

## **Plan Nacional de Equidad de Género:**

### **Aprendizajes y Desafíos**

#### **Introducción**

En CONARE hemos estado elaborando algunos Lineamientos que sirvan de base para entender y orientar el proceso de reforma en la actual coyuntura. En dicho documento se percibe que “de un tiempo a esta parte el mundo contemporáneo se encuentra inmerso en un proceso de cambios rápidos y profundos, caracterizado por una impresionante revolución científico-tecnológica, una expansión sin precedentes de las comunicaciones y la irrupción de la llamada sociedad del conocimiento y la era de la información en un contexto globalizado.

Asimismo, que “esta globalización o mundialización ha afectado y afecta todos los ámbitos de la vida social: el económico, el político y el cultural. Se asiste así a lo que algunos estudiosos llaman cambios civilizatorios o epocales. Estos generan desafíos inéditos e imponen esfuerzos importantes dirigidos a convertir dichos cambios en oportunidades de crecimiento y desarrollo para países que, como la República Dominicana, tienen problemas seculares de subdesarrollo con la persistencia de asimetrías sociales inhumanas e indignantes.

Y que por ende se valora que “es en este marco en el que se debate a escala planetaria acerca de cuáles deben ser los caminos a construir para garantizar el progreso y la prosperidad de los pueblos. Esto así, porque, por un lado, el actual proceso globalizador ha cooperado en la profundización de las ya existentes diferencias sociales, ha propiciado una reproducción y ampliación de la pobreza en la mayoría de los países de la región latinoamericana y ha profundizado la fragmentación social.

Aunque dicho proceso ha traído aparejado paralelamente algunos avances muy especialmente en la comunicación, la tecnología, el fortalecimiento de respuestas desde el ámbito de las demandas sociales y culturales que fortalecen las instituciones democráticas y el Estado de derecho en diversos países.

“Por otro lado, sigue estableciendo el documento, se constata que los modelos y caminos planteados en el pasado reciente como alternativos -economías centralmente planificadas, las diversas formas de desarrollismo y autoritarismo latinoamericano, los modelos neoliberales- se han mostrado históricamente agotados. Así las cosas, cuestionadas las antiguas certezas, la incertidumbre se convierte en un rasgo fundamental del presente y su manejo, en una exigencia política de primer orden.

De modo que “desde el punto de vista de la cultura política, se presenta una significativa pérdida de credibilidad del sistema político y de la política como

actividad respetable y ordenada en la búsqueda del bien común, producto en gran parte de las promesas políticas incumplidas por parte de los actores políticos, la llamada crisis de representación, la corrupción, la falta de transparencia y la ineficiencia y burocratización de la administración pública.

Lo cual no lleva a una visión pesimista, pues se reconoce que “al mismo tiempo, se asiste en la región latinoamericana y caribeña a una reivindicación de la democracia como horizonte fundamental de la acción social y política producto de recientes y dolorosas experiencias históricas, que permitieron evidenciar la conveniencia de este régimen político y la construcción de una relación sustantiva con la misma, que la reclama como una forma de vida, como cultura superando una relación puramente instrumental y coyuntural con ella. Como parte de esta dinámica, se ha revalorizado el papel de la sociedad civil, los partidos y organizaciones políticas en su importancia y responsabilidad en la construcción de la democracia.

De donde se empieza a perfilar respuestas, ya que “esta situación novedosa desafía a toda la sociedad y la lanza a la búsqueda de respuestas sobre nuevas bases para la democracia, la equidad y la solidaridad. Este esfuerzo pasa inevitablemente por una recuperación de la confianza en las sociedades de la región, la dominicana en particular, sobre sus propias capacidades. Además por la disposición de sus diversos sectores sociales a participar de manera activa en un proceso en el cual, a través del diálogo y la concertación, el reconocimiento a la diversidad y la diferencia se pueda formular un proyecto incluyente y viable de sociedad.

De modo que es el que sirve de marco a todo el proceso de reforma ya que se entiende que “en este escenario cobra sentido la **necesidad de revisar y reformar el papel del Estado** de manera que éste se constituya en un instrumento de la sociedad para hacer posible una vida social humanamente digna en el marco de la nueva dinámica en la que se encuentra inmerso el mundo contemporáneo.

## **2. La Reforma del Estado en R. D.**

Algunas de las conclusiones que el CONARE ha sintetizado sobre los antecedentes y las características del proceso de reforma en nuestro país se perfilan en dichos lineamientos, ya que se parte de constatar de que nuestro país “ha oscilado en su historia política entre la dictadura y la democracia; siendo sólo desde las últimas décadas del siglo pasado que se mantiene la continuidad en la construcción democrática, lo cual explica, parcialmente, la debilidad de la cultura e institucionalidad democráticas de la sociedad dominicana, la persistencia de importantes y reconocidos rasgos autoritarios, y, al mismo tiempo, la presencia de una significativa aspiración social de más y mejor democracia”.

De modo que, a partir de lo anterior, “los desafíos y expectativas de reformar y

modernizar el Estado dominicano están vinculados fundamentalmente con la necesidad de avanzar en la creación de condiciones institucionales óptimas, que le permitan al país mantener un crecimiento sostenido con estabilidad macroeconómica, preservar la paz social y consolidar su democracia social y política.

“En este espíritu, la renovación del aparato institucional dominicano y de su ordenamiento jurídico, sólo puede ser la resultante de un esfuerzo de unidad nacional progresivo, indispensable y estratégico que requiere de la presencia activa de todos los sectores de la sociedad dominicana participando de manera comprometida en la discusión, búsqueda y construcción de soluciones concertadas a los problemas, a las exigencias y a las aspiraciones nacionales. Como ganancia, a este respecto, en los últimos tiempos, y con las dificultades propias de nuestro proceso político, la concertación social y los pactos políticos han tendido a convertirse en el medio preferente de resolución de los conflictos e impulsar las reformas y modernización del Estado en el ámbito latinoamericano.

“La República Dominicana asistió a sus primeros pasos de reforma al iniciar la década de los años 90s, cuando debió adoptar un programa de ajuste estructural, constituir comisiones de estudios para las áreas de salud y educación y acordar un nuevo código de trabajo, entre otras medidas. A partir del año 1996, el país cuenta con unos lineamientos estratégicos y con un órgano nacional de reforma y modernización del Estado, y se asiste a una diversidad de iniciativas y proyectos que introducen a la nación en la denominada “Segunda Ola” de reformas. Para muchos, en la actualidad, nos encontramos en la fase descendente, y, por tanto, de agotamiento, de esta "segunda ola" de la reforma y modernización del Estado.

”En este período, el Estado, en algunas de sus instituciones, ha adquirido mayor capacidad tecnológica; han sido iniciadas varias reformas de importancia estratégica, como en los ámbitos de la justicia, salud, educación, policía nacional; el sector financiero, tributario, entre otras. Aunque se verifican avances significativos, también se comprueban muchas desigualdades en los avances entre una y otra reforma, estancamiento en las fases de diseño y formulación, y solapamientos o duplicaciones. De manera especial, se observa la necesidad de profundizar en la coordinación y seguimiento de la reforma, como factor para incidir significativa y positivamente en los resultados.

En lo relativo a la equidad de género, en el país se han producido algunos avances significativos que apuntalan algunas políticas públicas dirigidas a fortalecer un conjunto de iniciativas orientadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Entre las transformaciones más relevantes sobresalen la creación de la Secretaría de Estado de la Mujer, la aprobación y aplicación de la Ley 24-97 y el decreto que crea las unidades de género en diferentes Secretaría de Estado y Direcciones Generales.

Una iniciativa de gran importancia en los últimos años ha sido la definición del Plan Nacional de Equidad Género, por sus alcances, por la metodología utilizada y por constituir la base de una visión integral de mediano plazo, dirigida a dar coherencia y fundamento al quehacer del Estado en términos de la definición de políticas públicas con perspectivas de género. Es en este sentido la política pública más relevante que se ha

emprendido, por lo que evaluar las estrategias y metodologías empleadas para su diseño resulta de fundamental importancia para extraer sus enseñanzas y aportes.

Las notas siguientes son apuntes orientados a apoyar el proceso que la Secretaría de Estado de la Mujer ha iniciado para una evaluación exhaustiva del mismo, el cual esperamos arroje luz para mejorar el accionar de todas aquellas entidades interesadas en que se implementen en el país efectivas políticas que promuevan la equidad de género en el quehacer del Estado dominicano.

### **Diseño del Plan Nacional de Equidad de Género (PLANEG): una experiencia exitosa**

El PLANEG es el resultado de un amplio y democrático proceso consultivo y de trabajo que se realizó entre enero de 1999 y marzo del 2000 con la participación sistemática y comprometida de decenas de instancias gubernamentales y no gubernamentales. Se propone como un instrumento de trabajo para promover la articulación y coordinación de esfuerzos intersectoriales dentro del Estado en la definición e implementación de políticas públicas con equidad de género.

Es un plan general a ser ejecutado en 5 años que define objetivos, indicadores, fuentes de verificación y lineamientos de acción en siete áreas: Economía, producción y empleo; Participación social y política; Educación; Salud y no violencia; Comunicación y cultura; Legislación; y Medio ambiente y desarrollo sostenible.

Se basa en los compromisos del Estado asumidos en las convenciones internacionales y conferencias mundiales en favor de las mujeres, como son la de Beijing (1995), Cairo (1994) y Belem do Pará (1994). También utilizó como insumos los planes de desarrollo nacionales existentes y la Plataforma Nacional elaborada a raíz de Beijing.

Desde el diseño mismo del PLANEG se partía del criterio de que su definición debía contar con la participación equitativa de hombres y mujeres, así como con el protagonismo esencial de una representación de las entidades estatales que pudiera incidir en la toma de decisiones. De ese modo se entendía desde un principio que esta debía ser una tarea que abarcara a funcionarios y técnicos de dichas instituciones.

El proceso de diseño del PLANEG implicó el desarrollo de estrategias de sensibilización a las autoridades gubernamentales de mayor rango, así como de sensibilización y capacitación en planificación de género a los/as representantes técnicos/as designados. Al concluirse, quedó instalada una Comisión de Seguimiento y Monitoreo al PLANEG coordinada por la SEM.

### **Debilidades detectadas**

Algunas de las debilidades que se detectaron en el proceso se relacionan con varios aspectos: con el tipo de participantes, con el alcance y profundidad de algunas de las propuestas, con las estrategias para su implantación.

En relación al primer aspecto, es preciso decir que aunque, como se apuntó más arriba, todo el diseño estuvo pensado para que funcionarios y funcionarios del Gobierno, conjuntamente con dirigentes de las organizaciones sociales se articularan en el proceso de definición del PLANEG. Sin embargo, es preciso que esto no siempre fue posible lograrlo pues en muchos casos las Secretarías de Estado y las Direcciones Generales enviaban representantes que muchas veces no tenían gran incidencia en las tomas de decisiones.

Asimismo, el desequilibrio entre hombres y mujeres era muy marcado pues la mayoría de instituciones, sean estatales o de la sociedad civil, enviaban predominantemente mujeres a representarlas. De modo que de aproximadamente 47 participantes fijos en el proceso, solo participaban 3 hombres. El resto eran mujeres, las mayorías de las cuales representaban a las organizaciones sociales. Esto tiene relación no con que el equipo organizador hiciera invitaciones sesgadas y exclusivas hacia las mujeres, sino con que el concepto predominante de género, que le atribuye una connotación de que lo reduce exclusivamente hacia el apoyo a la mujer, lo cual pesó de manera particular al momento de elegir a las personas que representarían a las instituciones.

Esto lógicamente no es fortuito y está relacionado con que el concepto irrumpe al ámbito de la definición de las políticas públicas como resultado esencial de la lucha por los derechos de la mujer que han realizado históricamente los grupos de mujeres, y el movimiento feminista en sentido general.

Otras de las debilidades detectadas están relacionadas con los contenidos, pues se detectaron algunos grandes temas que no fueron profundizados suficientemente desde una perspectiva de género, tal como es el caso de las políticas macroeconómicas, así como de reformas institucionales relevantes, tales como la Reforma Constitucional, las reformas de los partidos políticos, la reforma de la administración pública, todos los cuales han estado de manera prioritaria en la agenda de reforma del Estado.

Esta limitación está asociada con algunos de estos temas no han formado parte del movimiento de mujeres, o lo han sido de manera marginal porque se ha puesto énfasis especial a temas importantes como los derechos reproductivos, la violencia de género, entre otros. Esto ha devenido entonces en que no existan propuestas acabadas en reformas macroestructurales, como las mencionadas anteriormente.

Una última debilidad esencial en el proceso de definición del PLANEG ha sido la estrategia para su implementación, pues contribuyó a concitar condiciones objetivas y subjetivas para su aplicación, ya que la etapa de presentarlo al país se redujo a la puesta en circulación del libro con sus contenidos y no hubo posibilidad de propiciar un gran movimiento de difusión, sensibilización y promoción que permitiera el respaldo para su aplicación como política pública.

Las razones de esta debilidad tiene que ver con las debilidades antes mencionadas, pero de manera especial tiene que ver con la coyuntura en que fue definido dicho Plan. Es decir, se le hizo entrega al país en medio de una transición política, lo cual no permitió concentrar el proceso para su debida promoción y negociación con las nuevas autoridades que asumieron la dirección del Estado en agosto del 2000.

Por demás el momento no favoreció su aplicación porque es parte de la cultura política nuestra el que los gobiernos den continuidad a las políticas públicas definidas durante la gestión anterior por entender que no le proporciona valor agregado a su gestión. Esto, por supuesto, es uno de los grandes retos y debilidad que tiene el sistema político dominicano.

### **Fortalezas del proceso**

Las fortalezas más relevantes de este proceso fueron el carácter abierto y participativo fruto de la metodología utilizada, la posibilidad de establecer una diálogo transparente entre representantes de organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil y el abordaje con carácter integral de la problemática de género .

Una fortaleza fundamental de este proceso fue la participación de los diversos sectores organizados de la sociedad. Esto fue sumamente importante, pues generalmente ha existido desconfianza hacia los organismos del gobierno, pues existe la percepción en importante segmentos de los movimientos sociales de que se les puede conducir hacia una manipulación politiquera. En este orden, dada la convocatoria tan diversa y amplia, la mayoría de los / as participantes tenía la certidumbre de que no se iban a manipular los resultados del proceso. En este orden hay que reconocer también, que un factor que favoreció esa acogida por parte de las organizaciones sociales estuvo relacionada con el respaldo esencial que ofrecía el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a todo el proceso de la definición del PLANEG, ya que diseño formó parte de un proyecto apoyado por esta entidad internacional.

En relación al diálogo estado / sociedad civil, este ha sido un paso más en el proceso en que gradualmente la sociedad dominicana ha ido avanzado, pues en diversos ámbitos del quehacer político y social las organizaciones sociales y el estado afrontan sinérgicamente los grandes temas que forman parte de nuestra agenda pública. Esta cultura de diálogo entendemos importante afianzarla pues es la base de fortalecer el capital social en el país y con ello fortalecer la institucionalidad democrática.

Una de las fortalezas del diseño de este proceso fue que permitió una mirada integral al tema de género en el diseño de las políticas públicas, lo cual facilitó a cada actor y actora participante descubrir sus limitaciones y potencialidades. Asimismo, este tipo de abordaje nos puso en condiciones de superar algunas visiones parciales y limitadas de las políticas públicas con perspectivas de género, tanto desde el Estado como desde las organizaciones sociales.

### **Aprendizajes, Retos y Desafíos**

En sentido más general, es importante sintetizar la visión que tiene la SEM sobre como lograr la transversalización de género en el Estado dominicano. En este sentido parte de que los desafíos más relevantes son:

- Insuficiente comprensión de las altas instancias del Estado acerca del significado e implicaciones de la inequidad de género.
- Limitaciones técnicas y presupuestarias en las estructuras y mecanismos para el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos que promuevan la

equidad de género.

- Son insuficientes los datos e investigaciones sobre la inequidad de género que fundamenten y orienten la formulación de las políticas, programas y proyectos.
- Debilidad de los mecanismos de participación de la sociedad civil en general y el movimiento de mujeres en particular en la toma de decisiones sobre las políticas, programas y proyectos a favor de la equidad de género.

Para afrontarlos, la SEM debe implementar las siguientes estrategias:

Fortalecer técnica y financieramente los mecanismos, instrumentos y programas estatales que asumen la equidad de género como un eje transversal, son responsables de aplicar las leyes pro-equidad o que atienden problemas específicos de la mujer.

Fortalecer los mecanismos de monitoreo de las políticas sobre equidad de género y de los acuerdos internacionales sobre la mujer, propiciando la participación de la sociedad civil y el movimiento de mujeres en particular.

Continuar impulsando acciones tendentes a elevar la participación política de la mujer en todos los espacios y mecanismos de poder, y en particular, promover la efectiva aplicación de la Ley de cuota del 33% en puestos electivos y de participación de la mujer en los gobiernos locales.

Apoyar a acciones sistemáticas de sensibilización sobre las causas y consecuencias de la inequidad de género dirigidas a los sectores de poder político y formadores de opinión en el Estado y la sociedad civil.

Promover el incremento del gasto público social en áreas prioritarias, pero particularmente en renglones presupuestarios que aseguren un impacto en las condiciones de vida de las mujeres, y sobre todo las más vulnerables tales como mujeres migrantes, jefas de hogar, trabajadoras del sector informal, trabajadoras sexuales, mujeres rurales y trabajadoras domésticas, entre otras.

Promover la investigación cualitativa y cuantitativa de campo que permita profundizar el análisis de la inequidad de género y establecer un sistema de indicadores de género como base para la preparación de planes y programas sectoriales, así como para evaluar el impacto diferenciado por sexo de las políticas sociales y económicas.

Concluye recomendando “el fortalecimiento institucional de la Secretaría de Estado de la Mujer. Si nuestro mecanismo nacional avanza en ese sentido, se maximizará su capacidad técnica y política para la ejecución y coordinación de políticas públicas con perspectiva de género”.

Finalmente, para concluir esta ponencia es importante que el esfuerzo logrado para llegar a la definición del PLAMEG no debería quedarse como un esfuerzo del pasado, sino que es preciso retomar sus contenidos básicos, así como sus estrategias y metodologías, y convertirlos en lineamientos para mejorar las políticas públicas desde una perspectiva de género en República Dominicana.

Algunos de los aprendizajes, retos y desafíos del diseño e implementación del PLANEG podemos sintetizarlo del modo siguiente:

-Para elaborar políticas públicas con perspectivas de género es preciso crear las condiciones para que los actores y actoras institucionales integren una visión de género que les permita no segregar del tema a los hombres.

-Con los organismos públicos es preciso propiciar la creación de condiciones para que sean funcionarios y funcionarias con poder de toma de decisión quienes participen en todo el diseño de dichas políticas

-Es de mucha relevancia promover educación, análisis y reflexiones sobre la importancia de que los grandes temas nacionales se aborden también desde una perspectiva de género.

-Es de mucha utilidad que en el diseño de políticas públicas con perspectivas de género se estimule la participación de hombres y mujeres en el proceso, vía la elección de dos delegados (hombre y mujer).

-Para garantizar la aplicación del PLANEG, además de revisarlo y actualizarlo, debería hacerse un esfuerzo de divulgación y de capacitación sobre sus contenidos, así como intensificar los trabajos de creación de las unidades de género en las diferentes instancias del Estado.

-Debería procurarse la creación de un Consejo u Observatorio de la sociedad, compuesto por personas notables y reconocidas por sus sensibilidad frente al tema que garantice el seguimiento y monitoreo a su aplicación.