

DIAGNÓSTICO SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO EN REPÚBLICA DOMINICANA

RESUMEN EJECUTIVO



© 2023 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW,
Washington, DC 20433
Teléfono: (202) 473-1000
Internet: www.worldbank.org

El presente documento fue elaborado por el personal del Banco Mundial, con contribuciones externas. Los resultados, las interpretaciones y las conclusiones aquí expresados no necesariamente reflejan la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud, la exhaustividad ni la vigencia de los datos incluidos en este trabajo. Tampoco asume responsabilidad por errores, omisiones o discrepancias en la información aquí contenida ni otro tipo de obligación con respecto al uso o a la falta de uso de los datos, los métodos, los procesos o las conclusiones aquí presentados. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales quedan específicamente reservados en su totalidad.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en este documento está registrado como propiedad intelectual. El Banco Mundial alienta la difusión de sus conocimientos y autoriza la reproducción total o parcial de este informe para fines no comerciales, en tanto se cite la fuente.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: +1 (202) 522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Fotografía de la portada: Shutterstock: 1322216345 ©Daniel M Ernst

Fotografía Pag. 5: Shutterstock: 281746949 ©Maciej Czekajewski

Fotografía Pag. 6: Shutterstock: 64076404 ©Helder Almeida

Fotografía Pag. 8: Shutterstock: 1115375678 ©Diego Cervo

Fotografía Pag. 10: Shutterstock: 668637457 ©Viveronelle

Diseño de la portada: Iván García. info@presentaciones-profesionales.com

RESUMEN EJECUTIVO

Los logros en materia de pobreza de las últimas décadas en República Dominicana no han sido proporcionales entre mujeres y hombres. Entre 2004 y 2019, la economía de República Dominicana creció a una tasa promedio anual de 5.7 por ciento, casi el doble que la tasa experimentada por la región de América Latina y el Caribe (ALyC) en su conjunto durante el mismo periodo. Las mujeres en particular no parecen haberse beneficiado de estas tendencias positivas en igual medida que los hombres. En el mismo periodo comprendido entre 2004 y 2019, la tasa de pobreza ha sido consistentemente más elevada entre las mujeres que entre los hombres. Esto ha venido acompañado de persistentes brechas de género en múltiples dimensiones del bienestar, que se han ampliado más recientemente como resultado de la pandemia de COVID-19, especialmente entre los sectores más vulnerables de la población.

Para lograr el estatus de país de ingreso alto en 2030, la República Dominicana deberá eliminar con mayor celeridad las brechas de género que existen en el país y que son relativamente grandes. Las clasificaciones internacionales indican que República Dominicana aún tiene un largo camino por recorrer para cerrar las brechas entre mujeres y hombres. A modo de ejemplo, en 2020, el país ocupó el puesto 112 de 189 países en todo el mundo en el Índice de Desigualdad de Género del PNUD. La desigualdad de género representa un lastre para lograr una mayor prosperidad y mejorar las perspectivas de desarrollo a futuro del país. En 2018 se perdió un valor estimado de US \$185,400 millones en capital humano debido a la desigualdad de género, lo que equivale al 2,2 % del PIB.

Este Diagnóstico sobre Igualdad de Género en la República Dominicana identifica los desafíos claves que enfrenta el país para lograr la igualdad de género y ofrece sugerencias para abordar dichos desafíos. Para tal fin, el diagnóstico primero identifica las principales brechas existentes. Enseguida el diagnóstico realiza un ejercicio de priorización de esas brechas para después analizar a profundidad tres temáticas en particular. Finalmente se ofrecen recomendaciones de políticas muy concretas derivadas del análisis realizado a profundidad en tres áreas temáticas. El Diagnóstico adopta el marco propuesto por el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012 sobre Género y Desarrollo, que se centra en las tres dimensiones principales de dotaciones, oportunidad económica y agencia, y utiliza en la medida de lo posible un enfoque de ciclo de vida. Los principales desafíos relacionados con la igualdad de género en el país fueron identificados a través de una revisión del inventario de estudios existentes al respecto, así como a través del análisis original de datos contenidos en distintas encuestas de hogares del país. La priorización y selección de las áreas claves de enfoque se llevó a cabo a través de un ejercicio comparativo donde se evaluó el desempeño de República Dominicana en una serie de indicadores de género con relación a otros bloques de países predeterminados, así como mediante consultas con las principales contrapartes de gobierno que trabajan en temas de género. Las tres áreas seleccionadas para ser analizadas a profundidad son: violencia escolar, embarazo en adolescentes y brechas salariales y participación en la fuerza laboral.

I. BRECHAS Y BARRERAS DE GÉNERO EN GENERAL¹

Las niñas dominicanas enfrentan barreras para acumular activos de salud y educación en comparación con los niños. Los indicadores de salud sexual y reproductiva de las mujeres en la República Dominicana son bajos en comparación con los estándares regionales. A modo de ejemplo, 95 de cada 100,000 mujeres dominicanas murieron dando a luz en 2017, en comparación con un promedio de 74 en ALyC y de 57 en los países de ingreso mediano alto. Además, el embarazo en adolescentes, con 93 nacimientos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años en 2018, sigue siendo excepcionalmente elevado para estándares internacionales, y se encuentra muy por encima del promedio de ALyC de 62.1. También persisten brechas de género importantes (y hasta cierto punto relacionadas) en la transición de la escuela al trabajo. Aunque las niñas dominicanas permanecen más tiempo en la escuela y aprenden más que los niños, muchas no completan su educación básica y obtienen malos resultados en pruebas estandarizadas en comparación con las niñas de otros países de la región. Cuando las niñas ingresan a la adolescencia, los roles de género y las normas sociales existentes afectan su capacidad para terminar la escuela y luego para transitar al trabajo, particularmente entre las más pobres. En 2020, alrededor del 39 por ciento de las mujeres jóvenes eran NINIs (sin empleo, educación o capacitación) en comparación con el 25 por ciento de los hombres jóvenes.

En parte como resultado de estos factores, las mujeres dominicanas enfrentan considerables asimetrías en el acceso a oportunidades económicas en comparación con los hombres. En 2019, por ejemplo, comenzando con una tasa de participación laboral más baja (53 por ciento en comparación con 78 por ciento), las mujeres

experimentaron mayores tasas de desempleo (8 por ciento en comparación con 4 por ciento), trabajaron menos horas (5 en promedio en todos los sectores) y percibieron menores sueldos que los hombres (en promedio, el 85 por ciento de los ingresos de los hombres, cayendo al 60 por ciento en el sector informal). Estas brechas se encuentran en buena medida relacionadas con asumir de manera desproporcionada las tareas domésticas y de cuidado por parte de las mujeres: en 2021, por ejemplo, el 68 y el 50 por ciento de las mujeres dedicaron diez o más horas semanales de trabajo no remunerado a estas actividades, respectivamente; estas proporciones fueron mucho más bajas para los hombres (27% y 30% para tareas domésticas y de cuidado, respectivamente).

Dedicaron más de 31 horas a la semana al trabajo no remunerado, el triple de lo que destinan los hombres. Además, solo el 32 % de las empresas tenían participación femenina como propietarias en 2016, por debajo del 45 % observado (en 2019) para ALyC. Asimismo, el acceso de las mujeres a activos productivos, tales como las finanzas y la tierra, es limitado en comparación con el de los hombres. Todo lo anterior ha llevado a una feminización de la pobreza monetaria: los hogares unipersonales y con niños encabezados por mujeres representan el 13 por ciento de los hogares pobres del país, más del doble de su representación en el total de hogares del país.

La crisis económica desencadenada por la pandemia del COVID-19 tuvo impactos económicos negativos desproporcionados en las mujeres; y esto amplió algunas de las brechas más importantes existentes en materia de género. Las mujeres sufrieron la mayor parte de las pérdidas en empleo durante la pandemia, lo que resultó

¹ Esta revisión se basó en el trabajo realizado dentro y fuera del Banco Mundial, en los datos fácilmente disponibles de los Indicadores de Desarrollo Mundial y Estadísticas de Género del Banco Mundial, y en las encuestas de hogares. La revisión ayudó al equipo a desarrollar una lista integral de desafíos y barreras explicativas organizadas en torno a los tres dominios principales de dotaciones, oportunidades y agencia a lo largo del ciclo de vida, y en relación con las características definitorias de la República Dominicana.

en un aumento de la brecha de la tasa de pobreza entre mujeres y hombres. En 2020, por cada 100 hombres pobres había 118 mujeres pobres, frente a las 116 que existían en 2019. Las mujeres representaban el 42 % de la fuerza laboral en 2019, pero contabilizaban el 54 % de quienes dejaron de trabajar o buscaron trabajo en 2020. Las mujeres que habitaban en zonas urbanas se vieron especialmente afectadas. El sector informal, que representa alrededor de la mitad del empleo femenino – registró el 60 por ciento de las pérdidas de empleo. Múltiples estudios también demuestran que las empresas dirigidas por mujeres se vieron particularmente afectadas durante la pandemia. Según las encuestas de Business Pulse del Banco Mundial, fueron más comunes los cierres de empresas dirigidas por mujeres, y las empresas propiedad de mujeres reportaron en mayor medida (alrededor de 14 puntos porcentuales más) disminuciones sustanciales en sus ingresos en comparación con las empresas propiedad de hombres (PNUD).

Las brechas de género observadas en materia de dotaciones y oportunidades económicas se ven exacerbadas por la pobre agencia de las mujeres dominicanas, como lo indica su baja representación en la toma de decisiones y la alta prevalencia de diferentes

formas de violencia de género en el país. Alrededor de 1 de cada 3 mujeres de 20 a 24 años se casaron o formaron una unión antes de los 18 años en 2019 (el 9 % antes de cumplir los 15 años), lo que representa la tasa más alta de matrimonio infantil en ALyC. Este fenómeno es especialmente común en las zonas rurales y entre las niñas más pobres y menos educadas. De manera similar, más de 1 de cada 3 mujeres de 15 a 49 años que estaban casadas o en unión habían experimentado algún tipo de violencia por parte de su pareja a lo largo de su vida. Además, en 2020, sólo el 20 por ciento de los escaños en la cámara baja del Congreso estaban ocupados por mujeres, en comparación con el 33 por ciento en promedio para ALyC. La República Dominicana es uno de los países de ALyC con menor número de mujeres ministras: solo 3 ministerios de 22 estaban encabezados por mujeres en 2020. Normas y estereotipos de género patriarcales notablemente arraigados en la sociedad dominicana pueden contribuir a explicar estas tendencias. A modo de ejemplo, el 43.5 por ciento de los participantes dominicanos en el Latinobarómetro 2015 estuvo de acuerdo con la afirmación de que las mujeres sólo deberían trabajar si el hombre no gana suficiente dinero. Esta es una de las tasas más altas observadas entre todos los países de ALyC incluidos en esa encuesta.



2. PRIORIDADES SELECCIONADAS²

2.1. VIOLENCIA EN LAS ESCUELAS

Durante el proceso de consultas con las contrapartes gubernamentales, abordar la violencia escolar se identificó como una prioridad. Los participantes enfatizaron que la violencia escolar puede afectar múltiples ámbitos escolares y personales y, por tanto, merece una comprensión más profunda. Recibir una educación de calidad es el derecho de todos los niños, pero la violencia generalizada en las escuelas puede impedir que tanto las niñas como los niños asistan y completen la escuela, lo que afecta negativamente su desempeño y su bienestar general, con potenciales secuelas para el resto de sus vidas. Si bien los niveles de violencia son más altos entre los niños, lo que podría ayudar a explicar su peor desempeño en comparación con las niñas; la deserción escolar y el bajo rendimiento académico pueden tener mayores repercusiones sociales para las niñas: por ejemplo, al aumentar indirectamente su probabilidad de casarse y tener hijos a edades tempranas.

Existe una alta prevalencia de violencia escolar desde la infancia hasta la adolescencia en República Dominicana, con importantes implicaciones para el aprendizaje de niños y adolescentes. En una encuesta realizada a maestros y padres de familia de estudiantes de tercer grado, dos

tercios de los maestros y 7 de cada 10 padres reportaron acoso verbal y peleas físicas entre estudiantes, mientras que más de la mitad de los padres percibieron que las amenazas o insultos entre estudiantes eran un problema. La República Dominicana también registra el nivel más alto de acoso escolar entre estudiantes de 12 años en ALyC. Los adolescentes tienden a verse particularmente afectados por este fenómeno según las evaluaciones de PISA. El análisis que se presenta en este diagnóstico muestra que diversas formas de violencia escolar en República Dominicana se asocian negativamente con el desempeño de los estudiantes (incluidos puntajes más bajos en pruebas de matemáticas, lectura y ciencias) tanto en niños como en niñas, siendo las amenazas la forma de violencia escolar más perjudicial. Los efectos negativos generados por la violencia sobre el desempeño escolar son de una magnitud similar, o incluso mayor, que la magnitud de los efectos derivada de la educación de los padres o el entorno socioeconómico.

La violencia escolar ocasiona también que toda la experiencia de los estudiantes en la escuela sea más difícil, lo que afecta su salud y bienestar general. El estudio

² Para establecer qué brechas podrían considerarse más apremiantes para la agenda de desarrollo del gobierno, y en paralelo a la revisión de la evidencia, este diagnóstico siguió un ejercicio de evaluación comparativa. La base para esta selección fue el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2020-2030 (PLANEG III). Tras la selección de alrededor de 130 indicadores, el equipo calculó una brecha de desempeño para medir la distancia entre la República Dominicana y aquellos países con mejor desempeño. El ejercicio de evaluación comparativa reveló las principales prioridades con respecto a otros países de referencia en todas las dimensiones estudiadas. Estos fueron refinados posteriormente a través de un proceso de consulta en el país. Para obtener más detalles, consulte la metodología en el informe principal o en el anexo.

utiliza análisis de regresión para evaluar los impactos marginales potenciales de la violencia escolar en una serie de resultados recopilados en PISA. Los resultados indican que experimentar diferentes formas de violencia se asocia significativamente con peores resultados de salud mental y bienestar. A modo de ejemplo, ser amenazado por otros se asocia con un aumento de 3 puntos porcentuales en la probabilidad de sentirse solo, mientras que ser robado o que destruyan pertenencias personales se asocia con un aumento de 2.2 puntos porcentuales en la probabilidad de tener dificultades para dormir. Las simulaciones indican que hasta una cuarta parte de los problemas o dificultades que enfrentan los estudiantes de secundaria podrían deberse a la violencia escolar.

Los factores de riesgo que generan violencia involucran a los niveles individual, familiar, escolar, comunitario y social y, por lo tanto, requieren intervenciones multifacéticas a lo largo del ciclo de vida. Aspectos que van desde el desarrollo neuronal de los niños hasta presenciar violencia en el hogar a nivel individual, la falta de capacidad organizativa o de recursos en la escuela, la presencia de pandillas en la comunidad o la corrupción a nivel social pueden hacer que los niños sean más propensos a convertirse tanto en perpetradores como en víctimas de la violencia. Dado que algunos de estos factores se pueden manifestar desde etapas tempranas de la vida, las intervenciones en la primera infancia son esenciales para prevenir la violencia en las escuelas y, a menudo, generan altos retornos sociales y económicos. En las escuelas primarias y secundarias, los programas para ayudar a los niños a mejorar sus habilidades sociales y emocionales también resultan prometedores para reducir el acoso y otros tipos de interacción negativa entre los estudiantes. Apoyar a los maestros para que mejoren sus habilidades en disciplina positiva y manejo del salón de clases ha demostrado ser efectivo. Para ello sería recomendable introducir módulos

de gestión de conflictos en los programas de formación docente. Las familias y las comunidades también necesitan ser parte de los programas escolares, como lo ilustran las experiencias de otros países cuyos programas pueden servir como referencia.³

Más allá de los esfuerzos a nivel escolar, las estrategias integrales para frenar la violencia escolar deben ser lideradas por el Ministerio de Educación (MINERD) con la participación de otras agencias de gobierno. El MINERD ha desarrollado una serie de materiales para abordar la violencia escolar, aunque su implementación requiere la asignación sostenida de fondos, su constante monitoreo y una estrecha coordinación para garantizar su implementación. El uso de las *Reglas para la Convivencia Escolar* y el *Protocolo Escolar de Cultura de Paz*,⁴ que introducen la mediación como una herramienta básica para impulsar la implementación de modelos de resolución no violenta de conflictos, deben ampliarse y universalizarse en el país. La evaluación de un plan piloto en 32 escuelas primarias y secundarias de Boca Chica muestra un impacto positivo en la mediación entre pares y la dinámica estudiantil. El MINERD también produce diagnósticos sobre estos temas, como la evaluación de estudiantes que se realiza a partir de la recopilación de datos sobre el entorno escolar, el acoso escolar y otras formas de violencia. Sin embargo, falta por implementarse un sistema de indicadores sobre la violencia escolar. Para abordar esa brecha se podría establecer un observatorio de violencia en colaboración con la Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana (ONE). Como parte de las actividades del observatorio de violencia, el MINERD podría continuar produciendo y difundiendo estudios especializados sobre los determinantes de la violencia escolar para mejorar la comprensión de lo que impulsa este fenómeno en República Dominicana.

³ ¡La SASA! El programa ("¡Ahora!" en kiswahili) desarrollado en Uganda es un buen ejemplo de cómo se pueden desafiar las normas en torno a la violencia. Otro programa digno de mención es el Campana Bajao! (Campana Ring the Bell) en la India. Los enfoques integrales de la escuela pueden ayudar a reducir la violencia en la escuela a un costo limitado, como lo demuestra, por ejemplo, Good School Toolkit en Uganda.

⁴ Las reglas para la convivencia escolar armoniosa es una estrategia general que aboga por un cambio de paradigma que deje de depender de un modelo punitivo para restaurar la disciplina y resolver conflictos en la escuela. El Protocolo Escolar de Cultura de Paz es una guía para la implementación del Reglamento a través de estrategias, técnicas, procedimientos e instrumentos que promuevan una cultura de paz en la comunidad escolar.

2.2. EMBARAZO EN ADOLESCENTES

Los principales factores sociales que parecen aumentar el riesgo de embarazo en adolescentes en la República Dominicana son las normas sociales patriarcales y el matrimonio infantil o las uniones tempranas. Existe una amplia tolerancia social hacia el embarazo adolescente en la República Dominicana (Báez et al. 2017), como lo indican las altas tasas de matrimonio infantil y de uniones tempranas. De hecho, las normas de género tradicionales promueven un papel desigual y pasivo de las mujeres en relación con su sexualidad. Siete de cada diez adolescentes dominicanas (71.5 por ciento) casadas o en una relación sexual temprana reportaron haber estado embarazadas al menos una vez. Aunque la Ley 1-21 que penaliza el matrimonio infantil se promulgó en enero de 2021, aún está por verse si se aplicará con éxito. Esta legislación también puede tener poco efecto en desalentar el embarazo entre las niñas menores de edad. Vivir en un área urbana, tener bajos ingresos y un bajo nivel de educación también parecen estar asociados con un aumento en las probabilidades de tener un embarazo durante la adolescencia.

Las uniones tempranas y el matrimonio infantil – y la maternidad temprana asociada con ambos fenómenos, así como la consiguiente interrupción de la educación, desempoderan a las mujeres y las niñas, privándolas de sus derechos básicos. Esto puede afectar su salud y su progresión educativa, así como la de sus hijos. Los hijos de madres menores de 18 años enfrentan mayores riesgos de morir antes de los cinco años y de estar desnutridos. También es más probable que tengan un bajo desempeño en la escuela. Las madres adolescentes también muestran un nivel educativo más bajo, con implicaciones para

ellas y sus familias a largo plazo, por ejemplo a través de ingresos esperados más bajos en la edad adulta y una mayor vulnerabilidad a la pobreza. UNFPA (2021) estima pérdidas en ingresos en el orden de \$2,569 millones de pesos dominicanos (US \$51 millones anuales) debido al menor logro educativo causado por embarazos entre mujeres dominicanas que se convirtieron en madres en la adolescencia. Además, las uniones tempranas, el matrimonio infantil y los embarazos precoces también se encuentran asociados con un mayor riesgo de violencia de pareja y una falta de capacidad de toma de decisiones en el hogar entre las mujeres y las niñas. Con base en una revisión de la literatura de los programas que podrían ayudar a retrasar las uniones y matrimonios tempranos, así como el embarazo adolescente, el enfoque potencialmente más efectivo consistiría en combinar intervenciones que (1) proporcionen a las niñas habilidades para la vida y conocimientos sobre salud reproductiva y acceso a métodos anticonceptivos, (2) ampliar las oportunidades económicas de las niñas y adolescentes, y (3) proporcionar incentivos para permanecer en la escuela.

La escolarización, así como mejores oportunidades de subsistencia para las niñas, pueden desalentar los embarazos durante la adolescencia. El riesgo de quedar embarazada en República Dominicana es seis veces mayor entre mujeres que sólo cuentan con educación primaria en comparación con mujeres que cuentan con educación superior. Los programas que brindan incentivos económicos para que las niñas permanezcan en la escuela a menudo logran retrasar el matrimonio o la maternidad. Este es el caso de los programas *Aprende* y *Avanza* que son programas de transferencias monetarias condicionadas para promover

la asistencia escolar en los niveles primario y secundario, respectivamente, entre niños de escasos recursos dentro de la estrategia de combate a la pobreza Supérate en República Dominicana. Estimaciones recientes muestran que por cada 10 dólares estadounidenses adicionales por año transferidos bajo estos programas al grupo de niñas que recibieron ambas transferencias escolares se traducen en un retraso equivalente entre 0.4 a 0.6 meses en tener su primer hijo. Además de la educación, las intervenciones y los programas para mejorar la educación financiera, el acceso a los servicios financieros y la empleabilidad entre las niñas y adolescentes se asocian con el retraso de matrimonios infantiles y embarazos en adolescentes. Este es por ejemplo el caso del Programa Juventud y Empleo implementado en República Dominicana. También existe la necesidad de mejorar la calidad de la educación y la infraestructura en las escuelas para satisfacer las necesidades de las adolescentes embarazadas y las madres jóvenes, incluso a través de estrategias de apoyo extracurricular.⁵

El acceso generalizado a conocimientos y servicios sexuales y reproductivos también podría contribuir a reducir los embarazos en adolescentes. Para la mayoría de las adolescentes dominicanas, el embarazo es un evento no planificado. El uso inadecuado de anticonceptivos a partir de la falta de conocimientos o madurez emocional insuficientes, fue la principal razón reportada para quedar embarazada de acuerdo a un estudio cualitativo realizado recientemente (PNUD 2018). En efecto, sólo 46 de cada 100 adolescentes dominicanas utilizó algún método anticonceptivo en su primera experiencia sexual y solo una de cada cinco adolescentes hizo uso de los servicios de salud para adolescentes (ENHOGAR 2018). A pesar de la existencia del Programa Nacional de Atención Integral a la Salud de las Adolescentes (PRONALISA), la disponibilidad de servicios de salud para las adolescentes sigue siendo limitada y de baja calidad. Además, el programa del Seguro Familiar de Salud podría incluir servicios de Salud

Sexual y Reproductiva (SSR) para niñas adolescentes. Una visita médica anual con fines preventivos por parte de los adolescentes también podría convertirse en una condición para acceder a programas de protección social como *Aprende o Avanza*. También se sugiere una educación sexual integral y apropiada para cada grupo de edad dentro del plan de estudios educativo respectivo. Las adolescentes de 15 a 19 años que nunca han estado embarazadas reportan una mayor exposición a los cursos de fisiología reproductiva impartidos en la escuela (81.3 por ciento) en comparación con las adolescentes que han estado embarazadas (67.8 por ciento). En República Dominicana se han implementado varios proyectos piloto que promueven habilidades para la vida y el acceso a conocimientos sobre SSR, incluyendo *Bebé Piénsalo Bien*, *Yo Decido Esperar* y *el Club de Chicas*. Evaluar la efectividad de estas iniciativas para su posible ampliación es deseable.

⁵ Si bien se ha avanzado en lograr que las adolescentes embarazadas puedan permanecer en la escuela, siguen vigentes algunos obstáculos, como la imposibilidad de continuar en la escuela si la adolescente se encuentra en una escuela politécnica, o el no reconocimiento de cursos realizados en la modalidad del arte, a menos que se hayan completado dos años de estudio, con la dificultad de completar las prácticas requeridas para completar el nivel intermedio.

2.3. BRECHAS SALARIALES Y PARTICIPACIÓN LABORAL



Las mujeres en la República Dominicana ganan menos que los hombres a lo largo de toda la distribución salarial, aunque la brecha es mayor entre las que ganan menos.

Un nuevo análisis a partir de la ENCFT (Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo) muestra que, en 2019, los ingresos de los hombres fueron en promedio un 14 por ciento más altos que los de las mujeres. Al controlar por el sesgo de selección de la muestra, la brecha salarial aumenta en un 12 % en promedio en toda la distribución de salarios, lo que puede interpretarse como que los hombres perciben un salario aproximadamente 27 % mayor que el de las mujeres. La magnitud de la brecha salarial de género aumenta aún más, al 30 por ciento en promedio, en el percentil 40 inferior de la distribución salarial. Las brechas salariales de género tienden a prevalecer en los sectores donde hay una mayor presencia relativa de trabajadoras, como hoteles, bares y restaurantes, manufactura y trabajo doméstico. Las brechas salariales además se acentúan por el hecho de que la gran mayoría de las mujeres tienen un ingreso laboral por debajo del salario mínimo establecido. Los niveles de salarios mínimos establecidos para las empresas de actividades de servicios y en zonas francas han sido sistemáticamente inferiores a los salarios ofrecidos por otro tipo de empleadores.

Las características o factores no observables explican la mayor parte de la diferencia salarial entre hombres y mujeres, particularmente entre los peor remunerados. Si bien las mujeres predominan en los sectores de baja remuneración, gran parte de lo que impulsa la diferencia de salarios son factores intangibles como la discriminación o antecedentes u obligaciones familiares y, por tanto, no asociados con la escolaridad o la experiencia, los cuales

inciden principalmente en la brecha entre los segmentos de la población de altos salarios.

La legislación sobre salarios mínimos requiere su revisión en los sectores donde hay una mayor presencia relativa de mujeres. En República Dominicana, las regulaciones del salario mínimo se diferencian por actividad económica. Existen salarios mínimos más bajos para actividades en las que las trabajadoras tienden a estar sobrerrepresentadas, como hoteles, bares y restaurantes y manufactura. Los niveles de salarios mínimos establecidos para las empresas que operan dentro de estas actividades han sido sistemáticamente inferiores a los establecidos en las empresas no sectorizadas (es decir, aquellas que realizan actividades distintas a las instaladas en zonas francas y en hoteles, bares y restaurantes) y, por lo tanto, deben ser nivelados entre ellos. Los ajustes en la escala salarial deben ser comunicados oportunamente y ser fácilmente observables para todos. El Ministerio de Trabajo debe exigir a todas las empresas e instituciones públicas la creación de mecanismos de quejas y reparación de agravios, además de la instalación de tableros públicos en cada empresa e institución con la escala de niveles de salarios mínimos y los datos de contacto para acceder a los servicios de defensoría proporcionados por el Ministerio de Trabajo.

La implementación efectiva del Convenio 189 de la OIT mediante el cumplimiento de una serie de resoluciones emitidas en 2022 para la formalización de las trabajadoras del hogar puede contribuir a eliminar la discriminación en los derechos laborales de las trabajadoras del servicio doméstico y reducir las brechas salariales de género. Las

trabajadoras domésticas se encuentran entre los grupos más vulnerables a la discriminación salarial. La gran mayoría de ellas tienen en efecto un ingreso laboral por debajo del salario mínimo establecido para las pequeñas empresas, lo que va en contra de los principios del Convenio 189 de la OIT ratificado por el Gobierno dominicano. El reciente proyecto para la formalización de los trabajadores domésticos a través de una serie de resoluciones emitidas es un paso crítico en la dirección correcta. Existe un debate en curso sobre si tales resoluciones deberían eventualmente incorporarse como modificaciones al código de trabajo y otras leyes identificadas por Batista (2018)⁶ para eliminar las prácticas discriminatorias en el empleo en el servicio doméstico, ya que la ratificación del convenio de la OIT ya tiene rango de Ley.⁷ Independientemente, el gobierno debe promover entre las trabajadoras del servicio doméstico y los empleadores la concientización y el conocimiento sobre la regulación recientemente aprobada que establece el salario mínimo y garantiza los derechos laborales para el sector del servicio doméstico.

Si bien la participación laboral femenina aumentó en los últimos años, esta tendencia se revirtió durante la pandemia de COVID-19; la presencia de niños en el hogar es uno de los factores más importantes para explicar la pérdida de empleo entre las mujeres históricamente y durante la pandemia. Desde 2009, la entrada de mujeres a la fuerza laboral en República Dominicana superó la participación de hombres, cerrando efectivamente la brecha existente. Sin embargo, el arribo de la pandemia provocó una fuerte caída en la participación laboral que afectó especialmente a las mujeres. En el segundo trimestre de 2020, la tasa de participación laboral femenina cayó alrededor de 8 puntos porcentuales, mientras que la participación masculina lo hizo en 5 puntos porcentuales. La presencia de niños en edad escolar en el hogar se asoció con un aumento de la pérdida de empleo entre las mujeres

en 7 puntos porcentuales: y ningún aumento en absoluto para los hombres. La asignación de actividades de cuidado dentro del hogar se encuentra lejos de ser equitativa en la República Dominicana, y el cierre de escuelas durante la pandemia exacerbó esta tendencia: 30 por ciento de las mujeres adultas en la Encuesta de Alta Frecuencia del Banco Mundial realizada a mediados de 2021 informaron que las actividades domésticas habían aumentado, y el 45 por ciento informó un aumento del tiempo dedicado al cuidado de los niños. Además, la mayoría de los trabajos informales que desempeñan las mujeres se encuentran en sectores que fueron duramente golpeados por la crisis, como hoteles, restaurantes y servicios domésticos.

La ampliación de la cobertura del Programa de Jornada Escolar Ampliada (JEE) y de los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) contribuiría a cubrir la necesidad que tienen las madres trabajadoras de recibir apoyo formal para atender los servicios de cuidado en el hogar. El programa JEE fue creado en 2014 para duplicar la jornada escolar en el nivel primario y secundario de 4 horas a 8 horas. Las evaluaciones de impacto del programa muestran un impacto positivo en la probabilidad de que las madres beneficiarias se incorporen al mercado laboral. A pesar de su éxito comprobado y de estar consagrado en la ley, existe una demanda insatisfecha para el programa JEE. El MINERD ha reconocido que se requiere la construcción de nuevos centros y aulas para materializar la universalización de la Política de Jornada Escolar Ampliada. Como parte de la creación del Sistema Nacional de Cuidado, el Gobierno dominicano ha iniciado recientemente un programa piloto de *Comunidades de Cuidado* para atender a menores, adultos mayores y personas con discapacidad dentro de hogares pobres y vulnerables, además de ampliar la oferta de apoyo para el cuidado de niños que ofrece el Instituto Nacional para la Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI) a través

⁶ Batista, M. (2018). *La República Dominicana y el Convenio 189: Ratificación, entrada en vigor y acciones pendientes. Perspectiva 03-18. Fundación Friedrich Ebert.*

⁷ En septiembre de 2022, el Gobierno dominicano estableció los mecanismos para la formalización de las trabajadoras del hogar y la implementación del Convenio 189 de la OIT sobre trabajo decente para las trabajadoras del hogar a través de las resoluciones No. 14-2022 del Ministerio del Trabajo, No. 551-08 del Consejo Nacional de la Seguridad Social y No. CNS-11-2022 de la Comisión Nacional de Salarios. Entre los derechos laborales que se reconocen en estas resoluciones se encuentran: salario mínimo, inscripción en la Tesorería de la Seguridad Social, definición de la jornada laboral, mejora de la cobertura del seguro familiar de salud, cobertura de riesgos laborales, pensiones de sobrevivencia e invalidez, así como un plan de inclusión en el programa de pensiones solidarias. Sin embargo, persisten diferencias en otros derechos laborales con respecto al resto de los trabajadores, ya que el trabajador doméstico no tendría derecho a preaviso ni a indemnización al término del contrato de trabajo.

de sus centros de atención diurna denominados CAIPIS. Los servicios que proveen los CAIPIS a los menores y sus familias incluyen programas socioeducativos, estimulación temprana, controles rutinarios de nutrición y salud, y la promoción de habilidades parentales adecuadas a través de talleres y visitas programadas al centro. Estas son iniciativas que también debe ser evaluadas.

Además, la educación y la formación técnica y vocacional pueden aumentar la empleabilidad de las mujeres. Para ello, es necesario incrementar la oferta de educación y formación técnica profesional que se ofrece a través del Ministerio de Educación y del Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP), que es la institución encargada de la formación técnico profesional en República Dominicana; y fortalecer el Programa de Educación Básica para Adultos y Secundaria a Distancia (PREPARA). Actualmente, los programas de secundaria convencionales reportan mejores resultados que PREPARA en indicadores clave de desempeño. A través de la coordinación entre PREPARA y Supérate, se podría ofrecer apoyo económico a madres adolescentes pobres para que puedan continuar sus estudios. También se podría desarrollar un currículo educativo como parte de PREPARA que incorpore contenidos relacionados con las habilidades blandas y la construcción de planes de vida, la toma de decisiones para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, la prevención del segundo embarazo, el fortalecimiento de la autoestima, y el

desarrollo de competencias laborales y digitales. Además, PREPARA debería buscar un convenio con el INFOTEP para brindar formación profesional a sus egresadas.

La informalidad fue el otro factor relevante que explicó la pérdida de empleo de las mujeres durante la pandemia de Covid-19 en 2020. **La formalidad podría incentivarse manteniendo y ampliando las cuotas bajo la Ley 488-08 y extendiendo el Régimen Contributivo Subsidiado (RCS) de la Seguridad Social a partir del proyecto piloto en curso para incorporar trabajadoras domésticas al sistema de seguridad social.** Bajo un régimen contributivo subsidiado los trabajadores (independientemente de su condición) pueden realizar aportes a la seguridad social y estos aportes son igualados por el Estado. En República Dominicana no se ha desarrollado el RCS. En consecuencia, las trabajadoras por cuenta propia no cuentan con protección de seguridad social, y aquellas trabajadoras que no califican para ser parte del Régimen Subsidiado de Seguridad Social no tienen protección contra riesgos laborales, vejez e invalidez, ni acceso a subsidios por licencia de maternidad. Un piloto para incorporar a las trabajadoras del hogar al RCS de la seguridad social es un paso en la dirección correcta, pero la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) necesita establecer una plataforma en línea amigable para afiliarse y realizar contribuciones. El proceso de inscripción bajo este piloto comenzó en diciembre de 2022.

