	44
41. Recaudo del Régimen Contributivo del SDSS por Origen de los Aportes. 2003-2016 (junio)	45
42. Ingresos anuales del Sistema Dominicano de Seguridad Social por fuente. 2003-2015	45
43. Recaudo del Régimen Contributivo del Sistema Dominicano de Seguridad Social por sector económico. 2003-2015	45
44. Ingresos y egresos del Sistema Dominicano de Seguridad Social 2003-2015	46
45. Población que experimentó movilidad descendente después de la intervención del sistema fiscal (en porcentajes) en América Latina, circa 2010	50
46. Pérdidas de ingreso per cápita de la población en situación de pobreza y en situación de pobreza extrema (en porcentajes) después de la intervención fiscal en América Latina, circa 2010	50
47. Número de beneficiarios de PROSOLI por tipo de subsidio. 2004-2016	60
48. Monto de subsidios de PROSOLI por destino. 2004-2016	61
49. Cambio en la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos debido a la formalidad de la ocupación de la jefa o el jefe de hogar (en puntos porcentuales) en Brasil, Costa Rica, Ecuador y México, circa 2003-2013	67
50. Ingreso promedio por hora de población ocupada perceptora de ingreso en el sector informal y en el informal. 2000-2015	68
51. Cambio en la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos debido al hecho de residir en zonas rurales (en puntos porcentuales) en América Latina, circa 2003-2013	74

CUADROS

1. Características de la población en situación de vulnerabilidad económica de República Dominicana y algunos países de la región	24
2. Desempeño logrado en República Dominicana y en la región dado	

el nivel de ingreso	47
3. Gasto público social total per cápita (en dólares) y por componente (en porcentajes respecto del PIB) en América Latina y el Caribe, 1992, 2002 y 2012	49
4. Transferencias Monetarias: Objetivo, destino, monto y condicionalidades por programa	59
5. Transformación esperada en la canasta de políticas para avanzar hacia el progreso multidimensional	75
6. República Dominicana. Metas de gasto público en educación y salud y presión tributaria establecidas en la END, en porcentaje del PIB	78
RECUADROS	
1. República Dominicana. El Pacto Fiscal pendiente	77
ANEXOS	
1. Vínculo de los ODS con los Ejes Estratégicos, Objetivos y Líneas de Acción de la END	85
2. Funciones y composición del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales	88
3. Estrategias de PROSOLI sobre reducción y salida de la pobreza	94
4. Intervenciones de PROSOLI acuerdo al Ciclo de Vida	94
5. Cobertura de servicios de PROSOLI	95
BIBLIOGRAFÍA	97
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	99

INTRODUCCIÓN

El enfoque de progreso multidimensional presentado por el PNUD en el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016, incorpora dimensiones que van más allá del ingreso y un mayor número de indicadores de los que componen el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Como es bien conocido, por mucho tiempo predominó el enfoque unidimensional, que solo consideraba el ingreso, medido por el PIB per cápita, como indicador del nivel de desarrollo de un país. Desde 1990, con el lanzamiento del primer Informe de Desarrollo Humano del PNUD, las mediciones y políticas multidimensionales han adquirido cada vez más importancia. En efecto, durante las últimas décadas el Índice de Desarrollo Humano (IDH) con sus tres dimensiones, ingreso per cápita, salud y educación, ha sido el indicador utilizado para la medición del progreso económico y social a nivel global. Pasar de mediciones basadas sólo en el ingreso a la incorporación de indicadores de salud y educación representó un salto importante.

Ahora, con la definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el enfoque multidimensional ha tenido un nuevo impulso, expresado en la inclusión de múltiples indicadores sociales, laborales y ambientales, aporte estadístico que contribuye a la definición de la política pública, especialmente en el diseño de intervenciones relacionadas con la salida de la pobreza y sostenibilidad de los logros alcanzados.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) mide la pobreza mediante 10 indicadores relacionados con las dimensiones estándar de vida, educación y salud¹. Otras dimensiones de la pobreza forman parte del enfoque multidimensional, entre ellas la calidad del empleo, la protección social, el empoderamiento, la igualdad de género, la seguridad ciudadana, el bienestar psicológico y la humillación. La inclusión de estas dimensiones debe promover políticas inclusivas a favor de grupos específicos que, independientemente de su nivel de ingreso, han sido estigmatizados o son objeto de discriminación y exclusiones por condiciones de discapacidad, zona de residencia, nacionalidad, orientación sexual, entre otras. En ese orden destaca la transversalización del enfoque de igualdad de género en todas las políticas, que fue el principal logro de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, - Beijing 1995-, reposicionada en los 17 objetivos de la Agenda 2030.

¹ Ejemplo de cálculo de IPM: Cada una de las dimensiones (estándar de vida, educación y salud) tiene igual peso (33.3%). Las dimensiones educación y salud constan de dos indicadores de privaciones cada una y cada indicador tiene un peso de 16.7%. La primera, a) Ningún miembro ha completado seis años de educación y b) Presencia de al menos un miembro en edad escolar que no asiste a la escuela, y la segunda, a) Algún miembro del hogar está desnutrido y b) Mortalidad infantil. Mientras que en la valoración del componente estándar de vida se consideran 6 privaciones, con un peso de 5.6% cada una: a) No tiene electricidad, b) No tiene acceso a agua potable, c) No tiene acceso a saneamiento básico, d) La vivienda tiene pisos de tierra, e) Usa combustibles no deseables para cocinar y f) El hogar no tiene acceso a información ni activos. Un hogar es considerado multidimensionalmente pobre si su índice de privación es mayor o igual a 33.3%. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para ALyC. 2016, p.99.

En síntesis, según el citado informe el progreso multidimensional es *“un espacio de desarrollo con límites normativos: nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental del planeta, puede considerarse progreso”*.

El logro del desarrollo sostenible mediante la articulación de las dimensiones económica, social y ambiental, como lo establece la Agenda 2030, supone la aplicación de políticas públicas con criterio multidimensional. En correspondencia con el objetivo del informe regional del PNUD, este informe procura promover una adecuada implementación de dicha Agenda en República Dominicana, en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END). Se espera que el mismo contribuya a facilitar las decisiones de las autoridades gubernamentales para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la END, así como al empoderamiento de las entidades no gubernamentales y la ciudadanía para acompañar y vigilar permanentemente la implementación de dichas iniciativas.

El informe, bajo los criterios del enfoque multidimensional señalados anteriormente, identifica estrategias de salida sostenible de la pobreza y la conservación de logros de las políticas sociales que podrían ser aplicables en República Dominicana, tomando como referencia los hallazgos presentados en el citado informe regional del PNUD. En el primer capítulo se analizan las principales limitaciones u obstáculos del país para la salida sostenible de la pobreza, haciendo referencia a los logros esperados y los alcanzados, y en el segundo se exponen ejemplos de lecciones aprendidas en algunos países de la región en el campo de las políticas y programas contra la pobreza y la desigualdad, así como algunas intervenciones de República Dominicana en dicho campo.

Finalmente, en el capítulo tercero, se presentan propuestas de estrategias para la salida de la pobreza y la sostenibilidad de los logros con atención a temas como los desafíos de la puesta en marcha de la Agenda 2030, identificación de políticas de inclusión productiva, acceso a servicios sociales, protección social y de derechos, políticas de género y acuerdos necesarios en el plano fiscal. En la sección sobre sostenibilidad de los logros se identifican las canastas de resiliencia requeridas e intervenciones relacionadas con la institucionalidad y relaciones de poder, el empoderamiento de la ciudadanía, el monitoreo y seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 y la END.

RESUMEN EJECUTIVO

Progreso multidimensional: nuevo enfoque para medir el desarrollo en la región

El Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso, plantea un nuevo enfoque para la medición del nivel de desarrollo de los países de la región, que trasciende el uso del ingreso. Incluso, aunque incluye índices y políticas que se concentran en educación y salud, dicho enfoque va más allá, bajo el criterio de que el desarrollo implica otras dimensiones.

Es decir, el progreso multidimensional contempla exclusiones que están por encima de las líneas de ingreso per cápita y de necesidades básicas. Nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental se considera progreso, y las políticas para enfrentar los problemas multidimensionales del desarrollo deben ser intersectoriales y universales, y funcionar de manera global e integrada.

La desaceleración del crecimiento puede provocar la recaída de millones de personas en la pobreza

En la actualidad la principal amenaza del progreso multidimensional es la recaída de una parte importante de la población en la pobreza a causa la reducción de las tasas de crecimiento en la mayoría de países de la región. Millones de personas han salido de la pobreza en los últimos años, pero gran parte se encuentra en situación de vulnerabilidad.

La proporción de población regional en situación de pobreza por ingresos se redujo de 42% en 2002 a alrededor de 24% en 2013, mientras que en República Dominicana, según datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo del Banco Central, aumentó de 33% a 41% en el mismo período, pero registró un rápido descenso en los dos últimos años y se colocó en 32.4% en 2015².

En República Dominicana el crecimiento económico ha tenido un impacto muy reducido en la disminución de la pobreza y en la distribución del ingreso. Las remuneraciones laborales (salarios por hora) crecieron en casi todos los países de la región, en cambio, en República Dominicana se deterioraron, una disminución en términos reales estimada en 22% en 2015 respecto al año 2000. La tasa de desocupación se ha mantenido en alrededor de 14% en los últimos 8 años, similar a la del año 2000, con una enorme brecha de género, expresada una tasa de desocupación promedio de las mujeres de cerca de 25%, equivalente a 2.6 veces la desocupación promedio de los hombres (9.5%). La desventaja de las mujeres en el plano laboral va más allá de la alta tasa de desocupación; se agrava por el hecho de que el salario promedio de la población femenina ocupada representa solo el 72% del salario promedio de los hombres.

Privaciones: barreras relevantes

Entre las barreras al progreso multidimensional se destacan privaciones en los ámbitos de la salud, la educación, protección social, medioambientales, desigualdad de género, limitaciones en el disfrute de los derechos de las personas y discriminación en grupos específicos por razones de género, identidad sexual, edad, nacionalidad, lugar de residencia, condiciones y limitaciones especiales, VIH, entre otras formas de discriminación.

A nivel regional, el acceso y cobertura a educación son bajos, especialmente a nivel inicial, medio y terciario, y también es bastante baja su calidad. Los resultados educativos del país

² Tasa de pobreza similar a la del año 2002 (30.8%), previo a la crisis financiera interna, lo provocó que la tasa de pobreza se elevara a 50% en 2004, como resultado del aumento de la población en situación de pobreza en 1.6 millones de personas en dos años (2003 y 2004).

son inferiores al promedio regional. Se espera una mejoría como producto de la duplicación del presupuesto público para educación preuniversitaria a partir de 2013, cuando se aumentó a 4% del PIB, de alrededor de 2% en los años anteriores. Aún después de dicho aumento, el gasto público en educación en el país es inferior al promedio regional. Por otro lado, los riesgos de salud a lo largo del ciclo de vida son altos para gran parte de la población. En el caso de las mujeres y la niñez dichos riesgos son mayores, como lo evidencian las altas tasas de mortalidad materna e infantil, las cuales en el país son muy superiores a la media regional; mientras la seguridad social tiene muy baja cobertura en protección de la salud y en pensiones.

A esto se une el hecho de que, independientemente del estrato de ingreso al que pertenezcan, diversos grupos poblacionales enfrentan privaciones duras, como discriminaciones por raza, género, nacionalidad, discapacidad, orientación sexual y zona de residencia. Además, una parte de la población, generalmente la de mayores niveles de pobreza y la rural, altamente dependiente de la agricultura, está muy expuesta a los efectos de fenómenos atmosféricos y al cambio climático.

Protección de los logros

En muchos países, junto a la reducción de los niveles de pobreza y ampliación de la clase media, se alcanzaron logros importantes en el área de salud, educación y otros servicios básicos, logros que deben ser protegidos y mejorados, a fin de generar movilidad social ascendente de manera sostenible. Se estima que desde 1990 la salud y la educación han aumentado en la región a un ritmo anual promedio de 0.6% y 1.3%, respectivamente, superior a la otra dimensión del IDH, el ingreso per cápita.

El crecimiento del producto y los cambios registrados en los indicadores de las distintas dimensiones del desarrollo (económica, social, ambiental) están moldeados por los componentes y características de las políticas públicas adoptadas por cada país. Varios países de la región han aplicado estrategias exitosas para superación de la pobreza, basadas en un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales. Algunos han introducido cambios en la manera de conceptualizar el bienestar mediante la incorporación de dimensiones que trascienden el ingreso, que son valoradas por sus sociedades. Por ejemplo, lecciones aprendidas en distintos órdenes encontramos en iniciativas como el Plan Brasil sin Miseria y el Catastro Único; las políticas de protección del ingreso del hogar de la República Bolivariana de Venezuela, el sistema de protección social chileno y, en términos de conceptualización del bienestar, las nociones de “vivir bien” y “buen vivir” desarrolladas en Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Se requieren políticas tanto para lograr salir de la situación de pobreza por ingresos, como para mantener los logros alcanzados y evitar la caída en dicha situación. Ambas políticas difieren, pero deben ser aplicadas de manera sincronizada para maximizar sus impactos. Para darle impulso a la salida de la pobreza, se presta atención a las exclusiones duras que no pueden ser explicadas por limitaciones de ingresos, y para prevenir la recaída en la

pobreza las políticas se orientan a la construcción de resiliencia con intervenciones relacionadas con:

- Protección social a lo largo del ciclo de vida,
- Funcionamiento de sistemas de cuidados para niños/niñas y personas adultas mayores
- Acceso a activos físicos y financieros de los hogares, y
- Mayor calidad laboral, con especial atención en la población joven y las mujeres

Además, se requiere fortalecer las políticas destinadas a garantizar la paridad de género y la erradicación de la discriminación y trato desigual que enfrentan diversos grupos poblacionales. Para estas exclusiones complejas, que trascienden el nivel de ingreso, es necesario “nivelar el piso de ciudadanía” mediante:

- Reconocimiento y ampliación de los derechos colectivos (“Cuestionamiento de normas y valores socialmente establecidos que legitiman jerarquías que no deberían ser tales”). Esto significa validar en las políticas el principio de Igualdad como meta del desarrollo, y la estrategia de la transversalidad del enfoque de género y derechos en planes y programas y concebir igualdad de oportunidades, en acceso, trato y resultados.
- La creación de oportunidades materiales y los mecanismos necesarios para que estas poblaciones puedan aprovechar dichas oportunidades.
- Desarrollo de políticas de acción afirmativa y empoderamiento ciudadano

Fortalecimiento institucional

En la región y en el país se han realizado importantes avances en marco legal, pero el Estado no muestra la capacidad suficiente para garantizar la aplicación de las normas establecidas y el cumplimiento de derechos nominalmente protegidos por la legislación. El adecuado diseño y aplicación de las políticas públicas y la sostenibilidad de las estrategias, programas y proyectos dependen del buen funcionamiento del aparato estatal y la capacidad de articulación de sus instituciones con la ciudadanía.

En República Dominicana aún no ha sido posible lograr que “las fuerzas políticas, económicas y sociales arriben a un pacto fiscal orientado a financiar el desarrollo sostenible y garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo”³, como desde hace alrededor de cuatro años está consignado en la Ley END. Sin los cambios requeridos en el sistema fiscal dominicano, orientados a mejorar la calidad del gasto y elevar la presión tributaria con criterios de equidad, no es viable el cumplimiento de los objetivos y metas de la END, ni tampoco sería posible poner en marcha la Agenda 2030 y cumplir con los ODS:

Desafíos para la puesta en marcha de la Agenda 2030

La Agenda 2030 ha sido definida como una agenda de transformación multidimensional, cuyos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) integran las dimensiones económica, social y ambiental. La puesta en marcha de la Agenda requerirá de un gran esfuerzo para su

³ Ley END. Artículo 36.

adaptación y articulación a la END. Ambas iniciativas tienen el mismo horizonte temporal (año 2030) y sus objetivos son bastante coincidentes, lo que, en cierta medida, facilitará el referido proceso de adecuación. No obstante, la END requiere ser revisada a los fines de corregir las políticas y metas que se hayan desviado de los resultados previstos en los primeros 4 años de su implementación y asegurar la integración de los temas esenciales de la Agenda 2030.

La Agenda 2030 y el consecuente compromiso de evaluar su avance representan un reto para la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) y las instituciones generadoras de información relacionada con los múltiples indicadores de los ODS. Se estima que más del 40% de dichos indicadores requerirán la creación de fuente de datos o mejoras en la fuente disponible en la actualidad. Se estima que solo en el 31% de los casos el cálculo del indicador ya existe o puede calcularse con la información disponible, para el resto de dichos indicadores se requerirá la creación de una nueva fuente de datos o mejoras de diferente calado en la fuente disponible en la actualidad.

I LIMITACIONES A LA SALIDA SOSTENIBLE DE LA POBREZA EN REPÚBLICA DOMINICANA

La salida sostenible de la pobreza en República Dominicana, al igual que otros países de la región, enfrenta obstáculos de distinta naturaleza que han limitado los resultados esperados del sistema de protección social vigente. Se asumió que los beneficiarios de dicho sistema no perpetuarían su condición de pobreza y que la población no pobre no recaería en la pobreza. La experiencia ha demostrado que en periodos de crisis las condiciones de vida de la población se deterioran con mucha rapidez y profundidad; sin embargo, los efectos de la expansión económica se reflejan con lentitud y débil impacto en la reducción de la pobreza, las desigualdades y otras mejoras sociales.

Como ya hemos señalado, el enfoque de progreso multidimensional en la medida que toma en cuenta factores más allá del ingreso, tiene el potencial de identificar políticas que ofrezcan mayor garantía de lograr el objetivo de salida sostenible de la pobreza. Este capítulo está dedicado a identificar, bajo el referido enfoque, los obstáculos en el ámbito social, laboral y ambiental que limitan la salida sostenible de la pobreza. En tal sentido, se analizarán diferentes aspectos relacionados con la situación laboral, desigualdad de género, privaciones relevantes, fiscalidad, riesgos de recaída en la pobreza, entre otros, a la luz del comportamiento de algunos indicadores clave en el país y América Latina y el Caribe durante los últimos años.

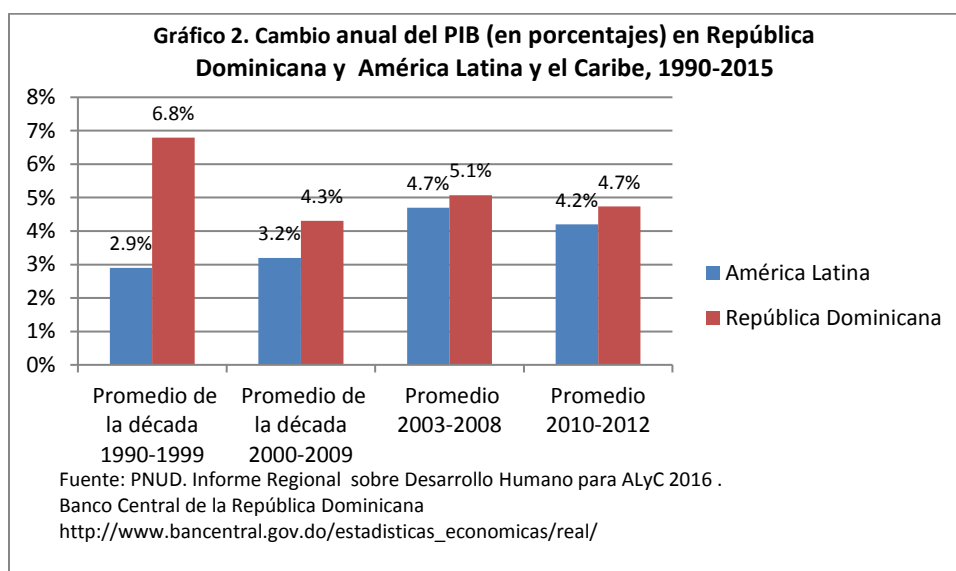
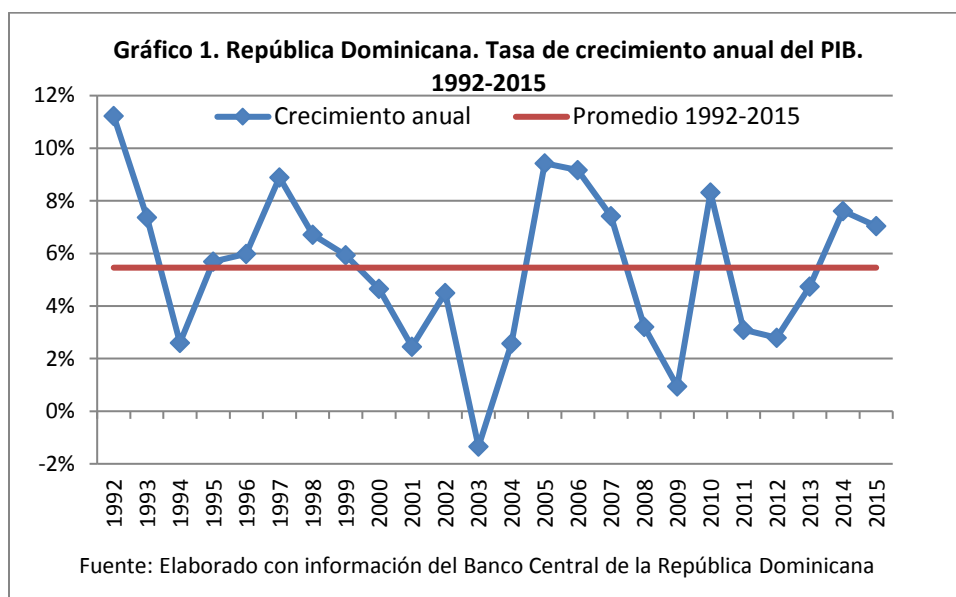
1.1 Factores asociados a las oportunidades de progreso multidimensional.

1.1.1 Crecimiento con reducido impacto en la disminución de la pobreza

El ritmo de crecimiento de la economía dominicana ha sido durante décadas significativamente superior al promedio regional, pero poco equitativo en términos sociales. El alto crecimiento del PIB ha tenido poco impacto en el aumento de las remuneraciones laborales y en la reducción las tasas de desocupación y pobreza. Por lo

tanto, el crecimiento económico del país ha sido poco equitativo; el mismo ha beneficiado a un reducido grupo de la población y las mejoras sociales han estado alejadas de los resultados esperados.

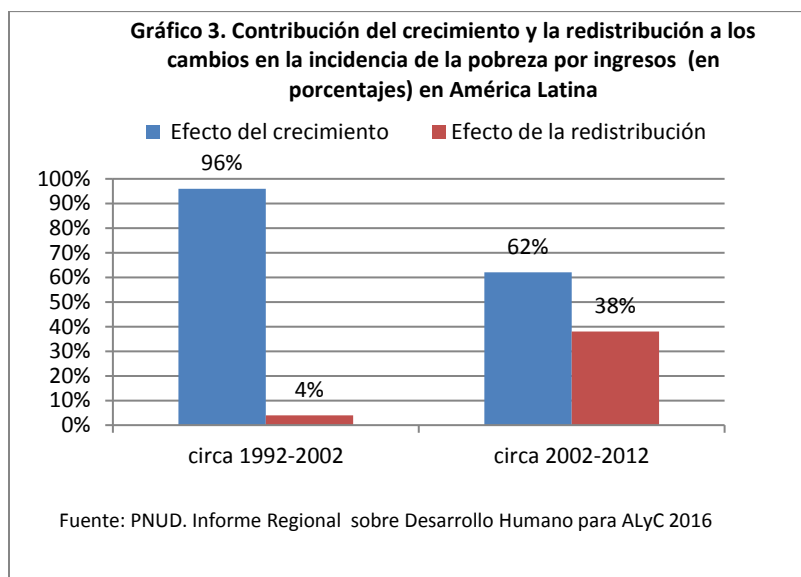
La economía dominicana ha crecido a una tasa anual promedio superior a 5% durante las últimas dos décadas y media, incluyendo tasas superiores a 8% en cinco años del período. Las tasas más bajas se registraron en 2003 (-1.3%) y 2009 (0.9%), como resultado de la crisis bancaria interna y la crisis internacional (Gráfico 1). En la década del 90 el PIB del país se expandió a un ritmo anual equivalente a más del doble del registrado en América Latina, mientras que en la década siguiente (2000-2009) fue 34% superior al promedio regional y 13% más alto de 2010 a 2012 (Gráfico 2).



El efecto del crecimiento de ingresos ha tenido mayor repercusión que la distribución en la reducción de la pobreza, sin embargo, la contribución de la distribución ha aumentado significativamente en la medida que mejoran las condiciones salariales y las políticas sociales.

A nivel regional, la contribución del crecimiento económico a los cambios en la reducción de la pobreza ha sido mayor que el efecto de la redistribución, pero es importante resaltar el notable incremento del peso de la redistribución en la última década. De acuerdo al citado informe regional de desarrollo humano, en el período 2002-2012 el 38% de la disminución en los niveles de pobreza de la región se debió a una mejor redistribución, en contraste con solo 4% atribuible al efecto redistributivo en la década anterior.

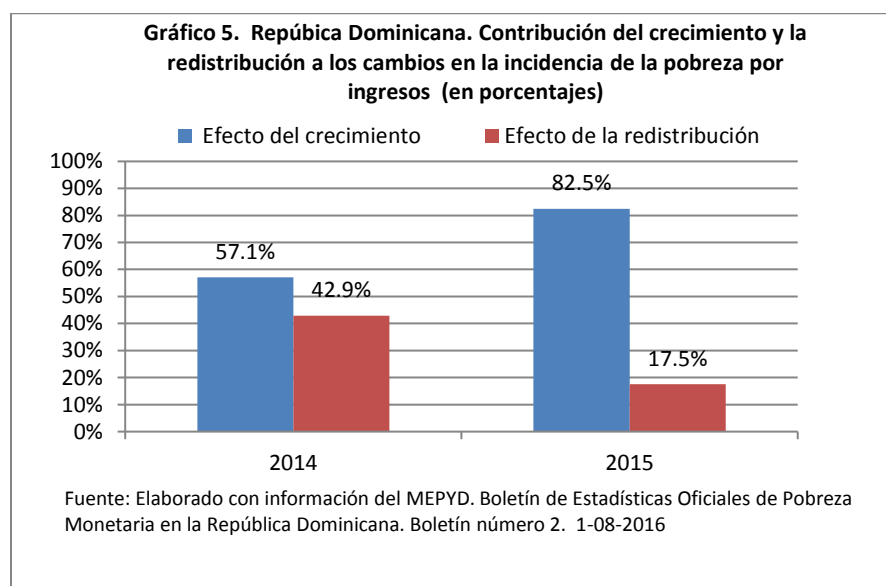
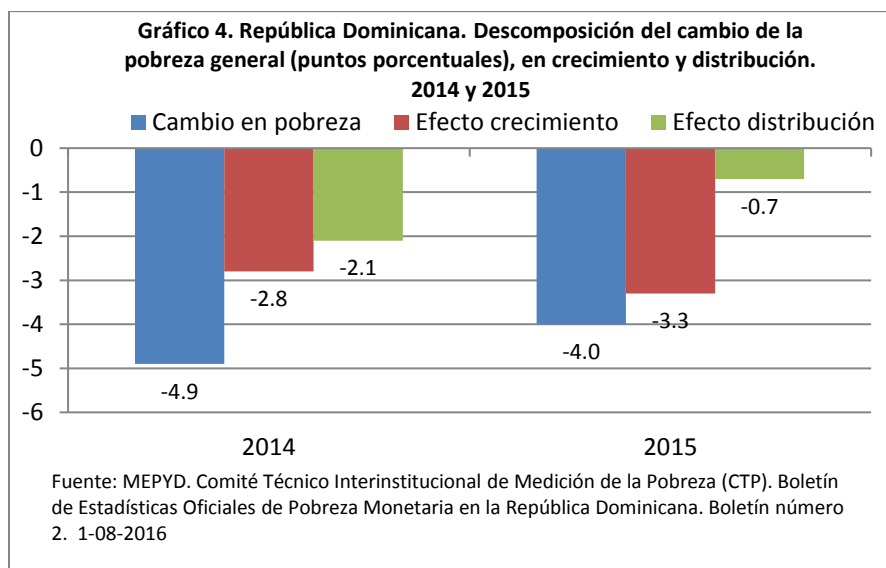
El impacto del crecimiento y la redistribución está relacionado con las políticas públicas adoptadas por cada país. El mayor peso de la redistribución del ingreso en la disminución de la incidencia de la pobreza en la región se atribuye a mejoras de los salarios por hora, en especial entre la población con menores ingresos, a expansión de las transferencias públicas condicionadas y pensiones no contributivas, a la formalización laboral y a la ampliación de la seguridad social, entre otras intervenciones de políticas públicas.



En el caso de República Dominicana, datos recientes muestran que, al igual que en la región, ha sido significativamente mayor el efecto del crecimiento respecto al efecto distribución en el cambio en la tasa de incidencia de la pobreza monetaria⁴. Se ha estimado que en 2015 y 2014 las tasas de pobreza disminuyeron 4.0 y 4.9 puntos porcentuales respectivamente,

⁴ La pobreza monetaria se define como la “situación en la que prevalece un déficit respecto al monto de recursos (ingresos) considerados necesarios para que en un hogar se pueda adquirir una canasta mínima para el consumo de alimentos, y de ciertas necesidades no alimentarias consideradas esenciales”. MEPYD, Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria en la República Dominicana. 2016.

de los cuales 3.3 puntos (83%) y 2.8 puntos (57%) se atribuyen a efecto de crecimiento del ingreso. Es decir, el efecto de la distribución fue mucho mayor en 2014 (43%) que en 2015 (17%).



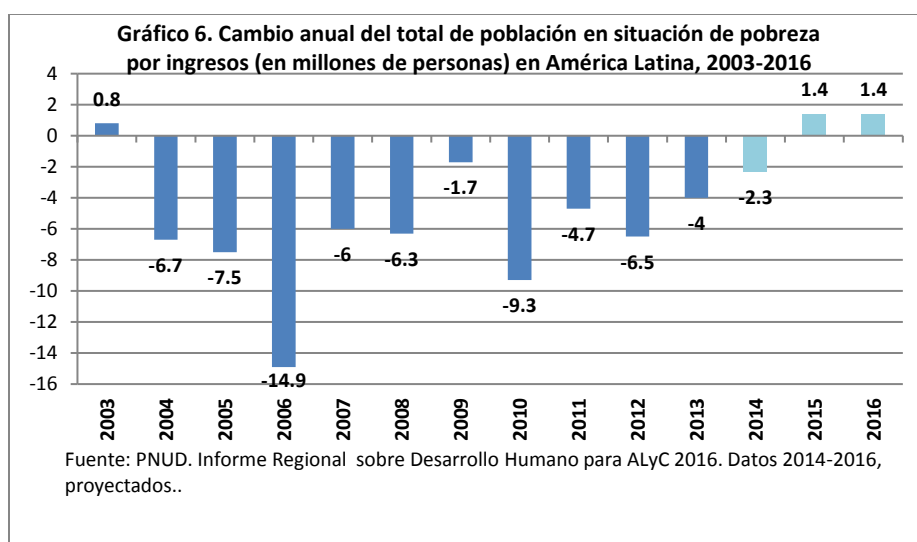
1.1.2 Cambios de la tasa de pobreza y de la distribución del ingreso

En varios indicadores los resultados sociales, económicos y ambientales de República Dominicana en las últimas décadas son similares a los registrados en la región, pero en otros se observan marcadas diferencias.

Las políticas públicas aplicadas, el entorno internacional y eventos coyunturales internos, han incidido de manera distinta en el crecimiento económico, en los cambios distributivos y la reducción de la pobreza, respecto a otros países de la región.

El ritmo de crecimiento del ingreso y su impacto en las condiciones laborales y sociales permitió que en América Latina salieran de la pobreza alrededor de 72 millones de personas en el período 2003-2013, pero luego de la crisis de 2009 la disminución de la pobreza se ha desacelerado y se calcula que entre 2015 y 2016 la población en situación de pobreza por ingreso aumentará en alrededor de 2.8 millones de personas, como muestra el gráfico siguiente.

Es importante señalar que dichas cifras son el resultado neto de la salida de millones de personas de la pobreza al propio tiempo que muchas caen en dicha situación, aún en período de auge económico. De ahí el énfasis del último informe del PNUD sobre el desarrollo humano en la región en la definición de estrategias para no perder los logros alcanzados, particularmente de la población no pobre pero vulnerable.

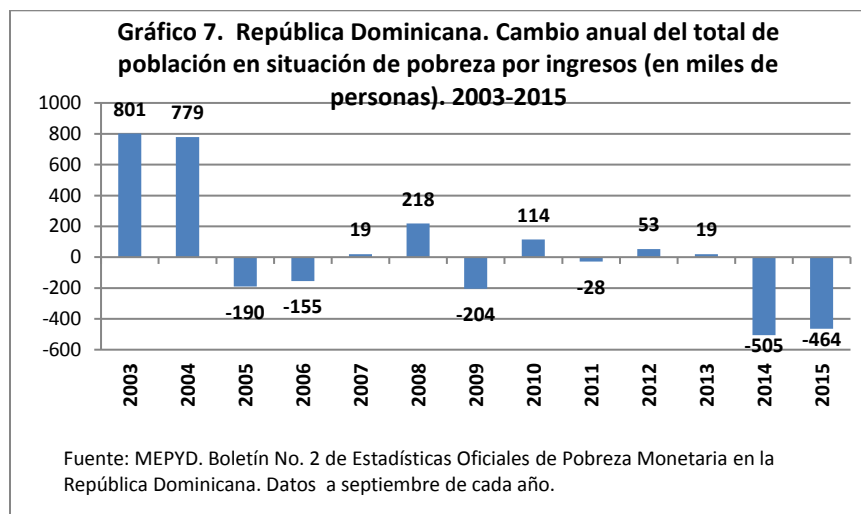


Mientras la proporción de población en situación de pobreza por ingresos en la región se redujo de 42% en 2002 a alrededor de 24% en 2013, en República Dominicana aumentó de 33% a 41% en el mismo período. En el año 2004, producto de la crisis financiera interna del año anterior, la tasa de pobreza se elevó a 50%, experimentando un lento descenso hasta 2013. A partir de este último año ha experimentado una reducción significativa y para 2015 ha sido calculada en 32.4%⁵, 1.6 puntos porcentuales por encima de la registrada en 2002 (30.8%).

La citada crisis financiera interna y la consecuente disminución del crecimiento, provocó que la población dominicana en pobreza monetaria acumulara un aumento de 1.58 millones

⁵ MEPYD. Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria en República Dominicana. Datos a septiembre de 2015.

de personas en solo dos años, al pasar de 2.84 millones en 2002 a 4.42 millones en 2004. En el periodo 2005-2015 la población dominicana en situación de pobreza monetaria disminuyó en 1.12 millones de personas, de cuya reducción 155 mil personas (14%) corresponden al período 2005-2013 y cerca de 1 millón (86%) a los dos últimos años. En 2015, la población dominicana en situación de pobreza era 3.3 millones de personas.



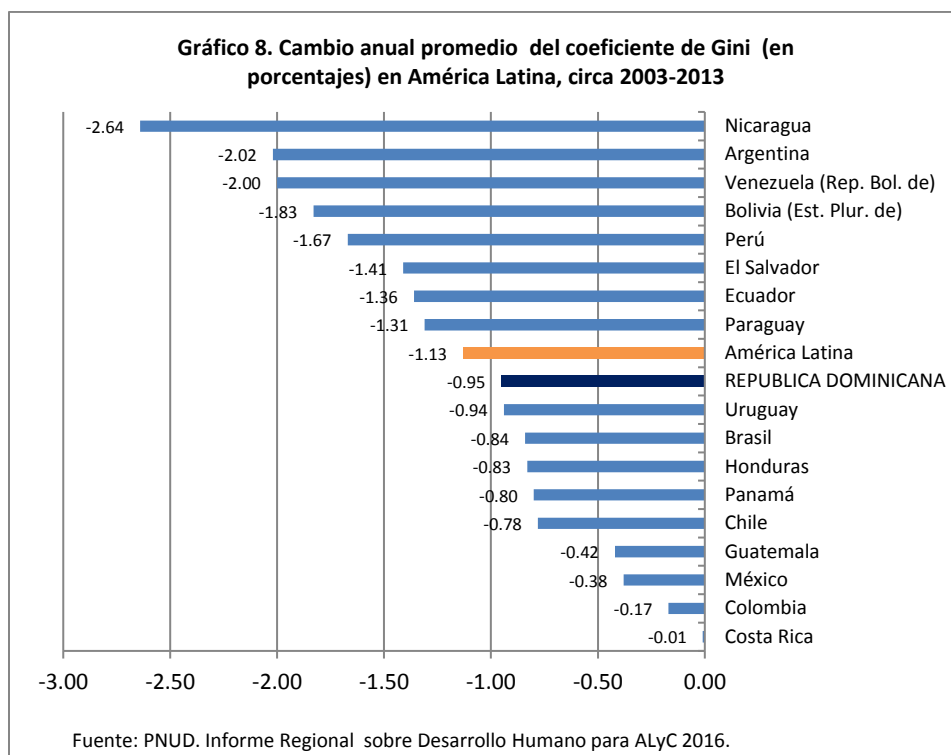
Al analizar los determinantes del cambio en la pobreza general registrado en 2014 y 2015, el MEPLYD concluye que “la disminución de la tasa de pobreza monetaria general, de 2013 a 2015 fue determinada por los aumentos en el ingreso real de la población; principalmente de los ingresos laborales, conjuntamente con el mejoramiento en la distribución del ingreso familiar, debido a que el ingreso real logró un mayor crecimiento en la parte baja de la distribución”.⁶

En última década ha mejorado la distribución de los ingresos en la mayoría de los países de la región, pero aún se mantiene una alta concentración

El coeficiente de Gini de la región pasó de 0.550 en 1994 a 0.494 en 2013, lo que representa una reducción de solo 10% en década y media. En el período 1994-2002 no se registró mejoría en la distribución del ingreso en el conjunto de países de la región, incluso en algunos años hubo retroceso distributivo. La mejoría promedio registrada en las últimas dos décadas fue muy modesta y tuvo lugar entre 2003 y 2013. Los países de la región que en este período lograron mayor reducción de la desigualdad de ingreso fueron Nicaragua, Argentina, Venezuela, Bolivia y Perú, con disminuciones anuales promedio del coeficiente de Gini entre 1.7% y 2.6%. En República Dominicana la reducción anual promedio fue 0.95%, relativamente cercana a la reducción promedio regional (1.13%)⁷.

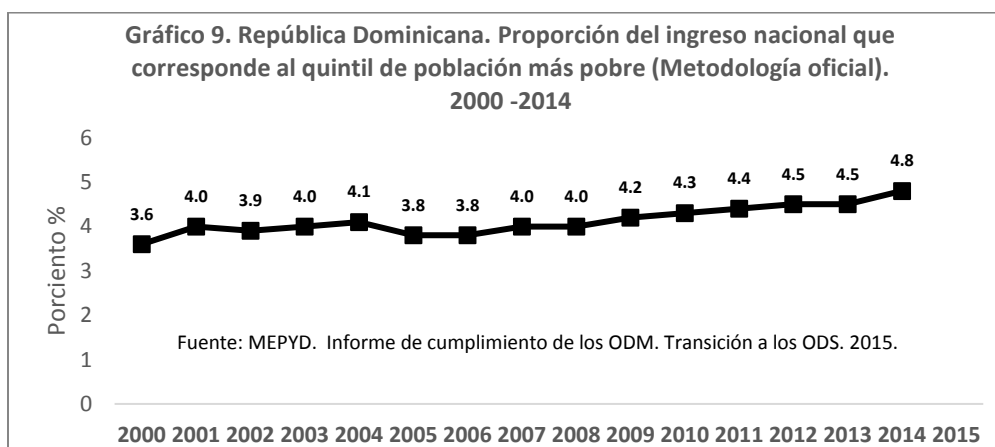
⁶ Idem.

⁷ En el año 2000 el coeficiente de Gini en el país era 0.511 y 0.454 en 2015 (MEPLYD, Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria, a septiembre 2015), lo que equivale a una disminución promedio anual del coeficiente de 0.79%.



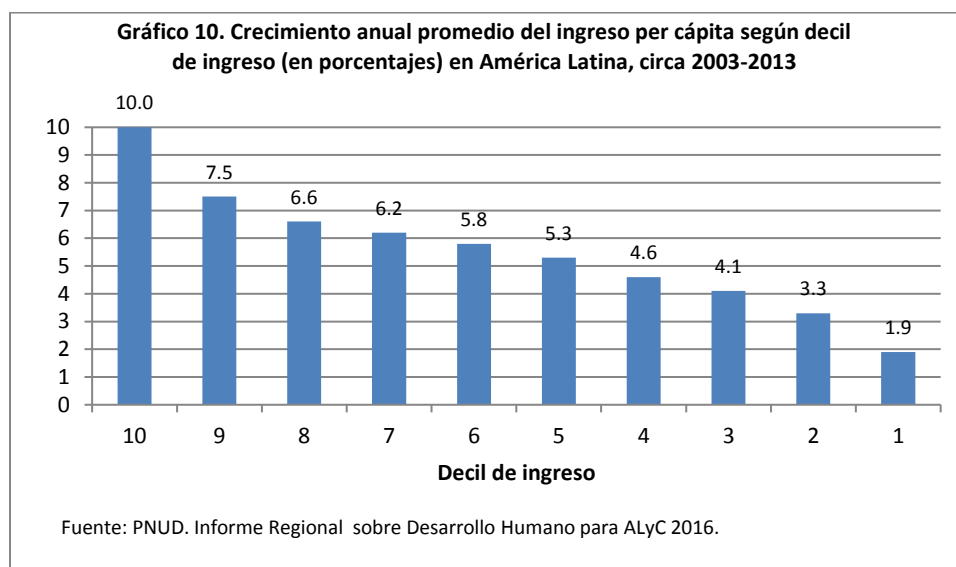
El 20% de la población dominicana más pobre recibió en 2014 el 4.8% del ingreso total

La participación de la población dominicana del quintil más pobre en el ingreso total tiende a aumentar de manera bastante moderada pero consistente. El porcentaje del ingreso total correspondiente al 20% de la población más pobre pasó de 3.61% en el 2000 a 4.78% en el año 2014. Este porcentaje refleja la alta concentración del ingreso prevaleciente en el país y la necesidad de identificar y poner en práctica políticas que enfrenten las causas de esas desigualdades.



A nivel regional, en el período 2003-2013 el crecimiento del ingreso del 10% más pobre de la población casi duplicó el crecimiento del ingreso de la población total, y fue alrededor de cinco veces mayor que el correspondiente al 10% de la población con mayores ingresos.

El ingreso per cápita creció en términos reales a una tasa media anual del 5,5% y, como se observa en el gráfico siguiente, en el primer y segundo decil el crecimiento fue más alto, equivalente a 10% y 7.5%, respectivamente. En cambio, en los deciles de la parte superior de la distribución de los ingresos los aumentos promedio oscilaron entre el 3,3% y el 1,9% anual. El PNUD señala que en estudio de Cord, Genoni y Rodríguez Castelán (2015) se muestra que América Latina fue la región más inclusiva del mundo en desarrollo en la última década, durante la cual el 40% más pobre de los perceptores de ingresos experimentó la mayor tasa de aumento de los ingresos en relación con la población total⁸.



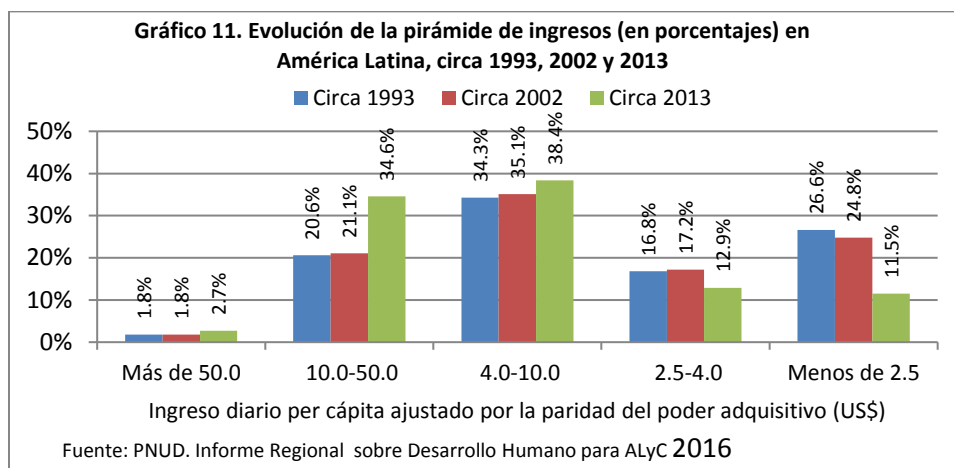
El informe señala que la reducción de la concentración de los ingresos registrada en la región se debió al incremento del gasto social, orientado a la protección social y al fortalecimiento del desarrollo humano mediante las mayores inversiones en educación y acciones recientes para la universalización del acceso a la salud. En tal sentido, destaque que “el resultado de una mayor incidencia relativa del gasto social en la población de menores ingresos, derivada del mayor volumen y la mayor progresividad de las transferencias públicas y del citado incremento igualador de los salarios, fue una menor concentración de los ingresos (Azevedo, Inchauste y Sanfelice, 2013)”.

1.1.3 Transformación de la pirámide de ingresos

El informe Regional sobre Desarrollo Humano 2016 destaca que en todos los países de la región se han registrado transformaciones sociales, económicas y ambientales significativas en los últimos años. El informe atribuye estos cambios a la implementación de políticas públicas “que moldearon tanto el ritmo de crecimiento del ingreso, como sus impactos laborales, sociales y de género”.

⁸ Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. 2016.

Como observamos anteriormente, la población de la región que vivía en condiciones de pobreza por ingresos se redujo de 42% en 2002 a alrededor de 24% en 2013, período en el cual salieron de la pobreza 72 millones de personas y 94 millones ingresaron en la clase media. En efecto, como muestra el gráfico siguiente, la disminución de la incidencia de la pobreza ha estado acompañada de una concentración de la población regional en la parte media de la pirámide de ingresos.

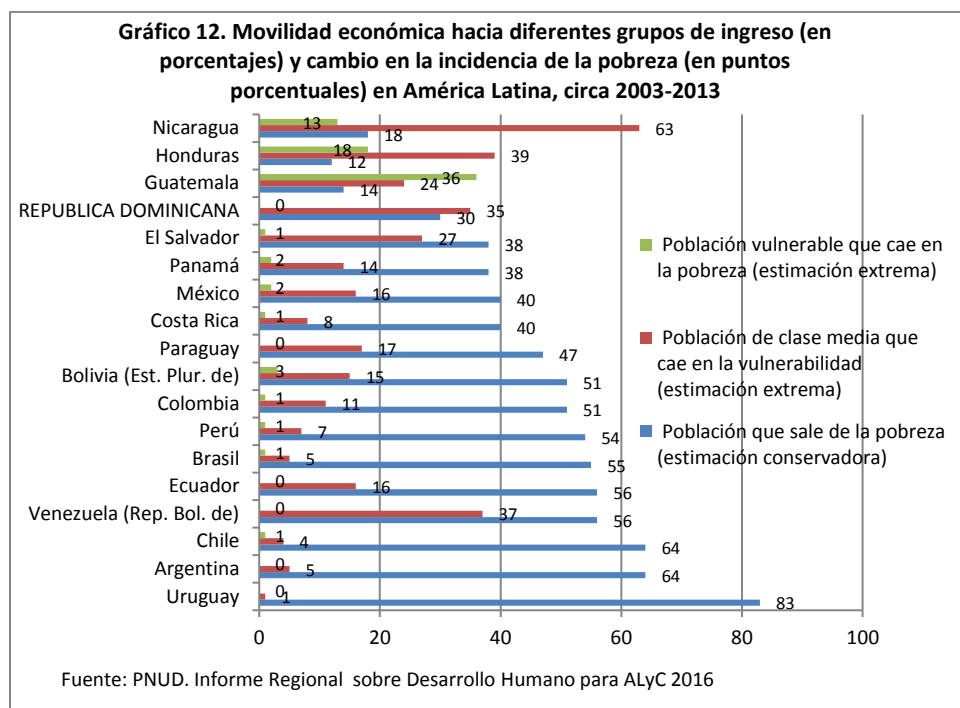


La transformación de la pirámide de ingresos se debió fundamentalmente al crecimiento económico y una mayor y mejor redistribución. Los hogares de la región experimentaron una movilidad económica significativa en la última década. Estimaciones conservadoras indican que en el periodo 2003-2013 el 49% de la región registró mejoría económica, mientras que el 50% permaneció en la misma situación en que se encontraba, y solo un 1% experimentó un deterioro de su nivel de ingreso.

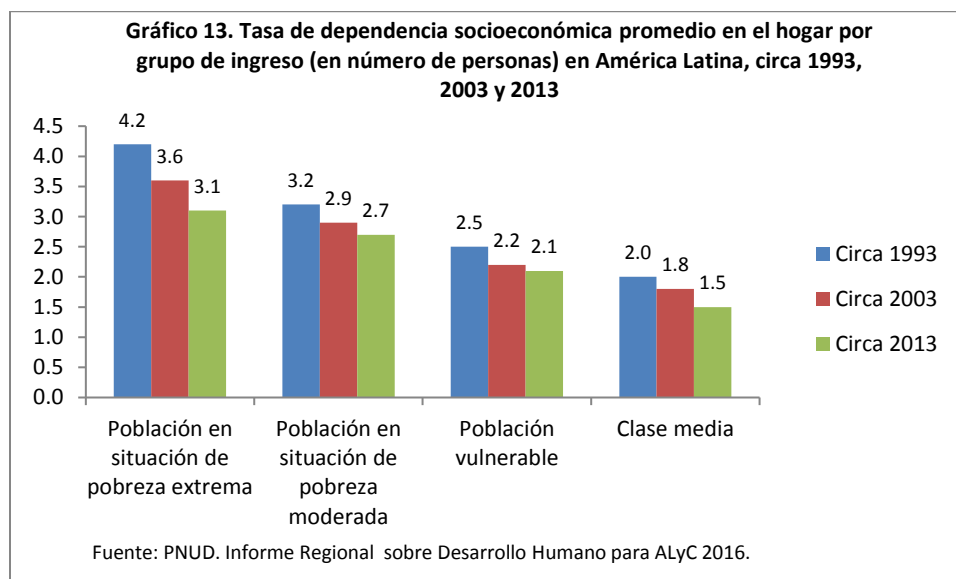
No obstante los logros alcanzados durante dicho período, gran parte de la población no salió de la pobreza, y otra proporción tuvo una movilidad descendente desde la vulnerabilidad y la clase media⁹. La población que salió de la pobreza ha sido estimada en alrededor de 45%, la población de clase media que cayó en vulnerabilidad 19% y la población vulnerable que cayó en la pobreza 4.4%¹⁰. Para República Dominicana se estimó el valor de dichos indicadores en 30%, 45% y 0% (Gráfico 12)

⁹ La línea de vulnerabilidad está definida por ingresos diarios de hasta US\$10 y la línea de pobreza en US\$4.

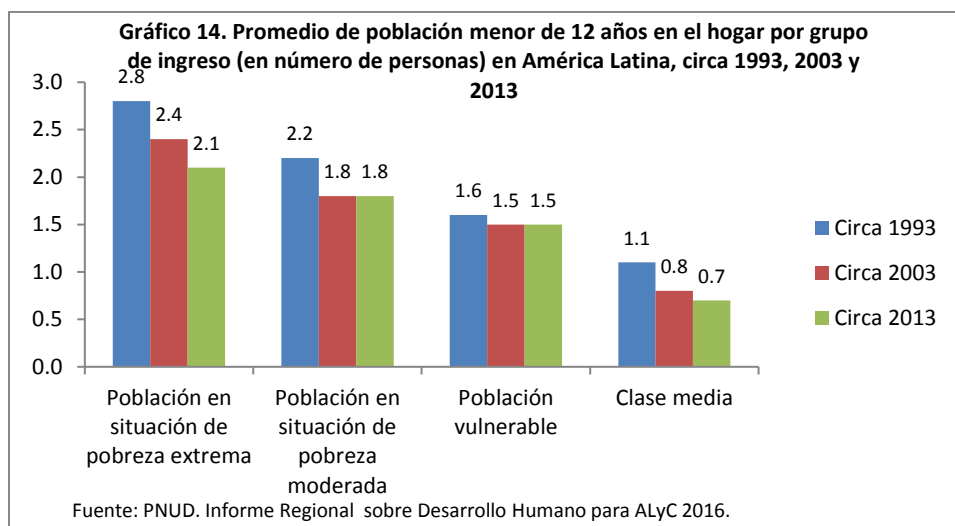
¹⁰ Promedios simples.



Las tasas de dependencia económica de la región¹¹ disminuyeron en las últimas dos décadas en todos los grupos de ingreso, y de manera más pronunciada entre la población más pobre, lo que ha contribuido a mejorar los niveles de bienestar.



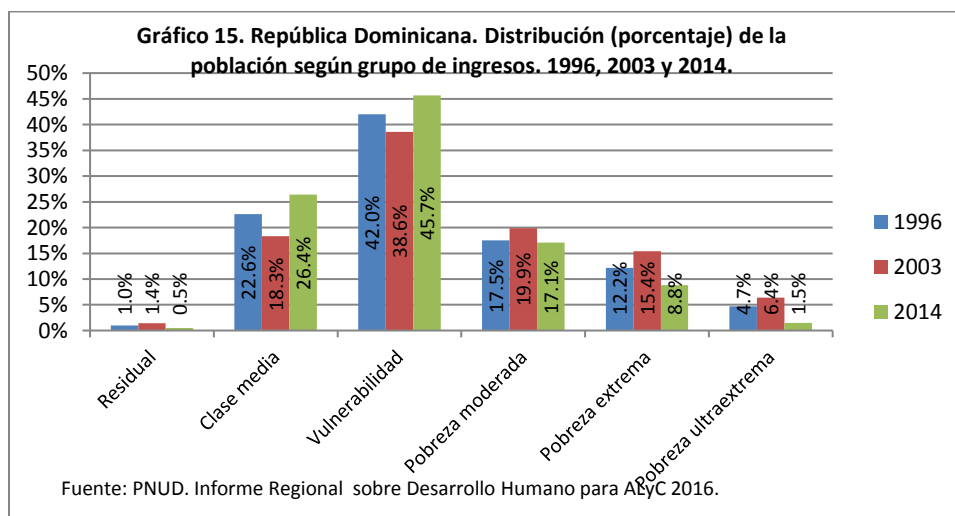
¹¹ Número de personas que no perciben ingresos respecto del número de personas que sí los perciben.



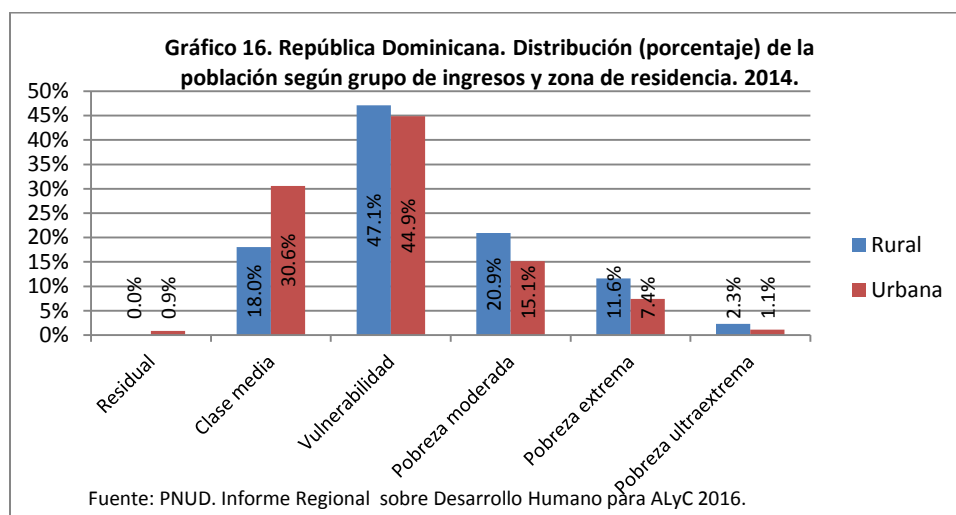
Cambios en la pirámide de ingresos de República Dominicana

En la región, la población de clase media, como proporción de la población total, pasó de 21% en 2002 a 35% en 2013, mientras que en República Dominicana el cambio fue de 18% a 26%, en un período similar (2003 a 2014); es decir, a nivel regional el cambio fue de 14 puntos porcentuales y en el país 8 puntos, en las décadas señaladas. La proporción de población en situación de vulnerabilidad aumentó a nivel regional 3 puntos porcentuales (de 35% a 38%), mientras que en República Dominicana el incremento fue 7 puntos porcentuales (39% a 46%).

La población en pobreza moderada disminuyó de 17% a 13% a nivel regional, y de 20% a 17% en el país. Las disminuciones de la incidencia de pobreza extrema (de 15.4% a 8.8%) y en la pobreza ultraextrema (de 6.4% a 1.5%) fueron de mayor magnitud que la reducción de la pobreza moderada (Gráfico 15).

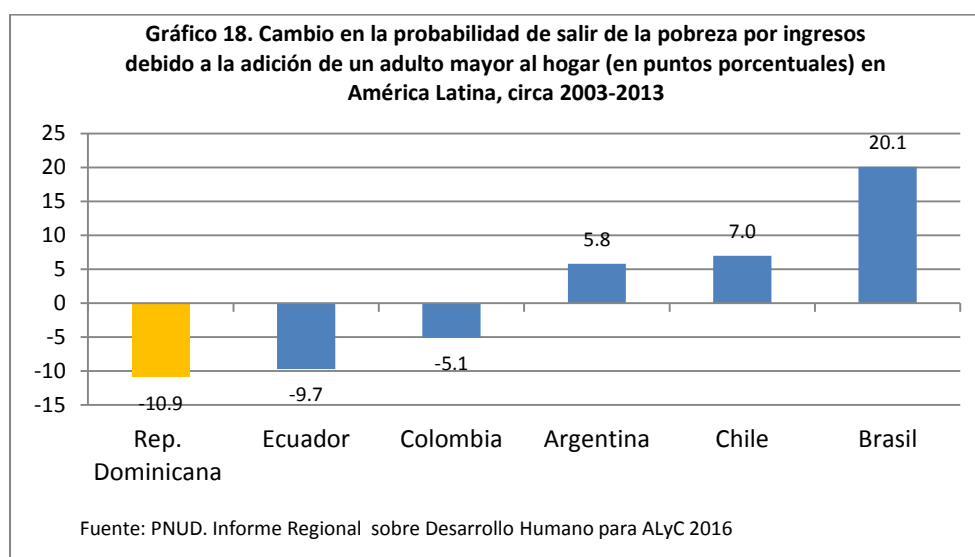
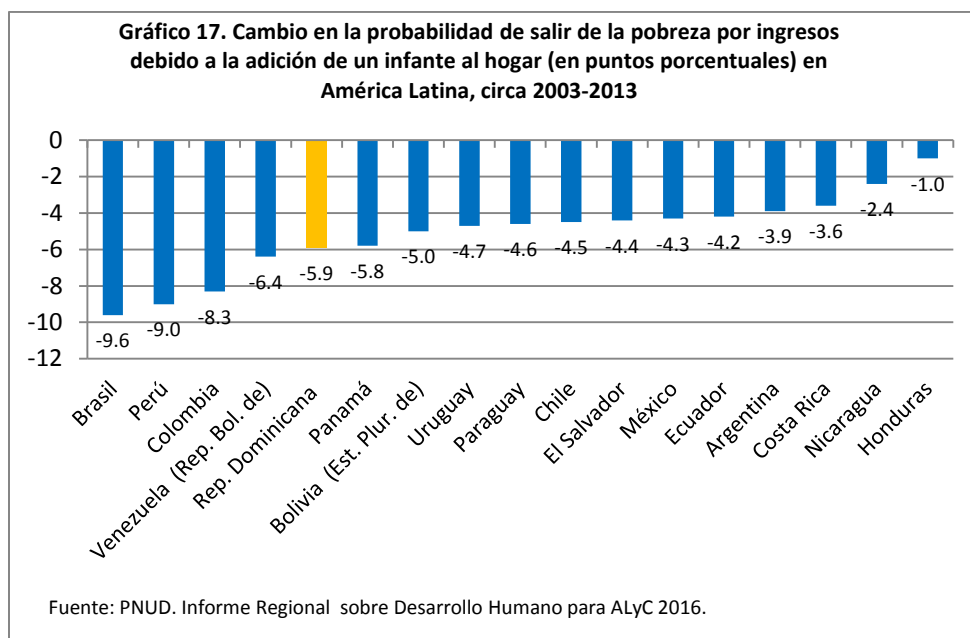


Los cambios en la pirámide de ingresos de República Dominicana entre 2003 y 2014 comprendieron una disminución de la población en situación de pobreza (moderada, extrema y ultraextrema) de alrededor de 1 millón de personas (48% de la zona urbana y 52% de la zona rural); un incremento de 1.3 millones de la población en situación de vulnerabilidad (63% urbana y 37% rural), y aumento de la clase media de 1.2 millones (78% urbana y 22% rural). La población con ingresos superiores a la clase media (más de US\$50 dólares diarios), pasó en el referido período de alrededor de 140 mil personas a 60 mil, para una reducción de 80 mil (75% urbana y 25% rural).



Entre los múltiples factores que inciden en la probabilidad de salir de la pobreza se encuentra la tasa de dependencia económica, cuyo promedio en el país es actualmente 1.8, igual a la de Honduras y El Salvador, e inferior a la de otros países, como Argentina (2.5), Bolivia (2.4) y Brasil (2.0). Esta probabilidad difiere sustancialmente en función del tipo de persona dependiente y otros factores. Por ejemplo, los datos disponibles de 17 países de la región muestran que en el período 2003-2013 el cambio en la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos debido a la adición de un infante al hogar disminuyó entre -1 punto porcentual (Honduras) y -9.6 puntos (Brasil). En República Dominicana dicho cambio ha sido estimado en -5.9 puntos porcentuales (Gráfico 17).

Cuando se añade una persona adulta mayor al hogar el impacto en la probabilidad de salir de la pobreza puede ser positivo o negativo, según los resultados obtenidos en 6 países de la región (Gráfico 18). En tal sentido, se observa que mientras en República Dominicana la adición de un adulto mayor al hogar disminuye la probabilidad de salir de la pobreza en casi 11%, en Brasil la aumenta en alrededor de 20%. La incorporación de un adulto mayor al hogar también empeora dicha probabilidad en Ecuador y Colombia y la mejora en Argentina y Chile. Una de las razones detrás de estos resultados sería las diferencias en la cobertura y calidad del régimen de pensiones en los distintos países.



La población estimada del país en situación de vulnerabilidad económica es 4.5 millones de personas, equivalente al 46% de la población total, proporción superior a la de la mayoría de los países de la región. De los hogares dominicanos en vulnerabilidad económica, un poco más de la tercera parte tiene a una mujer como jefa; el 16% de las mujeres adultas tienen educación terciaria (6 puntos porcentuales por encima de los hombres) y el 56% están empleadas (23 puntos porcentuales menos que los hombres). La asistencia escolar en la población de 3 a 5 años de hogares en vulnerabilidad económica es 65% y las personas de estos hogares empleadas en el sector informal de la economía representan el 58%. El cuadro siguiente permite comparar dichos indicadores con otros países de la región.

Cuadro 1. Características de la población en situación de vulnerabilidad económica de República Dominicana y algunos países de la región

Indicadores	Rep. Dom. 2014	Argentina 2013	Bolivia 2013	Brasil 2013	Colombia 2013	Costa Rica 2013	Ecuador 2014	El Salvador 2011	Honduras 2013
Demografía									
Tasa de dependencia económica	1.8	2.5	2.4	2.0	2.0	2.1	2.5	1.8	1.8
Hogares con jefa de hogar	34.4%	34.5%	25.1%	39.1%	32.4%	34.1%	26.9%	22.0%	33.6%
Proporción de personas	45.7%	36.5%	39.9%	35.1%	37.7%	35.9%	45.3%	27.4%	29.2%
Proporción de personas en el área rural	33.9%	N.D.	27.8%	14.9%	21.5%	46.8%	32.6%	35.6%	38.3%
Total de personas (millones)	4.5	15.7	4.2	71.7	17.8	1.7	7.2	4.1	2.3
Educación									
Hombres adultos con educación terciaria	9.9%	11.3%	22.9%	3.3%	6.5%	3.4%	11.7%	6.9%	5.2%
Mujeres adultas con educación terciaria	16.3%	16.0%	19.1%	5.0%	7.5%	3.4%	13.0%	4.6%	6.3%
Asistencia escolar en población de 3 a 5 años	65.3%	62.5%	49.9%	70.2%	61.9%	37.0%	96.0%	34.9%	38.8%
Mercado laboral									
Hombres adultos empleados	88.6%	87.6%	94.7%	87.8%	91.7%	87.6%	94.1%	95.0%	92.4%
Mujeres adultas empleadas	55.6%	47.5%	64.2%	59.5%	66.0%	41.4%	55.0%	60.8%	60.2%
Personas empleadas en informalidad productiva	58.0%	53.5%	70.3%	53.1%	67.1%	49.4%	65.1%	58.7%	56.7%
Fuente: Elaborado con información del Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe (PNUD, 2016)									

1.1.4 La situación laboral

Los cambios del mercado laboral es uno de los múltiples cambios con impactos relevantes más allá del ingreso. Las políticas públicas aplicadas en la región, en adición a sus repercusiones en el crecimiento económico, influyeron en los resultados del ámbito laboral y social. Como veremos más adelante, en las últimas dos décadas en la región se expandió la participación laboral de la mujer, lo cual, junto a la transformación de las pirámides de ingresos, generó reducción de la pobreza monetaria. Aunque en determinados casos, como República Dominicana, los empleos generados y los niveles de reducción de la pobreza no se corresponden con los resultados esperados, dadas las tasas de crecimiento económico registradas.

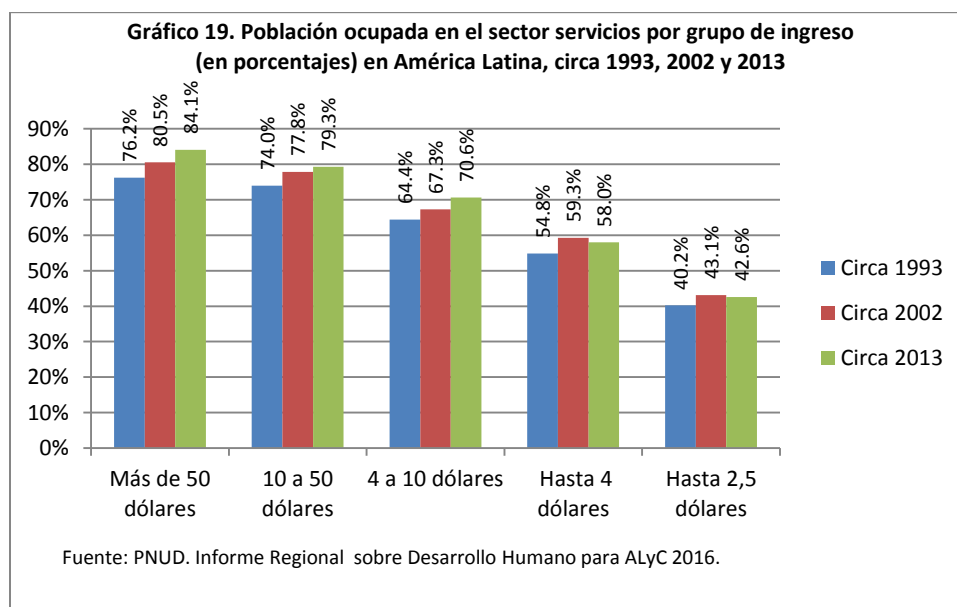
En la región, de 2003 a 2013 “aproximadamente 50 millones de personas se incorporaron a la población ocupada. El aumento se concentró en los estratos medios de la población, y fue absorbido casi totalmente por el sector de servicios”¹².

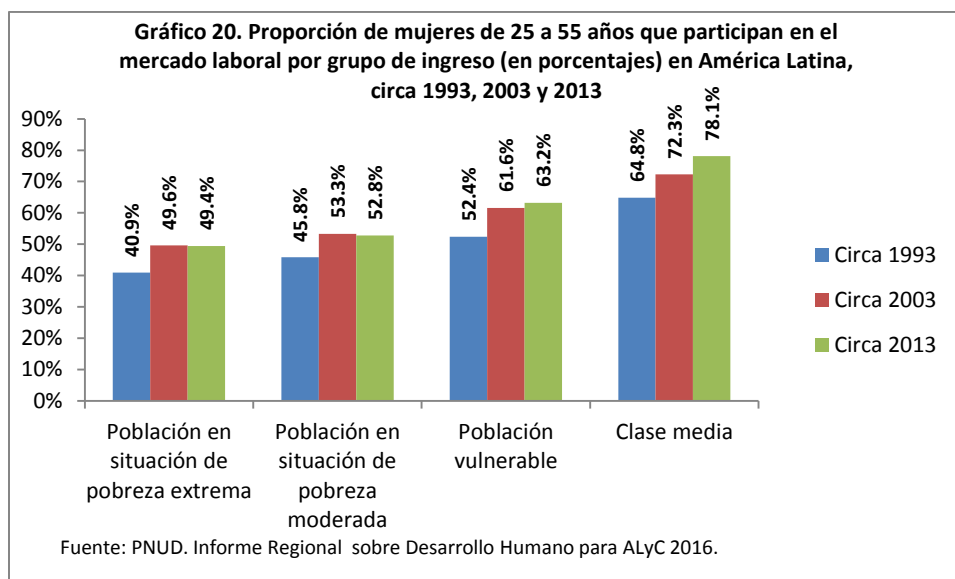
La población ocupada de la región pasó de 245 millones en 2002, equivalente a 48% de la población total, a casi 300 millones en 2013 (51% de la población total). Una alta proporción de esta expansión de la población ocupada de casi 50 millones formó parte de los estratos de ingresos medios y prácticamente toda la absorbió el sector de servicios.

¹² PNUD. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe .2016. Pág. 89,

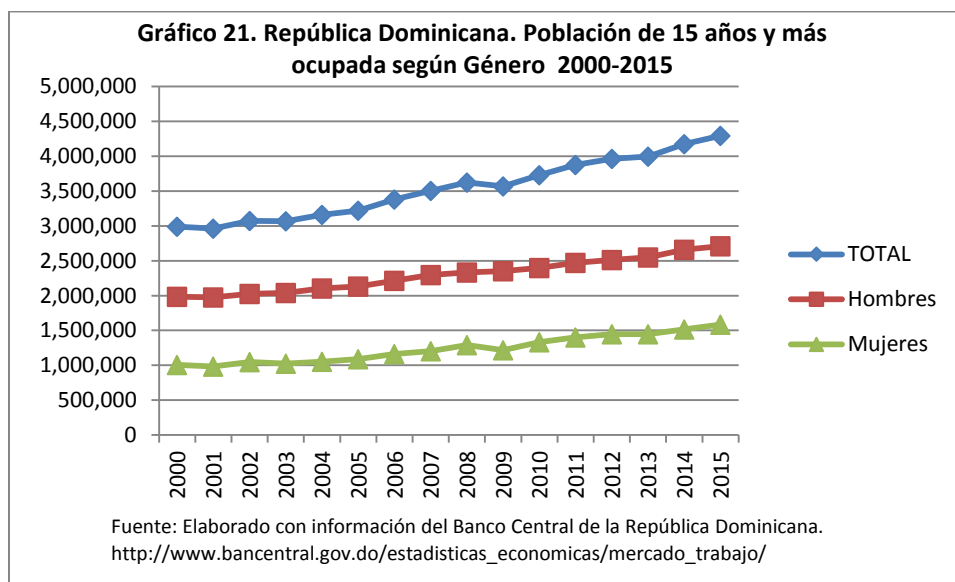
Acerca de los cambios generados en la región a través del mercado laboral, el informe del PNUD señala que las tasas de formalidad mejoraron ligeramente y que el grueso de los beneficios del crecimiento económico derivado del reciente auge de las materias primas se trasladó hacia los trabajadores a través de los salarios, especialmente hacia aquellos ubicados en la parte baja de la distribución. Las remuneraciones por hora crecieron en la mayoría de los países. Por ejemplo, en Brasil, el salario por hora de los trabajadores en situación de pobreza extrema creció a una tasa media anual del 6% y del 5.5% en los trabajadores en situación de pobreza moderada.

La proporción de la población ocupada por estrato de ingreso en el sector servicio es significativamente más elevada en los estratos más altos. Como muestra el gráfico siguiente, más de tres cuarta parte de la población con ingresos superiores 10 dólares diarios es ocupada en el sector servicios, mientras que en la población en condiciones de pobreza extrema (ingresos de hasta 2.5 dólares), dicha proporción ha fluctuado entre 40% y 43% (Gráfico 19). Un comportamiento similar se observa en la población ocupada de mujeres, en la cual la proporción de mujeres de clase media ocupada en el sector servicio supera en más de 20 puntos porcentuales a la población femenina en situación de pobreza extrema (Gráfico 20).





La población ocupada en República Dominicana aumentó de 3 millones en el año 2000 a 4.3 millones en 2015, de la cual en el año 2000 el 34% correspondió a mujeres, proporción que aumentó a 37% en el 2015, es decir, en dicho período la proporción de la población ocupada correspondiente a hombres disminuyó de 66% a 63% (Gráficos 21 y 22). El aumento de la población ocupada en el país en el referido período fue 1.3 millones de personas, de las cuales alrededor de 725 mil (56%) fueron hombres y 589 mil (44%) mujeres.

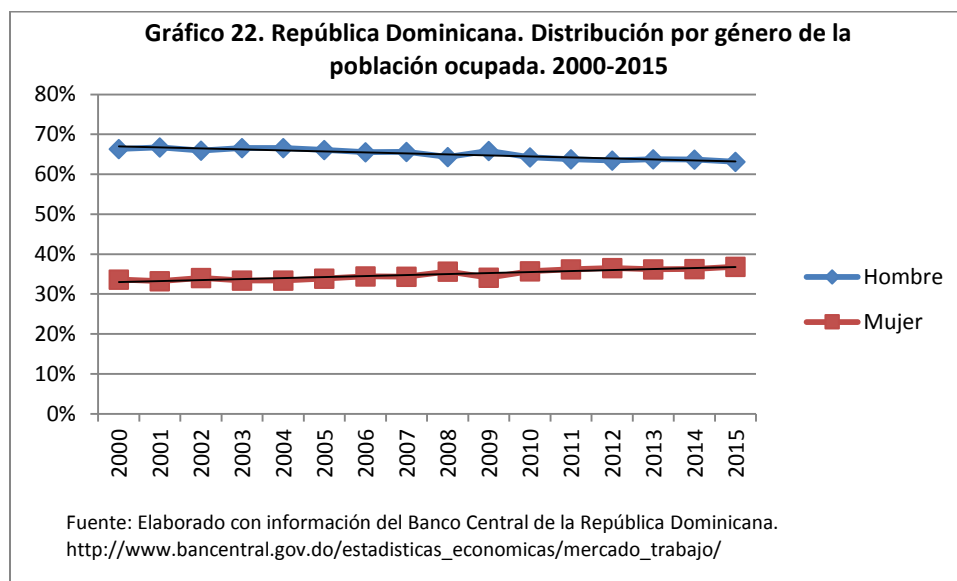


En el campo laboral, como en otras áreas, las mujeres dominicanas enfrentan graves desventajas. Como se observa en el siguiente gráfico, este campo se mantiene una amplia brecha de desigualdad de género, medida por la participación de la mujer en la población ocupada. Como vimos anteriormente, en el año 2000 solo el 34% de los puestos de trabajo eran ocupados por mujeres, proporción que solo era 37% en 2015, frente a un 66% y 63%

en el caso de los hombres, respectivamente. Esta notable diferencia tiene lugar a pesar de la masiva incorporación de las mujeres al sistema educativo, incluida la matrícula en educación superior, en la cual representan el 65% y el 80% de quienes se gradúan con honores¹³. También se mantienen las diferencias salariales por género independientemente del nivel educativo. En efecto, el ingreso laboral de las mujeres con estudios universitarios y post universitarios representa el 72.4% del ingreso de los hombres con igual nivel, y el 65.7% cuando se tienen estudios secundarios y técnicos¹⁴.

El citado estudio de CEG/INTEC señala que en el ámbito económico existen por lo menos tres mecanismos generadores de desventajas para las mujeres, citamos:

- a) La división sexual del trabajo que asigna a las mujeres las principales responsabilidades del cuidado y la reproducción, trabajo no pagado, lo que a vez influye en que las ocupaciones feminizadas que se caractericen por baja remuneración en el mercado laboral;
- b) La alta participación y el tiempo dedicado al trabajo no remunerado por las mujeres lo que determina una mayor dependencia económica y mayores dificultades para acceder a ingresos propios; y
- c) Las desigualdades de género en el mercado laboral, que se reproducen en los sistemas de previsión social, y determina una sub representación de las mujeres dentro de las personas jubiladas por derecho propio



Similar a lo ocurrido en la región, una alta proporción de los empleos generados en la última década corresponden al sector servicios. En efecto, el 60% de la población dominicana ocupada en el año 2000 laboraba en el sector servicios, proporción que aumento a 70% en 2015. En cambio, la población ocupada en el sector industrial pasó en dicho período de 24% a 17% y el sector primario de 16% a 14% (Gráfico 23).

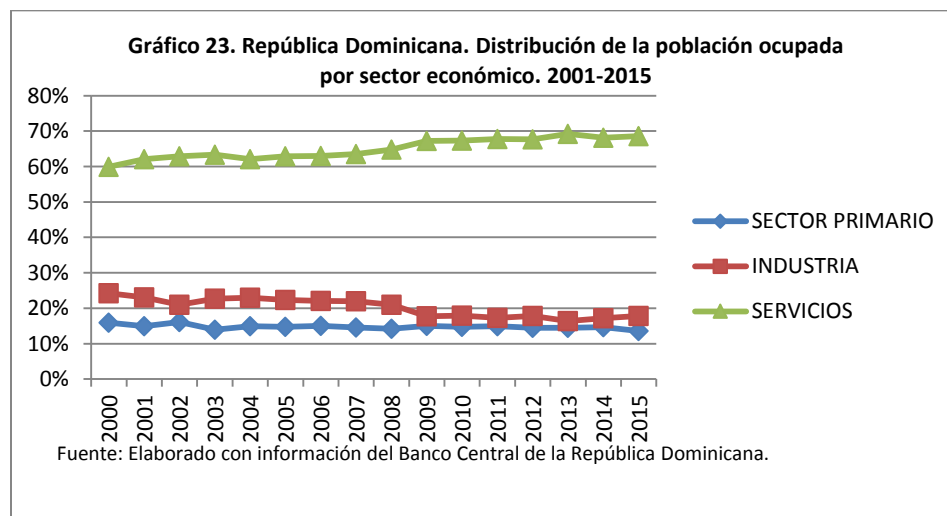
¹³ CEG-INTEC 2016, “Brechas de género: entre el dicho y el hecho de la autonomía de las mujeres en RD”

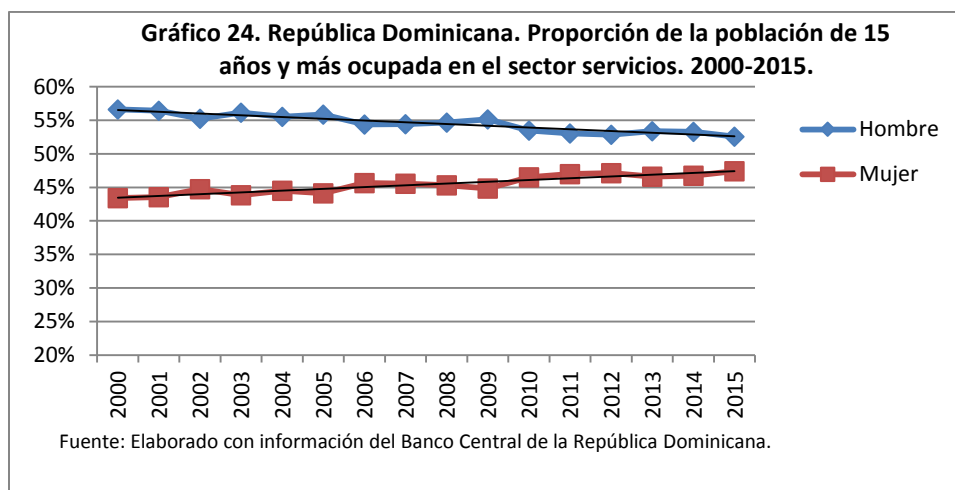
¹⁴ Idem.

En el sector servicios se observa una clara tendencia de aumento de la participación laboral femenina, la cual aumentó de 43% a 47% en los últimos 15 años y, consecuentemente, disminuyó la participación masculina de 57% a 53% (Gráfico 24). En este orden tiene sentido subrayar que el trabajo doméstico remunerado es ejercido usualmente por mujeres -91% versus un 9% de hombres-, y es reconocido como una categoría excluida del derecho al salario mínimo, lo que ha dado como resultado que en el 2013 el 48.12% de las trabajadoras domésticas reportaran salarios iguales o inferiores a RD\$6,000 pesos.

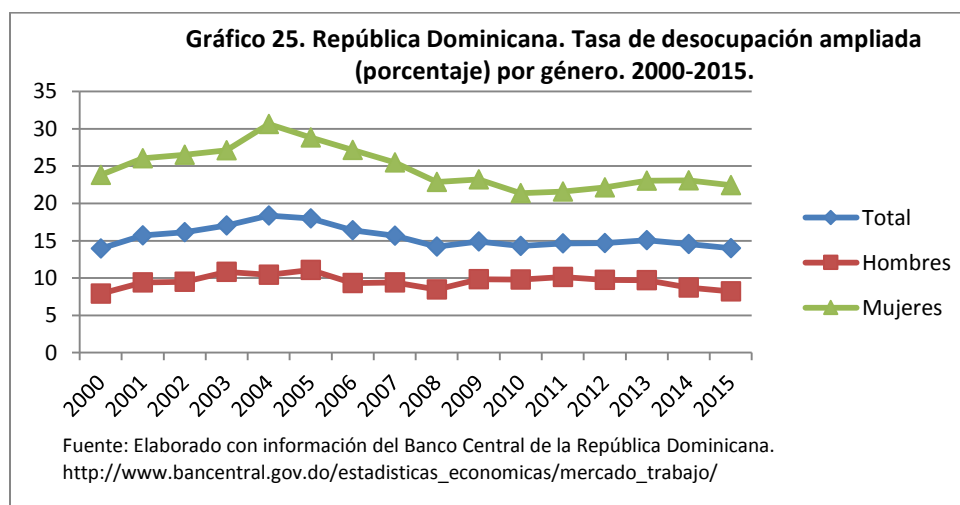
De acuerdo al estudio “Seguridad Social y Trabajo Doméstico en la República Dominicana” CEG-INTEC (2013), la mayoría de trabajadoras en hogares de menos ingresos que laboran en jornadas regulares (todo el día, toda la semana), bajo la modalidad “sin dormida”, realizan generalmente todas las actividades domésticas del hogar y durante jornadas mucho más prolongadas que las legalmente aceptadas para el resto de categorías ocupacionales. Laboran entre 10 y 12 horas diarias. A esto se puede sumar que solo el 52% de las personas afiliadas en el seguro familiar de salud son mujeres, y que solo un 36% de las mujeres ocupadas tienen un seguro de vejez.

La participación laboral de la mujer en el sector industrial se ha mantenido alrededor de 22% en dicho período (fue 20% en 2015), y el promedio en el sector primario ha sido 5% (fue 6% en 2015), es decir, la participación laboral masculina se ha mantenido en un promedio de 78% en el sector industrial y alrededor de 95% en el sector primario.





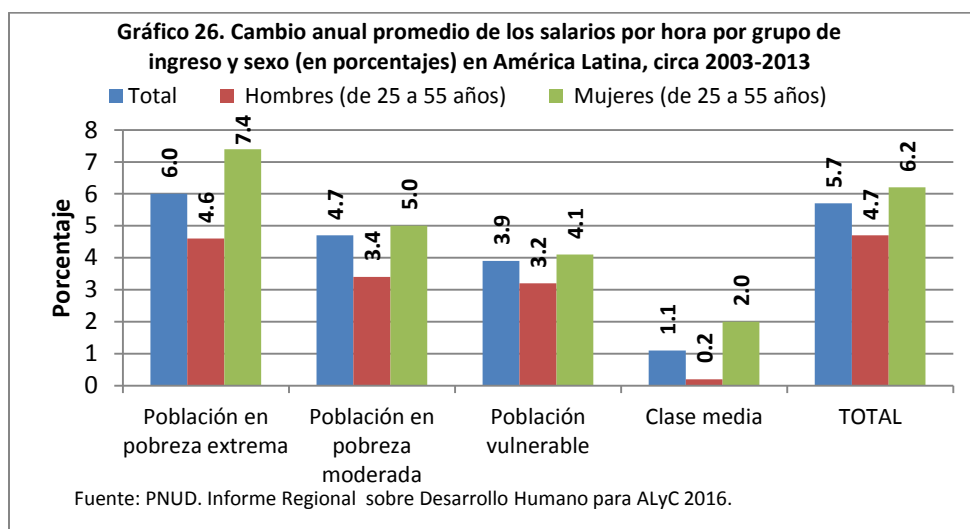
Como ya se ha señalado, en la economía dominicana las tasas de ocupación responden poco al crecimiento económico. En los últimos ocho años la tasa de desocupación se ha mantenido en 14%, igual al nivel registrado en el año 2000 (Gráfico 25)¹⁵. Las tasas más altas del periodo fluctuaron entre 16% y 18%, como resultado de la crisis financiera local del año 2003. El desempleo afecta de manera mucho más fuerte a la población femenina, como lo evidencia la amplia brecha entre la tasa de desocupación de los hombres (promedio 9.5%) y de las mujeres (promedio 24.7%), sin tendencia alguna a reducirse. La tasa de desocupación de las mujeres en la última década y media ha sido 2.6 veces la de los hombres; en 2015 fue 2.7 veces.



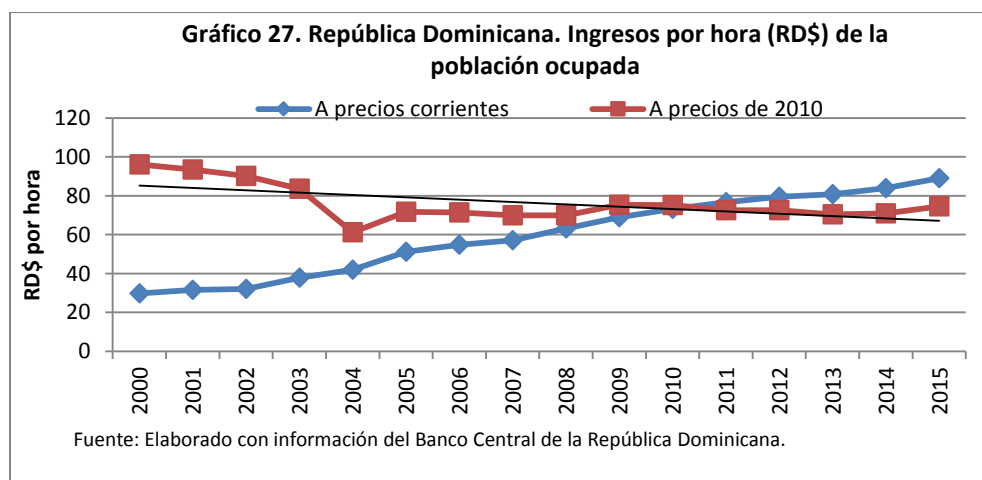
¹⁵ Se refiere a la tasa de desocupación ampliada, la cual, además de los desocupados abiertos, incluye a las personas que aunque no buscaron trabajo en el período de referencia, aceptarían y están disponible para trabajar en caso de que le ofrecieran un empleo. Para el caso de República Dominicana, la tasa de desocupación ampliada se considera más apropiada que la de desocupación abierta, que se refiere a la proporción de la PEA que en el período de referencia hizo diligencias para conseguir un trabajo (desocupados abiertos). Según este último criterio, la tasa de desocupación se ha mantenido, en alrededor de 6% en los últimos 15 años. Esto, porque no toma en cuenta a un importante segmento de la PEA que ha dejado de buscar empleo desalentada ante las constantes gestiones fallidas.

Los salarios por hora del total de trabajadores crecieron en casi todos los países de la región; en República Dominicana se deterioraron.

El informe regional sobre desarrollo humano destaca que el crecimiento de los salarios por hora fue mayor entre la población en situación de pobreza respecto del resto de los grupos de ingreso. La gráfica siguiente muestra que mientras en la población en pobreza extrema los salarios aumentaron a una tasa anual promedio de 6% (0.3 punto porcentual por encima del promedio total), mientras que en la clase media el cambio anual promedio fue 1.1%. También se observa que en cada uno de los grupos de ingreso, el cambio anual promedio del salario fue mayor en la población femenina respecto a la masculina.



Los ingresos de la población ocupada han disminuido en República Dominicana. En términos reales, ingreso por hora pasó de RD\$96 en el año 2000 a RD\$74.6 en 2015 (Gráfico 27). El punto más bajo (RD\$61.2) tuvo lugar en 2004, como resultado de la crisis financiera interna a la cual hemos hecho referencia.



De acuerdo al informe sobre cumplimiento de los ODM, “junto a la reducida capacidad para generar nuevos puestos de trabajo, la escasa creación de empleos de calidad es una característica destacada del desempeño del mercado de trabajo en el país. Esto apunta al hecho de que una importante población trabajadora labora en condiciones inseguras y con ingresos laborales reducidos”¹⁶. Dicho informe señala que la proporción de población ocupada que recibe ingresos de pobreza extrema ha venido declinando desde 2009, pero a un ritmo lento; pasó de 6.4% de la población ocupada a 4.6% en 2013.

1.1.5 Privaciones relevantes

Educación

Aunque en las últimas décadas en la región han disminuido las privaciones de servicios básicos y de protección social, aún gran parte de la población no tiene acceso a los mismos o los recibe en condiciones precarias. Por ejemplo, en 2013 cerca de la mitad de la población adulta de la región solo ha alcanzado el nivel educativo de primaria, cifra que ronda el 70% en la población en situación de pobreza. La escolaridad promedio regional en la población de 21 a 50 años era 9.4 años en dicho año, y de solo 6.5 años en la población en situación de pobreza extrema 7.2 en la de pobreza moderada. El derecho universal a educación de calidad es una tarea pendiente; el acceso y cobertura educativa es aún insuficiente, sobre todo a nivel inicial, medio y terciario, y la calidad es todavía bastante baja. Por demás, siguen inconclusas reformas curriculares que prefiguren igualdad y equidad de género en los perfiles del egreso escolar, lo cual se haya asociado a la formación docente.

En República Dominicana las tasas de cobertura en educación inicial y media son bajas; para 2014 han sido estimadas en 32.9% y 56.5%, respectivamente, mientras que la cobertura en educación básica se ha mantenido relativamente alta, entre 94 y 95%¹⁷. La escolaridad promedio del país ha sido estimada en 9.3 años para la población no pobre, en 7.3 para la población en pobreza moderada y 6.4 en la población indigente¹⁸. Los niveles de aprendizaje son bajos, según muestran los resultados de las pruebas nacionales de los últimos cuatro años, durante cuyo período las puntuaciones obtenidas por los estudiantes han fluctuado entre 50 y 60 puntos, sobre base 100.

Se espera que, como resultado del mayor gasto público en educación preuniversitaria que viene realizando el país desde 2013 (4% del PIB), en los próximos años se registren mejorías en los indicadores educativos del país.

Salud

Los riesgos a lo largo del ciclo de vida de gran parte de la población de la región son aún altos, ya que los sistemas de salud y protección social tienen limitada cobertura y la calidad es deficiente. En el mejoramiento de la salud aún queda bastante camino que recorrer,

¹⁶ MEPYD. Informe sobre el cumplimiento de los ODM 2015. Transición a los ODS. Enero 2016

¹⁷ MEPYD: Tercer Informe Anual de Avance en la Implementación de la END 2015

¹⁸ Datos del MEPYD. Sistema de indicadores sociales de la República Dominicana 2014.

sobre todo en países como República Dominicana donde, por ejemplo, la mortalidad infantil (de 0 a 1 año) fue de 31 por mil nacidos vivos en 2014¹⁹ y mortalidad materna es actualmente alrededor de 107 por cien mil nacimientos²⁰, con 13% de ellas por aborto inseguro, mientras el acceso a la salud sexual y la salud reproductiva, pilares del bienestar de las mujeres, es muy limitado, destacándose el índice de embarazo a temprana edad y la escasa educación integral en sexualidad que ofrece el sistema educativo, donde se revela que solo 9 de cada 100 escuelas la reporta.²¹

La escasa cobertura y calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva es una de las principales causas de alta tasa de embarazo o fecundidad en adolescentes. Desde 2007 la tasa de fecundidad específica de la población femenina de 15 a 19 años se ha mantenido entre 90 y 96 por mil²². Respecto a este indicador, el país ocupa la posición 159 entre 187 y registra la mayor tasa de mortalidad materna entre el grupo de países de Desarrollo Humano Alto, al cual pertenece el país²³.

Sobre la salud materna es oportuno señalar que la legislación restrictiva sobre la finalización de embarazos no deseados, impide que muchas mujeres salgan de la pobreza debido a la maternidad forzada que las somete este tipo de normativa.

Un problema particular que genera dolor e injusticia es la maternidad forzada. La legislación restrictiva referida a la finalización de embarazos aún en casos justificados por protección de la vida de la mujer, favorece la dinámica demográfica de la pobreza, que impide que muchas mujeres puedan cruzar el umbral de la exclusión.

Por otra parte, debilidades en la protección epidemiológica y el tratamiento de un conjunto de enfermedades recurrentes en el país mantiene en peligro a una parte importante de la población, sobre todo a la que vive en condiciones de pobreza; entre ellas el dengue, una enfermedad de alta incidencia en el país, de la cual se registran brotes cada dos o tres años, cuyo número de casos y la mortalidad asociada a la enfermedad muestran tendencia a elevarse a través de los años²⁴.

Vivienda, agua potable y servicio sanitario

Según mediciones en algunos países, las probabilidades de salir de la pobreza relacionadas con el acceso a ocupación formal aumentan alrededor de 20 puntos porcentuales. Otros factores, como la propiedad de la vivienda, aunque en menos dimensión que el empleo formal, también aumentan la probabilidad de salir de la pobreza por ingreso. Los datos disponibles de ocho países de la región indican que el aumento de dicha probabilidad

¹⁹ MEPYD. Informe sobre el cumplimiento de los ODM 2015. Transición a los ODS. Enero 2016

²⁰ MEPYD, idem..

²¹ UNFPA, 2012

²² MEPYD: Idem

²³ CEG/INTEC, 2016

²⁴ MEPYD. Informe sobre el cumplimiento de los ODM 2015. Transición a los ODS. Enero 2016

fluctúa entre 2.9 y 9.8 puntos porcentuales, y para República Dominicana el aumento ha sido estimado en 6.2 puntos²⁵.

Aproximadamente el 18% de la población en pobreza extrema y el 13% de la que vive en pobreza moderada en la región no tiene acceso a agua mejorada, privación que es más del doble de la del resto de la población; y la falta de acceso a alcantarillado afecta a cerca del 40% de la población total y entre el 55% y el 60% de la población en situación de pobreza moderada y extrema.

En el país, un gran número de familias vive en condiciones habitacionales extremadamente precarias, espacios muy limitados y en ocasiones en áreas de alto riesgo ante fenómenos atmosféricos, construidas con materiales inadecuados y sin disponibilidad de instalaciones de agua potable y servicio sanitario.

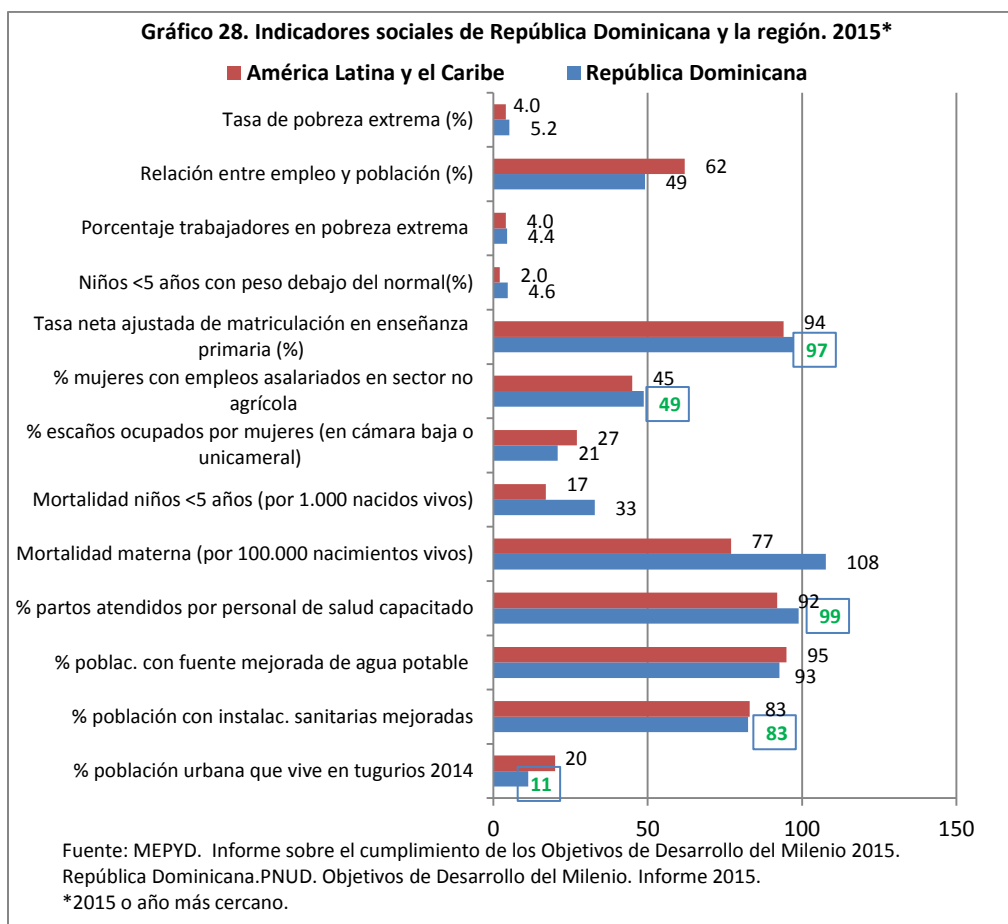
La proporción de población dominicana sin acceso a agua potable ha sido estimada en alrededor de 10%, lo que significa que cerca de un millón de personas carece de este servicio de manera segura y confiable. Esta población utiliza agua de fuentes “no mejoradas”, tales como, pozo y manantial no protegidos, agua suministrada por un vendedor o tomada directamente de ríos, lagos, lagunas y canales de irrigación. Existe una amplia brecha territorial de acceso a agua potable. En el Distrito Nacional y Santiago la proporción de la población total (pobres y no pobres) sin acceso a agua potable reportada por el censo de 2010 era alrededor de 5%, mientras que en 10 de las 32 provincias dicha proporción superaba el 25%, porcentaje que en la provincia La Altagracia, era el más elevado (73%)²⁶.

En cuanto a la disponibilidad servicios de saneamiento mejorados, el informe del MEPYD sobre cumplimiento de los ODM señala que “en el país existe más de millón y medio de personas en entornos donde no son separadas higiénicamente las excretas humanas del contacto con personas, animales e insectos, con implicaciones muy negativas en la calidad de vida de la gente y en riesgos de salud para la población en general y de manera particular para la niñez”.

La República Dominicana, en el contexto regional, registra rezagos en la mayoría de los indicadores sociales. Por ejemplo, de 13 indicadores mostrados en el Gráfico siguiente, en solo 5 el país no está en desventaja respecto al promedio regional: matriculación en enseñanza primaria, mujeres con empleos asalariados fuera del sector agrícola, partos atendidos por personal de salud capacitado, población con instalaciones sanitarias mejoradas y población que vive en tugurios.

²⁵ PNUD. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. 2016. Pág. 71.

²⁶ MEPYD. Informe sobre el cumplimiento de los ODM 2015. Transición a los ODS. Enero 2016



Privaciones duras

El trato desigual y la exclusión constituyen limitaciones importantes al bienestar de diversos y amplios grupos poblacionales de la región. Determinadas normas y valores sociales legitiman “privaciones duras” que enfrentan poblaciones específicas de distintos niveles de ingreso, tales como discriminaciones por género, raza, nacionalidad, discapacidades, orientación sexual, zona de residencia, entre otras.

Con respecto las privaciones relativas a género, la desigualdad y la discriminación de la mujer en República Dominicana comprenden expresiones como las siguientes²⁷:

- Las mujeres dominicanas tienen menores niveles de ingresos propios que los hombres,
- hay desigualdad en el acceso a recursos productivos y al control de bienes,
- persisten altas tasas de desocupación femenina,
- salarios desiguales por trabajos de igual valor,
- diferentes oportunidades al empleo decente, a la protección social y a la generación de ingresos propios,

²⁷ CEG/INTEC, 2016.

- f) mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad,
- g) altas tasas de mortalidad materna,
- h) altos índices de embarazo a edad temprana y de matrimonio infantil.
- i) altos niveles de violencia física, psicológica, sexual y económica,
- j) preocupantes cifras de feminicidios,
- k) bajos niveles de participación en espacios de toma de decisiones a nivel público y privado,
- l) sobrecarga en las mujeres el trabajo de cuidados de la familia, que en tanto trabajo no pagado ni reconocido significa subsidio por parte de las mujeres al crecimiento económico del país.

1.1.6 Medio ambiente y cambio climático

La degradación de los ecosistemas y del medio ambiente constituye una seria amenaza al desarrollo sostenible. Entre los factores que determinan esta amenaza se encuentran “ el crecimiento poblacional, los patrones de consumo, la expansión de la agricultura, el uso intensivo de recursos naturales y la dependencia de las materias primas, sumados a los efectos negativos de los desastres naturales a los que continuamente está expuesta la región”. Se destaca el hecho de que América Latina y el Caribe es la región más biodiversa del mundo, como lo revelan los datos siguientes:

- Casi la mitad de la biodiversidad del planeta se concentra tan solo en América del Sur, y el 50% de la vida vegetal del Caribe no existe en ninguna otra zona del mundo (PNUD, 2010).
- La región en su conjunto concentra cerca del 23% de los bosques y el 27% de las fuentes de agua dulce (PNUD, 2010)
- Cerca del 20% de las ecorregiones del mundo se encuentran en la región (PNUMA, 2010).

Aunque en el período 1990-2000 la superficie cubierta por áreas protegidas aumentó del 9,7% al 20,2% y la protección de aguas territoriales creció del 21,0% al 28,6%, la biodiversidad aún enfrenta una fuerte amenaza (FAO, 2014), lo que se expresa en hechos como los siguientes:

- La superficie forestada total disminuyó en el período comprendido de 1990 a 2010, principalmente por la conversión de bosques en áreas para la producción agrícola y ganadera
- En 2012 se contabilizaban en la región más de 4.000 especies de plantas superiores amenazadas.
- Los efectos del cambio climático inciden de manera adversa en el bienestar de las personas, sobre todo de las que disponen de menores ingresos y dependientes de actividades económicas del sector primario. Por ejemplo, “el aumento de la temperatura y la acidez del mar limita la pesca, mientras que los cambios de los patrones de precipitaciones alteran el desarrollo de plagas y enfermedades y

modifican las etapas de cultivo, lo que incide en la pérdida de las cosechas (PNUMA, 2010)”.

- Ha aumentado la exposición de la población de la región a inundaciones, huracanes o sequías. Se estima que “la región concentró alrededor del 15% de los desastres naturales ocurridos durante el período 2000-2015, y cerca del 57%, el 20% y el 9% del total mundial de personas heridas, decesos y costos económicos, respectivamente, como consecuencia de tales eventos (Guha-Sapir, Below y Hoyois, 2015)”.
- La expansión de la urbanización (la población urbana ha superado el 80% de la población total de la región) ha significado desafíos para la provisión de agua potable y saneamiento en las ciudades y otros servicios públicos.
- Se ha avanzado muy poco en el uso de equipos modernos y eficientes para cocinar. “Alrededor de 68 millones de habitantes de la región disponen aún de un tipo de servicio energético para cocción de baja calidad, principalmente leña y carbón, y 23 millones de habitantes carecen del servicio de energía eléctrica”

República Dominicana no ha disminuido la superficie cubierta de bosques, al contrario, ha pasado de alrededor de 28% en 1996 a cerca de 40% en 2012. El análisis de los riesgos se observan en relación con la sostenibilidad ambiental, la gestión de riesgos y el cambio climático, asociados principalmente a los fenómenos atmosféricos, principalmente inundaciones y ciclones por su posición geográfica y a la amenaza del aumento de la frecuencia e intensidad de las sequías. El acceso a agua potable y a servicio de saneamiento, directamente vinculado al tema ambiental, constituyen privaciones que afectan el bienestar de una parte importante de la población, sobre todo de la población más pobre. En particular interesan aspectos relacionados con el control y manejo del recurso agua, contaminación, deterioro de las cuencas hidrográficas y mercantilización de este recurso, - finito y vulnerable-, cuya gestión requiere de un enfoque participativo que involucre a los/as usuarios/as directos e indirectos y que considere las tradicionales desigualdades en acceso diferenciado para hombres y para mujeres.

1.1.7 El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)

La seguridad social es el componente fundamental de una política orientada a la universalización de la protección social en las diferentes etapas del ciclo de vida. El sistema de seguridad social vigente en República Dominicana fue creado hace década y media, período en el cual se ha registrado un aumento significativo de la población afiliada al sistema, pero aún queda mucho camino por recorrer para lograr la cobertura universal y un nivel adecuado de calidad. El gasto público en seguridad social es muy bajo. En el presupuesto del año 2016 se ha asignado un monto de RD\$28.5 mil millones (0.9% del PIB) a prestaciones de la seguridad social, aporte que representa alrededor de la cuarta parte del esfuerzo fiscal promedio de la región en seguridad social²⁸.

²⁸ Según CEPAL, los ingresos tributarios de América Latina correspondientes a seguridad social fueron en promedio 3.7% del PIB en el período 2010-2014, equivalente a 20% de los ingresos tributarios totales (18.7% del PIB). Ver CEPAL: Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016, p.46.

1.1.7.1 Marco institucional del SDSS

El derecho a la seguridad social tiene como marco institucional para su desarrollo el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), establecido mediante ley 87-01 promulgada en 2001, para regular y desarrollar los derechos y deberes del Estado y la ciudadanía “en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, maternidad, infancia y riesgos laborales” ²⁹. El primer principio establecido en la normativa de seguridad social vigente en el país es la universalidad, es decir, que el sistema “deberá proteger a todos los dominicanos y a los residentes en el país, sin discriminación por razón de salud, sexo, condición social, política o económica”³⁰.

El SDSS está compuesto de tres tipos de seguro: a) Seguro Familiar de Salud (SFS), b) Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia (SVDS), y c) Seguro Contra Riesgos Laborales (SRL), para cuyo financiamiento se dispuso el establecimiento de los regímenes que se describen a continuación³¹:

- a) Un Régimen Contributivo, que comprenderá a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores, financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador;
- b) Un Régimen Subsidiado, que protegerá a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado Dominicano;
- c) Un Régimen Contributivo Subsidiado, que protegerá a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador

Para la construcción del referido sistema de seguridad social se estableció un período de transición de 10 años, para planificar y ejecutar la transformación del régimen de seguro social vigente, reorganizar las instituciones afiliadas y “afiliar a la población en forma gradual y progresiva a fin de adecuar el proceso a las posibilidades financieras de los sectores público, laboral y empleador”³².

1.1.7.2 Cobertura del Sistema Dominicano de Seguridad Social

Seguro Familiar de Salud (SFS)

²⁹ Modificación realizada mediante Ley 370-05. Una de las modificaciones introducidas en 2005 a la Ley 87-01 fue la inclusión de la protección a la maternidad.

³⁰ Ley 87-01. Artículo 3.

³¹ Idem. Artículo 7.

³² Idem. Artículo 33.

El Seguro Familiar de Salud (SFS) tiene por finalidad dar cobertura universal a la protección integral de la salud física y mental del afiliado y su familia³³, garantizando el acceso regular de los grupos sociales más vulnerables³⁴.

La población beneficiaria del SFS al cierre del primer semestre de 2016 ascendía a 6.8 millones de personas, equivalente a 68% de la población del país (Gráficos 28 y 29). Es decir, para alcanzar la universalidad, meta originalmente prevista para el año 2011, queda pendiente por cubrir 3.2 millones de personas (32% de la población). Luego, mediante la Estrategia Nacional de Desarrollo, la meta de universalización del SFS fue diferida para el presente año 2016. De acuerdo a proyección del Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS), si se da inicio a la afiliación del Régimen Contributivo Subsidiado (RCS) y continúa el ritmo observado de crecimiento de la afiliación, en el año 2021 el 100% de la población dispondría de seguro de salud³⁵. En tal sentido, el principal reto es poner en marcha el RCS.

De 2007 a 2012 alrededor del 56% de la población afiliada al SFS correspondía al Régimen Contributivo³⁶. A partir de 2013 dicha población se distribuye casi en partes iguales entre el Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado³⁷ (Gráfico 30), lo que implicó una ampliación del financiamiento público, que es la fuente de recursos para este último. Mediante el Régimen Especial Transitorio para la Salud de Pensionados³⁸ han sido afiliadas al SFS alrededor de 30 mil personas (0.4% del total), de las cuales alrededor de 5 mil corresponden a personal docente pensionado y jubilado (ARS SEMMA), cerca de 15 mil al Instituto Dominicano de Seguridad Social (ARS Salud Segura) y aproximadamente 10 mil, que no pertenecen a ninguno de los dos grupos citados, a cargo de ARS SENASA³⁹.

³³ Incluye: incluye: a) Al cónyuge o compañero/ra de vida debidamente registrado; y b) Los hijos e hijastros menores de 18 años o menores de 21 años, si fueran estudiantes, o sin límite de edad si son discapacitados, y los padres si son dependientes, mientras no sean ellos mismos afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (Ley 87-01, Artículo 5).

³⁴ Artículo 118.

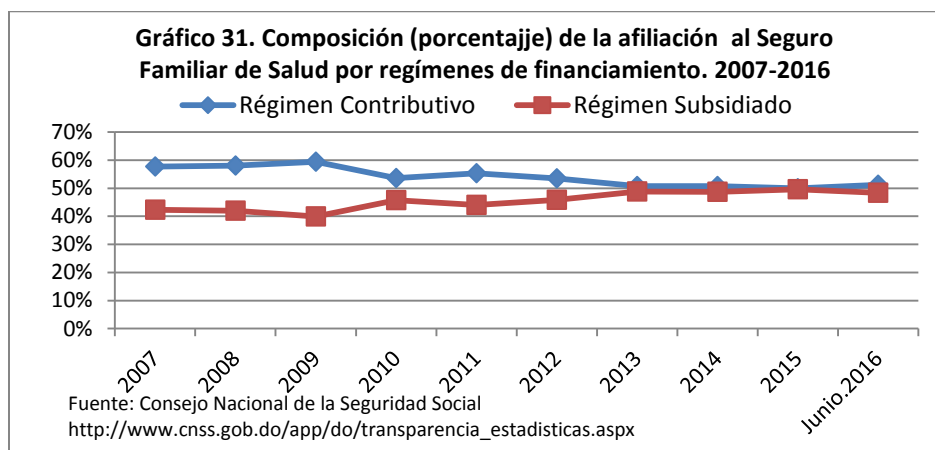
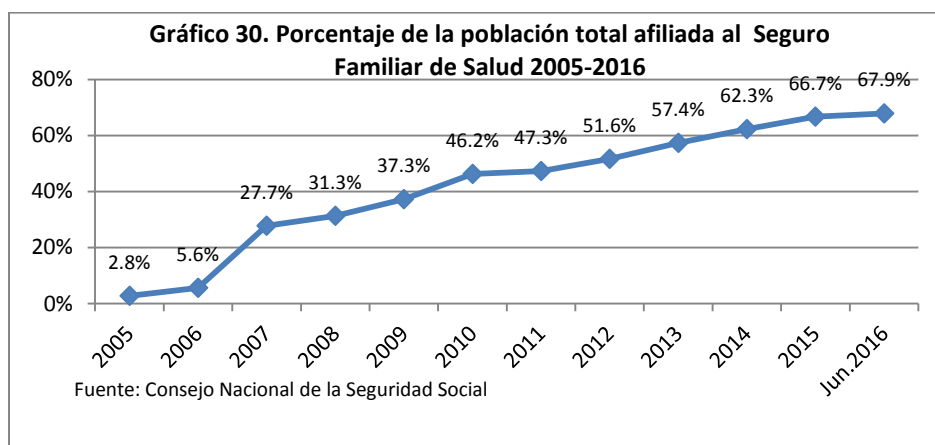
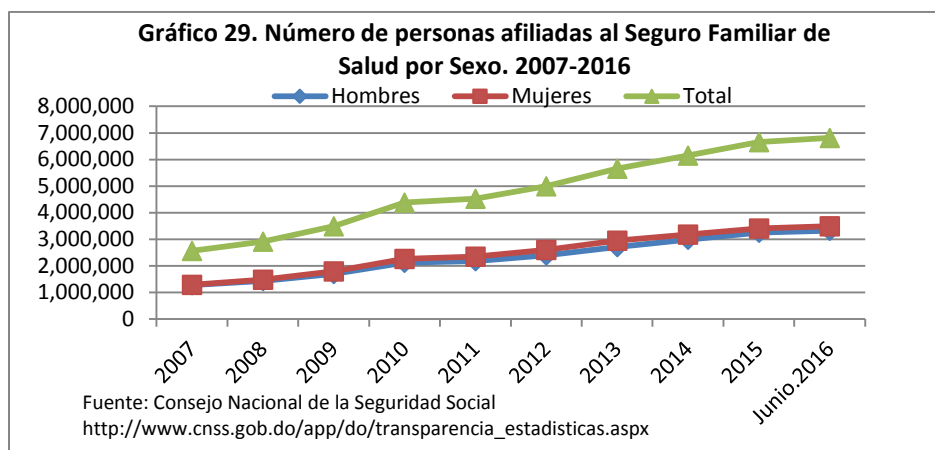
³⁵ CNSS. Boletín Estadístico, Junio 2016. file:///C:/Users/User/Downloads/Junio%202016%20Informe%20Estad%C3%ADstico.pdf

³⁶ El SFS del Régimen Contributivo fue iniciado en el último cuatrimestre de 2007, con una afiliación de 1.2 millones de personas, de la cual el 65% eran titulares y el 35% dependientes. A junio de 2016 la afiliación era 3.5 millones de personas, el 45% titulares y 55% dependientes. (CNSS. Boletín Estadístico, Junio 2016)

³⁷ Este Régimen inició en noviembre de 2002.

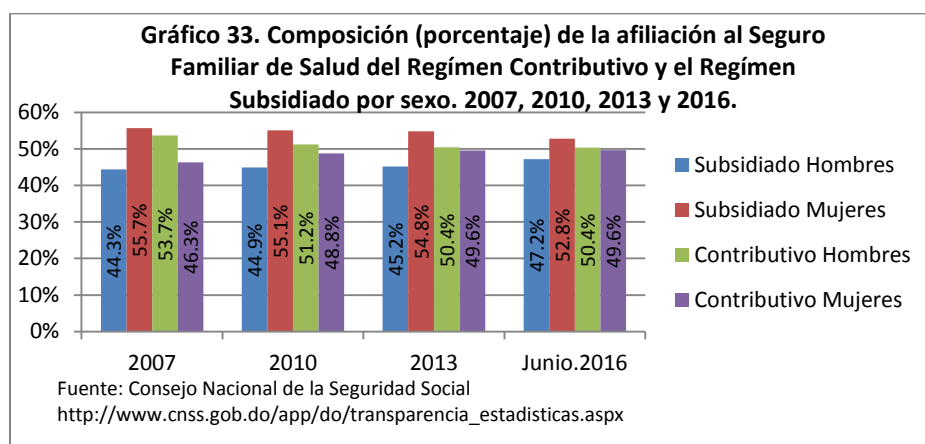
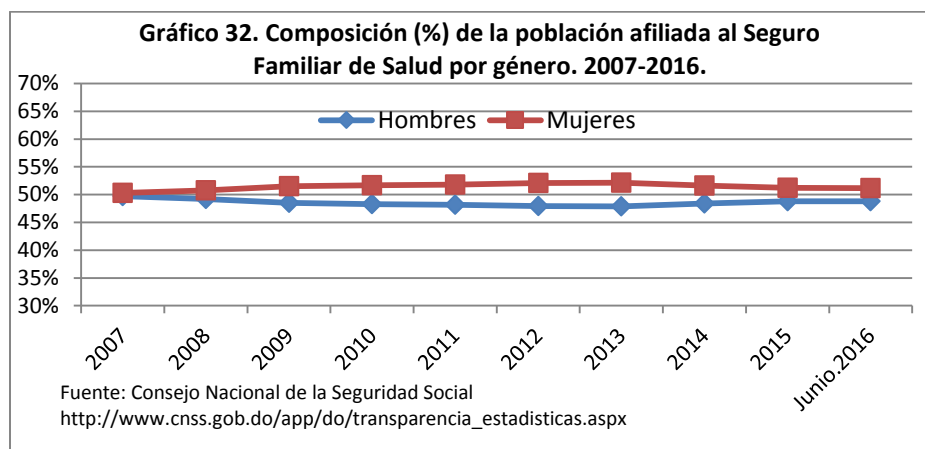
³⁸ Creado mediante el Decreto núm. 342-09, emitido por el Poder Ejecutivo en fecha 28 de abril de 2009 para garantizar la cobertura de salud de los pensionados y jubilados que reciben sus retribuciones a través de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado, dependencia adscrita al Ministerio de Hacienda (SISALRIL. <http://www.sisalril.gov.do/RegimenTransitorio.aspx>)

³⁹ Idem. CNSS.



La composición de la afiliación al SFS por sexo muestra que la participación femenina (promedio 51%) se ha mantenido ligeramente por encima de la masculina (Gráfico 31). La afiliación de las mujeres tiene mayor peso en el Régimen Subsidiado, que ha fluctuado entre 56% (2007) y 53% (2016), como se observa en el Gráfico 32. En el Régimen Contributivo la afiliación ha sido prácticamente paritaria en los últimos años, a diferencia de los primeros años de iniciado dicho régimen cuando la afiliación masculina superaba la femenina.

Dichas cifras no revelan la magnitud de la inequidad de género existente en el acceso al mercado laboral; las mismas se refieren a población afiliada (cotizantes y dependientes), donde gran parte de las mujeres entran como beneficiarias dependientes, ya que la titularidad del seguro es mayoritariamente de hombres, debido a la amplia brecha entre la tasa de ocupación masculina y femenina. En efecto, en la población masculina afiliada al Régimen Contributivo del SFS el 52% son titulares, mientras que en la femenina es 39%, Con los claros efectos de inequidad de género derivados de esta situación.



Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia (SVDS)

El sistema de pensión tiene como objetivo reemplazar la pérdida o reducción del ingreso por vejez, fallecimiento, discapacidad, cesantía en edad avanzada y supervivencia ⁴⁰, de la población trabajadora dependiente e independiente, empleadores y empleadoras, así como de la población desempleada, personas con discapacidad y población indigente⁴¹.

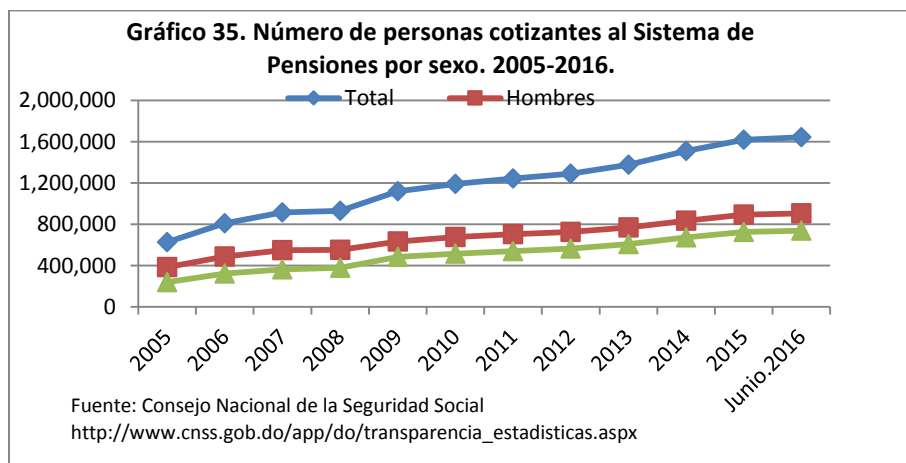
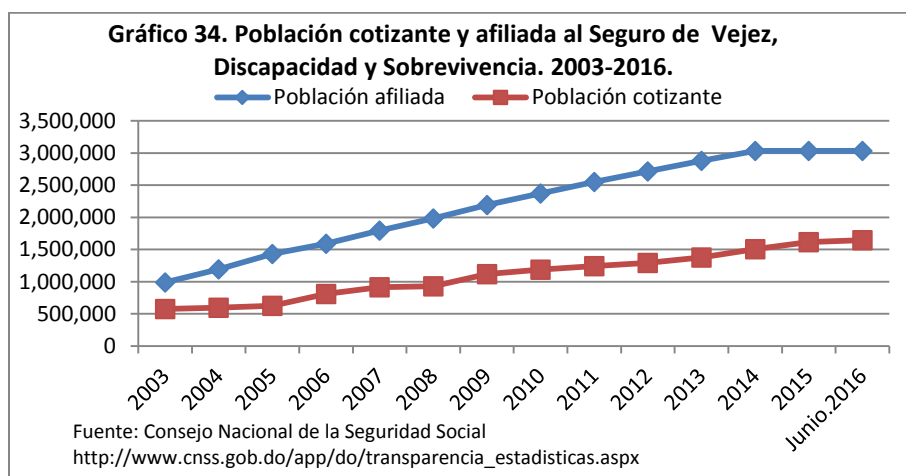
La población afiliada al sistema previsional dominicano pasó de cerca de 1 millón de personas en 2003 a 3 millones en 2016, de la cual 1.6 millones son trabajadores y trabajadoras cotizantes (Gráfico 33). De este número de cotizantes alrededor de 900 mil

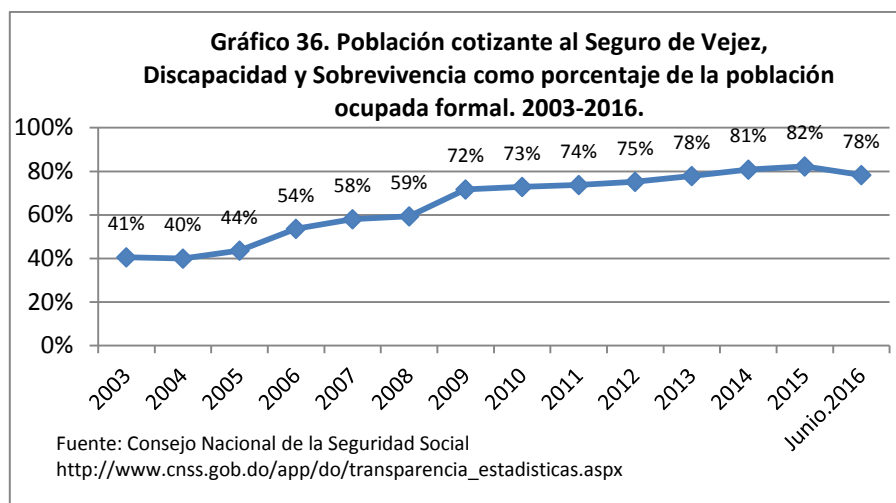
⁴⁰ Ley 87-01. Artículo 35.

⁴¹ Idem. Artículo 5.

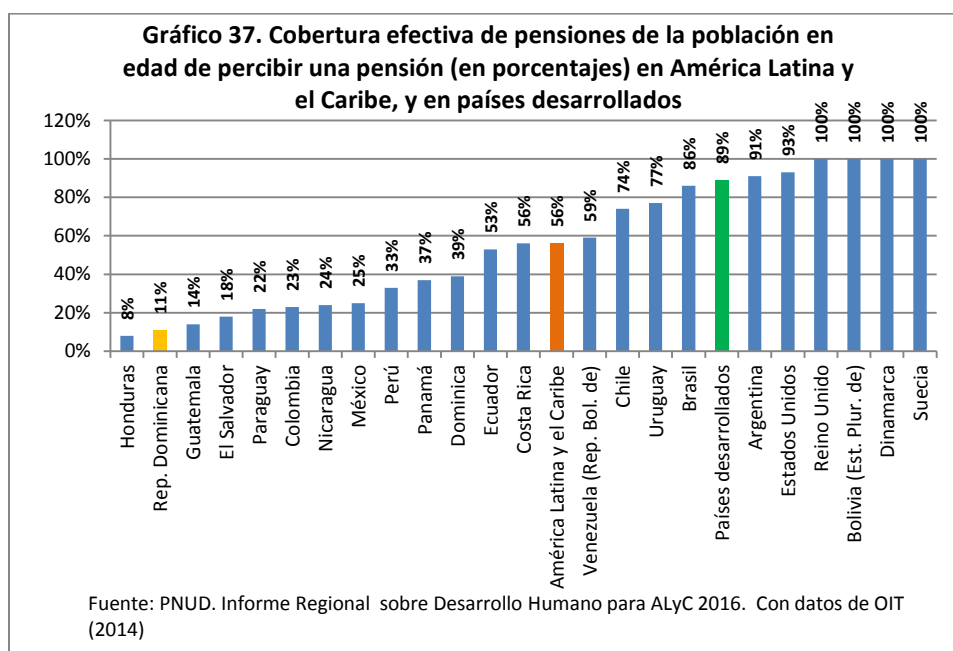
(55%) son hombres y 700 mil (45%) mujeres (Gráfico 34). Los efectos negativos para las mujeres en tanto beneficiarias en este sistema se expresan por tres vías, 1) como resultado de la maternidad muchas mujeres se ven obligadas a espaciar o fragmentar sus tiempos en el mercado laboral, con la consecuente reducción del número de cotizaciones, 2) las tradicionales desigualdades salariales entre mujeres y hombres que afectan el acumulado en iguales periodos de tiempo, y 3) la mayor proporción de mujeres de más de 65 años como reflejo de la mayor expectativa de vida al nacer, (79.6 años, mujeres vs. 75.2, hombres, ONE 2012).

La proporción de la población ocupada en el sector formal de la economía que cotiza al sistema de pensiones aumentó en dicho período de 41% a 78% (Gráfico 35). Esto indica que más de la quinta parte de la población con empleo formal no está protegida por el sistema de pensiones, a la que se añade la casi totalidad la población que labora en el sector informal que representa más del 50% de la población ocupada.





La cobertura en pensiones de la población en edad de recibir una pensión en República Dominicana ha sido calculada por la OIT (2014) en 11%, equivalente a la quinta parte de la cobertura promedio de la región (56%). Solo Honduras registra una cobertura menor (8%), mientras que Brasil (89%), Argentina (91%) y Bolivia (100%) tienen un nivel de cobertura similar a la de países desarrollados.



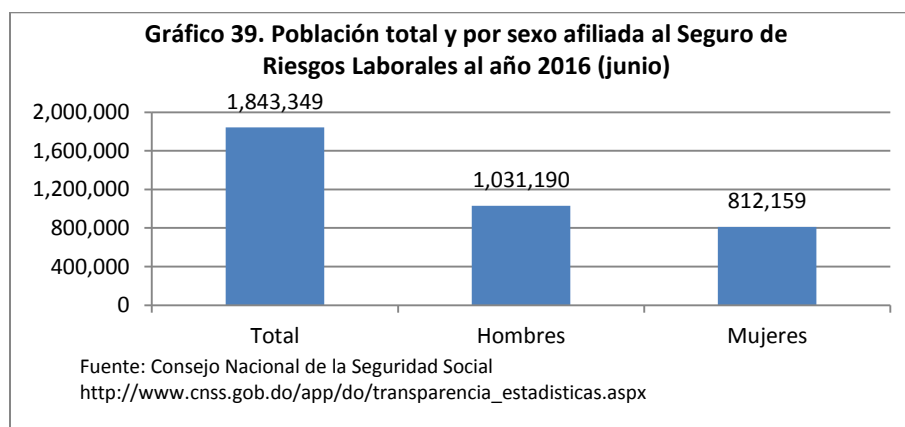
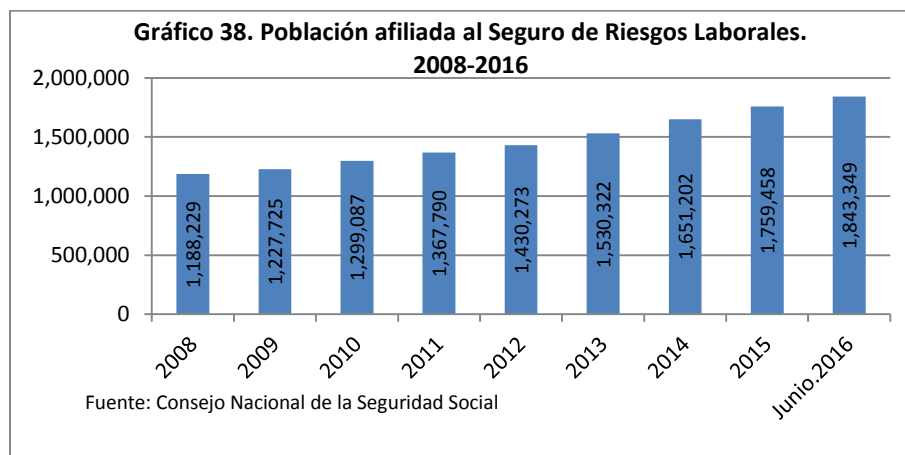
Seguro Contra Riesgos Laborales (SRL)

El propósito del Seguro de Riesgos Laborales es prevenir y cubrir los daños ocasionados por accidentes de trabajo y/o enfermedades profesionales que sufra el trabajador o trabajadora en ocasión o por consecuencia del trabajo que presta por cuenta ajena⁴². El SDSS establece que los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia serán incorporados en forma gradual,

⁴² Ley 87-01. Artículo 185.

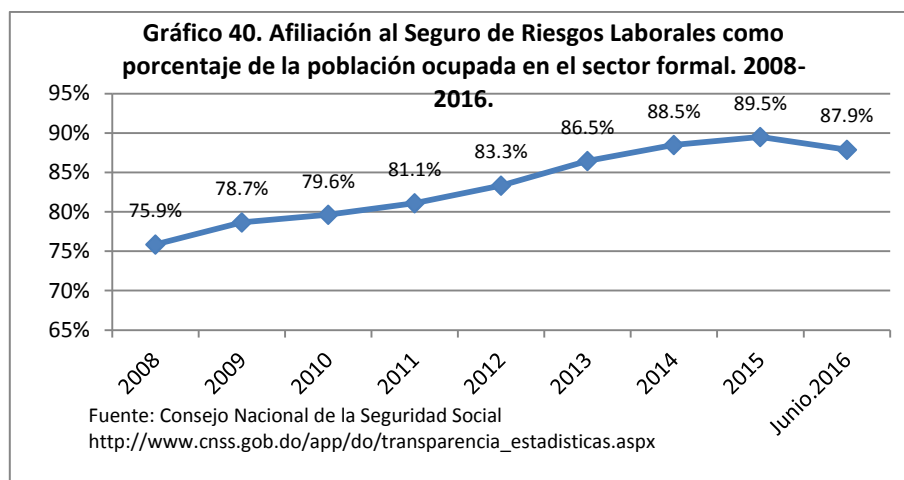
previo estudio de factibilidad técnica y financiera⁴³, pero todavía no existen los mecanismos para que accedan al SRL.

El SRL inició en febrero de 2004 y en 2008 su número de afiliados era cerca de 1.2 millones y pasó a 1.8 millones en 2016 (Gráfico 36). Del total de personas actualmente afiliadas al SRL, alrededor de 1 millón (56%) son hombres y 800 mil (44%) mujeres, brecha que refleja el acceso mucho más limitado de las mujeres a los puestos de trabajo.



A pesar del citado incremento en el total de población afiliada al SRL, todavía alrededor del 12% de la población empleada en el sector formal no cuenta con este tipo de protección. Como muestra el Gráfico 11, en el año 2008 solo el 76% de la fuerza laboral ocupada en dicho sector disponía de SRL y el 88% en 2016. Mientras que en la población ocupada en el sector informal, que presenta la mayoría de la población ocupada, el SRL es prácticamente inexistente.

⁴³ Idem. Artículo 5.



1.1.7.3 Fuentes de financiamiento del SDSS

La sostenibilidad del sistema de seguridad social, como garantía del derecho a la protección de la salud, y acceso regular a la población más vulnerable, requiere que la administración del sistema vele permanentemente por el equilibrio financiero, la racionalización del costo de las prestaciones y la preservación del valor de los fondos de pensiones.

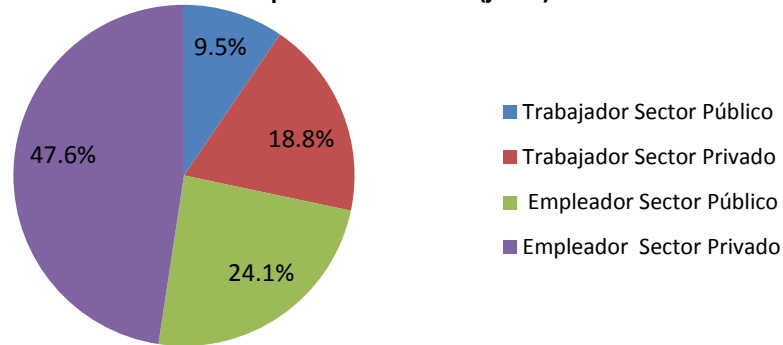
La gran mayoría de la población total afiliada al SDSS corresponde al Régimen Contributivo y, consecuentemente, el mayor volumen de recursos movilizados en el sistema se canaliza a través de dicho régimen. En efecto, alrededor del 92% de los ingresos y de los egresos del SDSS en el período 2003-2016 correspondió al Régimen Contributivo, y el 8% restante al Régimen Subsidiado, que se financia con aportaciones del Estado Dominicano.

El financiamiento del Régimen Contributivo es cubierto mediante aportación del empleador(a) y del trabajador(a), bajo la norma siguiente: “El empleador contribuirá al financiamiento del Régimen Contributivo, tanto para el Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia como para el Seguro Familiar de Salud, con el setenta (70) por ciento del costo total y al trabajador le corresponderá el treinta (30) por ciento restante. El costo del seguro de Riesgos Laborales será cubierto en un cien por ciento (100%) por el empleador. En adición, el empleador aportará el cero punto cuatro (0.4) por ciento del salario cotizable para cubrir el Fondo de Solidaridad Social del sistema previsional”⁴⁴.

El monto total recaudado por el Régimen Contributivo desde al año 2003 hasta el primer semestre de 2016 asciende RD\$524 mil millones, de los cuales el 72% ha sido aporte del empleador (46.7% sector privado y 24.1% sector público), mientras los aportes de los trabajadores y trabajadoras ha representado el 28% (18.8% del sector privado y 9.5% del sector público).

⁴⁴ Ley 87-01, Artículo 14.

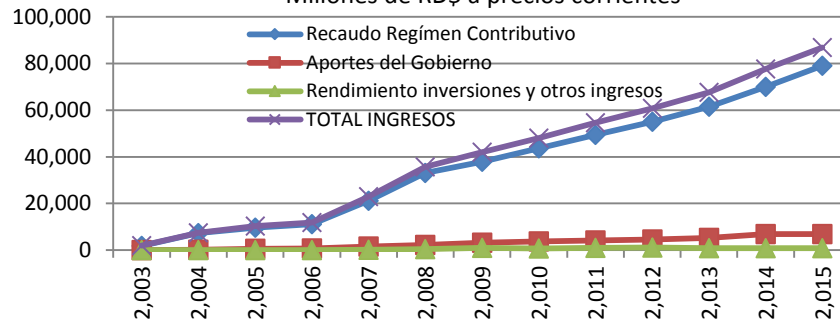
Gráfico 41. Recaudo del Régimen Contributivo del SDSS por Origen de los Aportes. 2003-2016 (junio)



Fuente: Consejo Nacional de la Seguridad Social

Gráfico 42. Ingresos anuales del Sistema Dominicano de Seguridad Social por fuente. 2003-2015.

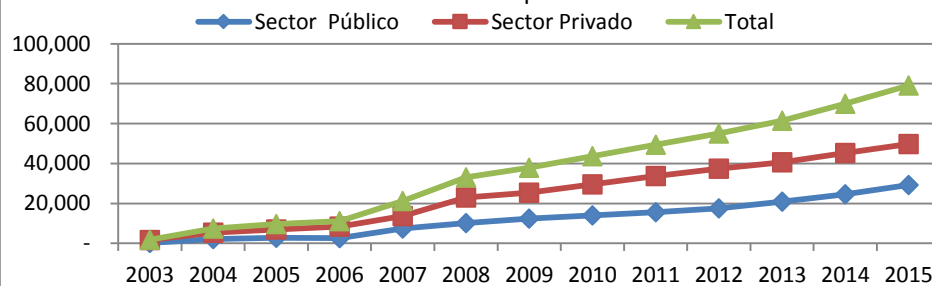
Millones de RD\$ a precios corrientes



Fuente: Consejo Nacional de la Seguridad Social
http://www.cnss.gob.do/app/do/transparencia_estadisticas.aspx

Gráfico 43. Recaudo del Régimen Contributivo del Sistema Dominicano de Seguridad Social por sector económico. 2003-2015.

En millones de RDR a precios corrientes



Fuente: Consejo Nacional de la Seguridad Social
http://www.cnss.gob.do/app/do/transparencia_estadisticas.aspx

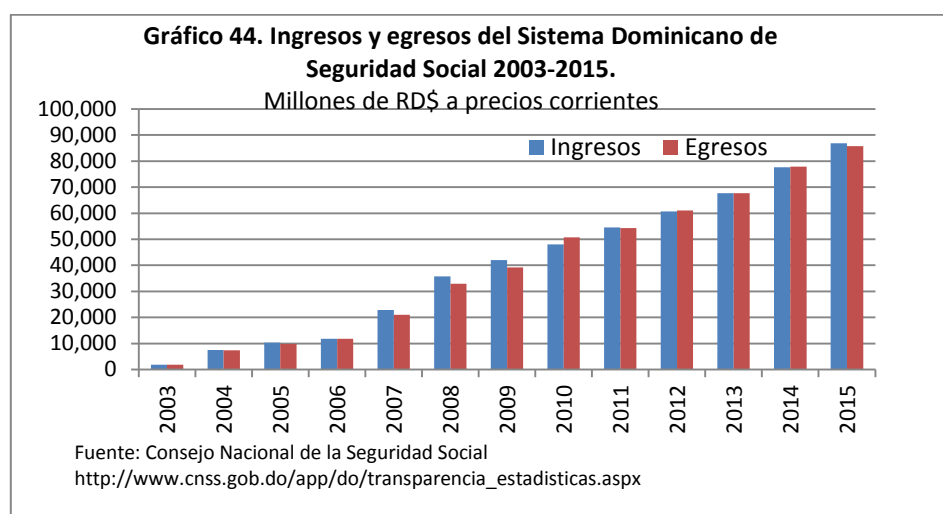
Ingresos y destino de los fondos

El total de fondos ingresados al SDSS desde 2003 hasta junio 2016 ha sido de RD\$575 mil millones, de los cuales 91.1% correspondió a recaudos del Régimen Contributivo, 8%

aportes del gobierno, básicamente para el Seguro Familiar de Salud del Régimen Subsidiado, y 0.85% por concepto de rendimiento de inversiones.

En el año 2015, los ingresos totales del SDSS fueron RD\$86.9 mil millones, de los cuales RD\$79.1 mil millones fueron por concepto de recaudo del Régimen Contributivo, RD\$6.9 mil millones aportes del gobierno al Régimen Subsidiado para el Seguro Familiar de Salud, RD\$554 millones de rendimiento de inversiones y RD\$355 millones de aportes del gobierno para afiliación al Régimen Especial Transitorio de salud de los pensionados del Ministerio de Hacienda⁴⁵.

Los egresos totales del SDSS acumulados en el periodo 2003-2016 (junio) ascienden a RD\$569.5 mil millones, es decir, RD\$5.6 mil millones por debajo de los ingresos. En 2015, los egresos fueron RD\$85.8 mil millones, de los cuales RD\$78.6 mil millones se destinaron a pagos del Régimen Contributivo, RD\$6.9 mil millones a pagos del Seguro Nacional de Salud (SENASA) y RD\$336 millones a pago de servicios de salud a pensionados⁴⁶.



1.1.8 Logros alcanzados por el país dado su nivel de ingreso

De 27 indicadores considerados, el desempeño logrado en República Dominicana ha sido superior o igual al esperado en 13 e inferior a lo esperado en 14.

El ingreso nacional bruto subvalora logros en múltiples dimensiones de bienestar. En varias dimensiones los resultados han sido superiores a los esperados, según el nivel de ingreso per cápita, mientras que en otras el desempeño ha sido inferior al esperado.

Como muestra el cuadro 2, de 27 indicadores considerados, la República Dominicana tuvo un desempeño mejor de lo esperado en 11 de ellos, mientras que en el conjunto de países de América Latina y el Caribe el nivel de logro fue superior al esperado en 15 indicadores;

⁴⁵ CNSS. Boletín Estadístico, Junio 2016

⁴⁶ Idem. CNSS.

es decir, 4 más, de los cuales dos están vinculados a género: participación laboral de las mujeres y posiciones de mujeres en el parlamento. Los otros dos son desempleo en jóvenes y acceso a agua mejorada⁴⁷. Tanto en el país como en la región, el desempeño esperado tuvo lugar en dos de los 17 indicadores; en el país en fuerza laboral con educación terciaria y participación laboral de la mujer, y en la región en empleo vulnerable y energía renovable.

Por otro lado, en 14 de los 27 indicadores evaluados República Dominicana tuvo un desempeño por debajo de lo esperado, mientras en la región el resultado fue de 10 indicadores con valores inferiores a lo esperado, de los cuales, 8 coinciden con los del país.

Cuadro 2. Desempeño logrado en República Dominicana y en la región dado el nivel de ingreso⁴⁸

República Dominicana ⁴⁹	América Latina y el Caribe
Desempeño mejor que lo esperado	
Esperanza de vida	Esperanza de vida
Mortalidad materna	Mortalidad materna
Desnutrición infantil	Desnutrición infantil
Mortalidad infantil	Mortalidad infantil
Agotamiento de los recursos naturales	Agotamiento de los recursos naturales
Emisiones de CO2	Emisiones de CO2
Erosión de la tierra	Erosión de la tierra
Electrificación rural	Electrificación rural
Saneamiento mejorado	Saneamiento mejorado
Participación laboral	Participación laboral
Deserción escolar primaria	Matriculación bruta en secundaria
	Participación laboral de las mujeres
	Posiciones de mujeres en el parlamento
	Desempleo en jóvenes
	Agua mejorada
Desempeño esperado	
Fuerza laboral con educación terciaria	Empleo vulnerable
Participación laboral de las mujeres	Energía renovable
Desempeño por debajo de lo esperado	
Pensiones	Pensiones
Embarazo en adolescentes	Embarazo adolescente
Días de maternidad	Días de maternidad
Escolaridad promedio	Escolaridad promedio
NINI	NINI
Razón de alumnos maestros en primaria	Razón de alumnos y maestros en primaria
Tasa de homicidios	Tasa de homicidios

⁴⁷ Los indicadores sombreados (gris) son aquellos cuyos valores observados según el nivel de ingreso se encuentran en la misma categoría de desempeño (mejor que lo esperado, esperado o debajo de lo esperado) en República Dominicana y en la región. Los no sombreados, caen en categorías distintas, en República Dominicana y en la región.

⁴⁸ Los resultados "se obtienen a partir de una regresión realizada con base en la información correspondiente a 188 países en que la variable dependiente es el valor observado de cada uno de los 27 indicadores considerados, y es explicada por el logaritmo del ingreso nacional bruto per cápita. Con base en el coeficiente de cada regresión se predice un valor esperado de cada uno de los 27 indicadores en cada país". (PNUD. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016).

⁴⁹ El informe de República Dominicana sobre Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015. Transición a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (MEPYD, enero 2016), contiene la evolución de la gran mayoría de estos indicadores desde la década del 90 en unos casos y en otros a partir del año 2000.

República Dominicana ⁴⁹	América Latina y el Caribe
Desigualdad de ingresos	Desigualdad de ingresos
Desempleo en jóvenes	Deserción escolar primaria
Energía renovable	Fuerza laboral con educación terciaria
Agua mejorada	
Matriculación bruta en secundaria	
Posiciones de mujeres en el parlamento	
Empleo vulnerable	
Fuente: Elaborado con información del Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe (PNUD, 2016)	

Es importante señalar que tanto la región como República Dominicana enfrentan retos importantes para el mejoramiento de estos indicadores, incluyendo aquellos cuyo desempeño se ha considerado por encima de lo esperado, acorde al nivel de ingreso. Por ejemplo, aunque la mortalidad materna de la región se redujo a la mitad entre 1990 y 2014, su nivel es actual es alto (promedio de 69 por 100 mil nacimientos al año), y mucho más elevada en República Dominicana (107 por 100 mil nacimientos en 2013).

1.2 Riesgos de recaída en la pobreza

Mantener los logros alcanzados en la región representa un gran reto, sobre todo en el contexto actual de desaceleración económica. Los shocks económicos siempre representan un peligro de recaída en la pobreza, pero aún en períodos de expansión económica, al propio tiempo que muchas personas salen de la pobreza otro gran número cae en la misma. Sobre el particular, el PNUD señala que “en el efecto neto de estos cambios se ocultan procesos laborales y sociales distintos”. De manera que es necesario adoptar políticas tanto para lograr salir de la situación de pobreza por ingresos, como para mantener los logros alcanzados y evitar la caída en dicha situación.

El número de personas de la región en riesgo de tener una movilidad descendente es bastante alto. Cerca del 24% de la población regional está por debajo de la línea de pobreza de 4 dólares por día, y el 38% se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, con ingresos de 4 a 10 dólares por día. Gran parte de la población en dicha situación tiene el riesgo de caer en situación de pobreza por ingresos en los próximos años.

En 2014, la población de República Dominicana por debajo de la línea de pobreza era de 2.9 millones de personas (27% del total) y 4.8 millones (46%) en situación de vulnerabilidad económica, ambas proporciones superiores al promedio regional. De los 2.9 millones de personas por debajo de la línea de pobreza, 1.8 millones corresponden en pobreza moderada, 920 mil a pobreza extrema y 160 mil a pobreza ultra extrema.

Para disminuir los riesgos de descenso del nivel de bienestar se requiere una canasta de políticas públicas que “promueva capacidades situadas más allá del ingreso —compuesta, por ejemplo, por el acceso a la protección social, a los sistemas de cuidados, a los activos financieros, y a las habilidades y oportunidades laborales” (PNUD, 2016). Esto implica considerar el desbalance entre hombres y mujeres de la carga laboral de las tareas de

cuidado, junto al reto de coordinar acciones para evitar que los resultados de la implementación de determinadas políticas resulten frenados o anulados por la puesta en marcha de otras, así como enfrentar los obstáculos que impiden el diseño y aplicación de una adecuada política fiscal.

El progreso multidimensional no es sostenible sin una sólida fiscalidad

Como hemos visto, los desafíos de la región y del país van más allá del ingreso. Y entre los desafíos se encuentran barreras institucionales, incluyendo debilidades en la gestión del gasto público y del sistema tributario, las cuales deben ser superadas para que la política fiscal desempeñe adecuadamente su papel redistributivo, de protección de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad e incidencia positiva y sostenible en el nivel de bienestar en las distintas dimensiones.

El gasto público social por habitante creció en la región a una tasa media anual de 7.3% entre el año 2002 y 2012, más de 5 veces la tasa de crecimiento del período 1992-2002, que fue 1.4%. El gasto social representó en 2012 el 18.4% del PIB. La mayor parte correspondió a educación (8.2% del PIB), seguido de protección social (5%)⁵⁰ y salud (4%). Para vivienda y otros gastos sociales se destinó en dicho año 1.2% del PIB.

Cuadro 3. Gasto público social total per cápita (en dólares) y por componente (en porcentajes respecto del PIB) en América Latina y el Caribe, 1992, 2002 y 2012

Año	Gasto social per cápita US\$	Gasto social como porcentaje del PIB				
		Educación	Salud	Protección social	Vivienda y otros	Participación total
1992	609	5.8	3.0	4.0	0.8	13.9
2002	697	6.9	3.3	4.2	1.1	15.2
2012	1057	8.2	4.0	5.0	1.2	18.4

Nota: Las cifras son el promedio ponderado de los datos de 21 países. Los montos per cápita están expresados en dólares anuales a precios de 2005.
Fuente: PNUD. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. 2016, pág. 57.

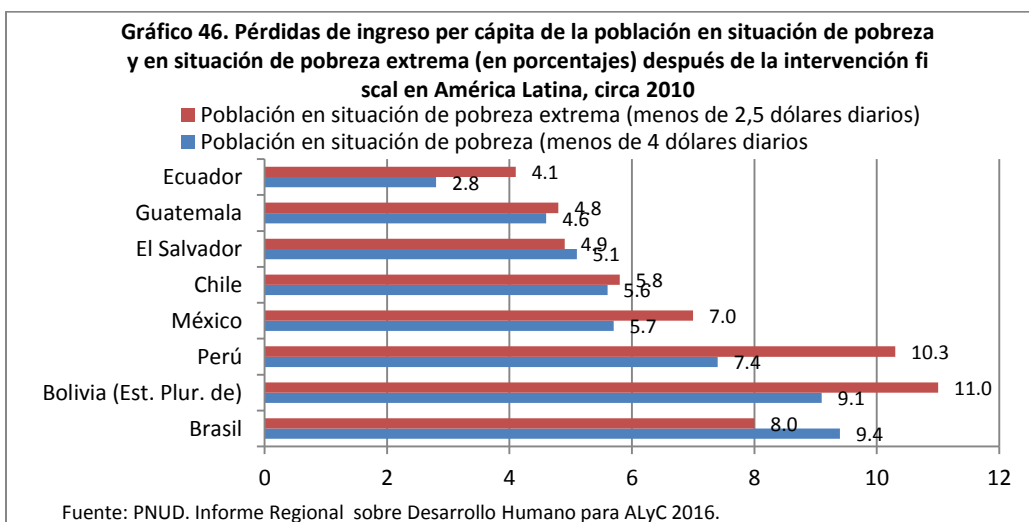
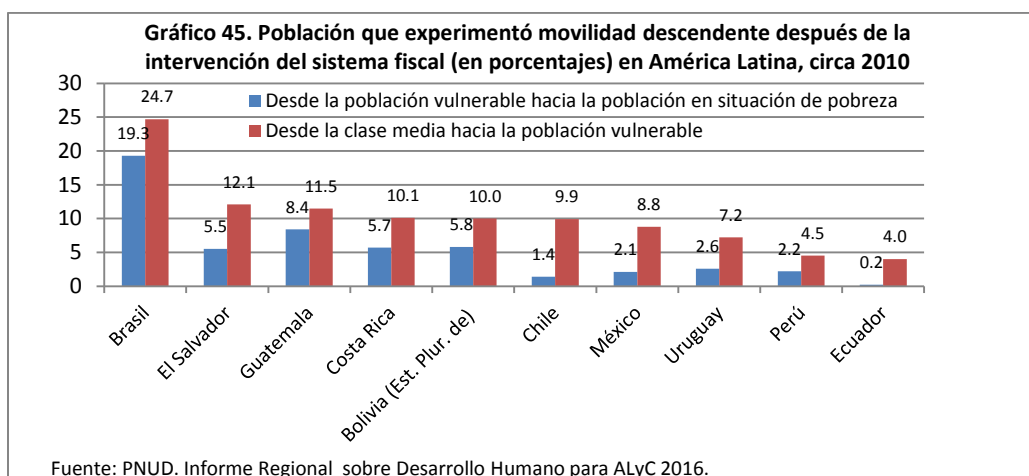
Si bien el sistema fiscal es un valioso instrumento para impulsar la movilidad económica de los hogares e incidir en el bienestar general, se ha constatado que en varios países de la región la política fiscal ha sido una fuente importante de generación de desigualdad de ingresos y pobreza. En efecto, algunos sistemas fiscales de la región, debido al peso de los impuestos indirectos, han promovido patrones de movilidad descendente. Incluso, en muchos casos, los beneficios de los programas de transferencias públicas se han visto sustancialmente reducidos o anulados.

En tal sentido, el informe regional sobre desarrollo humano del PNUD del año en curso da

⁵⁰ El componente de protección social incluye seguridad Social y asistencia social (transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas, entre otros).

cuenta de que “cuando se toma en consideración el efecto de los impuestos y los subsidios indirectos, la magnitud de la movilidad ascendente experimentada por la población en situación de pobreza por ingresos decrece prácticamente a la mitad en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, y disminuye en menor medida en los casos de El Salvador y Perú”. Y agrega que, por ejemplo, se estima que en Uruguay, por vía de las transferencias monetarias públicas, cerca del 42% de la población sale de la pobreza, proporción que se reduce a 28% luego de la intervención del sistema impositivo.

Un sistema fiscal mal estructurado genera desigualdad y no protege adecuadamente los logros alcanzados. Los gráficos 28 y 29 muestran la proporción de la población vulnerable y de clase media de varios países de la región que experimentó movilidad descendente después de la intervención del sistema fiscal, y del porcentaje de pérdidas de ingreso per cápita de la población en situación de pobreza y en situación de pobreza extrema después de dicha intervención.



Sobre la necesaria solidez fiscal como una de las barreras a la pérdida de los logros alcanzados y la sostenibilidad del progreso multidimensional cabe hacer breve referencia a

la situación actual de República Dominicana. La presión tributaria del país es una de las más bajas de la región; se ha mantenido en los últimos años alrededor de 14% del PIB⁵¹ y el gasto social ha representado alrededor del 8% del PIB. El gasto en educación se mantuvo alrededor de 2% del PIB hasta el año 2013 cuando el presupuesto para educación preuniversitaria fue aumentado a 4% del PIB. El presupuesto del año 2016 contempla un gasto en educación preuniversitaria y superior de 4.3% del PIB y para salud 1.78%. El presupuesto total asignado a las otras dos funciones de servicios sociales (asistencia social y deporte, cultura y religión) equivale a 2.9% del PIB.

Tanto la presión tributaria de República Dominicana como el gasto social, en las diferentes dimensiones, son mucho más bajos que el promedio regional. Si bien son múltiples los factores que inciden en los resultados de la gestión pública, entre ellos la calidad del gasto y la equidad del sistema tributario, los bajos niveles de gasto social explican en gran medida el rezago en educación, salud y otras dimensiones sociales del país respecto a los logros promedio de la región.

Las barreras institucionales constituyen un importante factor de riesgo

La debilidad institucional constituye uno de los obstáculos relevantes al avance hacia el progreso multidimensional y, al propio tiempo, un importante factor de riesgo de pérdida de logros y recaída.

Las políticas existentes para mejoramiento del empleo, la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda y otras áreas, no hay dudas de que hubiesen arrojado mejores resultados en ausencia de determinadas falencias institucionales en la gestión de los gobiernos y del funcionamiento del sistema partidario, así como un mayor empoderamiento de la ciudadanía.

Sin una adecuada base institucional no es posible articular adecuadamente los diversos objetivos y acciones de política vigentes en el ámbito económico, social y ambiental, ni avanzar hacia otras dimensiones del progreso multidimensional como derechos colectivos, acción afirmativa, acceso a justicia, cambios en el uso de los recursos naturales, entre otros.

La República Dominicana necesita importantes mejoras en el campo institucional para garantizar la promoción de la equidad, la gobernabilidad y el desarrollo nacional y local, como plantea el primer eje de la Estrategia Nacional de Desarrollo, mediante el cual el país procura los siguientes objetivos, aspectos fundamentales para proteger logros económicos, sociales y ambientales y avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de vida:

- Administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados.

⁵¹ La presión tributaria del Presupuesto Consolidado del SPNF (Sector Público No Financiero) del año 2016 se estima en 14.27% del PIB. El presupuesto para este año destinado a servicios sociales se ha asignado es equivalente a 9% del PIB. Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2016/08/Presupuesto-Consolidado-SPNF-Dominicano-2016-DIGEPRES.pdf>

- Imperio de la ley y seguridad ciudadana.
- Democracia participativa y ciudadanía responsable.
- Seguridad y convivencia pacífica.

II. EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA Y LA VULNERABILIDAD

2.1 Algunos ejemplos de lecciones aprendidas en países de la región

El tránsito de mediciones de bienestar basadas solo en el ingreso a otras basadas en múltiples indicadores sociales, laborales y ambientales, además del valor en la construcción de conocimientos y el valor estadístico, también tiene relevancia para la definición de la política pública.

Varios países de la región han aplicado estrategias exitosas para superación de la pobreza, basadas en un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales⁵². Entre el primer grupo de políticas se destaca la promoción de las políticas laborales mediante la aumento del salario mínimo, la formación profesional e incentivos para la formalización laboral, y en el segundo las políticas universales sobre ampliación del acceso a pensiones, la transferencia de ingresos y la promoción del acceso al crédito, así como las políticas sociales relacionadas con la ampliación y mejora del acceso a los bienes de interés social y los servicios básicos (alimentación, la educación, la vivienda y los servicios públicos).

2.1.1 El Plan Brasil sin Miseria y el Catastro Único⁵³.

Brasil Sin Miseria: acción multidimensional y multisectorial

El Plan Brasil Sin Miseria implementado en 2011, fue concebido como estrategia integral para luchar contra el hambre y lograr la superación de la pobreza extrema, con la participación de los 22 ministerios de gobierno en torno a tres acciones específicas:

- i) Garantía de ingresos, que se funda en el Programa Bolsa Familia
- ii) Inclusión productiva urbana y rural
- iii) Acceso a los servicios públicos.

El Plan se creó a partir del programa de transferencias condicionas Bolsa Familia, pera va más allá de la pura transferencia de ingresos articulándose con otras estrategias orientadas a promover el fortalecimiento de capacidades, la inclusión productiva y el acceso a activos. Se nutre del Registro Único, que es un sistema centralizado de información y seguimiento para el diagnóstico y la identificación de beneficiarios, y para el monitoreo de las metas pactadas con los entes territoriales en lo que respecta a los programas sociales.

⁵² Algunos países de la región han introducido cambios en la manera de conceptualizar el bienestar, incorporando dimensiones que son valoradas por sus sociedades que trascienden el ingreso.

⁵³ Versión resumida de lo expuesto en el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2016, páginas 61, 62 y 123.

La implementación de este Plan constituye un ejemplo de la articulación multisectorial de la política pública, más allá del éxito de las transferencias condicionadas. Por otro lado, la estructuración del sistema de protección social ha impulsado el desarrollo del sistema estadístico para mejorar el diseño de los programas sociales. Según datos oficiales, entre 2004 y 2014, se obtuvieron resultados como los siguientes:

- a) El número de personas en situación de pobreza crónica⁵⁴ disminuyó un 85,7% al pasar de 14,6 millones a 2 millones.
- b) El número de población pobre y con carencias⁵⁴ se redujo un 56,6% al pasar de 17,2 a 7,5 millones de personas.
- c) La población vulnerable⁵⁵ disminuyó un 62% al pasar de 8,5 a 3,2 millones de personas.
- d) El número de pobres transitorios⁵⁶ se redujo un 31% al pasar de 6 a 4,1 millones de personas.
- e) El coeficiente de Gini cayó en 0,04 puntos al pasar de 0,56 a 0,52.

Informe destaca que “el Plan constituye un hito importante para el desarrollo incluyente poblacional y regional, al promover mejores condiciones de trabajo, impulsar la generación de ingresos entre los más vulnerables, y fortalecer políticas afirmativas para segmentos de la población que estaban excluidos: las mujeres, los afro descendientes, las personas con discapacidad y las poblaciones rurales”.

Catastro Único, herramienta para aumentar la eficiencia de las políticas públicas. Permite el tránsito desde enfoques unidimensionales centrados en la renta a enfoques multidimensionales centrados en los servicios y los activos de la población pobre.

Desde los años ochenta, en la región se utiliza información de encuestas de hogares para identificar a los beneficiarios de programas sociales, así como para estimar indicadores de pobreza y exclusión. Desde 2001, Brasil dio un salto significativo en cuanto a la capacidad de captar información detallada sobre millones de hogares y personas.

El Catastro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal —un banco de datos comprehensivo que almacena y cruza información relativa a 79,2 millones de brasileños con bajos ingresos— permite identificar la elegibilidad de los posibles beneficiarios de los programas sociales, hacer un seguimiento de las familias a través del tiempo, y así evaluar y verificar si los programas sociales tienen el efecto esperado en el progreso de las personas.

Mediante este tipo de iniciativa se identifican las familias que se encuentran en situación de pobreza y que suelen ser invisibles para los gestores de política pública, información que supone mayores roles y responsabilidades para las municipalidades, y contribuye a promover la coordinación y la eficiencia en la implementación de programas sociales y a la

⁵⁴ Población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza por ingresos pero experimenta menos de tres privaciones

⁵⁵ Aquella que se sitúa por encima del umbral de la pobreza por ingresos pero enfrenta más de tres privaciones

⁵⁶ Personas que se ubican por debajo de la línea de pobreza monetaria, pero tienen acceso a los servicios básicos

descentralización de los servicios públicos. Desde 2011 se han identificado e incorporado a la red de protección social de Brasil 1,2 millones de familias en pobreza extrema.

2.1.2 Las políticas de protección del ingreso del hogar de la República Bolivariana de Venezuela⁵⁷

El gasto social en Venezuela pasó de 12,5% del PIB en 1998 a 21,2% en 2013. La pobreza por ingresos se redujo casi a la mitad en el período comprendido de 2003 a 2013, al pasar del 49,5% al 29% (según datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, CEDLAS), y la pobreza por necesidades básicas insatisfechas ha logrado ubicarse por debajo del 4,8%.

La política de defensa del ingreso laboral tiene rango constitucional en este país, al establecer que no podrá haber nivel de ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria. De 1999 a 2015 se han efectuado en el país 32 incrementos del salario mínimo, y se ha mantenido el incremento sucesivo del Ticket de Alimentación como complemento del ingreso. Este ha aumentado desde un valor de 1,1 salarios por hogar en 1999 hasta un valor de 2,1 salarios por hogar a fines de 2015.

Se ha desarrollado una política de asignación de recursos y beneficios a las familias en situación de pobreza mediante las transferencias directas, a través de un sistema que alcanza más de 30 Misiones y Grandes Misiones. Entre los principales logros de las Misiones, se encuentran:

- Erradicación del analfabetismo
- Aumento de la matrícula de educación superior, siendo actualmente la segunda mayor matrícula universitaria de la región.
- Reducción significativa de los niveles de desnutrición. Cumplimiento de la meta hambre cero, del Sistema de las Naciones Unidas, según reconocimiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2014
- Ampliación del acceso a pensiones. Mediante un programa no contributivo que buscar cubrir a toda la población que ha alcanzado la edad establecida para recibir una pensión, independientemente de si ha cotizado o no. La cobertura aumentó de 21% en 1999 a casi 84% en 2015.
- Subsidio de servicios esenciales tales como el agua, la electricidad, el gas doméstico y los combustibles, entre otros. A través de la Gran Misión Vivienda Venezuela, a 2015 había sido entregado más 1 millón de viviendas, equivalente a 14% de las viviendas venezolanas. Para 2019 se tiene como meta alcanzar 3 millones de viviendas (40% de los hogares).

⁵⁷ Versión resumida de lo expuesto en el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2016, páginas 206 y 207.

Mediante la red de abastecimiento solidario se proveen bienes esenciales a familias de bajos y de medianos ingresos, programa que se complementa con la Tarjeta de Abastecimiento a familias en situación de pobreza extrema.

La política de protección del ingreso del hogar se desarrolla por cuatro canales:

- a) Ingreso del trabajador (Incremento del salario mínimo y ticket de alimentación)
- b) Transferencias directas (Pensiones, misiones y grandes misiones y tarjeta de abastecimiento seguro)
- c) Transferencias indirectas (Subsidio a servicios esenciales: electricidad, agua, gas doméstico, combustible).
- d) Red de abastecimiento solidario (Red Mercal, Red de Abastos Bicentenario y Red PDVAL)

2.1.3 El sistema de protección social chileno⁵⁸

El sistema de protección social de Chile está compuesto por un conjunto articulado de intervenciones sociales (servicios, prestaciones, beneficios otorgados mediante programas, proyectos, acciones) que apoyan a las personas y las familias a lo largo de su ciclo de vida. Con tal propósito, el Estado pone a disposición de la población una multiplicidad de acciones de prevención, de mitigación y de recuperación.

Estas acciones son ejecutadas por diferentes actores del Estado a nivel nacional, regional, provincial y comunal. Desde 1990, entre sus principales hitos del sistema de protección social del país cabe mencionar:

- i) Duplicación de los presupuestos de salud y educación;
- ii) Reemplazo del subsidio de cesantía por un seguro de cesantía;
- iii) Establecimiento de la obligatoriedad y gratuidad de 12 años de educación escolar, y
- iv) Una reforma de salud que instituyó el Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas en Salud y el sistema de protección social Chile Solidario, enfocado en las familias más vulnerables.
- v) En la década de 2000 se implementó el Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, y luego, en el marco de la reforma previsional, se instauró el Sistema de Pensiones Solidarias.
- vi) Se creó el Ingreso Ético Familiar en el marco del sistema Chile solidario, que estableció un subsistema de seguridades y oportunidades.
- vii) Se creó el Sistema Intersectorial de Protección Social, que estableció un modelo de gestión articulada de las distintas acciones y prestaciones sociales ejecutadas por los distintos organismos del Estado.

⁵⁸ Versión resumida de lo expuesto en el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2016, pág. 205.

Entre los criterios considerados fundamentales para que un sistema como éste funcione, optimizando el logro de sus objetivos se encuentran:

- a) Contar con instrumentos pertinentes para identificar, de manera adecuada, a aquellas personas a quienes corresponde recibir las prestaciones y los beneficios sociales.
- b) El sistema de protección social debe funcionar de manera eficiente y coordinada, tanto en lo que respecta al flujo de recursos como en lo que refiere a la institucionalidad y las capacidades técnicas de los equipos ejecutores, lo que requiere de una política de mejora continua.
- c) Propender a generar mayor igualdad, al reducir la vulnerabilidad de las personas y los hogares, protegiéndolos de riesgos y ofreciéndoles oportunidades de progreso y desarrollo (entrega de herramientas para desplegar sus propias capacidades de desarrollo, de acceso al empleo y, eventualmente, de emprendimiento).
- d) El sistema de protección social debe ser capaz de acompañar a las personas a lo largo de su ciclo de vida, protegiendo sus primeros pasos, asegurando el acceso a las oportunidades de educación y de empleo, cubriendo los riesgos de enfermedad y desempleo, y ayudando a garantizar una vejez digna.

2.1.4 ¿Cómo medir el vivir bien o buen vivir? Las innovaciones de Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia⁵⁹

En la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 se incorporó por primera vez la noción del buen vivir (sumak kawsay), que está inspirada en la cosmovisión indígena de los pueblos originarios de los Andes y la Amazonia. Posteriormente, el Gobierno del Ecuador ha impulsado su implementación a través de los Planes Nacionales para el Buen Vivir.

Existen diversas definiciones del buen vivir. Por ejemplo, Mauricio León (2015) lo define como vida plena, y sus principales componentes se sintetizan en tres: la armonía interna o de las personas, la armonía con la comunidad y la armonía con la naturaleza. Asimismo, René Ramírez Gallegos (2013) lo define como felicidad, siendo esta un puente entre la materialidad y la subjetividad. En todo caso, todas las definiciones concuerdan en que para vivir bien se requiere que el ser humano esté en equilibrio o armonía consigo mismo, en equilibrio con otros seres humanos y en equilibrio con la naturaleza. Estos tres componentes constituyen los principales ejes organizadores del sistema de indicadores del buen vivir y sus subsistemas.

La armonía interna de las personas requiere el equilibrio o balance entre los aspectos materiales y objetivos y los aspectos subjetivos y espirituales de la vida. En parte, estos elementos pueden asociarse aproximadamente con los conceptos de salud física (fortaleza interior), salud mental (conducta equilibrada), educación y conocimiento (sabiduría,

⁵⁹ Tomado íntegro del Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2016, Recuadro 3.8, páginas 115 y 116.

capacidad de comprensión), eudemonía (visión de futuro, perseverancia) y sentimientos o emociones (compasión).

La conceptualización del buen vivir también se caracteriza por su crítica al crecimiento económico, a la opulencia, al consumismo y al productivismo. Esta cuestiona el principio de que “más es mejor” propio de las sociedades capitalistas, que conduce a acumular riqueza ilimitadamente. Si bien los avances conceptuales del buen vivir han sido importantes, se requieren innovaciones en lo que refiere al desarrollo de mediciones que permitan, por ejemplo, estimar mejoras cardinales objetivas en el buen vivir de las personas o las comunidades.

Por su parte, el vivir bien en el Estado Plurinacional de Bolivia plantea un paradigma alternativo al desarrollo, basado en el conocimiento ancestral y en mediciones nuevas para captar el logro de una vida plena, en armonía con la naturaleza.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en su artículo 8, establece que “El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)”. De acuerdo con lo anterior, la Ley de Derechos de la Madre Tierra, la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley N° 300 de octubre de 2012) y la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria establecen el concepto de sistemas de vida, sosteniendo que la naturaleza es fruto de una relación de mucho tiempo entre los seres humanos, sus procesos y su entorno natural.

2.2 Intervenciones relacionadas con la políticas social y combate a la pobreza en República Dominicana

2.2.1 Programas de Protección Social

En el año 2000 fue formulado en el país el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, se conformó el primer Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, que evaluó los programas de transferencias condicionadas y se apoyó en un Consejo Consultivo de Sociedad Civil, propiciando procesos iniciales de transversalización de género en esas políticas. En el año 2004 fue creado el Programa de Protección Social⁶⁰, destinado a proteger de riesgos a la población en pobreza extrema y a la población en situación de vulnerabilidad social, para lo cual se establecieron disposiciones con miras a fortalecer la coordinación entre las instituciones vinculadas a las políticas sociales y se estableció el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) para la focalización de las intervenciones de protección a los más pobres y la elección de las familias beneficiarias.

Este Programa quedó integrado con los siguientes subprogramas:

⁶⁰ Decreto 1554-04.

- Desarrollo Comunitario y Territorial: acciones de mejoramiento del entorno en localidades predefinidas y en la zona fronteriza.
- Asistencia Social: transferencias condicionadas y acciones dirigidas a la población en situación de pobreza.
- Asistencia a Grupos Vulnerables o específicos: niños y niñas, adultos mayores, población con VIH positivo, población con adicciones, y población en bateyes.
- Apoyo al Empleo: acciones de apoyo a la generación de empleo y capacitación para el trabajo.
- Subsidios Sociales

2.2.2 Progresando con Solidaridad (PROSOLI).

El programa Progresando con Solidaridad ha sido considerado como “la principal estrategia del Gobierno para la reducción de la pobreza en República Dominicana”⁶¹. El mismo fue creado en el año 2012, mediante articulación de dos programas existentes: Solidaridad, que había sido creado dentro de la Red de Protección Social, para el mejoramiento del ingreso y la inversión en capital humano de las familias en pobreza extrema mediante el otorgamiento de transferencias condicionadas, y Progresando, programa que operaba bajo del Despacho de la Primera Dama, el cual “sensibiliza, acompaña y empodera familias en extrema pobreza en su proceso de desarrollo integral”⁶².

Las transferencias monetarias condicionadas constituyen la principal intervención del PROSOLI, mediante las cuales el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCSP)⁶³ procura proteger a corto plazo a la población pobre e incrementar a mediano y largo plazo las capacidades humanas. Las responsabilidades que deben cumplir las familias beneficiarias del PROSOLI se refieren, fundamentalmente, a compromisos en el ámbito de la salud y educación.

Como muestra el cuadro siguiente, uno de los programas de transferencias monetarias condicionadas está destinado a proporcionar apoyo a las familias pobres para la adquisición de alimentos básicos y tres para facilitar el acceso a educación básica y universitaria. Otras transferencias tienen por objeto regular el precio del servicio de transporte mediante subsidio de gas licuado de petróleo a los choferes de transporte público y apoyar el ingreso de policías que prestan servicios de vigilancia en las calles y de alistados de la Marina de Guerra.

Mediante el PROSOLI también se realizan transferencias no sujetas al cumplimiento de compromisos específicos por parte de la población beneficiaria, constituidas por los subsidios a hogares para cubrir el servicio de energía eléctrica y para adquisición de gas

⁶¹ <http://progresandoconsolidaridad.gob.do/nosotros/quienes-somos/>

⁶² Decreto 488-12.

⁶³ En el Anexo 2 se describen las funciones y composición del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales.

licuado de petróleo, y para complementar el sustento alimenticio de personas mayores de 65 años, beneficiarias de programa Comer es Primero.

Cuadro 4. Transferencias Monetarias: Objetivo, destino, monto y condicionalidades por programa

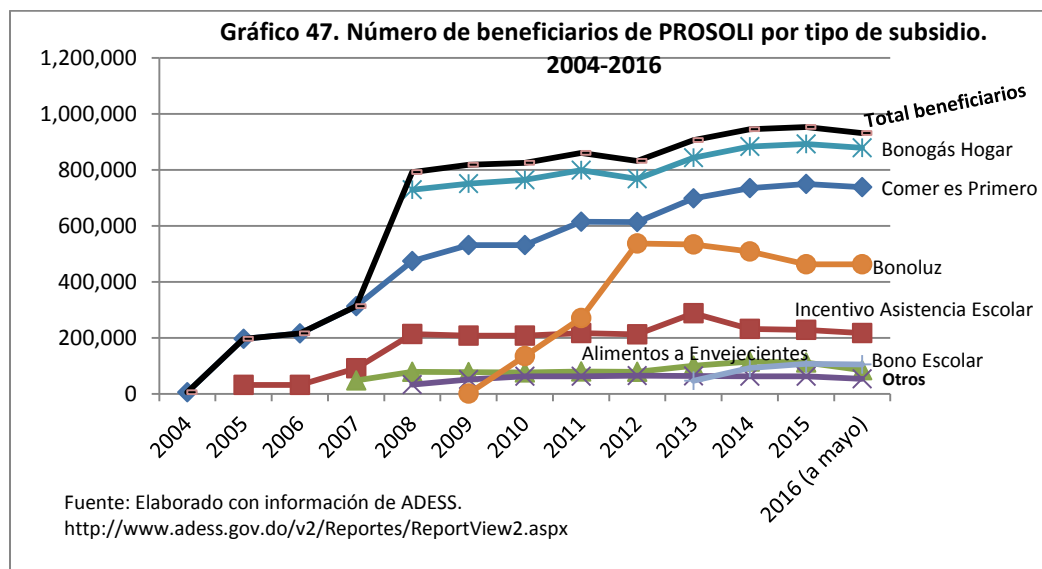
Programa	Objetivo	Destino	Monto mensual	Condicionalidades
Comer es Primero (PCP)	Complementar la alimentación básica	Adquisición de alimentos	RD\$825/jefe o jefa de la familia	Madre asista a chequeos clínicos de su embarazo; llevar periódicamente al médico a los niños del núcleo familiar para medir su peso y talla
Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)	Contribuir a la disminución de la deserción escolar en el nivel básico	Compra de útiles escolares, uniformes, medicinas y otros, para hijos e hijas entre 6-16 años inscritos de 1er a 8vo curso de educación básica	RD\$150 a cada jefe o jefa de familia por cada hijo, hasta un máximo de 4, con las características especificadas anteriormente	Cada niño y niña asista regularmente a la escuela y se cubran sus necesidades básicas.
Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP)	Contribuir a la disminución de la deserción escolar	Adquisición de alimentos	RD\$500 por cada joven de hasta 21 años en 1er o 2do del bachillerato; RD\$750 por los de 3er y 4to , y RD\$1,000 por los de últimos cursos en técnico profesional	No interrumpir estudios
Incentivo a la Educación Superior (IES)	Apoyar económicamente a estudiantes universitarios de escasos recursos económicos	Pago de matrícula universitaria, compra de libros y útiles de estudio.	RD\$500 a joven estudiante de la UASD	No interrumpir estudios y mantener una condición académica normal
Bonogás para Choferes (BGC)	Regulación del precio del servicio de transporte público	Compra del Gas Licuado de Petróleo (GLP)	RD\$3,420 a trabajadores del volante	Brindar el servicio de transporte a los usuarios sin afectar los precios
Incentivo a la Policía Preventiva (PIPP) y alistados de Marina de Guerra	Apoyar el ingreso de policías que prestan servicios de vigilancia en las calles y alistados de la Marina de Guerra	Alimentos. Complementar la nutrición de sus hogares	RD\$928.00 por persona	Prestar servicios de vigilancia en las calles (Policía Preventiva). No condicionalidad (Alistados Marina de Guerra)
Protección a la Vejez en Pobreza Extrema (PROVEE)	Complementar el sustento alimenticio de adultos mayores	Compra de alimentos	RD\$400 adicionales a hogares con personas mayores de 65 años que reciben el subsidio "Comer es Primero"	Transferencia no condicionada
Bonogás para Hogares (BGH)	Facilitar familias pobres y de clase media cocinar sus alimentos	Compra de Gas Licuado de Petróleo (GLP)	RD\$228.00 por hogar pobre y de clase media baja	Transferencia no condicionada
Bonoluz	Auxiliar a familias de escasos recursos económicos	Pago del servicio eléctrico.	Entre RD\$4.44 y RD\$444 por familia	Transferencia no condicionada

Fuente: Elaborado con información de ADESS. <http://www.adess.gov.do/v2/P>

Las transferencias monetarias iniciaron en el año 2004 con el programa Comer es Primero (PCP) y al año siguiente continuó con el Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE). En 2005 se

beneficiaron del primero alrededor de 196,000 hogares y del segundo 32,000. En el año 2010 el número total de hogares beneficiarios del conjunto de programas de transferencias monetarias en operación fueron 824,932 y 953,783 en 2015⁶⁴.

Regularmente una familia recibe más de uno de dichos subsidios. Al 16 de mayo de 2016, el mayor número de hogares beneficiarios correspondía al programa Bonogás Hogar (BGH), con alrededor de 879,000, seguido de Comer es Primero (739,000), Bonoluz (463,000) e incentivo a la Asistencia Escolar (217,000). Los 243 restantes correspondían a los demás programas (Gráfico 47).



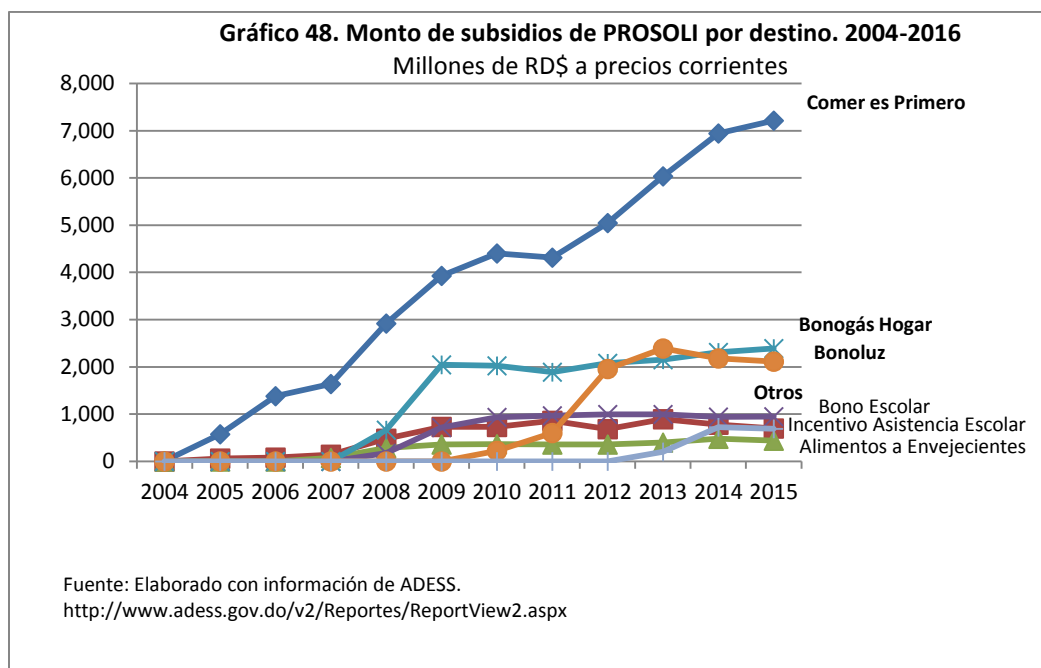
El monto total de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas pasaron de RD\$634 millones en 2005 a RD\$8,669 millones (0.44% del PIB) en 2010 y a RD\$14,486 (0.47% del PIB) en 2015. Desde 2010 a 2015 cerca del 50% del monto de dichos subsidios han correspondido al programa Comer es Primero y alrededor de la tercera parte al Bonoluz y Bonogás Hogar. En el año 2015, el monto destinado a Comer es Primero fue RD\$7,218 millones, a Bonoluz RD\$2,110 millones y a Bonogás Hogar RD\$2,392 millones. A los restantes programas de transferencias se destinaron en dicho año RD\$2,766 millones, equivalente a 19% del total de transferencias.

Sobre la focalización de las transferencias condicionadas en la población vulnerable es importante señalar que el 67% de las familias beneficiarias son encabezadas por mujeres y el 76% de las jefas de hogares beneficiarias no tiene pareja⁶⁵.

⁶⁴ Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). Al 16 de mayo de 2016 se reporta un número de 931,703.

<http://www.adess.gov.do/v2/Reportes/ReportView2.aspx>

⁶⁵ Información suministrada por la Dirección de PROSOLI.



Entre los efectos observados del PROSOLI se destacan los siguientes⁶⁶:

- De acuerdo a estudio del BID, sin la intervención de PROSOLI la tasa de incidencia de la pobreza registrada en 2014 hubiera sido 6% más alta y la indigencia 24% más alta.
- Estudios de casos del PMA indican que el componente de nutrición de PROSOLI redujo la anemia en un 50% en la población beneficiaria, con mayor impacto en los tres primeros grupos de la primera infancia.
- En el período escolar 2012-2013, la tasa de deserción en nivel básico fue 0.8% de la población estudiantil que recibe ILAE, 1.8 puntos porcentuales menos que la tasa de deserción promedio general de dicho nivel (2.6%). Mientras que en nivel medio la tasa de deserción en la población que recibe BEEP fue 1.9%, 3.8 puntos porcentuales menos que el promedio general de dicho nivel educativo (5.7%).
- Los niños y niñas que reciben beneficios de PROSOLI tienen mayor acceso al Programa de Inmunización y protocolo de atención integral en Salud de niños y niñas de 0 a 5 años. En 2014, de la población elegible para dicho programa el 57.8% tenía vacunación al día, y en la población beneficiaria de PROSOLI dicha proporción era 73.4%; mientras que la proporción de consulta al día era 54.9% en la población total elegible y 70.3% en la población asistida por PROSOLI.

De acuerdo a Encuesta de Monitoreo a PROSOLI, ronda 2014, las adolescentes integrantes de familias beneficiarias de PROSOLI están menos propensas a tener un embarazo a destiempo. Niñas y adolescentes entre 12 y 18 años que han declarado estar embarazadas registran PI de 24%, porcentaje que fue 9% en las del programa; mientras que en PH dichas

⁶⁶ Información suministrada por la Dirección del PROSOLI. El Anexo 5 incluye estadísticas adicionales sobre cobertura de los distintos componentes de este programa.

proporciones fueron 43% y 24%, respectivamente. Para considerar desigualdades entre hombres y mujeres fue realizado en el año 2015 un mapeo y análisis de los diferentes programas de protección social y de seguridad social observando los efectos de estos programas sobre la igualdad y la equidad de género. Esto permitió observar necesidades específicas de las mujeres e identificar escenarios de respuesta hacia la construcción de un piso de protección social, enfocando situaciones discriminatorias en torno a la división sexual del trabajo.

2.2.3 “Quisqueya sin Miseria”

En el año 2012 fue creado el programa “Quisqueya sin Miseria”⁶⁷, a cargo de la Presidencia de la República, cuyos componentes de alfabetización, desarrollo local e integral y atención a la primera infancia están dirigidos a la superación de factores que son causas fundamentales de la pobreza extrema. De estos tres componentes, alfabetización y atención integral a la primera infancia son los que más han avanzado⁶⁸. Al año 2015 había concluido el proceso de alfabetización 594,602 personas, de una meta de 943,201 para el cuatrienio 2013-2016, y 41,817 niños y niñas formaban parte del programa de atención integral, cuya meta para el referido período es 466,776⁶⁹.

El gobierno ha puesto énfasis en impulsar políticas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), especialmente a través de la facilitación de crédito, la provisión de asistencia técnica mediante centros de servicios de apoyo integral y la promoción del acceso a las compras y contrataciones públicas⁷⁰. Este tipo de intervención adquiere importancia ante “la evidencia de las últimas décadas, la sensibilidad de la incidencia de la pobreza, del empleo y de las remuneraciones laborales al crecimiento económico ha sido muy baja”.⁷¹

2.2.4 Intervenciones en el ámbito de la educación

Desde la década del 90 en el país han sido diseñados varios instrumentos de política y estrategias para el desarrollo de la educación, entre los que se destacan los planes decenales de educación, el primero correspondiente al periodo 1992-2002, elaborada con amplia participación de los sectores interesados; la Ley Orgánica de Educación promulgada en 1997; el segundo plan decenal para el período 2003-2012 y el vigente actualmente, del período 2008-2018. Tanto en la referida ley como en los citados planes decenales han sido definidos los principios y fines de la educación dominicana y las funciones del Estado para garantizar el derecho a la educación a toda la población.

El instrumento más reciente que contiene estrategias, políticas y acciones prioritarias orientadas a ampliar la cobertura del sistema educativo y mejorar la calidad y los resultados

⁶⁷ Decreto 491-12

⁶⁸ MEPYD. Informe sobre Cumplimiento de los ODM 2015. Enero 2016.

⁶⁹ MINERD. Rendición de Cuentas 2015, páginas 31 y 32, y Memoria Anual 2015, pág. 16

⁷⁰ MEPYD. Informe sobre Cumplimiento de los ODM 2015. Enero 2016.

⁷¹ Idem.

de los procesos de enseñanza y aprendizaje es la ley que crea la Estrategia Nacional de Desarrollo en el año 2012. En el marco de esta ley, mediante su instrumento de aplicación, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, el gobierno identificó cinco grandes intervenciones prioritarias en el área de educación preuniversitaria para el período 2013-2016:

- a) Modernización institucional, orientada a fortalecer el centro educativo;
- b) Desarrollo de la carrera docente;
- c) Introducción y expansión de la modalidad de escuelas de jornada extendida;
- d) Eliminación del analfabetismo, y
- e) Construcción y rehabilitación de aulas.

Los mayores avances se registran en las últimas tres intervenciones. Como ya hemos señalado, hasta 2015 habían sido alfabetizadas alrededor de 595 mil personas, equivalente a 63% de la meta prevista al finalizar dicho período, mientras que la matriculación en escuelas de jornada extendida alcanzó en dicho año 882,558 estudiantes, es decir, el 50% de la matrícula. La meta es lograr una cobertura de la jornada extendida de 80% en el citado período. El programa de ampliación y mejoramiento de la infraestructura escolar tiene previsto la construcción de 28,000 nuevas aulas, con lo cual se aumentará a 63,000 el número total de aulas del MINERD, así como la rehabilitación de 23,130 aulas. Al año 2015 han sido construidas 12,861 aulas, equivalente a 46% de la meta establecida⁷².

2.2.5 Políticas sobre igualdad entre los sexos y empoderamiento de la mujer⁷³

El principio de la igualdad entre las personas, entre hombres y mujeres, y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia están consignados en la Constitución de la República Dominicana. También se reconoce el valor productivo del trabajo doméstico, la unión consensual y el derecho a la igualdad salarial por trabajo de igual valor.

En correspondencia con lo establecido en la Constitución y a fin de reducir las brechas de género y combatir la discriminación contra las mujeres la END contempla un conjunto de líneas de acción y metas en este ámbito para el período 2015-2030, mientras que en el PNPS se establecen metas específicas para el mediano plazo. Entre las líneas de acción prioritarias y las metas de mediano plazo se encuentran las siguientes:

- Fortalecer los mecanismos jurídicos e institucionales que aseguren el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la mujer;
- Promover una cultura de erradicación de la violencia intrafamiliar y contra la mujer, niños, niñas y adolescentes;
- Fomentar la participación proactiva de la mujer; y
- Crear mecanismos que faciliten la inserción de la mujer en el mercado laboral sin discriminación.

⁷² MINERD. Rendición de Cuentas y Memoria 2015.

⁷³ Elaborado con información del MEPYD: Informe sobre Cumplimiento de los ODM 2015.

- Reducción de la brecha de salario promedio entre mujeres y hombres desde 16.6% en el 2012 hasta 10% en el 2016,
- Aumento del porcentaje de cargos por designación del Poder Ejecutivo ocupados por mujeres desde 21% en el 2012 hasta 40% en el 2016
- Incremento del porcentaje de cargos por elección ocupados por mujeres (Presidencia, Congreso y Gobiernos locales) desde 35% hasta 40%.

Entre las principales disposiciones, planes e intervenciones de los últimos años relacionadas con política de género en el país se encuentran las siguientes:

- a) En el año 1999 fue elevado a la condición de Ministerio el mecanismo en favor de la mujer, como instancia rectora de política de género y responsable principal de avanzar las políticas y la agenda de igualdad entre los sexos, la cual cuenta con 31 oficinas provinciales y 21 municipales
- b) En el 2000 el Estado dominicano se dotó de un Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PLANEG), el cual fue actualizado en el 2007 y estará vigente hasta el 2017.
- c) En materia de educación, intervenciones previstas en el Plan Decenal de Educación 2008-2018.
- d) En el área de salud, la Ley General de Salud, la Ley del Sistema Dominicano de Seguridad Social, el Plan Decenal de Salud 2006-2015, la Ley sobre VIH Sida de la República Dominicana, el Plan Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes en la República Dominicana (2011-2016) y el Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna e Infantil, así como la Estrategia del Vínculo entre violencia contra las mujeres y el VIH. .
- e) Normativas sobre la protección de personas en situación de vulnerabilidad: La Ley sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, y la ley No.88-03 que instituye las Casas de Acogida o Refugios (para mujeres), y su Manual de Uso y Reglamento de Aplicación y Funcionamiento
- f) En materia de violencia contra las mujeres: La ley que instituye la campaña anual “16 Días de Activismo Contra la Violencia hacia las Mujeres” y el Plan Estratégico para la Prevención, Detección, Atención y Sanción a la Violencia Contra las Mujeres e Intrafamiliar.
- g) Sobre derechos patrimoniales: La Ley No. 189-01 que modificó el Código Civil en Relación a los Regímenes Matrimoniales y que otorga derechos a las mujeres sobre los bienes conyugales
- h) El Congreso Nacional ratificó los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) No. 189 sobre Trabajo Decente para Trabajadoras Domésticas y No. 156 sobre Trabajadores/as con Responsabilidad Familiar.
- i) En el ámbito judicial se creó la Procuraduría General Adjunta para Asuntos de la Mujer
- j) Un nuevo Código Penal promulgado en 2015, que consigna la posibilidad de interrumpir en el embarazo por causa de riesgo para la salud de la mujer, por incesto

y por violación. El nuevo código entraría en vigencia a inicios del 2016 y condiciona la licitud de la interrupción del embarazo por causas de incesto o violación a una ley especial. En estos momentos ese Código se halla en debate en el Senado de la Republica.

- k) Además hay dos importantes proyectos de ley en discusión: el Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, y el Proyecto de Ley de Salud Sexual y Reproductiva

El marco jurídico para la igualdad de género ha sido fortalecido. Se espera que los mecanismos de aplicación de las normativas, planes y programas vigentes también sean fortalecidos para reducir las amplias brechas de género que persisten en su implementación en diversos ámbitos, como la violencia y la discriminación. Según ENDESA 2013, 4 de cada 10 mujeres de 15-49 años han declarado haber experimentado violencia física y 10 por ciento violencia sexual, todo esto amparado en patrones culturales que se constituyen en barreras para la promoción de la equidad y la inclusión social.

La expresión más dramática del problema social de la violencia contra las mujeres lo constituyen los feminicidios, cuantificados por la PGR en alrededor de 200 muertes de mujeres cada año por su condición de tal.

La cuestión de género ha sido asumida como un eje transversal en la política de desarrollo nacional. En efecto, la 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”⁷⁴. Importante dificultad se halla en el proceso de implementación de la estrategia de transversalidad de género en las políticas públicas, y en la relativa debilidad política del mecanismo nacional en esta materia, concebido desde la lógica de la coordinación interinstitucional y el compromiso de las instancias de implementación frente a la meta de la igualdad.

III. ESTRATEGIAS PARA LA SALIDA DE LA POBREZA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS LOGROS

Como vimos en capítulos anteriores, en las últimas décadas la región y República Dominicana experimentaron transformaciones en materia de ingresos y en dimensiones que trascienden el ingreso. A nivel general se observan tendencias sobresalientes en el plano social y económico, pero al propio tiempo marcadas diferencias en los logros alcanzados en los diferentes países y al interior de éstos, una alta proporción de la población en situación de vulnerabilidad, así como la existencia de importantes grupos poblacionales que enfrentan discriminaciones y exclusiones de diferente naturaleza. La desaceleración del crecimiento y el potencial deterioro de la economía regional mantienen bajo riesgo el actual nivel de vida de gran parte de la población.

⁷⁴ Ley END, Artículo 12.

En este contexto una prioridad de primer orden es no perder los logros alcanzados, para lo cual no es suficiente retomar la senda del crecimiento. Es necesario, por ejemplo:

- Extender la protección social a lo largo del ciclo de vida de las personas
- Expandir los sistemas de cuidados para niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad y ampliar hacia políticas que permitan para hombres y para mujeres el desempeño, sin discriminación de responsabilidades familiares y profesionales
- Ampliar el acceso a activos físicos y financieros
- Mejoras continuas de la calidad laboral, con especial atención en la población joven y las mujeres

Para eliminar determinadas exclusiones que trascienden el nivel de ingreso se hace necesario “nivelar el piso de ciudadanía” mediante políticas de protección, discriminación positiva, empoderamiento ciudadano y reconocimiento de los derechos individuales y colectivos. En tal sentido, uno de los principales retos en la ruta hacia el progreso multidimensional es la aplicación de intervenciones contra la discriminación, el trato desigual entre mujeres y hombres, y la estigmatización que enfrentan grupos específicos de la población, en particular población dominicana de ascendencia haitiana, y grupos por identidad o preferencias sexuales.

Otro desafío importante para la promoción del progreso multidimensional es la ejecución de políticas públicas integradas sectorial y territorialmente y la incorporación de fuentes sostenibles de financiamiento de dichas políticas (reto fiscal), así como la puesta en marcha de la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible. El presente capítulo se refiere a estrategias para hacer frente a los citados desafíos.

3.1 Políticas de inclusión productiva

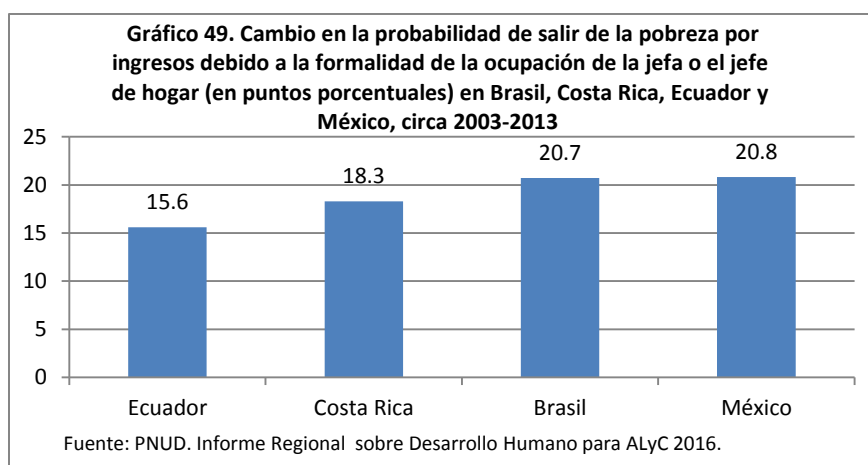
Tanto en el país como en la región el mercado laboral se caracteriza por una alta incidencia de empleos precarios, informales y de baja productividad. Se estima que en la región tienen empleos en estas condiciones alrededor del 70% de las personas ocupadas que viven en situación de pobreza y la mitad de las personas ocupadas que viven en situación de vulnerabilidad.

El crecimiento económico que tuvo lugar en la región a partir de 2003 se debió principalmente a los factores capital y trabajo; la contribución de la productividad total de los factores fue muy baja. Se ha estimado que en el período 2003-2008 la contribución de la productividad al crecimiento fue solo el 4.5% y en los años que siguieron a la crisis de 2009 dicha contribución fue negativa.

La inclusión productiva en empleos de calidad requiere intervenciones de políticas orientadas a:

- Generar incentivos adecuados por el lado de la demanda para la creación de empleos formales.
- Inversiones en formación de capital humano.
- Desarrollo de políticas de salario mínimo, que permita mejorar el ingreso de la población más vulnerable sin distorsionar los esfuerzos por incrementar la formalidad.

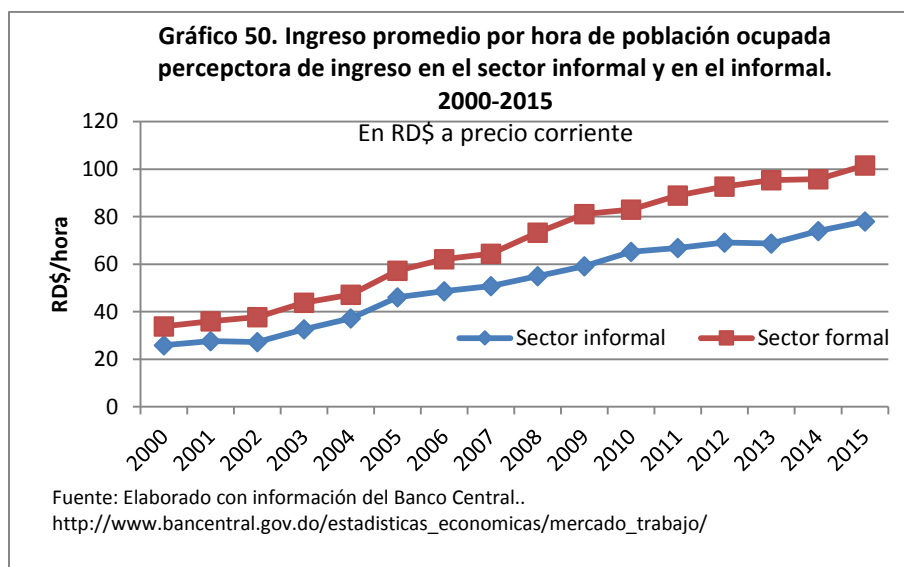
Políticas orientadas a promover y proteger los empleos formales contribuyen de manera eficaz al mejoramiento del bienestar de la población en situación de pobreza. Las probabilidades de salir de la pobreza relacionadas con el acceso a un empleo formal por parte de la jefa o el jefe del hogar es relativamente alta. Por ejemplo, como muestra el gráfico siguiente, el cambio en la probabilidad de salir de la pobreza de ingreso en la década 2003-2013 ha sido calculado para Ecuador, Costa Rica, Brasil y México entre 16 y 21 puntos porcentuales.



Las referidas políticas adquieren particular relevancia en República Dominicana, donde la población ocupada en el mercado informal durante el período 2000-2015 ha representado un promedio de 55% de la población total ocupada, según los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo publicados por el Banco Central⁷⁵.

La gran mayoría de las personas que laboran en el sector informal tienen ingresos mucho menores que las ocupadas en el sector formal, al propio tiempo que prácticamente no tienen acceso a la seguridad social. En el referido período, los ingresos promedio de la población ocupada en el sector formal superaron en alrededor de 31% a los ingresos promedio de la población ocupada en el sector informal. Por ejemplo, en el año 2015 el ingreso promedio de la población ocupada en el sector formal fue estimado en RD\$101.6/hora y en el sector informal RD\$78.0/hora.

⁷⁵ Banco Central. Estadísticas del mercado de trabajo.
http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/



En el marco de una nueva arquitectura de políticas públicas con enfoque de inclusión productiva, es aconsejable emprender acciones para aprovechar el potencial de las distintas modalidades de entidades de economía solidaria existentes en el país, como cooperativas, asociaciones de pequeños y medianos productores, organizaciones comunitarias, entre otras⁷⁶. Este tipo de entidades, cuyo quehacer se sustenta en la cooperación, la autogestión democrática, la equidad, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental, entre otros principios y valores, en la medida en que sean fortalecidas constituyen una base institucional relevante a los fines de contribuir a la promoción de:

- Trabajo decente
- Superación de las tensiones en la conciliación entre vida laboral y familiar y sus efectos perjudiciales sobre la igualdad de género, la lucha contra la pobreza y la protección social.
- Derechos y protección social de los trabajadores y sus familias
- Reduciendo de asimetrías de poder y de información en los mercados laboral y de producción.
- Prestación de servicios sociales
- Afiliación de trabajadores informales a la seguridad social
- Igualdad de género
- Protección del medio ambiente
- Desarrollo local
- Presupuestos participativos
- Empoderamiento de comunidades y grupos poblacionales específicos

⁷⁶ Es oportuno señalar que la Constitución de la República, entre los aspectos referentes al régimen económico del país, contiene la siguiente disposición sobre el compromiso del Estado con la integración del sector informal a la economía y el fomento este tipo de organizaciones: “El Estado reconoce el aporte de las iniciativas económicas populares al desarrollo del país; fomenta las condiciones de integración del sector informal en la economía nacional; incentiva y protege el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, las cooperativas, las empresas familiares y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, la producción, el ahorro y el consumo, que generen condiciones que les permitan acceder a financiamiento, asistencia técnica y capacitación oportunos” (Artículo 222).

Sobre el valor añadido que representa el reconocimiento y expansión de iniciativas de producción de bienes y servicios que privilegian el criterio de cooperación en lugar de la competencia, el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria recomienda a los gobiernos que “reconozcan no solo el potencial de la Economía Social y Solidaria sino también que las organizaciones e iniciativas implicadas en ella con frecuencia operan en ambientes políticos y legales desfavorables y en condiciones de competencia desigual con respecto a las empresas privadas” (Naciones Unidas, 2014)⁷⁷.

3.2 Políticas de acceso a servicios sociales y protección social en el ciclo de vida

Las políticas para no perder lo ganado deben tener un carácter universal.

La producción de servicios sociales básicos debe ser, fundamentalmente, de carácter público y de acceso gratuito para la mayoría de la población. Se requieren intervenciones de mayor profundidad para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de cada uno de los componentes del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS): el seguro familiar de salud, el sistema previsional (vejez, discapacidad y sobrevivencia) los servicios de cuidado a la infancia y el seguro de riesgos laborales.

La seguridad social es considerada como la principal herramienta para universalizar la protección social, por lo que se deben reorientar gran parte de los recursos que están siendo utilizados en los programas de transferencias condicionadas y otras intervenciones de asistencia social hacia el cumplimiento de los objetivos y metas del SDSS; al propio tiempo que, en el marco de la reforma fiscal pendiente, se incrementa el presupuesto público destinado a tales fines.

Además, se deben revisar las normas y mecanismos de aplicación para eliminar barreras y corregir las prácticas que durante los primeros 15 años de operación no han permitido alcanzar los logros esperados del sistema, tanto en cobertura como en calidad.

Para garantizar una cobertura universal de calidad de los sistemas de protección ante los diferentes riesgos en el ciclo de vida de las personas, es necesario eliminar la segmentación por tipo de empleo o por nivel de ingreso. En tal sentido, se consideran prioritarias intervenciones como las siguientes:

- a) Protección para niños y niñas, para contribuir a la eliminación de la transmisión intergeneracional de la pobreza y promover el acceso a bienes a la educación, la salud y otros bienes sociales;
- b) Protección frente al derecho a una vida sin violencia, en particular creación de un sistema de protección a la mujer frente a la masculinidad hegemónica, y la violencia machista

⁷⁷ PNUD. Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2016, pág. 202.

- c) Protección durante la edad económicamente activa: Brindar seguridad del ingreso por medio, por ejemplo, del establecimiento de beneficios por riesgos laborales o invalidez (o por desempleo, en función del contexto de cada país)
- d) Protección durante la vejez
- e) Cobertura universal de salud.
- f) Establecimiento de un sistema de cuidado en conexión con la Seguridad Social que garantice atención en necesidades especiales (niñez de 0 a 5 años, discapacidades, y envejecientes).

Otro gran desafío es el establecimiento de transferencias universales, y así evitar la segmentación y los problemas de equidad horizontal causados por los programas focalizados. Para su diseño se destacan las siguientes intervenciones:

- a) Aumentar la calidad de la oferta educativa y de salud;
- b) Promover una mayor articulación con los programas de generación de ingresos, en especial para las madres y los jóvenes, y
- c) Desarrollar mejores sistemas de información sobre los beneficiarios de los programas sociales.

Mejor educación inicial y desarrollo de habilidades en el ciclo de vida

La educación, como derecho universal, es un fin en sí mismo, a la vez que constituye un medio esencial para lograr la inclusión productiva, el aumento de la productividad y el crecimiento económico. A nivel regional y más aún en República Dominicana, el avance en materia de acceso y de cobertura educativa en los niveles medio y terciario, así como la calidad en todos los niveles, es muy baja. Entre las intervenciones necesarias en este ámbito, se encuentran:

- Reforma de la calidad y el contenido de los programas educativos.
- Incluir un componente para el desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales en edades tempranas
- Articular el nivel secundario con el mercado laboral

3.3 Políticas de género

En la región se han realizado importantes avances legales, tales como, el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres en las constituciones de los países; la creación de leyes para luchar contra la violencia doméstica, y el establecimiento de regulaciones relativas al mercado laboral. Pero los logros legales se ven restringidos porque el Estado no muestra la capacidad suficiente para garantizar la aplicación de las normas. En ocasiones la legislación establecida, en lugar de proteger los derechos de la mujer, los limita, como ocurre con determinadas normas vigentes en República Dominicana, según vimos en el capítulo anterior.

Todavía en el país y en la región, las políticas aplicadas no han logrado los resultados esperados en el campo de la igualdad de género. Las mujeres continúan enfrentando estereotipos, estigmas y desigualdades de poder, en muchos casos por la falta de mecanismos para garantizar el cumplimiento de derechos nominalmente protegidos por la legislación.

Sobre este aspecto, el Informe Regional sobre Desarrollo Humano señala que “si bien es necesario continuar avanzando en la definición de nuevas leyes y regulaciones, es aún más importante velar por el cumplimiento y la aplicabilidad práctica de estas leyes, que suelen verse afectadas por valores enraizados, desigualdades profundamente arraigadas, normas sociales discriminatorias y prácticas consuetudinarias perjudiciales, que pueden socavar la aplicación de las regulaciones e impedir que estas tengan efectos positivos (ONU Mujeres, 2015)”. El informe también destaca que en adición a la igualdad de los derechos ante la ley se requieren estrategias orientadas a la redistribución de los roles y los poderes entre hombres y mujeres, tales como:

- Garantizar los procesos hacia las autonomías de las mujeres, en la capacidad de decisión sobre su vida y su cuerpo, -autonomía física-, autonomía económica, y en la toma de decisiones en la esfera política.
- Promover procesos de desagregación ocupacional de manera que las mujeres puedan acceder a empleos considerados como típicamente masculinos y no solo a aquellos concebidos como típicamente femeninos.
- Articular los cambios con el tejido social, para promover medidas dirigidas al empoderamiento de las mujeres en términos económicos, sociales y políticos. Esto incluye garantizar el acceso a la información y la educación sobre métodos anticonceptivos, que permitan cuestionar creencias culturales y religiosas.

Como revela el conjunto de normativas que observamos en el capítulo anterior, además de algunos nuevos marcos legales en materia de salud sexual, salud reproductiva, violencia y derechos laborales, en República Dominicana, requiere mejorar los mecanismos de aplicación de las normas vigentes, incluyendo la promoción de mayor empoderamiento de la ciudadanía, a fin de hacer efectiva la titularidad de derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. Esto implica⁷⁸:

- Mayor igualdad en el acceso a la educación con calidad y promotora de la igualdad de género,
- Salud integral que reconozca los derechos sexuales y reproductivos
- Empleos dignos y sin discriminación
- Políticas para la generación de ingresos propios
- Acceso a vivienda y servicios básicos
- Acceso universal a la seguridad social

⁷⁸ CEG/INTEC

- Políticas para garantizar la representación en los puestos y procesos de adopción de toma de decisiones políticas y económicas
- Establecer un sistema integral de prevención y atención a la violencia de género y contra las mujeres
- Eliminar las prácticas nocivas del matrimonio precoz por la violencia y la pobreza, para que las tareas reproductivas y de cuidado sean compartidas entre la familia y el estado, y entre las mujeres y hombres dentro del hogar.

Las políticas de género deben considerar el carácter multidimensional de las desigualdades y reconocer la interacción entre la independencia económica, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a una vida libre de violencia y la paridad en la participación social y política y en las instancias de toma de decisiones. De acuerdo al PNUD-RD, en 2015, como resultado de la desigualdad de género, el desarrollo humano en el país tuvo una pérdida significativa, reflejando las desventajas en que se hallan las mujeres frente a los hombres en las tres dimensiones del IDG -empoderamiento, salud reproductiva y mercado laboral, con lo cual la RD se coloca como el cuarto país más desigual en la región después de Haití, Panamá y Guatemala⁷⁹. De aquí la importancia de políticas orientadas a promover el empoderamiento y fomentar las oportunidades de la población femenina acceder al mercado de trabajo.

3.4 Políticas de protección de derechos a poblaciones específicas

Las políticas y estrategias destinadas a la protección de derechos a poblaciones específicas como la niñez, personas adultas mayor, población con discapacidad y grupos que enfrentan exclusiones y discriminaciones, bien sea por raza, identidad y orientación sexual, zona de residencia, nacionalidad u otra condición, son de alta prioridad para el progreso multidimensional.

En el caso de la niñez, las personas adultas mayor y población con discapacidad, la política pública de protección, además del valor en sí misma, influye en las probabilidades de los hogares salir de la pobreza, sobre todo de aquellos hogares con alta tasa de dependencia socioeconómica, como generalmente ocurre precisamente en los hogares en situación de pobreza.

Como ya hemos visto en el primer capítulo de este informe, en el período 2003-2013 el cambio en la probabilidad de salir de la pobreza por ingresos debido a la adición de un infante al hogar disminuyó -5.8 puntos porcentuales en República Dominicana y entre -1 punto y -9.6 puntos en otros países de la región con información disponible. Mientras que cuando se añade una persona adulta mayor a un hogar dominicano la probabilidad de salir de la pobreza disminuye en alrededor de 11%.

⁷⁹ CEG-INTEC 2016

Los datos de un grupo de países de la región revelan que el impacto de la incorporación de un adulto mayor al hogar puede ser positivo o negativo, resultado que estaría asociado a las diferencias en la cobertura y calidad de los mecanismos en los distintos países para asegurar ingresos en la vejez, como el régimen de pensiones. Por ejemplo, en República Dominicana, solo el 16% de la población mayor de 65 años recibe pensión, gran parte de las mismas por montos muy bajos, insuficientes para cubrir las necesidades elementales de la persona beneficiaria. En Colombia y Ecuador también es baja la cobertura del régimen de pensiones a la población del referido rango de edad, 24% y 32%, respectivamente. En cambio, en Argentina, Brasil y Chile estos porcentajes alcanzan, respectivamente, el 90%, el 85% y el 84% (CEPAL, 2013).

Los sistemas de cuidados: asunto público y de interés colectivo

El aumento de la participación laboral femenina y la ausencia de sistemas de cuidados de niños y niñas, así como personas con discapacidad y adultas mayor, generan déficit de protección a estos grupos poblacionales, que desbordan las estrategias y esfuerzos que ponen en práctica los familiares, sobre todo las mujeres, para brindarles la debida atención. Esta situación limita el logro de una mejor inserción de la mujer en el mercado laboral y reduce la capacidad de generación de ingresos en los hogares; pero además aumenta la probabilidad de que los niños y las niñas queden atrapados en la pobreza por deficiencias en su desarrollo debido a falta de cuidados.

Para la creación y funcionamiento de un buen sistema de cuidados se deben poner en marcha y fortalecer políticas orientadas a:

- Fortalecer el reconocimiento de la sociedad de que el cuidado de los niños y las niñas, así como de las personas con discapacidad y adultas mayores, es un derecho.
- Convertir el cuidado de dicha población en un asunto de interés colectivo, de política pública, en lugar de un tema exclusivo del ámbito privado, familiar y femenino.
- Promover en la sociedad que se trata de un problema que concierne tanto a las mujeres como a los hombres.
- Desarrollar intervenciones para la formación del capital humano especializado y certificado en la atención de personas con distintos tipos de requerimientos en materia de cuidados.

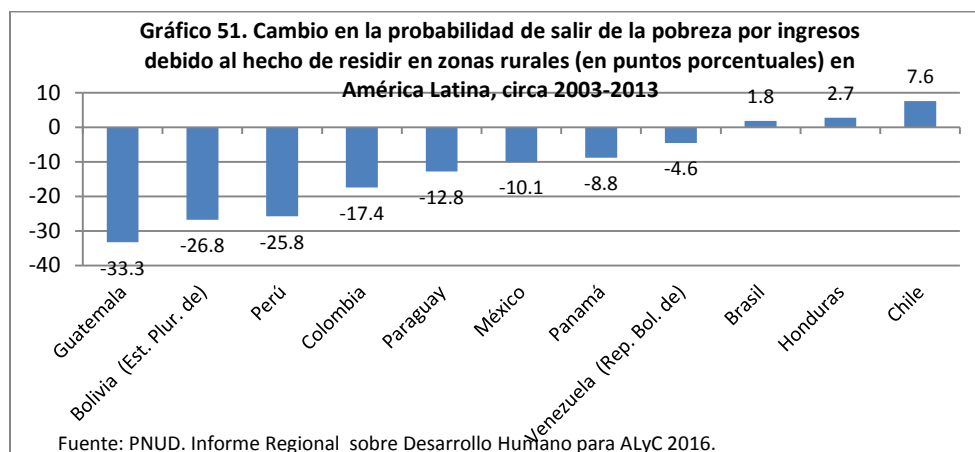
Las exclusiones complejas: políticas para incluir

Tanto en la región como en el país existen grupos específicos de población que enfrentan exclusiones que van más allá del nivel de ingreso, es decir, que afectan a personas de diferentes estratos de ingreso. Entre tales exclusiones se encuentran, entre otras, las relacionadas con el color de piel, la orientación sexual, las prácticas y expectativas de género, las discapacidades físicas o mentales, la religión, la nacionalidad y la zona de residencia.

Las políticas señaladas anteriormente no son suficientes para la eliminación de las discriminaciones y desigualdades que padecen dichos grupos poblacionales. El tratamiento de estos problemas es más complejo y requiere de un enfoque multidimensional. En tal sentido, según el Informe Regional de Desarrollo Humano, las políticas para su erradicación deben comprender:

- Reconocimiento y ampliación de los derechos colectivos (“Cuestionamiento de normas y valores socialmente establecidos que legitiman jerarquías que no deberían ser tales”)
- La creación de oportunidades materiales y los mecanismos necesarios para que estas poblaciones puedan aprovechar dichas oportunidades.
- Desarrollo de políticas de acción afirmativa y empoderamiento ciudadano.

Las políticas de acción afirmativa son relevantes para facilitar la eliminación de persistentes desigualdades cuando las condiciones iniciales son diferentes, es decir, cuando el campo de juego está desbalanceado. Por ejemplo, el trato diferenciado a la población residente en la zona rural mediante las políticas productivas inclusivas y de ampliación del acceso a servicios sociales básicos, pueden contribuir a reducir de manera significativa los niveles de pobreza en la población rural y las persistentes brechas de bienestar entre dicha población y la residente en la zona urbana. Como muestra la gráfica siguiente, residir en las zonas rurales disminuye la probabilidad de la población de salir de la pobreza por ingresos en la mayoría de los países de la región. Chile es la principal excepción.



3.5 Sobre la nueva generación de políticas y las políticas complejas

La política laboral, los sistemas de cuidados y la protección social son políticas indispensables para no perder los logros económicos y sociales alcanzados, pero para una parte importante de la población son insuficientes; en particular para la población expuesta a exclusiones duras, que trascienden el nivel de ingreso, a las que hemos hecho referencia en el acápite anterior, y en el caso de la violencia de pareja íntima en la sección sobre política de género.

Desde el enfoque de progreso multidimensional, las referidas discriminaciones y desigualdades limitan la libertad de importantes grupos específicos e impiden el ejercicio de derechos consagrados en los ámbitos sociales, civiles y humanos. Para estos casos son insuficientes las políticas orientadas al cierre de brechas sociales y económicas.

La superación de las exclusiones duras requiere de cambios profundos en el comportamiento social y en los mecanismos destinados a garantizar el ejercicio de los derechos y protección ante la violencia y la estigmatización, es decir, innovaciones en la política pública, la legislación y promoción del empoderamiento ciudadano.

Para obtener resultados diferentes a los logrados hasta la fecha, es necesario enriquecer las políticas existentes, poner en práctica y consolidar una nueva generación de políticas más complejas, que den respuesta a los retos que representa la erradicación de las exclusiones duras.

Cuadro 5. Transformación esperada en la canasta de políticas para avanzar hacia el progreso multidimensional

Políticas existentes	Nueva generación de políticas	Políticas complejas
Empleo formal	Sistemas de cuidado	Derechos políticos
Acceso a activos físicos y financieros	Desajustes del mercado laboral	Cambios en las relaciones de poder
Transferencias sociales de acuerdo al ciclo de vida	Inclusión productiva	Participación ciudadana
Necesidades básicas	Uso del tiempo entre hombres y mujeres	Acceso universal a la justicia
Sistemas de pensión	Derechos colectivos	Cambios en el uso de recursos naturales
Políticas de educación	Acción afirmativa	Cambios institucionales
Políticas de salud		Reconocimiento y reorganización de la economía del cuidado
Políticas de vivienda		
Fuente: Elaborado con información del PNUD. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para ALyC 2016.		

3.6 Sostenibilidad de los logros

El acceso a trabajo formal, a bienes durables o financieros y a instrumentos de protección social, son mecanismos importantes para promover la salida de la pobreza por ingresos, pero lo son aún más para evitar la caída en dicha situación en caso de producirse shocks adversos.

Los shocks económicos adversos, también aumentan de manera significativa las probabilidades de que la clase media experimente movilidad descendente, lo que sugiere la importancia de ampliar las redes de protección social y financiera. Además de los

beneficios en materia de salud y pensiones, la ampliación de las capacidades de ahorro y de acceso al crédito son factores que contribuyen a la sostenibilidad de los logros.

Para sostener los logros de las personas y evitar recaída en la pobreza la solución propuesta desde el enfoque de progreso multidimensional es, como se ha señalado, poner en marcha políticas públicas orientadas a universalizar el acceso a la seguridad social, crear canastas de resiliencia, es decir, intervenciones focalizadas en el mercado laboral, acceso a activos físicos y financieros y sistemas de cuidados.

Para no perder los logros alcanzados y erradicar las formas complejas de exclusión descritas anteriormente, se requiere de una arquitectura de la política pública que supere la focalización sectorial y territorial, actúe sobre el ciclo de vida de las personas y promueva la participación de la ciudadanía; arquitectura que ya existe de forma incipiente en la gran mayoría de los países, expresada en los elementos siguientes:

- a) Mayor coordinación intersectorial entre los ministerios que poseen responsabilidades en las áreas de educación, salud, género, desarrollo social, urbanismo, vivienda y planificación;
- b) Mayor articulación territorial para responder a la heterogeneidad geográfica propia de cada país;
- c) Énfasis en la consolidación de políticas de protección social que abarquen las distintas etapas del ciclo de vida de las personas, y
- d) Mayor participación ciudadana a lo largo del proceso de política pública —desde la definición de los problemas hasta el diseño de las intervenciones, la gestión, el monitoreo y la evaluación de resultados—

Esto requiere de gestión del sistema político y el desarrollo de una institucionalidad específica que involucre organizaciones, movimientos sociales y otras expresiones de la sociedad. Otro elemento crítico para los gobiernos es desarrollar la capacidad fiscal necesaria para llevar a cabo el proceso de reforma y darle sostenibilidad. Sin sostenibilidad fiscal no es posible la sostenibilidad de los logros alcanzados, ni lograr los objetivos de la Agenda 2030 y de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

3.7 El reto fiscal

Como ya fue expuesto en el capítulo 1, para avanzar hacia el progreso multidimensional se requiere superar las debilidades observadas en la gestión del gasto público y del sistema tributario, para que la política fiscal desempeñe adecuadamente su papel de incidencia positiva y sostenible en el nivel de bienestar en las distintas dimensiones. Desafortunadamente, en varios países de la región la política fiscal ha sido una fuente importante de generación de desigualdad de ingresos y pobreza, debido a la alta participación de los impuestos indirectos. En muchos casos, sistemas fiscales mal estructurados han reducido sustancialmente o anulado los beneficios de los programas de transferencias públicas.

De manera que constituye un gran reto y una alta prioridad implantar una sólida fiscalidad, vale decir, un gasto público de calidad y un sistema tributario equitativo, que genere de manera sostenible los recursos suficientes cumplir con los objetivos y metas propuestos. Y esto requiere de una adecuada institucionalidad, con mecanismos para, junto al papel fundamental de garantizar derechos, asegure una gestión democrática, transparente y eficaz, lo cual depende del buen funcionamiento del sistema político y la participación activa y responsable de la ciudadanía.

En República Dominicana aún no ha sido posible realizar la reforma fiscal acordada hace más de cuatro años por las fuerzas políticas de la nación, previa consulta ciudadana, consignada en la Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo. Sin los cambios requeridos en el sistema fiscal dominicano no es viable el cumplimiento de los objetivos y metas de la END y, como veremos más adelante, tampoco sería posible poner en marcha la Agenda 2030 y cumplir con los ODS:

Recuadro 1 República Dominicana. El Pacto Fiscal pendiente. “Se consigna la necesidad de que las fuerzas políticas, económicas y sociales arriben a un pacto fiscal orientado a financiar el desarrollo sostenible y garantizar, la sostenibilidad fiscal a largo plazo, mediante el apoyo sostenido a un proceso de reestructuración fiscal integral y el marco de una ley de responsabilidad fiscal que establezca normas y penalidades para garantizar su cumplimiento. Párrafo: El pacto fiscal implicará que en un plazo no mayor de 3 (tres) años, se habrá iniciado un proceso orientado a: i) reducir la evasión fiscal, ii) elevar la calidad, eficiencia y transparencia del gasto público, iii) elevar la eficiencia, transparencia y equidad de la estructura tributaria, iv) consolidar en el Código Tributario los regímenes de incentivos, v) racionalizar los esquemas tarifarios en la provisión de servicios públicos, vi) elevar la presión tributaria, para viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible formulados en esta Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, vii) cumplir con los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales que tienen implicaciones fiscales, y viii) elevar el ahorro corriente e implementar políticas contracíclicas”. Fuente: Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo. Artículo 36. Reforma Fiscal.

Al diseñarse y ponerse en vigencia la END, se estimó y estableció en la ley que la crea, que para aplicar las intervenciones requeridas para lograr los objetivos y metas de sus cuatro ejes estratégicos, se requería aumentar la presión tributaria escalonadamente, para

alcanzar 16% en 2015 y 24% en 2030; en la actualidad es alrededor de 14%⁸⁰. También se estableció en la END, elevar el gasto público en educación a 4% del PIB en el 2012, 5% en 2015 y aumentos sucesivos hasta alcanzar 7% en 2030; mientras que el gasto en salud aumentaría a 2.8% en 2015, con meta de 5% en 2030.

Cuadro 6. República Dominicana. Metas de gasto público en educación y salud y presión tributaria establecidas en la END, en porcentaje del PIB.

Año	Educación	Salud	Presión tributaria
2015	5.0%	2.8%	16.0%
2020	6.0%	4.0%	19.0%
2025	6.5%	4.5%	21.5%
2030	7.0%	5.0%	24.0%

Fuente: Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo

Para el seguimiento a los objetivos y metas de la END y evaluar el impacto y sostenibilidad de las políticas, programas y proyectos fue creado el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación⁸¹, que para el caso específico de la END deberá cumplir con los siguientes propósitos⁸²:

- Ofrecer información que permita determinar el grado de avance en el logro de los objetivos y metas definidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.
- Verificar el avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en el marco de esta Estrategia.
- Verificar el avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos por los actores políticos, económicos y sociales en los pactos que se suscriban para viabilizar la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.
- Analizar el impacto de las políticas públicas adoptadas en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 para el logro de la Visión de la Nación de Largo Plazo, así como los factores que inciden en su eficacia.
- Retroalimentar las políticas públicas y recomendar las readecuaciones pertinentes.
- Facilitar información a la ciudadanía para la veeduría social y el fortalecimiento de la corresponsabilidad social.

⁸⁰ Según la CEPAL, el promedio de ingresos tributarios de 19 países de la región fue 15.4% del PIB en 2015 y los ingresos no tributarios 3.3%, para un total de 18.7%.
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf;jsessionid=BA4C8FF51824B74B7A75D4F25A41B858?sequence=22

⁸¹ END, artículo 37.

⁸² Idem, artículo 38.

A los fines de asegurar la oportuna y apropiada rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas es necesario fortalecer la veeduría social. La propia END establece la participación social en el proceso de monitoreo y evaluación⁸³.

3.8. El fortalecimiento institucional

Las reformas institucionales destinadas a fortalecer la protección de derechos y asegurar mejores resultados de las políticas públicas no han arrojado los resultados esperados debido a la insuficiente capacidad del Estado para garantizar la aplicación de las normas establecidas, así como bajos niveles de empoderamiento de la ciudadanía.

Superar las barreras institucionales, incluyendo debilidades en la gestión del gasto público y del sistema tributario, tiene un carácter altamente prioritario para la implantación de políticas con enfoque de progreso multidimensional. Cabe resaltar que el Estado dominicano, a través del primer eje estratégico de la END, de los cuatro que la integran⁸⁴, se ha comprometido a impulsar el fortalecimiento institucional, mediante la ejecución de 51 líneas de acción⁸⁵ destinadas al logro de los siguientes objetivos generales⁸⁶:

- Administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados.
- Imperio de la ley y seguridad ciudadana.
- Democracia participativa y ciudadanía responsable.
- Seguridad y convivencia pacífica

Es necesario avanzar hacia estos objetivos institucionales para poder obtener buenos resultados de las intervenciones de políticas en los diferentes ámbitos (social, económico y ambiental). Se requiere una sólida base institucional, tanto para alcanzar los logros esperados de las políticas existentes como de las nuevas que deben ser incorporadas para asegurar mayor equidad, promover un desarrollo territorial más equilibrado, proteger derechos de grupos específicos que enfrentan privaciones duras, fortalecer la participación social y garantizar un ejercicio del poder de amplia base democrática.

En el campo específico de las políticas de protección social, se requiere un mayor esfuerzo de coordinación y articulación de las instituciones relacionadas con dichas políticas, incluidos los programas especiales, que es el papel fundamental del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, al tiempo que debe darle seguimiento a la implementación de las políticas, programas y que implican procesos de articulación entre instituciones ejecutoras.

⁸³ Artículo 39.

⁸⁴ El segundo eje se refiere al desarrollo social, el tercero al desarrollo productivo y el cuarto al desarrollo sostenible.

⁸⁵ Artículo 21.

⁸⁶ Ley END. Artículo 7.

3.9 Desafíos para la puesta en marcha de la Agenda 2030

3.9.1 El enfoque multidimensional en la Agenda 2030

La Agenda 2030 ha sido definida como una agenda de transformación multidimensional, cuyos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) integran las dimensiones económica, social y ambiental. La Agenda consta de tres principios:

- i) Universalidad. Los objetivos y las metas son relevantes para todos los gobiernos y los actores, según el principio de responsabilidad común. La universalidad no implica uniformidad, sino diferenciación;
- ii) Integración. Armonización de las dimensiones sociales, económicas y ambientales, y la integralidad, que implica la evaluación de los costos de oportunidad del logro de las distintas metas y la maximización de las sinergias, y
- iii) Compromiso de asegurar la inclusión de todas las personas, más allá de su nivel de ingreso, su estatus laboral o su identidad sexual, cultural y étnico-racial. El énfasis sobre las desigualdades es crítico para la construcción de una agenda comprehensiva.

3.9.2 Criterios generales para la implementación de la Agenda

La puesta en marcha de la Agenda 2030 representa un desafío. La misma ha sido diseñada bajo el criterio de desarrollo holístico; de manera que sus componentes no deben ser aplicados de manera separada o parcial, mediante políticas sectoriales para cada objetivo o grupo de metas, ni privilegiar un objetivo sobre otro. Esto implicaría dispersión de esfuerzos y desaprovechamiento de sinergias. En otras palabras, para el logro de los objetivos y sus metas se requiere de un enfoque integrado de las intervenciones, y así identificar las conexiones y sinergias entre las metas. La Agenda debe ser adaptada y articulada a los planes de desarrollo de cada país, en el caso de República Dominicana, a la Estrategia Nacional de Desarrollo (END).

La sostenibilidad del medio ambiente, la tierra y los recursos hídricos son aspectos cruciales en la Agenda 2030, por lo que su aplicación supone la identificación de propuestas de reforma del sistema productivo actual para reducir la cantidad de recursos naturales empleados en los procesos productivos (vale decir, mejoras en la eficiencia y la productividad de las materias primas), disminución del impacto ambiental de dichos procesos y modificaciones en los patrones de consumo. Estos cambios no deben constituir barreras a las posibilidades de progreso económico y social, lo que a su vez es fuente de sostenibilidad del progreso multidimensional que promueve la Agenda.

3.9.3 Adecuación de la Agenda 2030 a la Estrategia Nacional de Desarrollo⁸⁷

La Agenda 2030 y la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) tienen el mismo horizonte temporal (el año 2030) y, como muestra el Anexo 1, sus objetivos son bastante coincidentes, lo que permitirá la articulación de ambos instrumentos con relativa facilidad. No obstante, constituye un gran ejecutar la END de la forma prevista y cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el plazo establecido.

Los ODS son una continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y procuran completar la tarea inconclusa de éstos y responder a los nuevos desafíos globales. Las instituciones participantes en el proceso de elaboración del informe final sobre cumplimiento de los ODM en República Dominicana determinaron que, en términos generales, los ODS están contemplados en la END. En efecto, los cuatro Ejes Estratégicos de la END⁸⁸ contienen 19 Objetivos Generales y 57 Objetivos Específicos, gran parte de los cuales están estrechamente vinculados a los ODS. Además, la END define 462 Líneas de Acción, muchas de las cuales representan intervenciones cuya ejecución repercutirá en el logro de los 17 objetivos y 169 metas de la Agenda 2030. Por ejemplo, el citado informe destaca las siguientes similitudes entre metas de los ODS y de la END:

- a) Los ODS tienen entre sus metas erradicar la pobreza extrema en 2030, mientras la END tiene una meta similar: reducir la pobreza extrema nacional a menos de 2%.
- b) Los ODS tienen entre sus metas reducir a la mitad la proporción de la población de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones. Mientras la END tiene como meta reducir la pobreza general monetaria a 15.4%, equivalente a más de la mitad del nivel actual.
- c) Los ODS tienen entre sus metas asegurar que todos los niños y niñas completen la educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad. La END prevé una tasa de cobertura de educación básica de 100% para 2020 (diez años antes de 2030) y de 95% para educación secundaria para 2030.
- d) Los ODS tienen entre sus metas terminar todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y niñas en todas partes. Entre las metas de la END relacionadas con este tema se encuentra: eliminar la brecha de ingreso laboral en 2020 y la brecha en tasa de ocupación femenina/masculina en 2030.

⁸⁷ Esta sección ha sido elaborada con información del capítulo II del Informe sobre el Cumplimiento de los ODM 2015. Transición a los ODS. (MEPYD, 2016).

⁸⁸ **El Primer Eje Estratégico** procura “Un Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local”; **El Segundo**: “Una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial”; **El Tercero**: “Una economía territorial y sectorialmente integrada, innovadora, diversificada, plural, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que crea y desconcentra la riqueza, genera crecimiento alto y sostenido con equidad y empleo digno, y que aprovecha y potencia las oportunidades del mercado local y se inserta de forma competitiva en la economía global”, y **El Cuarto**: “Una sociedad con cultura de producción y consumo sostenible, que gestiona con equidad y eficacia los riesgos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada adaptación al cambio climático”.(Ley END, No. 1-12)

- e) Los ODS tienen entre sus metas garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades para el liderazgo en todos los niveles de toma de decisiones en la vida política, económica y pública. La END tiene entre sus metas elevar a 50% (paridad) las mujeres en cargos electivos del Senado, de la Cámara de Diputados, de las Alcaldías y Regidurías.
- f) Los ODS tienen como meta terminar con las muertes prevenibles de los recién nacidos y niños menores de cinco años. La tasa de mortalidad de menores de cinco años prevista en la END para 2030 es 11 por mil nacidos vivos.
- g) Los ODS tienen como meta reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100,000 nacidos vivos. La meta de la END es reducir la mortalidad materna en el país a 31 por 100 mil, equivalente a menos de la tercera parte de la tasa actual.

Por otro lado, la END contempla seis políticas transversales relevantes a los fines de los objetivos y metas de los ODS: Derechos humanos, enfoque de género, sostenibilidad ambiental, cohesión territorial, participación social y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La igualdad de género es una condición indispensable para el logro de las metas establecidas en la END y en la Agenda 2030 y su logro representa un gran desafío. En el plano laboral, la END tiene entre las metas quinquenales la reducción sustancial de la brecha de género en tasa de desocupación hasta lograr la paridad en 2030, mientras que en ingreso laboral la meta es alcanzar la paridad en 2020. En el ámbito del empoderamiento político, en el 2030, de acuerdo a las metas de la END, el 50% de todos los cargos electivos estarían ocupados por mujeres (Senado, Cámara de Diputados, Alcaldías y Regidurías)⁸⁹.

Aunque existen muchas similitudes entre los objetivos de la Agenda 2030 y la END, es necesaria una detallada revisión y actualización de ésta para, además de corregir las desviaciones que hayan tenido lugar en los 4 años de su implementación respecto a las metas y de las políticas previstas, actualizar la misma y garantizar la integración de los elementos esenciales de los ODS.

3.9.4 Seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas.

Desde hace cuatro años el país cuenta con una Estrategia Nacional de Desarrollo con horizonte hasta el 2030, en la cual se prevén intervenciones en todas las áreas relacionadas con los ODS, lo cual, como ya ha sido señalado, representa una situación favorable a la aplicación de los compromisos que asumidos en la Agenda 2030.

Para el cumplimiento de estos nuevos compromisos no será necesario introducir cambios significativos en las políticas públicas contenidas en la END. No obstante, es necesario un mayor empoderamiento de la END por parte de las distintas entidades gubernamentales y de la sociedad. Esto permitiría prestar la debida atención al monitoreo del cumplimiento de

⁸⁹ END. Artículo 24. Indicadores y metas correspondientes al segundo eje estratégico.

sus objetivos y metas, así como realizar las actualizaciones requeridas de manera oportuna, en el marco de las normas establecidas el Sistema Nacional de Planificación. Estos ajustes permitirán redefinir prioridades y tomar en cuenta la incorporación de elementos de los ODS que pudieran no estar bien definidos en la END o el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP).

El PNPSP es el instrumento mediante el cual se define la producción de bienes y servicios del sector público en un cuatrienio, a los fines de materializar los resultados de la END. El mismo debería contener el avance esperado de las metas ODS en el mediano plazo y, por tanto, identificados los programas y proyectos prioritarios a ejecutar y establecidos en el presupuesto plurianual los recursos requeridos para su implementación.

Otro momento para introducir correcciones y redefinir prioridades para el cumplimiento de los objetivos y metas de la END y los ODS es el último año de cada período de gobierno, en el cual debe realizarse una revisión de mediano plazo de la END⁹⁰. La normativa vigente establece que las conclusiones y recomendaciones de dicha revisión se refieren a “la adopción de nuevas medidas y realización de acciones que permitan corregir desviaciones con respecto a las metas establecidas o impactos no previstos en las políticas adoptadas” y objetivos y líneas de acción que debería ser considerados prioritarios para el siguiente período de gobierno”⁹¹.

3.9.5 El reto estadístico

La adopción de ODS y el consecuente compromiso de evaluar su progreso representa un desafío para la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) y las instituciones generadoras de información, ya que al Plan Estadístico Nacional tendrá que incorporar un importante volumen de nuevos datos relacionados con el gran número de indicadores requeridos para dar seguimiento al cumplimiento de las metas de los ODS.

La ONE evaluó el nivel de factibilidad de calcular en el país los indicadores preliminares de las metas ODS propuestos por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, evaluación que fue sometida a revisión de los representantes de las instituciones generadoras de información. Se ha estimado que más del 40% de dichos indicadores requerirá la creación de una nueva fuente de datos o una profunda transformación de la existente, mientras que alrededor de la cuarta parte de los indicadores pueden calcularse con mejoras o modificaciones menores en la fuente disponible en la actualidad. Solo en el 31% de los casos el cálculo del indicador ya existe o puede calcularse con la información disponible.

Sin renunciar a la medición de la pobreza monetaria, es necesario multiplicar los esfuerzos para que en el seguimiento y evaluación de los logros de las políticas sociales se adopte como medida principal de los niveles de pobreza indicadores multidimensionales. Entre

⁹⁰ Artículo 41. Decreto 134-14 sobre Reglamento de la END.

⁹¹ Idem. Artículo 42.

este tipo de indicadores se encuentra el Índice de Calidad de Vida (ICV) utilizado en el MEPYD en la elaboración de los mapas de pobreza sobre la base de datos censales y por el SIUBEN en la identificación de los hogares beneficiarios de los programas sociales del Gobierno. No obstante, hay que tomar en cuenta las limitaciones de los diferentes métodos e identificar cómo se complementan. Por ejemplo, se presentan limitaciones relacionadas con la disponibilidad de datos, con la subjetividad en la selección de las variables a incluir en la medición y en las ponderaciones asignadas.

Por otro lado, generalmente los datos de encuestas de hogares no permiten estimaciones para divisiones territoriales y, por tanto, no son útiles para los mapas de pobreza; mientras que los censos, proveen datos detallados a nivel geográfico, pero no registran (o lo hacen inadecuadamente) los datos de ingreso necesarios para la medición monetaria⁹².

3.9.6 Preguntas para promover la discusión

1. ¿Hasta qué punto los diferentes actores gubernamentales y la sociedad dominicana reconocen a la END como un valioso instrumento de política pública?
2. El compromiso de la Agenda 2030 fue asumido por el país hace más de un año. ¿Cómo lograr un mayor empoderamiento social para poner en marcha dicha iniciativa mediante una adecuada articulación con la END?
3. ¿Cuáles reformas se requieren para fortalecer las políticas existentes y avanzar hacia la implementación de nuevas políticas que garanticen mayor impacto en la reducción de la pobreza multidimensional, eliminen la pobreza extrema y aseguren la sostenibilidad de los logros?
4. ¿Qué hace falta para que el gobierno, las fuerzas políticas y la sociedad arriben al Pacto Fiscal establecido en la END hace cuatro años?
5. ¿Qué implicaciones tendría el diferimiento de dicho pacto en el cumplimiento de los objetivos y metas de la END y la viabilidad de los ODS?

⁹² MEPYD. Mapa de la pobreza en la República Dominicana 2014. Informe general.

Anexo 1

Vínculo de los ODS con los Ejes Estratégicos, Objetivos y Líneas de Acción de la END

Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)	Vínculo con la Estrategia Nacional de Desarrollo (END)			
	Eje END	Objetivo General	Objetivo Específico	Líneas de Acción
Objetivo 1: Terminar con la pobreza en todas sus formas en todas partes	2	2.3. Igualdad de derechos y oportunidades	2.3.2 Elevar el capital humano y social y las oportunidades económicas para la población en condiciones de pobreza, a fin de elevar su empleabilidad, capacidad de generación de ingresos y mejoría de las condiciones de vida 2.3.3 Disminuir la pobreza mediante un efectivo y eficiente sistema de protección social, que tome en cuenta las necesidades y vulnerabilidades a lo largo del ciclo de vida.	2.3.3.1, 2.3.3.2, 2.3.3.3, 2.3.3.4, 2.3.2.3, 2.3.2.4, 2.4.24, 3.5.3.13, 3.5.3.14
Objetivo 2: Acabar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible	3	3.5. Estructura productiva sectorial y territorialmente articulada	3.5.3 Elevar la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental y financiera de las cadenas agroproductivas, a fin de contribuir a la seguridad alimentaria, aprovechar el potencial exportador y generar empleo e ingresos para la población rural	2.3.4.1, 2.3.4.13, 3.5.3.2, 3.5.3.3, 3.5.3.4, 3.5.3.5, 3.5.3.6, 3.5.3.8, 3.5.3.9, 3.5.3.12, 3.5.3.15
Objetivo 3: Asegurar una vida sana y promover el bienestar de todos para todas las edades	2	2.2. Salud y seguridad social integral	2.2.1 Garantizar el derecho de la población al acceso a un modelo de atención integral, con calidad y calidez 2.2.2 Universalizar el aseguramiento en salud 2.2.3 Garantizar un sistema universal, único y sostenible de Seguridad Social	2.2.1.1 a 2.2.1.19 2.2.2.1 a 2.2.2.7 2.2.3.1 a 2.2.3.6
Objetivo 4: Asegurar una educación inclusiva de calidad y equitativa y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos	2	2.1. Educación de calidad para todos y todas	2.1.1 Implantar y garantizar un sistema educativo nacional de calidad 2.1.2 Universalizar la educación desde el nivel inicial hasta completar el nivel medio	2.1.1.1 a 2.1.1.17 2.1.2.1 a 2.1.2.3 2.3.2.1, 2.3.2.2, 2.3.1.10,
Objetivo 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas	2	2.3. Igualdad de derechos y oportunidades.	2.3.1 Construir una cultura de igualdad y equidad entre hombres y mujeres	2.3.1.1 a 2.3.1.10
Objetivo 6: Asegurar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	4	4.1. Manejo sostenible del medio ambiente. 2.5. Vivienda digna en entornos saludables.	4.1.3 Desarrollar una gestión integral de desechos, sustancias contaminantes y fuentes de contaminación. 4.1.4 Gestionar el recurso agua de manera eficiente y sostenible, para garantizar la seguridad hídrica 2.5.2 Garantizar el acceso universal a servicios de agua potable y saneamiento, provistos con calidad y eficiencia	2.5.2.3, 4.1.3.2, 4.1.4.4, 4.1.4.2, 4.1.4.3, 4.1.4.5, 4.1.4.6, 4.1.4.9, 4.1.3.6, 4.1.4.8
Objetivo 7: Garantizar el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	3	3.2. Energía confiable, eficiente y ambientalmente sostenible.	3.2.1 Asegurar un suministro confiable de electricidad, a precios competitivos y en condiciones de sostenibilidad financiera y ambiental. 3.2.2 Garantizar un suministro de combustibles confiable, diversificado, a precios competitivos y en condiciones de sostenibilidad ambiental	3.2.1.3, 3.2.1.1, 3.2.2.4, 3.2.1.5, 3.2.2.6
Objetivo 8: Promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y	3	3.1 Una Economía articulada, innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura	3.1.1 Garantizar la sostenibilidad macroeconómica 3.1.2 Consolidar una gestión de las finanzas públicas sostenible, que asigne los recursos en función de las prioridades del desarrollo nacional y propicie una distribución equitativa de la renta nacional	3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.4.1.5, 3.5.4.1, 3.5.4.2, 3.5.4.3, 3.5.4.4, 3.5.4.5, 3.5.3.16, 3.4.3.2, 3.4.3.3, 3.4.3.4,

Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)	Vínculo con la Estrategia Nacional de Desarrollo (END)			
	Eje END	Objetivo General	Objetivo Específico	Líneas de Acción
trabajo decente para todos		productiva que genera crecimiento alto y sostenido, con trabajo digno	3.4.2 Consolidar el Sistema de Formación y Capacitación Continua para el Trabajo, a fin de acompañar al aparato productivo en suproceso de escalamiento de valor, facilitar la inserción en el mercado laboral y desarrollar capacidades 3.4.3 Elevar la eficiencia, capacidad de inversión y productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas(MIPYME).	3.4.3.5, 3.4.3.6, 3.4.3.7, 4.1.2.1, 4.1.2.2, 4.1.2.3, 4.1.2.4, 4.1.2.5, 4.1.2.6, 4.1.2.7, 4.1.2.8, 3.3.2.3, 3.3.2.4, 2.3.4.12, 2.3.4.3, 2.3.4.4, 3.3.2.2, 3.3.2.5, 3.5.5.1, 3.5.5.2, 3.5.5.3, 3.5.5.4, 3.5.5.6, 3.5.5.11, 3.5.5.15, 3.5.5.16, 3.5.1.1, 3.5.3.7
Objetivo 9: Construir infraestructura flexible, promover la industrialización incluyente y sostenible y fomentar la innovación	3	3.3. Competitividad e innovación en un ambiente favorable a la cooperación y la responsabilidad social	3.3.3 Consolidar un sistema de educación superior de calidad, que responda a las necesidades del desarrollo de la Nación. 3.3.4 Fortalecer el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación 3.3.5 Lograr acceso universal y uso productivo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) 3.3.6 Expandir la cobertura y mejorar la calidad y competitividad de la infraestructura y servicios de transporte y logística	3.3.6.1, 3.3.6.2, 3.3.6.4, 3.3.6.5, 3.3.6.6, 3.3.4.2, 3.3.4.3, 3.3.4.5, 3.3.4.6, 3.3.5.1, 3.3.5.2, 3.3.5.3, 3.3.5.4, 3.3.5.5
Objetivo 10: Reducir la desigualdad dentro y entre los países	2	Objetivo General 2.3 Igualdad de derechos y oportunidades	2.3.1 Construir una cultura de igualdad y equidad entre hombres y mujeres 2.3.6 Garantizar igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad 2.3.5 Proteger a la población adulta mayor 2.3.7 Ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional. 2.4.2 Reducir la disparidad urbano-rural e interregional en el acceso a servicios y oportunidades económicas	2.4.2.1, 2.4.2.2, 2.4.2.3, 2.4.2.5, 2.4.2.6, 2.4.2.7, 2.4.2.8, 2.4.2.9, 2.4.2.10, 2.3.1.1, 2.3.1.6, 2.3.1.5, 2.3.5.3, 2.3.5.4, 2.3.6.1, 2.3.6.2, 2.3.6.3, 2.3.6.4, 2.3.1.2, 2.3.1.9, 3.1.2.1, 3.1.2.3, 2.3.7.1, 2.3.7.2, 2.3.7.3, 2.3.7.4, 2.3.7.5, 2.3.7.6
Objetivo 11: Hacer de las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	2 y 4	2.5 Vivienda digna en entornos saludables 4.1 Manejo sostenible del medio ambiente 4.2 Eficaz gestión de riesgos para minimizar pérdidas humanas, económicas y ambientales	2.5.1 Facilitar el acceso de la población a viviendas económicas, seguras y dignas, con seguridad jurídica y en asentamientos humanos sostenibles 4.1.1 Proteger y usar de forma sostenible los bienes y servicios de los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio natural de la nación, incluidos los recursos marinos 4.1.3 Desarrollar una gestión integral de desechos, sustancias contaminantes y fuentes de contaminación 4.2.1 Desarrollar un eficaz sistema nacional de gestión integral de riesgos, con activa participación de las comunidades y gobiernos locales,	2.5.1.1, 2.5.1.10, 2.5.1.11, 2.5.1.12, 3.3.6.3, 3.3.6.7, 3.3.6.8, 2.5.1.3, 2.5.1.4, 2.5.1.5, 2.5.1.6, 2.5.1.7, 2.5.1.8, 2.5.1.9, 2.5.1.10, 2.5.1.11, 2.5.1.12, 2.6.1.8, 4.1.1.1, 4.1.1.2, 4.1.3.2, 4.1.3.3, 4.1.3.4, 4.1.3.1
Objetivo 12: Asegurar los patrones de consumo y producción sostenibles	4	4.1 Manejo sostenible del medio ambiente	4.1.2 Promover la producción y el consumo sostenibles.	4.1.2.1, 4.1.2.2, 4.1.2.3, 4.1.2.4, 4.1.2.5, 4.1.2.6, 4.1.2.7, 4.1.2.8

Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS)	Vínculo con la Estrategia Nacional de Desarrollo (END)			
	Eje END	Objetivo General	Objetivo Específico	Líneas de Acción
Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos	4	4.3 Adecuada adaptación al cambio climático	4.3.1 Reducir la vulnerabilidad, avanzar en la adaptación a los efectos del cambio climático y contribuir a la mitigación de sus causas.	4.3.1.1, 4.3.1.2, 4.3.1.3, 4.3.1.4, 4.3.1.5, 4.3.1.6
Objetivo 14: Conservar y utilizar los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible de manera sostenible	4	4.1 Manejo sostenible del medio ambiente	4.1.1 Proteger y usar de forma sostenible los bienes y servicios de los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio natural de la nación, incluidos los recursos marinos	4.1.1.3
Objetivo 15: Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, la gestión sostenible de los bosques, combatir la desertificación, y detener y revertir la degradación de la tierra y detener la pérdida de biodiversidad	4	4.1 Manejo sostenible del medio ambiente	4.1.1 Proteger y usar de forma sostenible los bienes y servicios de los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio natural de la nación, incluidos los recursos marinos	4.1.1.4, 4.1.1.5, 4.1.1.6, 4.1.1.8, 4.1.1.9, 4.1.1.10, 4.1.1.11, 4.1.1.12, 4.1.1.13, 4.1.1.14
Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles	1	1.1 Administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados 1.2 Imperio de la ley y seguridad ciudadana 1.3 Democracia participativa y ciudadanía responsable	1.1.1 Estructurar una administración pública eficiente que actúe con honestidad, transparencia y rendición de cuentas 1.2.1 Fortalecer el respeto a la ley y sancionar su incumplimiento 1.2.2 Construir un clima de seguridad ciudadana 1.3.1 Promover la calidad de la democracia, sus principios, instituciones y procedimientos 1.3.2 Promover la consolidación del sistema electoral y de partidos políticos 1.3.3 Fortalecer las capacidades de control y fiscalización del Congreso Nacional	1.2.2.1, 1.2.2.2, 1.2.2.3, 1.2.2.4, 1.2.2.5, 1.2.2.8, 1.2.2.9, 1.2.2.10, 1.2.1.1, 1.2.1.2, 1.2.1.3, 1.2.1.4, 1.2.1.5, 1.2.1.6, 1.2.1.7, 1.2.1.8, 1.2.1.9, 1.2.1.10, 1.1.1.16, 1.1.1.18, 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.5, 1.1.1.7, 1.1.1.15, 1.1.1.17, 1.1.1.13, 1.1.1.14, 1.1.1.6, 1.1.1.8, 1.1.2.2, 1.1.2.3, 1.1.2.5, 1.1.1.3, 1.1.1.4
Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible	3	3.5 Estructura productiva sectorial y territorialmente articulada, integrada competitivamente a la economía global y que aprovecha las oportunidades del mercado local	3.5.1 Impulsar el desarrollo exportador sobre la base de una inserción competitiva en los mercados internacionales	3.5.1.1, 3.5.1.3, 3.5.1.4, 3.5.1.5

Fuente: Matriz tomada del MEPYD: Informe sobre el Cumplimiento de los ODM 2015. Transición a los ODS. República Dominicana, pág. 138-141.

Anexo 2

Funciones y composición del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)

Este organismo rige los programas incluidos en el Sistema de Protección Social de República Dominicana a través de tres ejes principales: programas de transferencias condicionadas, programas de desarrollo humano y social, y programas de inclusión económica⁹³. Entre otras funciones, el GCPS tiene la responsabilidad de:

- a) Coordinar el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales del gobierno;
- b) Diseñar, establecer y dar seguimiento a una agenda estratégica del sector social;
- c) Hacer recomendaciones al Presidente de la República acerca de los asuntos de carácter general que tengan relación con los Ministerios y demás instituciones que lo integran, los cuales son⁹⁴:

- Ministerio Administrativo de la Presidencia.
- Ministerio de Planificación, Economía y Desarrollo
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación
- Ministerio de la Juventud
- Ministerio de la Mujer
- Ministerio de Cultura
- Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología

También forma parte del GCPS un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil que tiene como misión “coadyuvar al Gabinete de Política Social en la definición de la política social, la formulación de sus programas y planes, y seguimiento y evaluación de la ejecución de los mismos”⁹⁵. También están adscritas al GCPS las instituciones siguientes⁹⁶:

- Consejo Nacional de la Seguridad Social
- Dirección General de Desarrollo de la Comunidad
- Dirección General de Desarrollo Fronterizo
- Consejo Nacional de Asuntos Urbanos

⁹³ <http://gabinetesocial.gob.do/el-gabinete-social/quienes-somos/>

⁹⁴ Mediante decreto 1082-04, además del GCPS, fueron conformados otros tres gabinetes: Gabinete de Coordinación de la Política Institucional, compuesto de 8 instituciones, entre ellas 5 ministerios; Gabinete de Coordinación de Política Económica, compuesto por 5 ministerios y el Banco Central; Gabinete de Coordinación de la Política Medioambiental y Desarrollo Físico, compuesto por 7 instituciones, entre ellas el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Se dispuso que a los respectivos Gabinetes quedaban adscritas las entidades vinculadas en razón de su naturaleza y misión al ámbito de sus competencias.

⁹⁵ Decreto No. 1251-04, Artículo 4.

⁹⁶ Decreto 1082-04, Artículo 4, inciso b.

- Instituto Nacional de la Vivienda
- Instituto de Auxilios y Vivienda
- Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo
- Consejo Nacional de Discapacitados
- Consejo Nacional de Droga
- Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
- Consejo Presidencial del Sida (COPRESIDA)
- Dirección General de Migración
- Instituto de Estabilización de Precios
- Comedores Económicos
- Instituto de Formación Técnico Profesional
- Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME)
- Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE)
- Fondo de Promoción de Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD)
- Plan Presidencial de Lucha contra la Pobreza

Para la ejecución de la política social destinada a la reducción de la pobreza extrema el GCPS de una Red de Protección Social conformada por las tres entidades siguientes.

A) El Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI)

PROSOLI es el resultado de la unión de los programas Progresando y Solidaridad, ordenada mediante Decreto No. 488-12, con el fin de fortalecer la Red de Protección Social. Este programa está destinado a “proteger a las familias más pobres mediante la entrega de transferencias monetarias condicionadas, con la finalidad de asegurar el consumo mínimo de estas familias y garantizar su acceso a los servicios básicos de Salud y Educación. Las familias reciben además acompañamiento socio educativo que promueve el empoderamiento individual y colectivo y favorece su proceso de desarrollo”⁹⁷.

El programa interviene simultáneamente en educación, nutrición y salud, “con enfoque multidimensional”, al considerar que “la pobreza no es sólo la carencia de ingresos adecuados para suplir las necesidades básicas, ya que la misma se manifiesta también en dimensiones como: bajos niveles de escolaridad, altos niveles de desnutrición, alto índice de mortalidad infantil y materna⁹⁸”.

En la actualidad, el PROSOLI interviene a través de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas siguientes;

1) Transferencias monetarias condicionadas

⁹⁷ <http://progresandoconsolidaridad.gob.do/>

⁹⁸ <http://progresandoconsolidaridad.gob.do/nosotros/quienes-somos/>

- Comer es Primero (PCP)
 - Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)
 - Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP)
 - Incentivo a la Educación Superior (IES)
 - Bonogás para Choferes (BGC)
 - Incentivo a la Policía Preventiva (PIPP) y alistados de Marina de Guerra
- 2) Transferencias monetarias no condicionadas
- Protección a la Vejez en Pobreza Extrema (PROVEE)
 - Bonogás para Hogares (BGH)
 - Bonoluz

Mediante la modalidad de transferencias monetarias condicionadas el PROSOLI asume el compromiso de otorgar a las familias apoyo económico para la compra de alimentos y útiles escolares, mientras que el o la representante de la familia firma un contrato a través del cual “se compromete a cumplir las corresponsabilidades en los componentes de salud y educación, así como el compromiso de participar en las acciones dirigidas a alcanzar su desarrollo en los siete componentes o líneas de acción del programa”.

Los compromisos asumidos por la familia al firmar el acuerdo con PROSOLI son los siguientes⁹⁹:

Identificación

- Hacer las diligencias para que los niños, niñas y adolescentes integrantes de la familia tengan su acta de nacimiento.
- Hacer las gestiones necesarias para que las personas adultas de la familia tengan su Cédula de Identidad y Electoral.

Salud Integral

- Las mujeres de la familia de 35 años de edad o más se hacen el Papanicolaou y la mamografía una vez al año.
- Los hombres de 40 años o más se hacen la prueba PSA una vez al año.
- Mujeres y hombres en edad fértil usan métodos de prevención de Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), VIH/Sida y embarazos de alto riesgo.
- Adolescentes y jóvenes reciben orientación en prevención de ITS, VIH/Sida y de embarazos.
- Mujeres orientadas sobre la importancia de la lactancia materna
- Cada integrante de la familia se consulta de manera preventiva en las Unidades de Atención Primaria (UNAP).
- La familia está orientada sobre nutrición

Educación

- Jóvenes y personas adultas que no sepan leer y escribir se alfabetizan.

⁹⁹Tomado del programa Progresando con Solidaridad. <http://progresandoconsolidaridad.gob.do/nuestras-familias/sus-compromisos/>

- Estudiantes promovidos de curso en nivel básico y medio.
- Los niños y niñas de la familia no trabajan.

Seguridad Alimentaria, Nutrición y Generación de Ingresos

- Familia capacitada en nutrición.
- La familia utiliza subsidio en dieta saludable.
- Niños y niñas entre uno y cinco años y las mujeres embarazadas que lo necesitan y califican reciben soporte nutricional.
- En las zonas rurales, la familia con disponibilidad de terreno tiene un huerto en la casa. (La familia produce alimentos).
- Por lo menos un/a integrante de la familia asiste a los cursos de formación técnica profesional.
- Los y las jóvenes se capacitan.
- Integrantes de la familia desarrollan emprendimientos productivos o mejoran el empleo.

Formación Humana y Conciencia Ciudadana

- Integrantes de la familia participan en iniciativas comunitarias solidarias.
- La familia corrige a sus hijos e hijas sin abusos.
- Integrantes de la familia resuelven sus conflictos pacíficamente.
- Integrantes de la familia participan en actividades culturales, deportivas o recreativas.
- Las personas adultas mayores o con alguna discapacidad participan en iniciativas educativas o de inclusión.
- La familia vive libre de violencia intrafamiliar y de género.

Acceso a Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

- Integrantes de la familia utilizan las TIC para su educación y formación.
- Jóvenes, niños, niñas y adolescentes usan las TIC y bibliotecas de los CTC para sus tareas y para refuerzo escolar.
- Si hay CTC en su comunidad los y las Integrantes de la familia se capacitan allí.
- Las mujeres y niñas de la familia adquieren conocimientos en las TIC.

Habitabilidad y Protección del Medioambiente

- La familia mantiene la vivienda, el patio y el frente limpios.
- La familia ahorra para mejorar su vivienda.
- La familia es orientada sobre ahorro de agua y energía eléctrica.
- Integrantes de la familia se involucran en iniciativas de protección del medioambiente.
- La familia se orienta acerca de la importancia de tener acceso a un refugio seguro.
- La vivienda cuenta con letrina o inodoro.
- La vivienda cuenta con techo impermeable.
- La vivienda cuenta con piso de cemento.
- La vivienda cuenta con dos o más habitaciones.

B) Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)

El SIUBEN es la entidad responsable de la identificación y clasificación de la población objetivo de PROSOLI, es decir, de los hogares en pobreza extrema y moderada. El SIUBEN define hogar como “el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de una vivienda, unidos o no por parentesco, y que comparten un mismo presupuesto para el sustento del hogar”

El SIUBEN identifica y clasifica la población beneficiaria de PROSOLI de acuerdo al índice de Calidad de Vida (ICV), en un rango de 1 a 4. Las familias elegibles para los programas sociales son las que viven en pobreza extrema, que se ubican en la categoría ICV-I y las familias en pobreza moderada, categoría ICV-II, variando la escala de puntuación dentro de cada una de las categorías según la zona, rural o urbana.

- **Para la zona Urbana:**
Pobres extremos (ICV I) entre 0 y ≤ 47.2 puntos, Pobres moderados (ICV II) > 47.2 y ≤ 60.3 puntos, No Pobre I > 60.3 y ≤ 66.0
- **Para la zona Rural:**
Pobres extremos (ICV I) entre 0 y ≤ 37.5 puntos, Pobres moderados (ICV II) > 37.5 y ≤ 54.5 puntos, No Pobre I > 54.5 y ≤ 61.0 .

A partir del mapa de la pobreza se identifican los hogares en las zonas más carenciadas; luego se levanta la información sobre estructura de la vivienda y los miembros del hogar para conformar el ICV, entre cuyos datos se encuentran los siguientes¹⁰⁰:

- **Para la Vivienda:**
Tipo de vivienda
Material de pared
Material del techo
Material del piso
Acceso a los servicios básicos
Jefatura del hogar
- **Para los miembros del hogar:**
Nivel educativo
Situación Ocupacional
Documentos de identidad

Sobre la base del SIUBEN, fue construido un nuevo índice, denominado Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC), el cual tiene por objetivo:

- a) Identificar la población que tiene alto de riesgo de enfrentar riesgos ambientales y que tiene a su vez carencias en otras dimensiones relativas a la calidad de vida;
- b) Focalizar intervenciones en el nivel territorial y poblacional, priorizando a los hogares pobres ubicados en zonas de alto riesgo, y

¹⁰⁰SIUBEN. <http://www.siuben.gob.do/como-trabajamos/como-medimos-la-pobreza/>

- c) Diseñar políticas públicas para enfrentar los efectos de tormentas, inundaciones y huracanes

Este nuevo Índice complementa la información sobre calidad de vida de los hogares, identificando los hogares más pobres que podrían sufrir mayores daños en caso de producirse eventos climáticos, lo cual es muy relevante para un país como República Dominicana que con frecuencia experimenta cuantiosos daños materiales y pérdidas de vidas humanas a causa de los citados fenómenos meteorológicos.

En tal sentido, el informe regional sobre desarrollo humano del presente año señala que “la construcción del IVACC constituye una gran innovación en lo que refiere al diseño de instrumentos para guiar la política social, y un paso importante para reducir el riesgo de los hogares. Debido a la creación de este Índice, República Dominicana es pionera en el nivel mundial en el cálculo y la implementación de un índice de vulnerabilidad ambiental aplicado a hogares, que brinda la posibilidad de desagregar los datos por zona geográfica, etnia y nivel de ingresos” (PNUD, 2016).

Administradora de Subsidios Sociales (ADESS)

La ADESS tiene a su cargo la administración y ejecución financiera de los subsidios sociales, la fiscalización y verificación de los contratos y/o convenios con los comercios y expendedores afiliados a los distintos programas sociales responsables de otorgar subsidios¹⁰¹.

La entrega de los subsidios se realiza mediante dos tipos tarjetas electrónicas de débitos: Tarjeta Progresando con Solidaridad y Tarjeta de Incentivos Especiales. Dichas tarjetas son intransferibles y solo permiten el consumo en los comercios que forman parte de la Red de Abastecimiento Social (RAS). Al 16 de mayo del año en curso el número de tarjetahabientes de PROSOLI era 1,072,296¹⁰².

Para la emisión de una tarjeta de débito Progresando con Solidaridad¹⁰³, la ADESS requiere que la persona tenga nacionalidad dominicana, sea mayor de edad y posea cédula de identidad y electoral al día, además de pertenecer a un hogar identificado como elegible por el SIUBEN, reconocida como jefa del hogar y estar inscrita como beneficiaria el programa de subsidio.

La tarjeta de Incentivos Especiales está destinada a los subsidios correspondientes a incentivos a la Policía Preventiva, a alistados de la Armada Dominicana y a estudiantes de educación superior, así como a choferes de transporte público beneficiarios del programa Bonogás.

¹⁰¹ Vicepresidencia de la República. <http://vicepresidencia.gob.do/vice/el-gabinete-social/>

¹⁰² ADESS, <http://www.adess.gov.do/>

¹⁰³ Esta tarjeta se emite para los subsidios PCP, BGH, ILAE; BEEP, PROVEE y Bono Luz.

Anexo 3

Estrategias de PROSOLI sobre reducción y salida de la pobreza

Estrategias	Componentes	
REDUCCIÓN DE LA POBREZA	Transferencias Monetarias Condicionadas y Subsidios	
	Acompañamiento Socioeducativo	
	Alianza Público Privada: Vinculación a intervenciones desarrollo	
SALIDA DE LA POBREZA	Capacitación	Acompañamiento Socio educativo
		Capacitación Técnico Vocacional
		Habilidades Transversales
		Capacitación en Tics
	Producción Agropecuaria y Agricultura Familiar	Huertos Familiares
		Producción Invernaderos
		Producción frutales y agroforestales
		Acuicultura
		Lombricultura
	Inclusión financiera	Capacitación en ahorro presupuesto
		Emprendimiento
		Bancarización
		Grupos de ahorros
	Emprendimiento	Microcrédito
		Micronegocios.
		Cooperativismo
		Comercialización
	Empleabilidad	Pasantías
		Vinculación de Puestos Laborales

Fuente: Dirección de PROSOLI

Anexo 4

Intervenciones de PROSOLI acuerdo al Ciclo de Vida

Ciclo de vida	Intervenciones
Embarazadas	Controles de salud
	Orientación
	Nutrición
0-5 años	Controles de salud
	Esquema de vacunación
	Nutrición
(5-21 años)	Seguimiento a matriculación y asistencia escolar (ILAE, BEEP)
	Acceso a las TIC's
(14-35 años)	Formación técnico profesional
	Acceso a las TIC's
(18-35 años)	Empleo y emprendedurismo
	Producción agropecuaria
	Cooperativismo
	Acceso a créditos

Ciclo de vida	Intervenciones
(65+ años21) y personas con discapacidad	Inclusión en actividades culturales y recreativas
	Orientación y capacitación
	Nutrición
Fuente: Dirección de PROSOLI	

Anexo 5
Cobertura de servicios de PROSOLI*

Intervenciones/instrumentos	Población beneficiada
Acompañamiento socioeducativo en los distintos componentes, a través de 16,000 enlaces voluntarios	709,673 familias
Salud	
Controles de salud al día a embarazadas y niños/as de 0 a 5 años de edad	348,422 personas
Chequeo oftalmológicos y odontológico	107,603 personas
Sensibilización sobre prevención de embarazo, salud sexual y prevención de ITS/VIH-SIDA	546,010 adolescentes y jóvenes
Prevención vivencial de embarazo a través de Bebé Piénsalo Bien	24,671 Adolescentes
Educación	
Integración de personas iletradas beneficiarias de PROSOLI al “Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende	117,921 personas
Refuerzo escolar en los temas de lectura, resumen, analizar, comprender y memorizar	505,467 niños, niñas y jóvenes
Seguridad Alimentaria, Nutrición y Generación de Ingresos	
Integrantes de familias beneficiarias de PROSOLI produciendo alimentos para incidir en su seguridad alimentaria	202,245 personas
Suministro de suplementos con micronutrientes Chispitas Solidarias y harina fortificada Progresina a embarazadas, niños de 6 meses a 5 años y envejecientes	174,902 personas
Capacitación e inserción laboral	
Centros de Capacitación y Producción Progresando con Solidaridad operando en las comunidades.	41 centros
Espacios formativos	300 unidades
Integrantes de familias PROSOLI capacitados/as en acciones técnico vocacional en alianza con el INFOTEP	445,525 personas**
Inclusión Financiera y Bancarización	
Miembros PROSOLI bancarizados y con acceso a microcrédito	Alrededor de 45,000 personas
Personas integradas en cooperativas artesanales, de producción, belleza y crédito	Alrededor de 3,000 personas
Puntos de Venta de Manos Dominicanas instalados y fortalecidos para la comercialización de la artesanía	12 puntos
Formación Humana y Conciencia Ciudadana	
Hombres capacitados como Agentes de Paz para la prevención de la violencia y masculinidad positiva y solidaria	23,949 hombres
Habitabilidad y Protección al Medioambiente	

Familias Prosoli que sembraron árboles frutales, ornamentales y de Caoba en sus predios.	344,000
Acceso a las TIC's	
Centros Tecnológicos Comunitarios empoderando a las mujeres en el uso de las tecnologías para la empleabilidad	101 centros
Mujeres y niñas de familias beneficiarias recibieron orientación y capacitación en TIC's en los Centros Tecnológicos Comunitarios	120,780 mujeres y niñas
Cuidado Infantil	
Estancias infantiles operando	77 estancias
Discapacidad	
Hogares con discapacitados reciben transferencias condicionadas	36,371 hogares
Población integrada a iniciativas educativas y/o de inclusión	109,867 personas
Población que recibe cada año educación en las aulas inclusivas	6,589 personas
Población con discapacidad reciben estimulación musical	1,258 niños, niñas y adultos
Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil: Resultados esperados***	
Familias con niños, niñas y adolescentes prevenidas de los riesgos del trabajo infantil	300,000 familias
Niños, niñas y adolescentes retirados del trabajo infantil por efecto del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada	75,000
Proporción de niños, niñas y adolescentes de 16 años y menos pertenecientes a hogares beneficiarios asisten a la escuela	95%
*En el capítulo II, sección 2.2, se presentan los datos sobre el número de beneficiarios y monto de los componentes de las transferencias condicionadas y no condicionadas. ** El 38% ha realizado alguna acción para generar ingresos; Ha conseguido préstamo 9%; ha mejorado su negocio 7.2%; ha iniciado un negocio 45.3%; ha conseguido un empleo 37.7% *** En coordinación con la OIT se formalizó una hoja de ruta para el logro de estos resultados Fuente: Dirección de PROSOLI	

BIBIOGRAFÍA

Alkire, Sabina, y James Foster. 2007. "Recuento y medición multidimensional de la pobreza". Documento de trabajo OPHI No. 7. (Revisado en mayo de 2008). Oxford: Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI). <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7-es.pdf>

Asamblea Nacional de la República Dominicana. 2010. Constitución Dominicana. Santo Domingo. República Dominicana. <http://www.senado.gob.do/senado/Portals/0/Documentos/constituciones/const-2010.pdf>

Banco Central de la República Dominicana. 2016. Estadísticas Mercado de trabajo. http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/

Banco Central de la República Dominicana. 2016. Estadísticas Precios http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/precios/

Banco Central de la República Dominicana. 2016. Estadísticas Sector Real http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2016. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/22/S1600111_es.pdf

Consejo Nacional de la Seguridad Social. Boletín Estadístico, Junio 2016. http://www.cnss.gob.do/app/do/transparencia_estadisticas.aspx

Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). 2015. Presupuesto General del Estado 2016. <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2016/08/Presupuesto-Consolidado-SPNF-Dominicano-2016-DIGEPRES.pdf>

Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). 2016. Brechas de género: entre el dicho y el hecho de la autonomía de las mujeres en la República Dominicana. Santo Domingo. <https://www.intec.edu.do/downloads/pdf/centro-estudio-genero/autonomias-mujeres-rd-2016.pdf>

Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. 2001.

Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPYD). 2016. Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria en la República Dominicana. Comité Técnico Interinstitucional de Medición de la Pobreza (CTP). Boletín número 2. 1-08-2016. <http://economia.gob.do/mepyd/wp->

[content/uploads/archivos/uaaes/boletines/boletin-estadisticas-pobreza-monetaria-rd-octubre-2015.pdf](#)

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD). 2012. Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. República Dominicana. Santo Domingo. [http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf](#)

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD). 2015. Informe sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015. ODM. Transición a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. República Dominicana. [http://odm.gob.do/Content/Files/Informe Sobre el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-Rep%C3%BAblica Dominicana-2015.pdf](#)

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD). MEPYD. Mapa de la Pobreza en la República Dominicana 2014. Informe general. [http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/mapa_pobreza/2014/Mapa%20de%20la%20pobreza%202014,%20informe%20general,%20editado%20final2%20FINAL.pdf](#)

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD). 2015. Tercer Informe Anual de Avance en la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, y cumplimiento de los Objetivos y Metas del Plan Plurianual del Sector Público. Informe 2014. Septiembre 2015. Santo Domingo. [http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/3er-informe-end-2014.pdf](#)

Naciones Unidas. 1996. Informe de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre 1995. New York, 1996. [http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf](#)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2016. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. [http://www.pnud.org.br/Arquivos/HDR2016.pdf](#)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Folleto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. [file:///C:/Users/User/Downloads/SDGs Booklet Web Sp.pdf](#)

Superintendencia de Pensiones (SIPEN). Estadística Previsional. [http://www.sipen.gov.do/index.php/estadisticas/estadistica-previsional](#)

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALyC	América Latina y el Caribe
ARL	Administradora de Riesgos Laborales
ARS	Administradora de Servicios de Salud
BEEP	Bono Escolar Estudiando Progreso
BGC	Bonogás para Choferes
BGH	Bonogás para Hogares
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales,
CEG	Centro de Estudios de Género
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNSS	Consejo Nacional de la Seguridad Social
DIGEPRES	Dirección General de Presupuesto
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
GCSP	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
IDG	Índice de Desigualdad de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ICV	Índice de Calidad de Vida
IES	Incentivo a la Educación Superior
ILAE	Incentivo a la Asistencia Escolar
INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MEPYD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MINERD	Ministerio de Educación de la República Dominicana
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MERCAL	Misión Mercado de Alimentos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPHI	Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza
PCP	Programa Comer es Primero
PDVAL	Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos
PIB	Producto Interno Bruto
PIPP	Incentivo a la Policía Preventiva
PLANEG	Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROSOLI	Progresando con Solidaridad
PROVEE	Protección a la Vejez en Pobreza Extrema
RD	República Dominicana
RCS	Régimen Contributivo Subsidiado
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social

SEMMA	Seguro Médico para Maestros
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SFS	Seguro Familiar de Salud
SIPEN	Superintendencia de Pensiones
SISALRIL	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SPNF	Sector Público No Financiero
SRL	Seguro Contra Riesgos Laborales
SVDS	Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana