

# Respuesta de Protección Social a la Crisis de Covid-19 en la República Dominicana

Nota de política del Banco Mundial  
Enero 2021



Asociación Internacional de Fomento  
Práctica Global de Macroeconomía, Comercio e Inversión  
Región de Latinoamérica y el Caribe

© 2021 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington, DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Todos los derechos reservados

La presente obra es producto del personal del Banco Mundial y fue publicada originalmente en inglés en el 2021, con el título Social Protection Response to the Covid-19 Crisis in the Dominican Republic. Las opiniones, las interpretaciones y las conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. 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 ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo aquí contenido constituirá ni podrá considerarse una limitación ni una renuncia de los privilegios y las inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están reservados específicamente.

### **Derechos y Permisos**

El material de este trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial fomenta la difusión de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, en su totalidad o en parte, con fines no comerciales, siempre que se dé la atribución completa a este trabajo.

Atribución - La obra debe citarse de la siguiente manera: "Banco Mundial. 2021. Respuesta de Protección Social a la Crisis de Covid-19 en la República Dominicana. © Banco Mundial".

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

**Coordinación editorial:** Alejandra De La Paz y Johannes Herderschee.

**Diseño:** Davidaniel Santos (Dávido Cúbico).

**Traducción al castellano:** Juan Carlos Liceaga.

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**AÑO FISCAL DEL GOBIERNO**

*1 de enero - 31 de diciembre*

**EQUIVALENCIAS MONETARIAS**

Unidad monetaria: peso dominicano (RD\$)

(Tipo de cambio vigente al 20/5/2020)

US\$1.00 = RD\$55.45



## Tabla de contenidos

<b>Abreviaturas y acrónimos</b>	<b>vii</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>ix</b>
<b>Introducción</b>	<b>xi</b>
<b>I. La economía dominicana durante la pandemia de COVID-19</b>	<b>1</b>
<b>II. Análisis de los tres principales programas de respuesta de las redes de seguridad social: QEC, FASE, y PA'TI</b>	<b>7</b>
II.1 Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) . . . . .	8
II.2 Quédate en Casa (QEC) . . . . .	11
II.3 Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA'TI) . . . . .	17
<b>III. Gasto en protección social y mitigación de la pobreza de los tres programas de transferencias monetarias de emergencia</b>	<b>21</b>
<b>IV. Lecciones aprendidas</b>	<b>23</b>
IV.1 Agilidad y flexibilidad del gobierno en la respuesta a la pandemia . . . . .	23
IV.2 Lagunas en la cobertura y poblaciones insuficientemente atendidas . . . . .	24
IV.3 La pandemia subrayó la necesidad de un sistema de protección social adaptativa . . . . .	25
IV.4 Sinergias en la utilización de la capacidad existente . . . . .	27
IV.5 Necesidad de una estrategia de salida . . . . .	27
<b>Bibliografía</b>	<b>29</b>
<b>Apéndice</b>	<b>31</b>
ANEXO I: Implementación del Programa Quédate en Casa (QEC) . . . . .	32
ANEXO II: Implementación del Programa Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) . . . . .	37
ANEXO III: Implementación del Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA'TI) . . . . .	41

## Lista de figuras

Figura 1.	Tasa de crecimiento interanual del Índice Mensual de Actividad Económica, enero-septiembre de 2020 con respecto a enero-septiembre de 2019	2
Figura 2.	Número de trabajadores que contribuyen al sistema de seguridad social por tamaño de la empresa, abril de 2019 a septiembre de 2020	2

## Lista de tablas

Tabla 1.	Número de trabajadores activos que contribuyen al sistema de seguridad social por tamaño de la empresa, de marzo a julio de 2020	3
Tabla 2.	Tendencias del empleo durante la pandemia, 1er trimestre – 2do trimestre de 2020	5
Tabla 3.	Población que vive en la pobreza monetaria y estructural	8
Tabla 4.	Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE)	10
Tabla 5.	Quédate en Casa (QEC)	14
Tabla 6.	Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA'TI)	18
Tabla 7.	Gasto presupuestado vs. gasto ejecutado en protección social relacionado con el COVID-19, abril-diciembre de 2020	22

## Abreviaturas y acrónimos

ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
APP	Asociación público-privada
BANRESERVAS	Banco de Reservas de la República Dominicana
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
ENCFT	Encuesta Nacional Continua de la Fuerza de Trabajo
FASE	Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado
GCPS	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
ICV	Índice de calidad de vida
IDOPPRIL	Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MH	Ministerio de Hacienda
MICM	Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMEs
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
PA'TI	Programa de Asistencia al Trabajador Independiente
PASP	Plan de Asistencia Social de la Presidencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PQVCD	Personas que viven con discapacidades
PQVCV	Personas que viven con el VIH
PSA	Protección social adaptativa
QEC	Quédate en Casa
RAS	Red de Abastecimiento Social
RD	República Dominicana
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SIUBEN	Sistema Único de Identificación de Beneficiarios
TMC	Transferencias monetarias condicionadas
TSS	Tesorería de la Seguridad Social

**Vicepresidente:** Carlos Felipe Jaramillo

**Director de País:** Michel Kerf

**Director de Práctica Global:** Marcello Estevão

**Gerente de Sector:** Jorge Thompson Araujo y Pablo Gottret

**Líder del Equipo de Trabajo:** Johannes Herderschee y Miriam Montenegro

# Agradecimientos

La presente nota de política forma parte de un diálogo permanente entre el personal del Banco Mundial y los Ministerios de Hacienda y de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana. La nota de política apoya tanto el análisis presentado en la serie titulada Revisión del Gasto Público (RGP) como el seguimiento de la implementación del Préstamo para el Desarrollo de la Política de Apoyo a la Respuesta a la Crisis de COVID-19 de la República Dominicana (P174145).

En el Ministerio de Hacienda, la tarea fue dirigida hasta septiembre de 2020 por el Sr. José Luis Actis, Asesor del Ministro y desde el 1º de octubre de 2020 por el Sr. Gian Lucas Marra, Asesor del Ministro, con el apoyo de Paola María Vargas Antigua, Coordinadora, y Camila Hernández Villamán, Economista. En el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, la tarea fue dirigida por Martín Franco, en ese momento Coordinador de UAAES, y Paula Salvador, Coordinadora de Proyectos del Grupo del Banco Mundial. Se invitó a expertos de los ministerios del sector a colaborar con el equipo del Banco Mundial en la preparación de cada capítulo. A petición del Gobierno de la República Dominicana, la Agencia Francesa de Desarrollo (*Agence Française de Développement*, AFD) brindó apoyo financiero a este proyecto. La Directora de la AFD, Sandra Kassab, desempeñó un papel decisivo en la preparación del análisis. Eleonore Pocy, Oficial de País a cargo de la República Dominicana y Martinica, Gwenola Pellen, Oficial de Adquisiciones, en París, y Lucas Giménez, Oficial de Proyecto, en Santo Domingo, brindaron valiosas contribuciones.

Esta RGP fue preparada por un equipo interdisciplinario dirigido por personal del Banco Mundial. Johannes (Han) Herderschee (Economista Senior de País) coordinó al equipo en estrecha colaboración con Craig Kullmann (Especialista Senior en Suministro de Agua y Saneamiento, SLCWA), Miriam Montenegro (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), James Sampi Bravo (Economista, ELCMU), Anjali Shahani (Oficial de Operaciones, LCC3C) y Carmen Amaro (Oficial de Operaciones, LCCDO). El Equipo de Protección Social estuvo dirigido por Miriam Montenegro (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP) e integrado por María Concepción Steta (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), Magdalena Lizardo (Consultora, ELCMU), Julián Valdés (Consultor, ELCMU), José Pellerano (Consultor, ELCMU), Daniel de la Rosa (Consultor, ELCMU), y Lisselotte Gálvez (Consultora, ELCMU). El equipo se benefició de la orientación y el asesoramiento proporcionados por Jorge Araujo (Gerente, MTI), Rita Cestti (Gerente de Práctica, SLCWA), y Pablo Gottret (Gerente de Práctica, HLCSP). El equipo también desea agradecer la valiosa orientación y los comentarios generales proporcionados por Tahseen Sayed Khan (Directora de País para el Caribe), Michel Kerf (Director para Centroamérica y la República Dominicana), Alessandro Legrottaglie (Director de País hasta el 30 de junio de 2020), Alexandria Valerio (Directora de País desde el 1º de julio de 2020), Abha Prasad (Líder de Programa), Timothy Johnston (Líder de Programa) y Vickram Cuttaree (Líder de Programa). Ricardo Habalian (Oficial de Operaciones, LCC3C) preparó el primer borrador del Resumen Ejecutivo. Juan Carlos Parra Osorio (Economista Senior, ELCPV, hasta el 30 de junio de 2020) y Alejandro De la Fuente (Economista Senior, ELCPV, desde el 1º de julio de 2020) asesoraron sobre cuestiones de pobreza y en el análisis de impacto del gasto. Asimismo, el equipo agradece sinceramente a los colegas que contribuyeron en las diversas etapas del análisis, incluidos: Aline Coudouel (Economista Principal, HSASP), Mark Charles Dorfman (Economista Senior, HEASP), Henri Fortin (Especialista Principal en Gestión Financiera, EA2G2), Chris Heymans (Especialista Senior en Agua y Saneamiento, SAFW3), Phil Keefer (Asesor Económico Principal, BID), Guillermo Javier Vuletin (Economista Senior, LCRCE) y el profesor Thierry Madies (Universidad de Friburgo).

El equipo también quiere agradecer a Sean Lothrop (Consultor) y a Oscar Parlback (Consultor) por su valiosa ayuda en la revisión de los borradores y la edición de la RGP. Sylvaine Cussac (consultora) le dio formato al texto de esta versión y la compañía Davidaniel Santos @Davidocubico llevó a cabo el diseño y diagramación del reporte. Alejandra De La Paz coordinó la diseminación del reporte. Giselle Velásquez (Asistente de Programa, ELCMU) apoyó enormemente este trabajo facilitando de manera incansable los procesos administrativos. María Hermann (Asistente Ejecutiva en la oficina del Banco Mundial en Santo Domingo) y Samahara Hernández Angulo (Asistente de Equipo en la oficina de Santo Domingo) apoyaron las numerosas rondas de consultas de las misiones visitantes. La traducción en español fue preparada por Juan Carlos Liceaga.

La presente nota de política titulada “Respuesta de protección social a la crisis de COVID-19 en la República Dominicana” fue preparada por un equipo dirigido por Miriam Montenegro (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP) e integrado por María Concepción Steta Gándara (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), Magdalena Lizardo (Consultora, ELCMU), Pamela Suero (Consultora, ELCMU) y Úrsula Milagros Martínez Angulo (Consultora, HLCSP). El equipo desea agradecer a Rosa Suárez, en su momento Directora del Gabinete Social, a Héctor Medina, en su momento Director de PROSOLI, a Matilde Chávez, en su momento Directora del SIUBEN y a Julissa Holguín, en su momento Jefa de la Unidad de Políticas del Gabinete Social. El equipo también agradece los comentarios de la revisión por pares efectuada por Miriam Müller (Científica Social, ELCPV) y Timothy Johnston (Líder de Programa, HLCDR).

# Introducción

**E**l Gobierno de la República Dominicana (RD) adoptó una serie de medidas económicas y sociales para proteger a los hogares y a las empresas y evitar la pérdida de empleos como respuesta a la crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19. En marzo de 2020, el gobierno de la RD declaró el estado de emergencia para evitar la propagación del virus. Los esfuerzos de contención incluyeron el cierre temporal de la mayoría de los negocios y restricciones generalizadas a los viajes y la movilidad. Al 16 de octubre de 2020, la RD registró 120,450 casos de COVID-19 y 2,192 muertes relacionadas. La crisis afectó negativamente el empleo, los ingresos laborales, la pobreza y la vulnerabilidad. El gobierno de la RD amplió los programas de protección social existentes y creó nuevos programas sociales para proteger a los pobres y vulnerables en un esfuerzo por responder a la crisis.

**Las políticas y programas de protección social se han utilizado a nivel mundial como mecanismos eficaces para responder a la crisis económica debida a la pandemia de COVID-19.** Al 11 de diciembre, un total de 215 países o territorios han planeado o implementado 1,414 medidas de protección social. La asistencia social representa la mayor parte, o el 62 por ciento, de las respuestas mundiales, y las transferencias monetarias se han convertido en la forma de asistencia social más utilizada (53 por ciento del total de la asistencia social). El seguro social

representa el 24 por ciento y los mercados de trabajo el 14 por ciento de las medidas globales de protección social.<sup>1</sup>

**Esta nota de política tiene por objeto documentar y analizar el diseño y la implementación de los tres principales programas de transferencias monetarias que el gobierno utilizó para proteger a los hogares y los trabajadores afectados por la crisis de COVID-19.** Los programas que forman parte del alcance de esta nota son: 1) Quédate en Casa (QEC), 2) el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), y 3) el Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA' TI). El análisis de estos programas se basa en una revisión de documentos administrativos y legales, información de los medios de comunicación, informes de los programas y reglas operacionales. La nota de política está organizada de la siguiente manera: primero, proporciona una visión general del impacto del COVID-19 en la economía e identifica a la población potencialmente afectada. Después, proporciona una descripción del diseño y la implementación de los tres programas de protección social y sus gastos. Por último, se examinan las lecciones aprendidas, incluidos los desafíos y oportunidades para mejorar las políticas de protección social sobre la base de un marco de protección social adaptativa (PSA). Además, en los anexos se describen los detalles operacionales de los programas.

<sup>1</sup> Gentilini et al. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*.

### Mensajes clave y recomendaciones principales

- **Un sistema de protección social bien establecido permitió al gobierno de la RD abordar rápidamente el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19.** El hecho de contar con un sistema de protección social con sistemas consolidados de prestación de servicios proporcionó el entorno adecuado para la implementación de tres programas innovadores de transferencias monetarias de emergencia que alcanzaron los niveles de cobertura adecuados de los hogares pobres y vulnerables. La cobertura de los pobres fue más apropiada que la cobertura de grupos vulnerables específicos, ya que el sistema de protección social no contributiva fue diseñado para apoyar la pobreza estructural y no la pobreza transitoria, mientras que el sistema contributivo no cubre a los trabajadores informales. Sin embargo, a pesar de los desafíos estructurales para llegar a ciertos grupos vulnerables como los trabajadores formales de bajos ingresos, los trabajadores independientes y los trabajadores informales vulnerables, el gobierno de la RD hizo grandes esfuerzos y logró resultados sustanciales con los programas QEC, FASE y PA 'TI.
- **Un sistema de PSA que pueda expandirse eficazmente en tiempos de crisis proporcionaría una mejor vía para responder a crisis futuras.** La pandemia puso de relieve la necesidad imperiosa de un sistema de PSA que ayude de manera más efectiva a los hogares y las personas a adaptarse, prepararse, hacer frente y recuperarse de los efectos de las crisis. Para ser más adaptativo, el sistema de protección social de la RD debe establecer:
  - **A nivel político:** Arreglos institucionales específicos de PSA, apoyados por políticas y legislación.
  - **A nivel operacional:** Procesos operacionales claramente definidos para el desarrollo de manuales de operaciones, protocolos, directrices y procedimientos para nuevos programas o componentes para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia.
  - **A nivel del sistema de entrega:** El sistema de protección social de la RD cuenta con sistemas de entrega bien establecidos para sus programas de transferencias monetarias. Sin embargo, debe ser más flexible para responder adecuadamente a las crisis. Algunos de los desafíos son:
    - **Identificación del beneficiario:** El SIUBEN debe evolucionar hacia un registro nacional con cobertura universal, mayor flexibilidad y capacidad de identificar todo tipo de vulnerabilidades para permitir a los responsables de la formulación de políticas adoptar políticas de protección social eficaces en respuesta a la pandemia y a otras situaciones de emergencia.
    - **Sistema de pago:** El sistema de pago de ADESS debe proporcionar suficientes opciones y flexibilidad para cambiar o ajustar los mecanismos de entrega de beneficios en tiempos de crisis.
    - **Monitoreo y evaluación:** Es necesario fortalecer la capacidad del gobierno para monitorear la situación de los beneficiarios y de las poblaciones desatendidas a fin de poder responder rápidamente a sus necesidades cambiantes.
- **Los arreglos de coordinación son un componente clave para la respuesta a las crisis.** El plan de respuesta de emergencia ante la pandemia demostró que la coordinación intersectorial e interinstitucional es posible para atender eficazmente las necesidades de los más vulnerables. Es necesario institucionalizar y fortalecer aún más esos arreglos.
- **El gobierno de la RD necesita desarrollar un plan para pasar de la respuesta de emergencia a la recuperación económica.** Existe un gran potencial para utilizar las redes de protección social del país en la fase de recuperación económica de la pandemia. El gobierno de la RD debe desarrollar una estrategia de transición de la respuesta de emergencia a la recuperación económica. La estrategia de transición debe tener en cuenta: 1) las estimaciones de la recuperación económica mundial; 2) la eliminación gradual de los tres principales programas de transferencias monetarias de emergencia; 3) las principales lecciones aprendidas de la respuesta de emergencia; 4) la capacidad local; 5) los vínculos entre la protección social y las políticas y programas de inclusión económica.



# La economía dominicana durante la pandemia de COVID-19

**L**a respuesta de emergencia a la crisis de COVID-19 impuso severas restricciones a la movilidad de personas y empresas. El 19 de marzo de 2020, el gobierno de la República Dominicana (RD) declaró el estado de emergencia en todo el país. Debido a la gravedad de la crisis, el estado de emergencia se prorrogó en seis ocasiones hasta que se levantó temporalmente (solo 20 días) en junio. Sin embargo, el 20 de julio, el gobierno restableció el estado de emergencia hasta el 18 de octubre. Las restricciones a la movilidad en virtud de la extensión de octubre fueron menos severas que las adoptadas al comienzo de la pandemia cuando el gobierno inició el plan de eliminación gradual. El gobierno ha extendido el estado de emergencia por 45 días más hasta el 2 de diciembre.

**Las restricciones a la movilidad implican fuertes contracciones del PIB.** En el primer semestre de 2020, la economía dominicana se contrajo 8.5 por ciento en comparación con el mismo período en 2019. Estas fuertes contracciones no tienen precedentes en la historia económica reciente del país (Figura 1). La caída causada por el COVID-19 es peor que la contracción económica durante la crisis bancaria de 2003 (-1.3 por ciento) y la contracción económica durante la gran recesión de 2008 (-2.4 por ciento). La crisis fue más grave en abril de 2020 y, en menor medida, en mayo de 2020, en comparación con el mismo período en 2019. Entre enero y mayo de 2020, los sectores

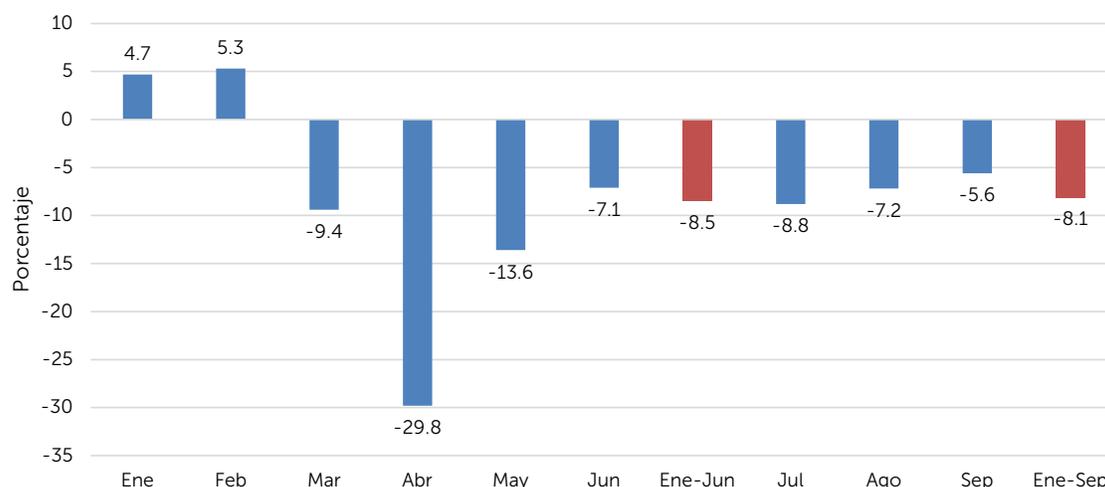
más afectados, en términos de contracción del valor agregado real, fueron el de hoteles, bares y restaurantes (-42.6 por ciento); construcción (-23.2 por ciento); minería (-16.3 por ciento); otros servicios (-11.7 por ciento); transporte y almacenamiento (-11.0 por ciento); zonas francas (-9.8 por ciento) y manufactura local (-7.8 por ciento).<sup>2</sup> A finales de mayo, el gobierno comenzó a reducir el encierro, permitiendo a algunas empresas reanudar parcial y progresivamente sus operaciones. Como resultado, la actividad económica se recuperó parcialmente a partir de junio. Sin embargo, sectores clave como el turismo siguen operando con una capacidad muy baja.<sup>3</sup> El alcance de cualquier recuperación posterior de la producción dependerá de la efectividad de las medidas de política adoptadas para apoyar a los trabajadores y a las empresas durante la recesión y del grado en el que se recupere la confianza.

**La crisis de COVID-19 está teniendo un impacto significativo en el empleo.** Información de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) muestra que en abril y mayo el número de trabajadores activos que cotizan en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) se redujo en 532,342 trabajadores, lo que representa una pérdida del 23.7 por ciento del empleo formal (Figura 2). La recuperación económica parcial en junio y julio ayudó a recuperar el 50 por ciento de los empleos perdidos en el sector formal en abril y mayo. En julio de 2020, 1,984,078 trabajadores

<sup>2</sup> DIGEPRES (2020). Informe de medio término de la ejecución presupuestaria 2020. Página 15.

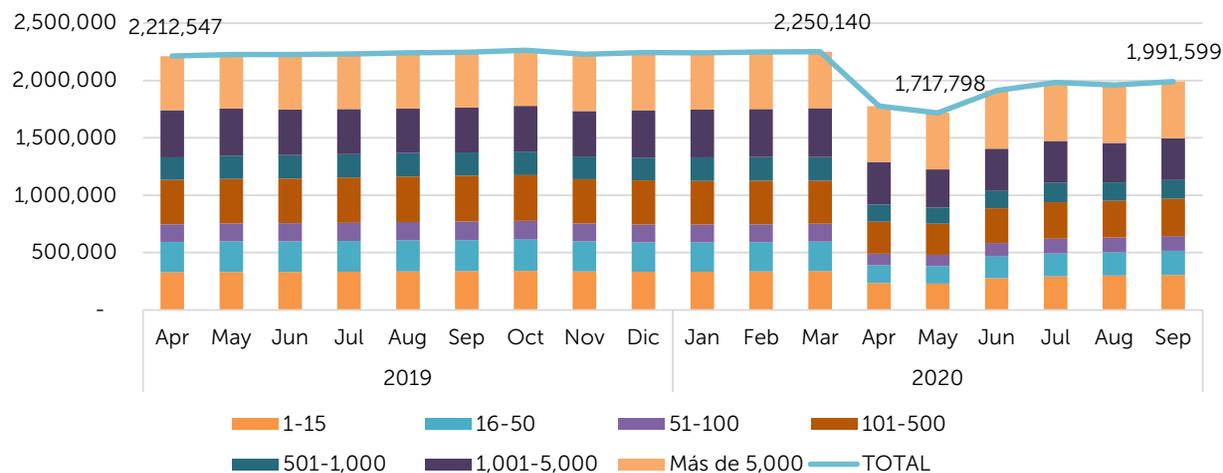
<sup>3</sup> El 26 de agosto, el Ministro de Turismo, David Collado, informó que los hoteles tenían un promedio de ocupación del 5 por ciento del total de habitaciones disponibles. <https://eldia.com.do/ocupacion-hoteleria-en-el-pais-ronda-el-5-informa-david-collado/>.

**Figura 1. Tasa de crecimiento interanual del Índice Mensual de Actividad Económica, enero-septiembre de 2020 con respecto a enero-septiembre de 2019**



Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos del Banco Central de la RD.

**Figura 2. Número de trabajadores que contribuyen al sistema de seguridad social por tamaño de la empresa, abril de 2019 a septiembre de 2020**



Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos de la TSS.

estaban empleados formalmente, un 11.8 por ciento menos que en marzo de 2020. La creación de empleo en el sector formal para el período agosto-septiembre fue modesta (7,521 empleos adicionales).

**Si bien la contracción del empleo formal afectó a empresas de todos los tamaños, las empresas más pequeñas se han visto particularmente afectadas.** En el período marzo-mayo de 2020, el empleo formal –medido como el número de trabajadores que contribuyen a la seguridad social– cayó en un 40 por ciento en el caso de las pequeñas empresas (16-50 trabajadores), un porcentaje mucho ma-

yor en comparación con las grandes empresas (más de 500 trabajadores), en las que el empleo formal cayó en un 13.8 por ciento (Tabla 1). Dado que las grandes empresas representan el 50 por ciento o más de los empleos formales, el 52 por ciento de la caída en el total del empleo formal durante la pandemia se debió a la pérdida de puestos de trabajo en empresas muy grandes (29 por ciento en empresas con más de 500 trabajadores) y en grandes empresas (22 por ciento en empresas con 101-500 trabajadores). En contraste, el 38.5 por ciento de la caída del empleo formal provino de las microempresas (17.0 por ciento) y las pequeñas empresas (21.5 por ciento) entre marzo y julio de 2020.

**Tabla 1. Número de trabajadores activos que contribuyen al sistema de seguridad social por tamaño de la empresa, de marzo a julio de 2020**

Período	Tamaño de la empresa por número de trabajadores					TOTAL
	1-15	16-50	51-100	101-500	>500	
<b>Número de trabajadores</b>						
Marzo	339,268	257,707	153,911	376,839	1,122,415	2,250,140
Mayo	230,077	153,009	96,667	270,637	967,408	1,717,798
Julio	294,022	200,537	126,459	317,905	1,045,155	1,984,078
<b>Distribución porcentual</b>						
Marzo	15.1	11.5	6.8	16.7	49.9	100.0
Mayo	13.4	8.9	5.6	15.8	56.3	100.0
Julio	14.8	10.1	6.4	16.0	52.7	100.0
<b>Variación absoluta</b>						
Marzo-mayo	-109,191	-104,698	-57,244	-106,202	-155,007	-532,342
Mayo-julio	63,945	47,528	29,792	47,268	77,747	266,280
Marzo-julio	-45,246	-57,170	-27,452	-58,934	-77,260	-266,062
<b>Variación relativa (%)</b>						
Marzo-mayo	-32.2	-40.6	-37.2	-28.2	-13.8	-23.7
Mayo-julio	27.8	31.1	30.8	17.5	8.0	15.5
Marzo-julio	-13.3	-22.2	-17.8	-15.6	-6.9	-11.8
<b>Incidencia de la variación relativa</b>						
Marzo-mayo	-4.9	-4.7	-2.5	-4.7	-6.9	-23.7
Mayo-julio	3.7	2.8	1.7	2.8	4.5	15.5
Marzo-julio	-2.0	-2.5	-1.2	-2.6	-3.4	-11.8
<b>Distribución porcentual de la incidencia en la variación relativa</b>						
Marzo-mayo	20.5	19.7	10.8	19.9	29.1	100.0
Mayo-julio	24.0	17.8	11.2	17.8	29.2	100.0
Marzo-julio	17.0	21.5	10.3	22.2	29.0	100.0

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la TSS.

**Entre marzo y junio, 359,180 trabajadores formales e informales perdieron sus empleos, lo que representa una contracción de -7.8 por ciento en comparación con el período enero-marzo de 2020 (Tabla 2).** La contracción del empleo fue mayor en el sector informal (-10.0 por ciento) que en el sector formal (-5.1 por ciento). Un análisis de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) muestra que los trabajadores asalariados representaron aproximadamente el 52 por ciento de todos los trabajadores que perdieron su empleo, y el 49.5 por ciento

de estos trabajadores estaban empleados en el sector formal. En contraste, los trabajadores independientes representaron el 14.3 por ciento de todos los trabajadores que perdieron su empleo en el mismo período. Mientras que el autoempleo formal aumentó en 12,734 trabajadores, el autoempleo informal se contrajo en 64,234 trabajadores. El empleo doméstico también se redujo significativamente en 70,460 trabajadores, de los cuales el 98.2 por ciento eran trabajadores informales.

Según la ENCFT, durante el período abril-junio, la tasa de participación disminuyó en 6.7 por ciento en comparación con la situación en enero-marzo, lo que implica que 497,442 personas salieron de la población económicamente activa abierta.<sup>4</sup> Aunque la tasa de desempleo abierto disminuyó del 5.7 por ciento en el primer trimestre de 2020 al 3.7 por ciento en el segundo trimestre, hubo un aumento significativo (3 puntos porcentuales) en la fuerza laboral desempleada y potencial<sup>5</sup> durante los primeros tres meses de la pandemia.

**La crisis económica debida a la pandemia de COVID-19 ha aumentado la pobreza y la vulnerabilidad en la RD.** El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) estima que durante el segundo trimestre de 2020 (2020T2), cuando el país se encontraba en pleno encierro, la tasa de pobreza general era de 27.4 por ciento, un aumento de 6 puntos porcentuales en comparación con la

tasa de pobreza de 21.4 por ciento en el primer trimestre (2020T1). La tasa de pobreza moderada aumentó en 3.9 puntos porcentuales, de 18.4 por ciento (2020T1) a 22.3 por ciento (2020T2), y la tasa de pobreza extrema aumentó en 2.1 puntos porcentuales, de 3.0 por ciento (2020T1) a 5.1 por ciento (2020T2).<sup>6</sup> En cuanto a la población vulnerable, la población que vive con menos de US\$ 10 al día aumentó del 63 por ciento en junio de 2019 al 70 por ciento en junio de 2020,<sup>7</sup> un aumento de 7 puntos porcentuales. El impacto total en la tasa anual de pobreza está vinculado a la duración de la crisis, la velocidad de la recuperación de la economía y la duración de la respuesta de emergencia, principalmente los tres programas de transferencias monetarias. Dada la caída temporal de los ingresos laborales, es posible que una fracción de los hogares haya utilizado activos para evitar la caída de su consumo lo que podría afectar su capacidad de recuperación o dificultar su movilidad económica ascendente en el futuro.

---

<sup>4</sup> La población económicamente activa abierta incluye la fuerza de trabajo empleada y la fuerza de trabajo desempleada que ha estado buscando activamente un trabajo cuatro semanas antes de la encuesta.

<sup>5</sup> La fuerza de trabajo potencial incluye a las personas que no buscaron un empleo cuatro semanas antes de la encuesta pero que lo habrían aceptado si se les hubiera ofrecido, así como a las personas que buscaron un empleo pero que ya no estaba disponible en el momento de la encuesta.

<sup>6</sup> MEPyD (2020). Páginas 8 y 9.

<sup>7</sup> MEPyD (2020). Páginas 8 y 9.

**Tabla 2. Tendencias del empleo durante la pandemia, 1er trimestre – 2do trimestre de 2020**

	1er. trimestre de 2020		2do. trimestre de 2020		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	Número	%	Número	%		
<b>Trabajadores formales</b>	<b>2,074,425</b>	<b>45.0</b>	<b>1,967,741</b>	<b>46.3</b>	<b>-106,684</b>	<b>-5.1</b>
Trabajadores asalariados	1,963,892	42.6	1,871,010	44.1	-92,882	-4.7
Patrones	79,275	1.7	54,000	1.3	-25,275	-31.9
Trabajadores independientes	23,284	0.5	36,018	0.8	12,734	54.7
Trabajo familiar no remunerado						
Servicio doméstico	7,975	0.2	6,714	0.2	-1,261	-15.8
<b>Trabajadores informales</b>	<b>2,531,449</b>	<b>55.0</b>	<b>2,278,953</b>	<b>53.7</b>	<b>-252,495</b>	<b>-10.0</b>
Trabajadores asalariados	499,071	10.8	404,384	9.5	-94,686	-19.0
Patrones	82,086	1.8	63,233	1.5	-18,853	-23.0
Trabajadores independientes	1,637,101	35.6	1,572,867	37.0	-64,234	-3.9
Trabajo familiar no remunerado	61,363	1.3	55,840	1.3	-5,522	-9.0
Servicio doméstico	251,829	5.5	182,629	4.3	-69,199	-27.5
<b>Total general</b>	<b>4,605,874</b>	<b>100.0</b>	<b>4,246,695</b>	<b>100.0</b>	<b>-359,180</b>	<b>-7.8</b>
Trabajadores asalariados	2,462,963	53.5	2,275,394	53.6	-187,569	-7.6
Patrones	161,361	3.5	117,233	2.8	-44,128	-27.3
Trabajadores independientes	1,660,385	36.1	1,608,884	37.9	-51,500	-3.1
Trabajo familiar no remunerado	61,363	1.3	55,840	1.3	-5,522	-9.0
Servicio doméstico	259,804	5.6	189,344	4.5	-70,460	-27.1
Tasa global de participación	63.4		56.7		-6.7	
Tasa de ocupación	59.8		54.9		-4.9	
Tasa de desempleo	5.7		3.2		-2.5	
Tasa de desempleo y fuerza de trabajo potencial	12.5		15.5		3.0	

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la TSS.



# II.

## Análisis de los tres principales programas de respuesta de las redes de seguridad social: QEC, FASE, y PA' TI

**L**a principal respuesta social del gobierno a la crisis de COVID-19 se centró en la expansión de los programas sociales existentes y la creación de nuevos programas de emergencia. Inmediatamente después de declarar el estado de emergencia e imponer restricciones a la movilidad, el gobierno creó dos nuevos programas sociales para apoyar los ingresos de los hogares pobres y vulnerables: el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) y el Programa Quédate en Casa (QEC). La población objetivo del programa FASE son los trabajadores asalariados del sector formal que corren un alto riesgo de perder su empleo. La población objetivo del programa QEC son los hogares estructuralmente pobres (ICV 1 y 2), así como los hogares vulnerables (ICV 3). La gravedad de la crisis y la falta de redes de seguridad para algunos grupos vulnerables llevaron al gobierno a crear un programa adicional, el Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA' TI). La población objetivo del programa PA' TI son los trabajadores independientes vulnerables.

**A pesar de contar con un registro social bien establecido para los programas de transferencias monetarias, el gobierno se enfrentó a problemas para identificar a los principales grupos vulnerables para su respuesta social al COVID-19.** El Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) proporciona información sobre pobreza y otras variables económicas para aproximadamente el 60 por ciento de la población de la RD. La principal metodología de focalización del SIUBEN es el Índice de Calidad de Vida (ICV), una medición multidimensional de la pobreza estructural que utiliza una metodología estadística de prueba de recursos disponibles (*Proxy Means Test*, PMT).

El ICV clasifica a los hogares en cuatro grupos: ICV 1, en pobreza multidimensional extrema; ICV 2, en pobreza multidimensional moderada; ICV 3, no pobre multidimensional y vulnerable; e ICV 4, no pobre multidimensional y no vulnerable. Los mecanismos del SIUBEN para la selección e identificación de beneficiarios se circunscriben a la focalización de la pobreza estructural y no son adaptables para la identificación de hogares en situaciones de pobreza transitoria como es el caso de muchos hogares e individuos afectados por el COVID-19. El SIUBEN no incluye información sobre el nivel de ingresos. La Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) proporciona información sobre los ingresos de los hogares e individuos, pero se basa en una muestra y no permite la identificación de hogares o individuos. Dado que ambas fuentes de información incluyen diferentes universos y variables para la medición de la pobreza, y que no existe una metodología establecida para vincular y utilizar la información de ambas fuentes de manera complementaria, es difícil identificar el universo total de hogares e individuos que necesitan apoyo. Por ejemplo, el SIUBEN reporta 150,941 hogares pobres multidimensionales extremos (ICV 1) y al inicio de la pandemia de COVID-19 los datos más recientes de la ENCFT (2019) mostraban 62,531 hogares viviendo en pobreza monetaria extrema (Tabla 3). Dadas estas limitaciones de los datos administrativos y de las encuestas disponibles, el gobierno solo pudo identificar los hogares objetivo a través de los datos disponibles en el SIUBEN y otras bases de datos administrativas con información muy limitada, lo que provocó algunos errores de exclusión/inclusión. Debido a la gravedad y naturaleza de la crisis de COVID-19, la respuesta social del gobierno debería incluir

**Tabla 3. Población que vive en la pobreza monetaria y estructural**

	Individuos		Hogares	
	Individuos	%	Número	%
<b>POBREZA MULTIDIMENSIONAL ICV 2018 (SIUBEN)</b>				
Extremadamente pobre (ICV 1)	552,165	5.4	218,934	6.7
Moderadamente pobre (ICV 2)	2,549,030	24.8	808,554	24.6
Vulnerable no pobre (ICV 3)	4,567,759	44.5	1,402,259	42.7
No pobre (ICV 4)	2,596,329	25.3	854,312	26.0
Total	10,265,279	100.0	3,284,059	100.0
<b>POBREZA MONETARIA 2019 (SISDOM)</b>				
Pobreza monetaria	2,166,040	20.9	521,745	15.5
Extremadamente pobre	273,476	2.6	62,531	1.9
Moderadamente pobre	1,892,564	18.3	459,214	13.7
<b>POBREZA MULTIDIMENSIONAL ICV 2019 (SISDOM)</b>				
Total de pobreza	2,245,696	21.7	790,035	22.8
Extremadamente pobre (ICV1)	347,717	3.4	150,941	4.4
Moderadamente pobre (ICV 2)	1,897,979	18	639,094	18

Fuente: Elaboración del autor con base en información del MEPyD y la base de datos del SIUBEN.

y ser capaz de identificar claramente a: i) los trabajadores que han perdido su empleo debido a la pandemia; ii) las personas que viven en la pobreza monetaria o estructural; y iii) los hogares vulnerables.<sup>8</sup>

## Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE)

**El gobierno creó el FASE para proteger los ingresos de los trabajadores formales.** El encierro forzó la suspensión de todas las operaciones en persona en todos los sectores económicos, excepto en sectores esenciales como los servicios de salud, distribución de alimentos, medicina, combustibles y servicios bancarios. En consecuencia, muchas empresas suspendieron total o parcialmente a su fuerza de trabajo. El programa FASE fue creado por el Decreto 143-20 para proteger los ingresos de los trabajadores formales cuyas empresas suspendieron total o parcialmente sus operaciones como resultado del encierro. El Código de Trabajo dominicano<sup>9</sup> permite que no se paguen salarios durante el período de suspensión de una empresa. El programa FASE fue diseñado para mantener parcialmente los ingresos de los empleados suspendidos.

El 29 de mayo de 2020, el Decreto 184-20 amplió el programa e incorporó criterios adicionales de elegibilidad para el FASE 2. El FASE 2 apoya a los empleados de las empresas que continuaron operando durante el cierre o que reanudaron las actividades como parte de la desescalada del encierro. El FASE 2 también añadió empleados de compañías que cesaron sus operaciones pero que mantuvieron a toda su fuerza de trabajo en nómina y siguieron contribuyendo a la TSS.

**El FASE 2 amplió la cobertura del programa.** El FASE 1 está dirigido a los trabajadores con contratos de trabajo suspendidos y a las empresas excluidas en catorce actividades de producción esenciales. El FASE 2 amplió la población objetivo para incluir a los trabajadores con contratos de trabajo activos, y expandió el universo de empresas en los sectores económicos anteriormente excluidos por el FASE 1. El FASE 2 beneficia a los empleados de las empresas que continuaron operando durante el cierre, incluyendo empresas manufactureras, micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs) y grandes empresas en sectores elegibles. Los empleadores debían estar al día con sus contribuciones a la seguridad social hasta febrero de 2020.

<sup>8</sup> Sin embargo, no es posible determinar con precisión esas poblaciones debido a las deficiencias de los datos existentes.

<sup>9</sup> El Artículo 51 del Código de Trabajo establece que el empleador puede suspender el pago de los salarios del personal cuando, por causas de fuerza mayor o caso fortuito, el trabajo deba interrumpirse temporalmente. Dicha suspensión tendrá una validez de 90 días, prorrogables por causas justificadas. Durante dicha suspensión, el trabajador conservará su puesto de trabajo y sus beneficios laborales y deberá ser reincorporado una vez que la empresa reanude sus operaciones.

**El gobierno subsidia total o parcialmente el salario de los trabajadores, dependiendo de su nivel de ingresos y de la modalidad del FASE.** Los trabajadores bajo el FASE 1 que ganan menos de RD\$5,000 (US\$90.2) por mes reciben una transferencia monetaria mensual de RD\$5,000 pagada en su totalidad por el gobierno. Los trabajadores con un salario mensual superior a RD\$5,000 reciben una transferencia monetaria mensual equivalente al 70 por ciento de su salario, hasta un máximo de RD\$8,500 (US\$153.3) mensuales por trabajador. Cuando aplica, se alienta al empleador a pagar voluntariamente la cantidad restante necesaria para completar el salario mensual del trabajador, en el caso de los trabajadores que no hayan sido suspendidos. Con el FASE 2, el gobierno proporciona una transferencia monetaria mensual de RD\$5,000 como adelanto de salario, pero la empresa es responsable de pagar la cantidad restante para cubrir el salario completo y de pagar cualquier costo laboral adicional (por ejemplo, bonos o contribuciones a la seguridad social).

**Múltiples organismos participaron en la implementación del FASE.** El Ministerio de Hacienda (MH) y el Ministerio de Trabajo (MT) administran el FASE con el apoyo de las agencias del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y el Banco de Reservas de la República Dominicana (BANRESERVAS). El MT supervisó la identificación, registro y procesamiento de la nómina de los participantes. La inscripción al FASE es un proceso de solicitud por petición. Los empleadores elegibles presentan sus solicitudes al MT. El MT recibe las solicitudes de las empresas beneficiarias, valida la información con la TSS, procesa la nómina y solicita el pago al MH. Hasta el 8 de julio, el 11.4 por ciento de las aplicaciones al FASE I y el 27 por ciento al FASE II habían sido rechazadas.<sup>10</sup> El MH aprueba los pagos e informa a las empresas y trabajadores beneficiarios una vez que se han procesado los pagos. Los beneficios del FASE se pagan a la cuenta de nómina del beneficiario. En el caso de los trabajadores sin cuenta bancaria, BANRESERVAS creó una cuenta bancaria para el trabajador. Como tal, el programa FASE también ha contribuido a la inclusión financiera de los trabajadores vulnerables al aumentar el acceso a las cuentas bancarias. Los beneficios del FASE no están sujetos a ninguna retención de impuestos, ni considerados para el cálculo del bono anual de Navidad (13° salario) o las contribuciones a la seguridad social.

**Las agencias del SDSS proporcionaron apoyo presupuestario al FASE y complementaron el programa manteniendo la cobertura del seguro médico de los trabajadores suspendidos.** El programa FASE está financiado por el presupuesto nacional y por las reservas del Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL). La Ley No. 397-19, que creó el IDOPPRIL, contempla el uso de los fondos, provenientes de las contribuciones pasadas, las ganancias o los beneficios acumulados por administrar el esquema de Seguro de Riesgos Laborales, para proyectos y programas destinados a proteger los ingresos, el bienestar social, las ocupaciones o la salud de los trabajadores.<sup>11</sup> Adicionalmente, y como medida complementaria, el Consejo Nacional de Seguridad Social, a través del SDSS, aseguró la continuidad de la cobertura del Seguro Familiar de Salud para los trabajadores suspendidos, incluidos sus dependientes directos y adicionales, contribuyendo así a la protección de los trabajadores vulnerables durante la crisis.

**La estrategia de comunicación del FASE incluye medios digitales e impresos y la comunicación directa por parte de los funcionarios del gobierno.** La estrategia de comunicación del programa incluye sesiones informativas presidenciales y ministeriales; entrevistas y comunicados de prensa; redes sociales del MH y el MT; conferencias virtuales; publicaciones digitales; y foros de discusión en el portal institucional del MH. Además, el MH tiene un portal web<sup>12</sup> dedicado a los programas FASE y QEC<sup>13</sup> y un teléfono dedicado a los programas FASE y PA'TI.

**Se desconoce si el FASE incluye como parte de su sistema de prestación de servicios un monitoreo y evaluación y mecanismos de reclamación y reparación.** Un mecanismo de reclamación y reparación es clave para incorporar la retroalimentación de los usuarios, especialmente en el caso de un programa nuevo y masivo como el FASE. Se han realizado algunos ajustes en respuesta a las reclamaciones que han hecho públicamente los beneficiarios por demoras en el pago. En julio de 2020, el MH informó sobre retrasos en el desembolso de los fondos del programa, ya que el sistema que rige los procesos internos del FASE pasó por una serie de ajustes tras la ampliación del programa.<sup>14</sup> Al 13 de julio de 2020, el MH informó que 905,857 trabajadores empleados por 51,572 empresas recibieron los beneficios del FASE, por un total de RD\$20,162.5 millones (US\$353.2 millones).<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Según el Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (2020), al 8 de julio los empleadores presentaron 1,153,501 solicitudes para el FASE I y 806,396 solicitudes para el FASE II. El Ministerio de Trabajo negó la inclusión de 131,593 trabajadores en el FASE I y 94,292 trabajadores en el FASE II.

<sup>11</sup> Artículo 21 de la Ley No. 397-19.

<sup>12</sup> Además, el MH tiene un portal web dedicado a los programas FASE12 y QEC13 y un teléfono dedicado a los programas FASE y PA'TI.

<sup>13</sup> <https://programas-beneficios.hacienda.gob.do/principal>

<sup>14</sup> <https://www.quedateencasa.gob.do/Default.aspx>

<sup>15</sup> Tal como informó el Ministerio de Hacienda.

<sup>16</sup> Tipo de cambio de RD\$57.0825 por US\$, correspondiente a la tasa promedio reportada para abril-julio de 2020.

**Tabla 4. Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE)**

<b>1. Fecha del anuncio</b>	25 de marzo de 2020.
<b>2. Efectividad</b>	De abril a diciembre de 2020.
<b>3. Instrumentos regulatorios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto No. 143-20, del 2 de abril de 2020 (establecimiento); Decreto No. 184-20, del 29 de mayo de 2020 (ampliación); Decreto No. 242-20, del 8 de julio de 2020 (extensión hasta el 16 de agosto); Decreto No. 358-20 (extensión hasta diciembre).</li> </ul>
<b>4. Meta</b>	Mitigar el impacto económico negativo de las medidas de distanciamiento social y del encierro en los trabajadores del sector formal.
<b>5. Población objetivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modalidad FASE 1: Trabajadores del sector formal con contratos de trabajo suspendidos.</li> <li>Modalidad FASE 2: Trabajadores del sector formal con contratos de trabajo activos.</li> </ul>
<b>6. Restricciones de elegibilidad</b>	<p>No son elegibles para el FASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores de empresas que tenían obligaciones pendientes con la seguridad social hasta febrero de 2020.</li> <li>Empleados en grandes empresas (distintas de las MIPYMEs), incluyendo: supermercados, colmados, farmacias y cualquier establecimiento comercial que venda alimentos crudos, medicamentos y productos de higiene; empresas de logística, distribución y transporte que envíen materiales no procesados y productos terminados para la industria, la agroindustria y los alimentos; empresas agrícolas, ganaderas y pesqueras; industrias alimentarias; empresas de minería y canteras; almacenes de distribución de alimentos, productos farmacéuticos y agroindustriales; empresas financieras, administradoras de fondos de pensiones, administradoras de riesgos laborales y compañías de seguros; empresas de generación de energía; empresas de salud (con excepciones); y empresas de telecomunicaciones.</li> </ul>
<b>7. Poblaciones no elegibles</b>	Trabajadores del sector formal de empresas que no están al día con sus obligaciones de seguridad social; trabajadores de empresas que no son elegibles para el FASE; trabajadores del sector informal; beneficiarios de QEC y PA'TI; y trabajadores indocumentados.
<b>8. Beneficios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>FASE 1: RD\$5,000 al 70 por ciento del salario, al 29 de febrero de 2020, sin exceder los RD\$8,500.</li> <li>FASE 2: RD\$ 5,000.</li> </ul>
<b>9. Frecuencia</b>	Mensual, pagado quincenalmente.
<b>10. Entidades implementadoras</b>	Ministerio de Trabajo y Ministerio de Hacienda.
<b>11. Fuentes de información y principales socios</b>	Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales, TSS, empresas elegibles y BANRESERVAS.
<b>12. Arreglos de implementación</b>	El programa es coordinado entre el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Hacienda y la TSS, que intercambian información para verificar la elegibilidad de los solicitantes una vez que se reciben las solicitudes de los empleadores elegibles en nombre de sus trabajadores. El Ministerio de Hacienda procesa los pagos de acuerdo con las nóminas enviadas por el Ministerio de Trabajo.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de una revisión de gabinete.

**Tabla 4. Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) (Continuación)**

<b>13. Estrategia de comunicación</b>	La información se difunde mediante discursos presidenciales; conferencias virtuales celebradas por el Ministerio de Hacienda; portales institucionales y cuentas en redes sociales del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Hacienda; publicaciones digitales; foros de debate en el portal del Ministerio de Hacienda; y la creación de dos secciones de consulta en línea ( <a href="https://www.hacienda.gob.do/consulta-afiliacion-fase/">https://www.hacienda.gob.do/consulta-afiliacion-fase/</a> y <a href="https://www.quedateencasa.gob.do/Default.aspx">https://www.quedateencasa.gob.do/Default.aspx</a> ), en conjunto con QEC y líneas telefónicas de consulta (809-688-8838, 809-686-0092), en conjunto con PA'TI; así como entrevistas y comunicados de prensa en periódicos nacionales.
<b>14. Monitoreo y evaluación</b>	Se desconocen los mecanismos de monitoreo y evaluación del FASE.
<b>15. Principales desafíos operacionales</b>	Los retrasos en los desembolsos de los fondos fueron atribuidos a una serie de ajustes en el sistema que rige los procesos internos del FASE durante la extensión del programa, según el Ministerio de Hacienda.
<b>16. Número de beneficiarios</b>	Un total de 905,857 trabajadores empleados por 51,572 empresas (datos reportados al 13 de julio de 2020 por el Ministerio de Hacienda).
<b>17. Ejecución del presupuesto</b>	RD\$20,162,554,518.39 (US\$ 353.2 millones) (datos reportados al 13 de julio de 2020 por el Ministerio de Hacienda).
<b>18. Fecha prevista de finalización</b>	31 de diciembre de 2020.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de una revisión de gabinete.

## Quédate en Casa (QEC)

**El gobierno diseñó el programa QEC para proteger a los hogares pobres y vulnerables de los impactos económicos negativos derivados del encierro.** Los beneficiarios del programa son los hogares que participan en el programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) de PROSOLI y que reciben los beneficios de Comer es Primero (CEP) y Bonogas Hogar. Dado que QEC aumenta el tamaño de la transferencia de CEP constituye una expansión vertical del programa. El programa QEC también incrementó la cobertura, de manera temporal por emergencia, de las transferencias monetarias del país (expansión horizontal) agregando a los hogares vulnerables, además de los hogares pobres existentes que reciben los beneficios de CEP y Bonogas. El programa QEC mitiga el potencial impacto económico de la pandemia al aumen-

tar los ingresos de los hogares pobres y proporcionar apoyo a los ingresos de los hogares vulnerables.

**QEC no fue creado oficialmente por un decreto presidencial.** El programa QEC utiliza el PROSOLI y los marcos legales, administrativos y operativos de protección social no contributiva, así como el estado de emergencia y los actos administrativos. El marco normativo del sistema de protección social no contributiva incluye decretos que establecen el Programa de Protección Social, el PROSOLI, el SIUBEN, el sistema de pago ADESS, el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) (bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República) y otros organismos que implementan políticas que afectan a la población pobre y vulnerable.<sup>16</sup> Sin embargo, el 26 de mayo de 2020, el GCPS emitió la Resolución Administrativa No. 001-2020, que formalizó retroactivamente el establecimiento de QEC

<sup>16</sup> Estos decretos incluyen: i) el Decreto No. 1082-04 que establece que la Vicepresidencia de la República presidirá el GCPS y asegurará la consistencia y coordinación de todos los planes y programas formulados por los organismos participantes; ii) el Decreto No. 1554-04 que establece el Programa de Protección Social para proteger de los riesgos a la población en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social; iii) el Decreto No. 1073-04, por el que se crea el SIUBEN, que se encarga de identificar a las familias que tienen derecho a recibir beneficios y subsidios públicos; iv) el Decreto No. 1560-04, por el que se crea la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS) como órgano unificador del pago de beneficios sociales y se establecen los vínculos institucionales y funcionales con el GCPS y otros organismos gubernamentales encargados de determinar, implementar y focalizar los subsidios sociales; v) el Decreto No. 536-05 que estableció el Programa Solidaridad como medio para aplicar la estrategia de reducción de la pobreza, que incluye transferencias monetarias condicionadas para aumentar los ingresos y las inversiones en capital humano de las familias en situación de pobreza extrema; vi) el Decreto No. 426-07 que estableció el SIUBEN para identificar, categorizar, registrar y priorizar a las familias pobres que viven dentro y fuera de las zonas identificadas en el Mapa de la Pobreza; y vii) el Decreto No. 488-12 que establece el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) mediante la integración y fusión de los programas Progresando y Solidaridad (que se centran en la construcción de capital humano y social) como parte de la estrategia nacional de reducción de la pobreza y fomento del desarrollo humano.

y creó sus directrices de implementación institucional. La resolución administrativa fue un paso necesario para orientar e institucionalizar la implementación de QEC.

### **La respuesta nacional de la RD al COVID-19 y el diseño de grandes programas de transferencias monetarias de emergencia tales como el programa QEC requirieron fuertes arreglos institucionales y de coordinación.**

Para el plan nacional de respuesta al COVID-19, dirigido por el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda, se establecieron una serie de comisiones de alto nivel con arreglos de coordinación específicos. El Decreto No. 132-20, creó la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y el Control del Coronavirus, la Comisión para atender los Asuntos Económicos y la Comisión para atender los Asuntos Sociales para apoyar el desarrollo del plan nacional de respuesta al COVID-19. En cuanto a la respuesta social, la Vicepresidencia, a cargo del GCPS, y el Ministerio de Hacienda diseñaron el programa QEC. Los socios clave del programa QEC incluyen: 1) el SIUBEN, PROSOLI, la ADESS y el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, que proporcionó la información de contacto de los nuevos beneficiarios de QEC; 2) la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), que apoyó el proceso de selección de los beneficiarios proporcionando datos sobre la situación laboral de los grupos elegibles y; 3) el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, que supervisó los precios y las condiciones locales en las tiendas que formaban parte de la Red de Abastecimiento Social (RAS).

**Las innovaciones y la coordinación con el sector privado y otros organismos gubernamentales fueron un paso necesario para racionalizar los procesos del programa QEC.** Si bien las instituciones del GCPS<sup>17</sup> tienen un sistema de entrega de beneficios bien establecido, el aumento masivo de beneficiarios requirió esfuerzos adicionales de coordinación e innovación. Las innovaciones en la prestación de beneficios incluyen: i) el desarrollo de nuevos mecanismos de pago, como los pagos digitales y las transacciones electrónicas para nuevos beneficiarios; ii) la incorporación y capacitación de nuevos colmados y tiendas minoristas a la RAS de TMC para acomodar el exceso de demanda del programa. Para cumplir con el aumento de la demanda, se han incorporado en todo el

país a más de 2,000 nuevos minoristas, incluidos grandes supermercados, que han sido capacitados y equipados con dispositivos de pago electrónico; y iii) la coordinación del inventario y el cumplimiento de las medidas de distanciamiento social en la RAS.

### **Los beneficiarios del programa QEC fueron identificados mediante el sistema de focalización e identificación del SIUBEN.**

La focalización de los programas de protección social en RD se basa en el Índice de Calidad de Vida (ICV), una medición multidimensional de la pobreza estructural, calculada usando la metodología estadística de prueba de recursos disponibles (*Proxy Mean Test*, PMT). Los hogares y la población se clasifican en cuatro grupos: ICV 1, en pobreza multidimensional extrema; ICV 2, en pobreza multidimensional moderada; ICV 3, no pobre multidimensional y vulnerable; e ICV 4, no pobre multidimensional y no vulnerable. El SIUBEN identifica tanto a los beneficiarios regulares de las TMC como a los nuevos beneficiarios temporales. El programa QEC incluye hogares clasificados como pobres o vulnerables de acuerdo con el ICV del SIUBEN. El SIUBEN también identifica los hogares con adultos mayores o miembros que son especialmente vulnerables al COVID-19 ya que éstos reciben un beneficio adicional. Además, el programa QEC contó con un proceso de solicitud por petición para un número limitado de hogares. La Vicepresidencia, en su portal web de QEC (<https://quedateencasa.gob.do/>), añadió una función para llenar un formulario de solicitud. Grupos específicos de la población, tales como trabajadores independientes y personas discapacitadas vulnerables, entre otros, pidieron ser incluidos en el programa QEC. A finales de abril, en un discurso público, la Vicepresidenta anunció que se habían recibido cerca de 1 millón de solicitudes, y como parte de ellas, 70,000 nuevos hogares fueron admitidos en el programa, en su mayoría trabajadores del sector informal, incluyendo esteticistas, taxistas, artesanos y vendedores ambulantes, entre otros. Las solicitudes fueron cotejadas con las bases de datos del SIUBEN, la TSS y el FASE. PROSOLI también tiene un proceso de solicitud por petición, utilizando la ventanilla única de atención al cliente, Punto Solidario. Los beneficiarios de QEC también podían utilizar Punto Solidario.

<sup>17</sup> Particularmente ADESS y SIUBEN.

**El programa QEC aumentó las transferencias a los beneficiarios de CEP y Bonogas (expansión vertical) y proporcionó apoyo a los ingresos de nuevos beneficiarios (expansión horizontal).** El tamaño de la transferencia de QEC es de RD\$5,000 (US\$87 dólares) mensuales a los hogares beneficiarios. En el caso de los 811,003<sup>18</sup> hogares que reciben beneficios de CEP y Bonogas, el programa QEC aumenta el tamaño de su transferencia mensual a más de seis veces la transferencia regular de RD\$850 por mes (US\$14.46). La expansión horizontal (nuevos beneficiarios) incluye a los hogares vulnerables no incluidos en CEP. Además, los hogares con personas mayores de sesenta años o miembros con una condición de salud vulnerable al COVID-19 reciben una transferencia adicional de RD\$7,000 (US\$122) por mes. El monto de la transferencia de QEC representa el 24 por ciento del ingreso promedio en la RD, y el 33 por ciento cuando se considera el beneficio adicional para la población vulnerable.<sup>19</sup> El beneficio también equivale a poco más del 82 por ciento del rubro de alimentos y bebidas (no alcohólicas) en la canasta de bienes de consumo para los hogares del primer quintil de ingreso.

**Debido a un aumento significativo de los beneficiarios, se desarrolló un nuevo e innovador método de pago en asociación con empresas financieras y de telecomunicaciones.** Si bien el programa CEP tiene un sistema de pago bien establecido, el importante aumento de beneficiarios del programa QEC requirió que la administradora de subsidios sociales (ADESS) se asociara con varias instituciones de los sectores público y privado para desarrollar un sistema de pago digital innovador. Entre los principales asociados figuran BANRESERVAS, el Banco BHD-León, la Asociación Cibao de Ahorros y Préstamos, la Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos, CARDNET, VISANET, VISA Dominicana y Evertch. Mediante esta asociación, la ADESS encontró formas expeditas de facilitar las transacciones de los beneficiarios al comprar alimentos y otros bienes de consumo básicos, al tiempo que ampliaba las oportunidades de negocio de estas empresas. La ADESS también amplió su red de abastecimiento social (RAS) a través de comercios minoristas a nivel nacional para poder hacer frente a la gran demanda. La expansión y el fortalecimiento de los minoristas de la RAS está teniendo

un efecto dominó en la economía, favoreciendo a la producción local, a las microempresas, a los agricultores y al transporte, así como a los pequeños proveedores locales.

**El programa QEC aprovechó algunas de las herramientas de monitoreo del programa CEP, pero podría beneficiarse de procedimientos adicionales de monitoreo y evaluación.** La Dirección Técnica del GCPS, la ADESS y PROSOLI utilizan algunas de las herramientas de monitoreo del programa CEP para QEC, tales como: a) el sistema de monitoreo de pagos de la ADESS que monitorea, entre otros, el volumen de transacciones, el número promedio de transacciones y el uso de los fondos; y b) los Reportes Comunitarios de PROSOLI (monitoreo participativo), que incluyeron más de cuarenta y dos grupos de familias beneficiarias de PROSOLI (Núcleos de Familias Solidarias) de las diez provincias con mayor concentración de hogares extremadamente pobres en todo el país. Además, PROSOLI realizó dos nuevas encuestas de seguimiento telefónico a una muestra de 3,231 hogares beneficiarios. PROSOLI informó que los resultados de las encuestas indican que el 99 por ciento de los encuestados calificaron el programa QEC como “bueno” o “muy bueno”.

**Asimismo, el programa QEC aprovechó algunos de los procedimientos de resolución de reclamaciones del programa CEP, pero podría beneficiarse de procedimientos adicionales de rendición de cuentas.** La ADESS utiliza los grupos familiares de escuelas de PROSOLI y la ventanilla única de atención al cliente (Punto Solidario) para obtener información sobre el programa. Además, la ADESS puso en marcha un nuevo mecanismo de resolución de reclamaciones por teléfono. La retroalimentación de los beneficiarios permitió el ajuste oportuno del mecanismo de pago del programa QEC. Sin embargo, estos ajustes no fueron suficientes, ya que diferentes intentos de estafa obligaron a la ADESS a implementar una estrategia para excluir a los minoristas que no cumplían con las normas y para procesar a los estafadores. QEC podría beneficiarse del fortalecimiento del mecanismo de pagos digitales, así como de sus procedimientos de resolución de reclamaciones para prevenir futuras actividades fraudulentas.

<sup>18</sup> Existen dudas relacionadas con la distribución de los hogares QEC, ya que diferentes fuentes y cronogramas reportan cifras distintas. El 2 de abril de 2020, la Vicepresidencia comunicó a la prensa que el número total de beneficiarios de QEC sumaba 899,354 hogares de PROSOLI y 600,646 hogares beneficiarios temporales. El reporte de monitoreo de PROSOLI incluye cifras más cercanas a la proporción de 60-40 por ciento que afirma el comunicado de prensa de la Vicepresidencia (<https://super7fm.com/pais/vicepresidenta-anuncia-casi-900-mil-familias-recibiran-subsidio-quedate-en-casa/>). Sin embargo, el presidente presentó un informe al Senado el 10 de julio de 2020, declarando que QEC ha beneficiado a más de 1,600,000 hogares, incluidos 780,000 nuevos hogares (pp. 25).

<sup>19</sup> PNUD, 2020. Según la ENCF, el ingreso promedio mensual de los trabajadores en 2018 fue de RD\$2,145.4 (Ver tabla 5 del trabajo del PNUD); por lo tanto, la transferencia de RD\$5,000 representa el 22 por ciento y la transferencia de RD\$7,000 representa el 31.6 por ciento del ingreso promedio de los trabajadores. Sin embargo, la cifra se refiere al ingreso promedio de los hogares beneficiarios de QEC, en los que el apoyo representa entre el 24 por ciento y el 33 por ciento, lo cual es de esperarse por tratarse de hogares con menores niveles de ingreso.

**El programa QEC utilizó múltiples herramientas en su estrategia de comunicación. Las herramientas incluyen discursos presidenciales y vicepresidenciales, redes sociales, medios impresos, radio y televisión, así como otras plataformas de medios digitales.** Al más

alto nivel, el presidente pronunció varios discursos sobre la respuesta del gobierno al COVID-19, incluyendo información clave del programa QEC. El vicepresidente, como responsable del sistema de protección social no contributiva, también dio varios discursos y entrevistas junto con los directores del GCPS, PROSOLI, el SIUBEN y la ADESS. Otras herramientas de comunicación incluyen: 1) comunicados de prensa, tanto en periódicos nacionales como en portales institucionales y redes sociales de la Vicepresidencia, la ADESS, PROSOLI, el SIUBEN y el GCPS; 2) un centro de atención telefónica: la ADESS utilizó su centro de llamadas para verificar los datos de los nuevos beneficiarios y facilitar los pagos; 3) mensajes de texto: la ADESS envía a los beneficiarios información clave, incluyendo las fechas de pago e información sobre la venta minorista; 4) materiales de instrucción, informativos y promocionales impresos y digitales: folletos sobre la venta minorista a través de la RAS, entrega de kits, lineamientos sobre cómo manejar a los clientes, evitar aglomeraciones en las tiendas y facilitar los procesos de transacción, entre otra información clave para los pagos; 5) foros de discusión en

Punto Solidario; 6) sitios web dedicados: portal de consulta para verificar la afiliación a QEC; y 7) números de teléfono gratuitos: para que los beneficiarios obtengan información sobre el programa.

**A nivel de organizaciones internacionales, el Grupo de Protección Social Adaptativa (PSA), proporcionó retroalimentación clave, orientación, asistencia técnica y recursos adicionales durante el diseño y la implementación de la respuesta de protección social.** El grupo

PAS se creó originalmente para apoyar los esfuerzos del gobierno en el diseño de un sistema de protección social adaptativa. Como parte de este proceso, el Banco Mundial y diversos organismos de las Naciones Unidas,<sup>20</sup> en conjunto con el gobierno, elaboraron un plan de trabajo común en torno a la protección social adaptativa. Cuando se produjo la crisis de COVID-19, el grupo fue lo suficientemente flexible como para adecuar parte de su plan de trabajo para proporcionar asistencia técnica oportuna al gobierno. El grupo de PSA proporcionó retroalimentación, orientación, asistencia técnica y recursos adicionales durante el diseño e implementación del programa QEC. El grupo de PSA celebra reuniones y sesiones de trabajo quincenales para continuar brindando apoyo al gobierno en su plan de recuperación económica y en el diseño de un sistema de protección social adaptativa.

**Tabla 5. Quédate en Casa (QEC)**

<b>1. Fecha del anuncio</b>	25 de marzo de 2020.
<b>2. Efectividad</b>	De abril a diciembre de 2020.
<b>3. Instrumentos regulatorios</b>	El 26 de mayo de 2020 el GCPS emitió la Resolución Administrativa No. 001-2020 que formalizó retroactivamente el establecimiento del programa QEC y creó las directrices de implementación institucional. QEC se construyó sobre el marco legal, administrativo y operativo de protección social existente.
<b>4. Meta</b>	Proteger los ingresos y la seguridad alimentaria de los hogares más vulnerables mediante una transferencia monetaria temporal no condicionada para contrarrestar los efectos económicos negativos de las medidas de encierro impuestas para controlar la propagación del COVID-19.
<b>5. Población objetivo</b>	Hogares pobres y vulnerables según la definición del ICV del SIUBEN, con énfasis en la protección de los hogares con miembros especialmente vulnerables al COVID-19, tales como los ancianos mayores de sesenta años, las personas que viven con discapacidades (PQVCD) y las personas que viven con VIH (PQVCV), tuberculosis y/o cáncer.

*Fuente:* Elaborado por el autor a partir de una revisión de gabinete.

<sup>20</sup> Entre ellos, el Programa Mundial de Alimentos, el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

**Tabla 5. Quédate en Casa (QEC) (Continuación)**

<b>6. Restricciones de elegibilidad</b>	El SIUBEN, el instrumento oficial de focalización de la protección social del gobierno, se utiliza para determinar la elegibilidad en base a criterios de categorización de hogares, incluyendo la pobreza y la vulnerabilidad.
<b>7. Poblaciones no elegibles</b>	De acuerdo con los criterios del SIUBEN y de QEC, los siguientes grupos no son elegibles: jefes de familia indocumentados u hogares no clasificados como pobres o vulnerables según los criterios del ICV.
<b>8. Beneficios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Expansión vertical de PROSOLI:</i> La transferencia monetaria proporcionada a los beneficiarios del programa Comer es Primero de PROSOLI aumentó de un promedio de RD\$1,500 a RD\$5,000 al mes.</li> <li>• <i>Expansión horizontal temporal de PROSOLI:</i> Los hogares clasificados como pobres o vulnerables (ICV 1, 2 y 3) dentro del SIUBEN en 2018, incluidos los hogares que actualmente no reciben los beneficios de PROSOLI, reciben una transferencia monetaria temporal por un monto de RD\$5,000 al mes.</li> <li>• <i>Paquete suplementario para los más vulnerables:</i> Los hogares de PROSOLI con miembros especialmente vulnerables al COVID-19, incluidos los jefes de hogar mayores de sesenta años, las PQVCD, las PQVCV y/o las personas con tuberculosis o cáncer, tienen derecho a RD\$2,000 adicionales por mes, para un total de RD\$7,000.</li> </ul> <p>Las transferencias monetarias se utilizan para comprar alimentos (de una canasta de bienes de consumo) en colmados, supermercados y otros minoristas autorizados que forman parte de la Red de Abastecimiento Social (RAS) del gobierno.</p>
<b>9. Frecuencia</b>	Mensual, con pagos quincenales en diferentes fechas para los actuales y nuevos beneficiarios de PROSOLI.
<b>10. Entidades implementadoras</b>	PROSOLI y la ADESS, liderados por la Vicepresidencia de la República.
<b>11. Fuentes de información y principales socios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El SIUBEN es la principal fuente de información para la selección de los beneficiarios.</li> <li>• Los principales socios en la implementación son socios de los sectores público y privado, organizaciones internacionales y participantes de la comunidad.</li> </ul>
<b>12. Arreglos de implementación</b>	<p>En términos operativos, el programa QEC aprovecha la capacidad y las herramientas ya existentes en la ADESS, PROSOLI y el SIUBEN. Las actividades necesarias para implementar el programa se organizan en torno a cinco temas transversales clave: selección de beneficiarios, sistema de pago, comunicaciones, mecanismo de transacción, y monitoreo y evaluación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Selección de beneficiarios:</i> Los beneficiarios son seleccionados con base en los datos del SIUBEN y verificados con la TSS. Para validar los datos de los beneficiarios, se contacta a los nuevos beneficiarios por teléfono o SMS, según los datos proporcionados por el IN-DOTEL, o a través de la plataforma virtual (<a href="http://www.quedateencasa.gob.do">www.quedateencasa.gob.do</a>), que también se utiliza para mantener actualizados a los beneficiarios de PROSOLI sobre los cambios en sus beneficios.</li> <li>• <i>Sistema de pago:</i> Con el apoyo de las contrapartes del sistema bancario, se introdujo un nuevo mecanismo de pago para que los nuevos beneficiarios hicieran sus compras utilizando sus tarjetas de identificación. La RAS se amplió y fortaleció incorporando a 2,000 nuevos minoristas. Para generar los pagos, se integró el proceso de nómina de QEC como otro componente de las operaciones recurrentes de PROSOLI y la ADESS, con el apoyo de la exitosa plataforma de pagos ya existente creada en 2005. Las contribuciones de QEC se acreditan directamente en las tarjetas o cuentas de los beneficiarios.</li> <li>• <i>Comunicaciones:</i> Se han utilizado estrategias digitales, impresas, redes sociales, radio y televisión para informar a la población sobre el programa.</li> <li>• <i>Monitoreo y evaluación:</i> La ADESS, PROSOLI y la Dirección Técnica del GCPS tienen diferentes mecanismos de monitoreo y evaluación para supervisar la implementación del programa y hacer un seguimiento de los resultados (véanse los detalles en la sección 14).</li> </ul>

Fuente: Elaborado por el autor a partir de una revisión de gabinete.

**Tabla 5. Quédate en Casa (QEC) (Continuación)**

<p><b>13. Estrategia de comunicación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discursos presidenciales y vicepresidenciales, así como entrevistas con el vicepresidente y los jefes de los organismos de implementación publicadas en diferentes medios de comunicación.</li> <li>• Comunicados de prensa publicados en los periódicos nacionales, así como en los portales institucionales y en las redes sociales de la Vicepresidencia, la ADESS, PROSOLI, el SIUBEN, y el GCPS.</li> <li>• Llamadas realizadas por la ADESS para verificar los datos de los nuevos beneficiarios, autorizar los pagos y notificar a los beneficiarios por mensaje de texto o SMS sobre las fechas de pago, información sobre establecimientos comerciales, etc.</li> <li>• Materiales instructivos, informativos y promocionales publicados en diferentes medios digitales y, a veces, en formatos impresos, como folletos para minoristas de la RAS, entrega de kits y lineamientos para los minoristas sobre cómo manejar a los clientes, evitar aglomeraciones en las tiendas y facilitar los procesos de transacción.</li> <li>• Un portal de consulta en la web (<a href="https://www.quedateencasa.gob.do/Default.aspx">https://www.quedateencasa.gob.do/Default.aspx</a>) creado para verificar la afiliación a QEC, y foros de discusión en Punto Solidario (<a href="http://vicepresidencia.puntosolidario.gob.do/forum/">http://vicepresidencia.puntosolidario.gob.do/forum/</a>).</li> <li>• Se ofrece apoyo telefónico (809-920-2081, 1-809-200-0063, y 1-809-200-0064) y se ha reforzado el centro de llamadas de la ADESS para proporcionar información precisa a los beneficiarios.</li> </ul>
<p><b>14. Monitoreo y evaluación</b></p>	<p>Se utilizaron diversos mecanismos para monitorear QEC, incluida la capacidad de la ADESS de monitorear cuantitativamente el sistema de pagos, así como los instrumentos cualitativos de PROSOLI y del GPCS. Los resultados de las encuestas de monitoreo revelaron que el 99 por ciento de los entrevistados calificaron el programa QEC como “bueno” o “muy bueno”.</p>
<p><b>15. Principales desafíos operacionales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos reveses iniciales en el contacto con los representantes de los hogares beneficiarios.</li> <li>• Cerca de un millón de aplicaciones a QEC revelaron lagunas de cobertura y requirieron mayores esfuerzos de selección e integración de los beneficiarios.</li> <li>• Necesidad continua de implementar varias estrategias para hacer frente a las aglomeraciones en las tiendas.</li> <li>• Diferentes intentos de estafa y esquemas de fraude contra el sistema de pago de beneficios obligaron a la ADESS a implementar una estrategia para excluir a los minoristas que no cumplían con las normas y procesar a los defraudadores o estafadores.</li> <li>• La comunicación por SMS exigía recursos que a menudo faltaban.</li> </ul>
<p><b>16. Número de beneficiarios</b></p>	<p>En junio de 2020, PROSOLI declaró que QEC apoya a aproximadamente 1,570,000 hogares, de los cuales el 60 por ciento son hogares de PROSOLI que ya realizaban sus compras con la tarjeta de beneficios, y el 40 por ciento restante está conformado por hogares vulnerables que no estaban previamente inscritos en la Red de Protección Social.</p>
<p><b>17. Ejecución del presupuesto</b></p>	<p>RD\$ 14,967.8 millones a junio de 2020.</p>
<p><b>18. Fecha prevista de finalización</b></p>	<p>31 de diciembre de 2020.</p>

Fuente: Elaborado por el autor a partir de una revisión de gabinete.

## Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA' TI)

**El Ministerio de Hacienda implementa y gestiona el Programa PA' TI.** El Decreto No. 185-20 ordena que el Ministerio de Hacienda (MH) administre el programa de PA' TI, en colaboración con otras instituciones públicas y privadas. El MH desarrolló una nueva plataforma de gestión de transferencias monetarias para entregar beneficios a la población objetivo y vinculó dicha plataforma al sistema bancario. Para implementar el programa PA' TI, el MH nombró un equipo técnico compuesto por un desarrollador, un gerente de área de negocios y un gerente de área de desarrollo.

**El programa PA' TI tenía, además de la lista de accesibilidad predeterminada, una opción de identificación y autoinclusión por petición.** El MH creó un portal web (<https://pati.hacienda.gob.do/buscar>) en el que las personas podían comprobar si eran elegibles para el beneficio o no insertando su número de identificación. Los beneficiarios también podían utilizar el portal web para editar su información en caso de errores o inconsistencias. Además, el portal web incluía una opción de solicitud por petición que los trabajadores independientes podían utilizar para aplicar al programa. Una vez determinada la elegibilidad, los representantes del programa se pondrían en contacto con los solicitantes para informarles sobre la aprobación del beneficio.<sup>21</sup> Una vez que la lista final de posibles beneficiarios estaba finalizada, el MH cotejó los datos con otras bases de datos administrativas, como las bases de datos de la SIB y de otras instituciones públicas que administran programas de financiamiento en los que participan los trabajadores independientes elegibles. Finalmente, el MH emitió la lista final de pagos e informó a las instituciones financieras y al beneficiario (cuando su información estaba disponible). A julio de 2020, se registraron un total de 3,560,797 consultas en el portal de PA' TI, el programa contaba con 189,767 beneficiarios y se recibieron un total de 65,809 solicitudes por petición, de las cuales solo se aprobaron 3,069 (las demás fueron rechazadas).

**El programa PA' TI se dirige a un importante y amplio grupo vulnerable afectado por la crisis de COVID-19: los trabajadores independientes.** El programa fue anunciado el 17 de mayo de 2020, cuando se hizo evidente la magnitud de la recesión económica y de las dificultades que enfrentaban los trabajadores independientes bajo

las restricciones de movilidad. Los trabajadores independientes son particularmente vulnerables a los efectos de la crisis ya que por lo general carecen de protección social. El programa PA' TI fue diseñado con el objetivo de proporcionar apoyo a los ingresos de los trabajadores independientes para aliviar los efectos económicos de la crisis. El programa ofrece una transferencia monetaria temporal de emergencia de RD\$5,000 (US\$90.2). Los beneficiarios deben tener un documento de identificación válido y demostrar que, a partir del 29 de febrero de 2020, tenían contratado un préstamo con alguna institución financiera supervisada por la Superintendencia de Bancos (SIB), o con algún programa de financiamiento del gobierno central. Los beneficiarios no pueden participar en el programa si: (i) contribuyen a la seguridad social; (ii) ya reciben apoyo del FASE o de QEC; (iii) son propietarios de una gran empresa; o (iv) pagaron impuestos anuales superiores a RD\$150,000 (US\$2,705). De acuerdo con los criterios de elegibilidad establecidos, el MH anunció el 19 de mayo de 2020 que se habían identificado a aproximadamente 202,405 trabajadores independientes elegibles.

**El programa PA' TI requería la creación de alianzas entre múltiples partes interesadas, especialmente para la identificación de los beneficiarios y la entrega de los pagos.** La identificación de los trabajadores independientes elegibles requería realizar un cruce de datos sin precedentes entre múltiples partes interesadas. Para llevar a cabo el cruce, el MH tuvo que superar obstáculos legales asociados con el secreto fiscal y bancario. Las instituciones involucradas en el cruce de datos incluyen a la SIB; el programa gubernamental de crédito para empresarios de bajos ingresos, Banca Solidaria; el Viceministerio de Fomento a las MIPYMEs, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMEs (MICM); la TSS, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), el Ministerio de Trabajo; la ADESS; BANRESERVAS; y otras instituciones financieras.

**Al igual que para los programas QEC y FASE, el MH creó un sitio web dedicado al auto registro de los beneficiarios del programa PA' TI.** El 3 de junio de 2020, el MH lanzó el sitio web dedicado a PA' TI donde las personas podían comprobar si eran elegibles para participar en el programa.<sup>22</sup> El MH autoriza los pagos y los transfiere a través del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE) a las cuentas de los beneficiarios en la institución financiera correspondiente (el 15 por ciento de los beneficiarios, que estaban vinculados a cooperativas, tuvieron que abrir cuentas en BANRESERVAS).

<sup>21</sup> No se dispone de detalles sobre el proceso de aprobación de las solicitudes por petición.

<sup>22</sup> <https://pati.hacienda.gob.do/inicio>

**Si bien existe un sistema de monitoreo interno, la información pública externa sobre el desempeño del programa es muy limitada.** Hay muy pocos datos externos sobre el número de beneficiarios, los fondos desembolsados y las características socioeconómicas de la población destinataria, información que sí está disponible para el FASE y QEC, así como para los programas sociales nacionales regulares. Existe una falta de información clave para contactar a los beneficiarios, como el número telefó-

nico o el correo electrónico. Esta información de contacto ha sido clave para la identificación y el pago de los beneficios del FASE y QEC. Aunque el Decreto No. 185-20 instruye al MH para que informe a los beneficiarios cuando se paguen las transferencias monetarias, no existen planes o mecanismos prácticos para contactar a los beneficiarios. Se requiere que los beneficiarios sean proactivos y se pongan en contacto con el MH para confirmar que están recibiendo los beneficios.

**Tabla 6. Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA' TI)**

<b>1. Fecha del anuncio</b>	17 de mayo de 2020.
<b>2. Efectividad</b>	De mayo a diciembre de 2020.
<b>3. Instrumentos regulatorios</b>	Decreto No. 185-20, del 29 de mayo de 2020 (establecimiento); Decreto No. 242-20, del 8 de julio de 2020 (extensión hasta el 16 de agosto); y Decreto No. 358-20 (extensión hasta diciembre).
<b>4. Meta</b>	Apoyar a los trabajadores independientes elegibles con una transferencia monetaria temporal e incondicional para contrarrestar los efectos económicos negativos de las medidas de encierro adoptadas para controlar la propagación del COVID-19.
<b>5. Población objetivo</b>	MTrabajadores independientes con una línea de crédito en el sector formal.
<b>6. Restricciones de elegibilidad</b>	Los beneficiarios de PA'TI deben tener un documento de identificación válido y demostrar que al 29 de febrero de 2020 o después de esa fecha, han contratado un préstamo con alguna institución financiera supervisada por la SIB, o con algún programa de financiamiento administrado por el gobierno central.  Los trabajadores independientes no pueden participar en el programa si:  <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contribuyeron a la seguridad social al 29 de febrero de 2020;</li> <li>2. Reciben beneficios del FASE o QEC;</li> <li>3. Están clasificados como una gran empresa local o nacional, si han declarado impuestos a la DGII; o</li> <li>4. Sus pagos de impuestos exceden los RD\$150,000 en un año fiscal, si declararon impuestos a la DGII.</li> </ol>
<b>7. Poblaciones no elegibles</b>	Trabajadores independientes informales, beneficiarios del FASE y QEC, y trabajadores sin documentos de identidad.
<b>8. Beneficios</b>	RD\$5,000 en transferencias monetarias incondicionales, no sujetas a retención de impuestos.
<b>9. Frecuencia</b>	Mensual.
<b>10. Entidades implementadoras</b>	Ministerio de Hacienda.
<b>11. Fuentes de información y principales socios</b>	SIB; Banca Solidaria bajo el Programa del Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME); Viceministerio de Fomento a las MIPYMEs del Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMEs (MICM); TSS; DGII; Ministerio de Trabajo; ADESS, y BANRESERVAS.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de una revisión de gabinete.

**Tabla 6. Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA' TI) (Continuación)**

<b>12. Arreglos de implementación</b>	El Ministerio de Hacienda (MH) y los principales socios cruzan la información, verifican la elegibilidad y procesan los pagos de beneficios. Los beneficiarios pueden utilizar el portal del MH ( <a href="https://pati.hacienda.gob.do/">https://pati.hacienda.gob.do/</a> ) para confirmar su participación o aplicar a los beneficios.
<b>13. Estrategia de comunicación</b>	La información se difunde mediante discursos presidenciales; conferencias virtuales celebradas por el MH; portales institucionales y cuentas de redes sociales del MH y el MICM; foros de discusión en el portal del MH ( <a href="https://pati.hacienda.gob.do/">https://pati.hacienda.gob.do/</a> ); apoyo por correo electrónico ( <a href="mailto:pati@hacienda.gov.do">pati@hacienda.gov.do</a> ) y por teléfono (809-686-0092) (en conjunto con el FASE); y entrevistas y comunicados de prensa en periódicos nacionales.
<b>14. Monitoreo y evaluación</b>	Para las actividades de vigilancia y evaluación se utiliza un tablero de control interno.
<b>15. Principales desafíos operacionales</b>	Información limitada sobre los beneficiarios, especialmente información de contacto, y registros bancarios obsoletos que retrasan la transferencia de los beneficios.
<b>16. Número de beneficiarios</b>	189,864 beneficiarios al 15 de julio de 2020.
<b>17. Ejecución del presupuesto</b>	RD\$1,834 millones a junio de 2020.
<b>18. Fecha prevista de finalización</b>	31 de diciembre de 2020.

*Fuente:* Elaborado por el autor a partir de una revisión de gabinete.





# Gasto en protección social y mitigación de la pobreza de los tres programas de transferencias monetarias de emergencia

**D**urante los primeros tres meses de la pandemia, el costo de los tres programas de transferencias monetarias fue equivalente al 0.76 por ciento del PIB. Para diciembre de 2020, este costo aumentará a aproximadamente el 2.75 por ciento del PIB. Para financiar la respuesta al COVID-19, el gobierno modificó el presupuesto nacional en junio de 2020 (Ley No. 64-20) para tener en cuenta la esperada reducción del 14.3 por ciento de los ingresos públicos y la necesidad de crear un espacio fiscal para los gastos de salud relacionados con la pandemia. Entre abril y junio de 2020, los gastos relacionados con el COVID-19 ascendieron a US\$731.2 millones, lo que representa el 0.92 por ciento del PIB. Los tres programas de transferencias monetarias de emergencia representan el 83 por ciento de todos los gastos relacionados con el COVID-19 en abril-junio de 2020. Si se añaden otros programas sociales como el Programa de Alimentación Escolar, el Plan de Asistencia Social de la Presidencia y los Comedores Económicos del Estado Dominicano, los gastos en protección social representaron el 90 por ciento de todo el gasto público para mitigar los efectos de la pandemia. Se prevé que el

gasto en transferencias monetarias entre abril y diciembre de 2020 alcance los US\$2,188.3 millones<sup>23</sup> (Tabla 7).

**La transferencia mensual de los programas QEC, PA'TI y FASE es menor que el promedio mundial de transferencia monetaria mensual, pero su duración y cobertura es mayor.** La transferencia mensual de QEC y PA'TI es de US\$88.23,<sup>24</sup> lo que equivale al 46.6 por ciento del salario mínimo del sector privado<sup>25</sup> y al 12.3 por ciento del PIB per cápita mensual de 2019. El promedio mensual, considerando a 95 países, de las transferencias monetarias de emergencia representa el 26 por ciento del PIB per cápita mensual. Sin embargo, la duración promedio de las transferencias monetarias a nivel mundial es de 3.3 meses, mientras que en la RD la duración de los programas es de 9 meses.<sup>26</sup> La RD se encuentra entre los 15 primeros países, de un total de 84, con mayor cobertura poblacional de los programas de asistencia social asociados con el COVID-19, con una cobertura del 53 por ciento de la población, más del triple del promedio mundial del 17 por ciento<sup>27</sup> y muy superior al promedio del 10 por ciento estimado para la región de Latinoamérica y el Caribe.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Asumiendo una proyección de transferencias monetarias asociadas al COVID-19 equivalentes a RD\$123,603.1 y una tasa de cambio promedio de RD\$56.4849 por US\$ durante el año 2020.

<sup>24</sup> El pago mensual de QEC y PA'TI es de RD\$5,000 que, al tipo de cambio promedio de RD\$56.664 por US\$ en el período marzo-septiembre de 2020, corresponde a US\$88.23. Esta cantidad también corresponde al pago mínimo recibido por los beneficiarios del FASE.

<sup>25</sup> El salario mínimo en el sector privado no sectorizado depende del tamaño de la empresa, el más bajo de los cuales equivale a RD\$10,730 por mes (US\$189.36 al tipo de cambio promedio de RD\$56.664 en el período marzo-septiembre de 2020). Como referencia, el PIB per cápita mensual en 2019 fue de US\$715.25.

<sup>26</sup> Los programas estarán en vigor desde abril hasta diciembre de 2020.

<sup>27</sup> Gentilini et al. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. "Living Paper" versión 13 (18 de septiembre de 2020), Banco Mundial. Páginas 4-6.

<sup>28</sup> PNUD 2020b.

**Tabla 7. Gasto presupuestado vs. gasto ejecutado en protección social relacionado con el COVID-19, abril-diciembre de 2020**

Partida de gastos	Gasto presupuestado para 2020					Gasto ejecutado abril-junio					Proyección abril-diciembre de 2020	
	Millones		Porcentaje			Millones		Porcentaje			RD\$	2020* PIB
	RD\$	US\$	Total COVID	Gasto total	PIB 2020*	RD\$	US\$	%	Gasto total	PIB 2020*		
Transferencias monetarias	42,979.8	759.1	66.8	4.7	0.96	34,180.2	603.7	82.6	3.8	0.76	123,603.1	2.75
Programa QEC	22,779.8	402.3	35.4	2.5	0.51	14,967.8	264.3	36.2	1.7	0.33	66,554.4	1.48
Programa FASE	17,200.0	303.8	26.7	1.9	0.38	17,378.4	306.9	42.0	1.9	0.39	49,848.5	1.11
Programa PA' TI	3,000.0	53.0	4.7	0.3	0.07	1,834.0	32.4	4.4	0.2	0.04	6,397.9	0.16
Ministerio de Salud	12,348.0	218.1	19.2	1.4	0.28	2,490.8	44.0	6.0	0.3	0.06		
Programa de Alimentación Escolar	4,561.0	80.6	7.1	0.5	0.1	3,181.5	56.2	7.7	0.4	0.07		
Incentivos para la Acción Humanitaria	1,958.9	34.6	3.0	0.2	0.04	1,303.8	23.0	3.1	0.1	0.03		
Otros	2,482.0	43.8	3.9	0.3	0.06	243.0	4.3	0.6	0.0	0.01		
TOTAL	64,329.7	1,136.1	100.0	7.1	1.43	41,399.4	731.2	100.0	4.6	0.92		

Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de DIGEPRES y MEPyD.

Nota: Ley de Presupuesto Nacional No. 64-20: RD\$906,702.9 millones; proyección oficial del PIB nominal para 2020: RD\$4,489,239.3 millones. Tipo de cambio promedio en abril-junio de 2020: RD\$56.6215 por US\$.

La proyección abril-diciembre para el FASE y QEC es la suma del gasto real en abril-noviembre para el FASE (RD\$43,458.5 millones) y QEC (RD\$60,655.3 millones) y la proyección del gasto en diciembre al mismo nivel del gasto real en noviembre más RD\$2,300 millones correspondientes al bono navideño para los beneficiarios del FASE I, sobre la base a la decisión del Decreto 685-20.

**Los tres programas de transferencias monetarias de emergencia del gobierno han mitigado los efectos negativos de la crisis en la pobreza. Pero sus efectos de mitigación dependerán de la duración de la crisis y de los programas, así como de la velocidad con la se recupere la economía.** Los tres programas QEC, FASE y PA' TI mitigaron el aumento de la pobreza en la RD en 7.3 puntos porcentuales, 4.2 puntos porcentuales correspondientes a la tasa de pobreza moderada y 3.1 puntos porcentuales

correspondientes a la de pobreza extrema.<sup>29</sup> El impacto total en la tasa anual de pobreza está vinculado a la duración de la crisis, la velocidad de la reactivación de la economía y la duración de los tres programas de transferencias monetarias. Dada la caída temporal de los ingresos laborales, es posible que una fracción de los hogares haya utilizado activos para evitar la caída de su consumo lo que podría afectar su capacidad de recuperación o dificultar su movilidad económica ascendente en el futuro.

<sup>29</sup> MEPyD (2020). Páginas 8 y 9.

# IV.

## Lecciones aprendidas

### Agilidad y flexibilidad del gobierno en la respuesta a la pandemia

**U**n sistema de protección social no contributiva bien establecido permitió al gobierno abordar rápidamente el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19. La RD tiene un sistema de entrega bien establecido para sus principales programas de transferencias monetarias con objeto de hacer frente a las necesidades de la pobreza estructural. Sin embargo, la crisis de COVID-19 demostró que hay un gran número de personas vulnerables, pobres o no pobres, a menudo trabajadores del sector informal, a menudo mujeres, a menudo urbanas, cuyos medios de vida se vieron afectados negativamente por la crisis de COVID-19. El Gobierno de la RD puso en marcha rápidamente tres programas innovadores para los trabajadores formales de bajos ingresos (FASE), los trabajadores independientes (PA'TI) y los trabajadores informales vulnerables (QEC), para cubrir a la población vulnerable, además de a los pobres, y hacer frente al impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19, alcanzando niveles de cobertura excepcionales. Los tres programas aprovecharon el sistema de entrega, así como los mecanismos de coordinación interinstitucional existentes del Programa de Protección Social, que funciona desde 2005, para ampliar rápidamente la cobertura y los

beneficios. Además, en el caso del FASE y PA'TI, el gobierno aumenta la capacidad del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Trabajo para poner en marcha una nueva plataforma de gestión de transferencias monetarias para los grupos vulnerables, así como para crear nuevas asociaciones para identificar a los beneficiarios elegibles y entregar los pagos.

**La nueva colaboración interinstitucional e intersectorial, así como las asociaciones público-privadas (APP), fueron claves para la entrega de los programas de transferencias monetarias de emergencia.** La colaboración intersectorial y las APPs han sido fundamentales para identificar a los beneficiarios y establecer sistemas de pago y monitoreo. El gobierno diseñó arreglos de coordinación a los más altos niveles, tal como la comisión de alto nivel encargada de elaborar el plan de respuesta al COVID-19, para crear sinergias entre los organismos gubernamentales a fin de responder eficazmente a la crisis de COVID-19. Se establecieron diferentes arreglos para facilitar el intercambio de información y la interoperabilidad de los sistemas a fin de garantizar la efectividad de los programas de protección social. Además, la implementación de QEC no habría sido posible sin la colaboración de los minoristas de la RAS y el sector bancario. La colaboración con las empresas del sector privado facilitó la tramitación de las aplicaciones para el FASE a favor de los trabajadores afectados.

## Lagunas en la cobertura y poblaciones insuficientemente atendidas

A pesar de los esfuerzos por asegurar que los programas se complementasen entre sí y cubrieran a los hogares pobres y vulnerables, siguen existiendo importantes lagunas y retos que podrían exacerbar las desigualdades preexistentes. A menudo se exige a los posibles beneficiarios que demuestren cierto grado de formalización vinculada a los registros fiscales, financieros o de seguridad social. Tanto el FASE como PA'TI excluyeron a los trabajadores del sector informal. El programa PA'TI requiere que los beneficiarios potenciales muestren registros de préstamos en el sistema de crédito formal, dejando fuera a muchos trabajadores independientes. Según Global Findex,<sup>30</sup> el 44 por ciento de la población adulta dominicana no tenía una cuenta bancaria en 2017, cifra que se eleva al 58 por ciento para el 40 por ciento más pobre de la población adulta. Es probable que los trabajadores independientes del sector agrícola también estén subrepresentados entre los beneficiarios de PA'TI, ya que el Banco Agrícola no participó en el proceso de identificación de los posibles beneficiarios. En el caso del FASE, solo las empresas formales que estén al día con sus contribuciones a la seguridad social pueden adherirse al programa. Sin embargo, según la ENCFT 2018, solo el 50 por ciento de los trabajadores declararon estar empleados por una empresa inscrita en el Registro Nacional de Contribuyentes, lo que implica que el requisito de cotización a la seguridad social deja a una gran parte de los trabajadores sin derecho a participar en el FASE. Inicialmente, el FASE estuvo más restringido ya que se dirigía a los trabajadores formales de los sectores no esenciales, pero esto se modificó con el FASE 2, ya que las empresas de los sectores esenciales también se enfrentan a una menor demanda de sus productos y servicios. Por último, el hecho de focalizarse en torno a las empresas y no a los trabajadores restringió los criterios de inclusión en el FASE. Algunos analistas sostienen que es injusto que se excluya automáticamente a los trabajadores por laborar para una empresa informal o una empresa que no haya pagado sus contribuciones a la seguridad social.<sup>31</sup>

La crisis ha puesto de manifiesto la extrema vulnerabilidad de los trabajadores del sector informal,<sup>32</sup> que constituyen la mayoría de los trabajadores del país y que se ven afectados de manera desproporcionada por la disminución del trabajo asociada con las respuestas del gobierno contra el COVID-19.<sup>33</sup> En 2018, la mayoría de los trabajadores independientes no estaban inscritos en el Registro Nacional de Contribuyentes, el 15 por ciento de ellos eran pobres (260,727 trabajadores) y el 37 por ciento eran pobres o vulnerables (650,980 trabajadores).<sup>34</sup> Por lo tanto, la cifra de 202,000 trabajadores identificados como elegibles para el programa PA'TI indica una baja cobertura de los trabajadores independientes vulnerables. Es importante señalar que algunos de los trabajadores independientes vulnerables pudieron haber estado cubiertos por el programa QEC pero no se han realizado comprobaciones cruzadas. El PNUD estima que una gran parte de los hogares por encima del umbral de vulnerabilidad (no atendidos por el programa QEC) tienen miembros que trabajan en el sector informal, el 54 por ciento tiene al menos un trabajador informal y el 35 por ciento de los hogares tienen a todos sus miembros trabajando en la economía informal.<sup>35</sup> La elevada incidencia de la informalidad hace que estos hogares sean vulnerables a los efectos de la crisis de COVID-19, ya que los trabajadores independientes informales: i) tienen más probabilidades de trabajar en los sectores más afectados por el encierro, incluidos la construcción, el transporte y el almacenamiento, y otros sectores de servicios; ii) suelen tener ingresos más bajos que los trabajadores formales; y iii) tienen más probabilidades de vivir en hogares pobres o vulnerables.<sup>36</sup>

**Muchas personas indocumentadas no están cubiertas por las redes de protección del país.** La posesión de un documento de identificación (DI) es un prerrequisito para participar en los principales programas de transferencia monetarias del país, así como en los tres nuevos programas de transferencias monetarias de emergencia. Según la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples de 2018, el 6.7 por ciento de la población de 15 años o más no tiene un DI, cifra que aumenta al 14.9 por ciento en el caso de las personas de muy bajos ingresos. Los individuos indocumentados tenían menos herramientas o ninguna para mitigar los efectos económicos de la pandemia.

<sup>30</sup> <https://globalfindex.worldbank.org/>

<sup>31</sup> <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/16183.pdf>

<sup>32</sup> [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_743036/lang-en/icleosdex.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743036/lang-en/icleosdex.htm)

<sup>33</sup> <https://www.wiego.org/resources/informal-workers-covid-19-crisis-global-picture-sudden-impact-and-long-term-risk>

<sup>34</sup> PNUD 2020a. Análisis del impacto económico y social del COVID-19 usando información de la ENCFT 2018.

[https://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/library/impacto-economico-y-social-del-covid-19-y-opciones-de-politica-e.html](https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/library/impacto-economico-y-social-del-covid-19-y-opciones-de-politica-e.html)

<sup>35</sup> PNUD 2020a.

<sup>36</sup> PNUD 2020a.

## La pandemia subrayó la necesidad de un sistema de protección social adaptativa

**La pandemia puso de relieve la necesidad de un sistema de protección social adaptativa (PSA) que proteja y aumente la capacidad de recuperación de los grupos vulnerables frente a las crisis covariantes.** Los programas de protección social con criterios de elegibilidad, instrumentos de prestación y formas de financiamiento más amplios permitirían a los encargados de la formulación de políticas planificar mejor la respuesta del país a las crisis covariantes y proteger a los grupos vulnerables. El Gobierno de Filipinas estableció una plataforma de PSA para responder con transferencias monetarias a las crisis climáticas adversas, lo que permitió una respuesta significativa al COVID-19 que cubrió al 78 por ciento de la población.<sup>37</sup> Se espera que la nueva administración incluya todos los elementos de un sistema de protección social adaptativa como parte de la reforma institucional del sistema de protección social no contributiva. Un sistema de protección social adaptativa tiene por objeto proporcionar acceso prioritario a un conjunto integrado de programas, sistemas y servicios que contribuyan a aumentar la resiliencia de las poblaciones pobres y vulnerables a los desastres naturales, socio-naturales y provocados por el hombre. Un sistema de PSA también institucionalizará los arreglos de coordinación dentro del Sistema de Protección Social No Contributiva y con el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, aumentando las sinergias y los esfuerzos para eliminar las duplicaciones.

**El SIUBEN necesita migrar hacia un registro social de identificación nacional universal y más flexible.** Como la herramienta clave de focalización de la pobreza multidimensional del país, el SIUBEN podría avanzar para convertirse en el registro social nacional unificado que se utilice para seleccionar a los beneficiarios de todos los programas públicos de protección social en la RD. Para ello, el SIUBEN necesita incluir las variables socioeconómicas de todos los hogares dominicanos. Asimismo, debería poder evaluar el impacto de los shocks temporales que modifican los niveles de pobreza monetaria o de vulnerabilidad de los hogares, para brindar información oportuna que oriente efectivamente la respuesta social a las emergencias. Un registro unificado de beneficiarios mejoraría la efectividad, eficiencia y oportunidad del gasto público. Los pasos clave

para la migración del SIUBEN hacia un registro social unificado de beneficiarios son:

- **Mejorar la capacidad de interoperabilidad del SIUBEN:** El SIUBEN necesita desarrollar los arreglos institucionales, instrumentos y protocolos con los mecanismos y procedimientos que permitan la interoperabilidad con otras bases de datos públicas administrativas para la toma de decisiones oportunas. Vincular al SIUBEN con otras bases de datos administrativas públicas permitirá al registro identificar a los grupos potencialmente marginados y vulnerables que requieren asistencia social y monitorear su evolución. También permitirá al SIUBEN disponer de información actualizada sobre los hogares mediante el acceso a datos de otras bases de datos existentes y realizar nuevos análisis sobre las condiciones sociales, además de las encuestas periódicas para captar información no incluida en los registros administrativos. La información debe ser accesible de manera oportuna, ser fiable y garantizar la seguridad y la privacidad de los datos personales y sensibles, entre otras consideraciones.
- **Mejorar la capacidad del SIUBEN para capturar los cambios temporales en la pobreza:** El SIUBEN podría desarrollar mecanismos para capturar datos clave sobre los cambios temporales en la pobreza o la vulnerabilidad generados por las crisis externas, incluyendo eventos climáticos, económicos y relacionados con la salud. El SIUBEN incluye datos sobre la pobreza estructural, lo que limita su uso en situaciones de emergencia para comprender cómo los eventos están afectando los ingresos de los hogares y qué hogares corren el riesgo de caer temporalmente en la pobreza monetaria. Una opción utilizada por algunos países tanto para las crisis anteriores al COVID-19 como durante la de COVID-19 es el uso de encuestas suplementarias de alta frecuencia como medio para evaluar rápidamente la posible elegibilidad para recibir las transferencias relacionadas con las crisis.
- **Fortalecer los servicios de recopilación de datos por petición:** Los datos nunca reflejarán la situación al inicio de una crisis, pero cuanto más actualizados estén, más posibilidades habrá de llegar a todos los pobres y vulnerables. Los enfoques de recopilación de datos por petición son más flexibles y han demostrado ser una estrategia útil para complementar los registros de datos no universales en muchos países durante la

<sup>37</sup> Gentilini et al. (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*.

pandemia.<sup>38</sup> Por ejemplo, el enfoque de inscripción por petición del programa QEC ayudó a actualizar rápidamente el registro del SIUBEN para identificar a las principales poblaciones excluidas necesitadas en el contexto de la crisis. La RD debe utilizar las lecciones aprendidas de sus propios enfoques de inscripción por petición para los tres programas de transferencias monetarias de emergencia, así como las mejores prácticas implementadas en la región. Además, otra oportunidad clave para hacer que los esfuerzos de recolección de datos sean más flexibles y oportunos es fortalecer el alcance y las capacidades del proceso de inscripción por petición que ya está en marcha a través de Punto Solidario.

- **Institucionalizar el mandato del SIUBEN:** Existen restricciones legales sobre el uso de las bases de datos existentes para elaborar perfiles de los posibles beneficiarios de la protección social en tiempos de emergencia. Esas disposiciones incluyen la protección de datos personales como los datos bancarios,<sup>39</sup> las reservas de la administración tributaria<sup>40</sup> y la seguridad social. Es necesario desarrollar un marco jurídico para poder utilizar al SIUBEN como el registro unificado de beneficiarios sociales, así como el sistema unificado de focalización para determinar la elegibilidad y realizar la selección de beneficiarios para todos los programas públicos de protección social. El mandato legal debe permitir al SIUBEN acceder a la información de todas las instituciones que forman parte del mecanismo de interoperabilidad.
- **Proporcionar acceso a los datos de los beneficiarios para la elaboración de políticas:** Los encargados de la formulación de políticas deben disponer de datos exhaustivos sobre el número de hogares y la frecuencia con que acceden a los programas de protección social existentes (por ejemplo, programas en especie y de salud) para diseñar programas de respuesta social de emergencia. El acceso a los datos evitará la redundancia y garantizará una relación calidad-precio que aumente la inclusión de las poblaciones insuficientemente atendidas.

**Los programas de emergencia deben contar con un sistema de monitoreo y evaluación integral.** El monitoreo y medición de los resultados, así como del impacto de los programas de emergencia de protección social

concebidos para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia, informarán y mejorarán las políticas y programas sociales nacionales del país. La medición de los resultados y del impacto de los programas públicos es importante para evaluar el progreso hacia las metas y objetivos establecidos de manera sistemática y objetiva y para recopilar evidencia sobre la efectividad de las políticas. La divulgación periódica de informes que documenten sistemáticamente la evolución de los programas de protección social ayudará a mantener a los ciudadanos informados sobre las políticas sociales del país. La divulgación pública de este tipo de información podría aumentar la rendición de cuentas y asegurar que el público esté informado de los progresos y los desafíos en torno a estos programas.

**Los manuales de operaciones son necesarios para guiar los procedimientos y las reglas de operación de los programas de emergencia.** Los manuales de operaciones para los programas QEC, FASE y PA' TI permitirían a las autoridades aclarar qué, cómo, cuándo y dónde se utilizan los recursos para alcanzar las metas y objetivos de cada programa. Los manuales y procedimientos operativos también ayudarían a identificar oportunidades para mejorar aún más los procedimientos actuales con objeto de optimizar la gestión de los programas y lograr una mayor eficiencia técnica y administrativa. Los manuales de operaciones son también un instrumento útil para facilitar la integración efectiva de nuevos socios, y constituyen una valiosa aportación para los evaluadores y auditores internos o externos. Es necesario que los manuales documenten las políticas, las estrategias y los estándares, para que sirvan de base para el diseño de futuros programas.

**Los programas de protección social existentes deben ser más flexibles.** El programa QEC restringió los tipos de bienes que los beneficiarios podían adquirir mayoritariamente a artículos alimenticios, de acuerdo con las reglas operativas del programa PROSOLI. Aunque se han levantado las restricciones a la compra de productos de higiene femenina, existen artículos adicionales como productos de limpieza y medicamentos que los beneficiarios han necesitado urgentemente debido a la naturaleza de la emergencia. Por lo tanto, un programa de transferencias monetarias de emergencia como QEC podría beneficiarse de la flexibilidad en cuanto a los tipos de bienes que los beneficiarios pueden adquirir.

<sup>38</sup> El análisis presentado por el PNUD, 2020b destaca cómo otros países del Caribe, como las Bahamas, Barbados, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tobago, también aprovecharon herramientas electrónicas como el correo electrónico y las plataformas de Internet para que las personas pudieran enviar/capturar su información y se evaluara su elegibilidad a los programas sociales de alivio de la pandemia. Asimismo, algunos países sudamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay también establecieron plataformas en línea y líneas telefónicas de consulta para que las personas pudieran solicitar el acceso a los programas. Brasil también incluyó un mecanismo de servicio sin cita previa para atender solicitudes de apoyo por petición de las personas excluidas. En total, a través de todos los medios de acceso por petición desplegados, Brasil recibió y evaluó 96 millones de aplicaciones a finales de mayo de 2020, de las cuales el 61 por ciento fueron aprobadas.

<sup>39</sup> El Artículo 56 de la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02 (LMF) de la RD establece que las instituciones financieras están obligadas a "mantener la información confidencial de los depósitos tomados del público, de manera desagregada que podría revelar la identidad de la persona".

<sup>40</sup> El Artículo 47 del Código Tributario aprobado en la Ley No. 11-92 establece que las declaraciones de impuestos y la información presentada a la DGII por los contribuyentes, las partes responsables y los terceros por cualquier medio, en principio, tendrán carácter confidencial, y dicha información podrá ser utilizada para sus propios fines, según lo requiera la ley.

## Sinergias en la utilización de la capacidad existente

**Si bien las instituciones públicas han avanzado en la coordinación de sus esfuerzos para identificar a los beneficiarios y entregar beneficios, se puede hacer más para garantizar la interoperabilidad de los sistemas y el intercambio de información y de mejores prácticas.**

Por ejemplo, PA'TI podría haberse beneficiado de una mayor interoperabilidad con el SIUBEN, ya que el requisito del programa relacionado con el límite máximo de pago de impuestos significa que algunos de sus beneficiarios están clasificados como ICV 3 o ICV 4. Del mismo modo, la experiencia de la ADESS con los sistemas de pago de efectivo mediante transferencia podría haberse aprovechado en lugar de construir nuevos sistemas en el Ministerio de Hacienda. Una coordinación más estrecha podría haber facilitado el intercambio de mejores prácticas y de estrategias probadas para hacer frente a retos conocidos. Además, los beneficiarios se habrían beneficiado de un único portal web para acceder a los programas QEC, FASE y PA'TI.

**También se requiere contar con un enfoque más amplio en la recopilación de datos para comprender mejor las necesidades de los beneficiarios actuales, identificar a las poblaciones desatendidas y elaborar políticas públicas basadas en evidencia.** Se han formulado propuestas para sistematizar la información proporcionada por los solicitantes rechazados a fin de que las autoridades puedan cruzar los datos, detectar posibles errores de exclusión y comprender mejor las necesidades de los beneficiarios.<sup>41</sup> Con este fin, los responsables de la formulación de políticas deberían considerar la posibilidad de sistematizar los registros de beneficiarios de los Comedores Económicos, el Plan de Asistencia Social de la Presidencia (PASP), el Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación y otros programas de asistencia, y vincularlos a las bases de datos de beneficiarios de QEC, FASE y PA'TI. Esto podría ayudar a evitar la duplicación y optimizar la orientación de la asistencia y la inversión de recursos. Por ejemplo, las encuestas de seguimiento del PROSOLI revelaron que de los hogares que reciben transferencias mo-

netarias en el marco del programa QEC, el 26.8 por ciento también recibió raciones de alimentos del Programa de Alimentación Escolar, el 11.5 por ciento recibió raciones de alimentos del PASP, el 3.6 por ciento recibió ayuda del FASE, el 1.4 por ciento recibió comidas preparadas de Comedores Económicos, el 1.3 por ciento recibió raciones de alimentos de programas sociales dirigidos a niños, el 1.2 por ciento recibió beneficios de programas sociales dirigidos a ancianos, y cerca del 1 por ciento recibió beneficios de la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP). Además, algunos organismos de las Naciones Unidas han propuesto vincular sus bases de datos, o las de las organizaciones relacionadas de la sociedad civil, a las bases de datos de los programas sociales (por ejemplo, datos sobre migrantes, refugiados, apátridas y otros grupos desatendidos). Hasta la fecha, sin embargo, solo el programa QEC ha analizado las características socioeconómicas de su población objetivo.<sup>42</sup>

## Necesidad de una estrategia de salida

**Es necesario contar una clara estrategia de salida para pasar de la respuesta a una crisis aguda a la recuperación.** Esto significa pasar de las transferencias monetarias de emergencia a la reanudación de los medios de subsistencia de las personas y los hogares afectados por los encierros y otras medidas.<sup>43</sup> Los tres programas de transferencias monetarias de emergencia se han prorrogado hasta diciembre. El gasto total de asistencia social estimado para 2020 es equivalente al 2.75 por ciento del PIB, 1.13 puntos porcentuales más que el gasto en 2018. Los sindicatos y las organizaciones empresariales<sup>44</sup> han pedido al gobierno que disminuya gradualmente la cobertura de los programas de transferencias monetarias relacionados con el COVID-19, tomando en cuenta la velocidad de recuperación de la economía y del empleo. Es evidente que los programas y políticas de protección social deben formar parte del plan de recuperación económica del gobierno para proteger a los hogares que tardan más tiempo en recuperar sus medios de vida anteriores a la pandemia. La pandemia puso de relieve la necesidad de un enfoque integrado y sistémico para una mayor integración

<sup>41</sup> La exclusión de algunas poblaciones de los programas QEC, FASE y PA'TI ha sido criticada por los grupos afectados. Por ejemplo, la Federación Nacional de Micro, Pequeños y Medianos Empresarios Dominicanos (FENAPYMED) se quejó en junio de que muchas MIPYMES y trabajadores independientes formales e informales no han sido tomados en cuenta por el FASE y PA'TI. Informaron haber estado inscritos en los llamados "listados", pero cuando se presentaron en el banco no aparecían en la lista o los fondos prometidos nunca fueron depositados.

<sup>42</sup> El PROSOLI informa que, según los niveles de pobreza basados en el ICV, la población beneficiaria de QEC se distribuye de la siguiente manera: el 17.8 por ciento se clasifica como ICV I, el 63.5 por ciento como ICV II, el 16.7 por ciento como ICV III y el 2 por ciento como trabajadores del sector informal. Del total de hogares cubiertos por QEC, el 58 por ciento está encabezado por mujeres; el 35 por ciento está encabezado por adultos mayores; el 7 por ciento es vulnerable debido a alguna condición de salud preexistente susceptible al COVID-19; el 18 por ciento tiene niños menores de 5 años; y el 39 por ciento tiene niños o adolescentes en edad escolar (de 5 a 21 años). Además, el 85 por ciento de los hogares de QEC tienen tres miembros o más, lo que mejora el alcance de este programa de transferencias monetarias. Además, el PNUD estima que entre los hogares pobres y vulnerables que reciben beneficios de QEC, el 49 por ciento tiene al menos un miembro que trabaja en el sector informal y el 39 por ciento tiene a todos sus miembros trabajando en el sector informal.

<sup>43</sup> <https://www.wider.unu.edu/publication/beyond-lockdown-rebuilding-social-contract>

<sup>44</sup> <https://noticiassin.com/piden-extender-fase-hasta-primer-trimestre-de-2021/>

de los programas de protección social con las políticas de inclusión laboral y económica, con el fin de aumentar la resiliencia de los medios de vida y la seguridad de los ingresos. El gobierno tendrá que crear un espacio fiscal para financiar su plan de recuperación.

**La nueva reforma de la protección social anunciada por la nueva administración representa una oportunidad para avanzar hacia un sistema de protección social bien establecido.** Los elementos de un sistema de protección social<sup>45</sup> bien establecido a nivel institucional incluyen acuerdos institucionales bien definidos, apoyados por la política y la legislación; una combinación adecuada de programas sociales preventivos, de promoción y protectores; y arreglos de coordinación formalizados. La crisis de COVID-19 ha puesto de relieve la urgente necesidad de contar con arreglos institucionales sólidos a nivel de política y legislación, así como de aumentar las opciones de programas para los pobres y los vulnerables. En cuanto a los sistemas de entrega, un sistema de protección social

bien establecido cuenta con programas de alta cobertura en relación con la población objetivo (pobres y vulnerables); beneficios adecuados que respalden la suavización efectiva del consumo y la reducción de la pobreza; errores mínimos de exclusión e inclusión; diversas opciones de beneficios que faciliten la elección y la adaptación a diferentes contextos; un registro social integrado para apoyar los programas sociales que abarque un amplio segmento de posibles beneficiarios o de la población total; un registro integrado de beneficiarios que facilite las comprobaciones cruzadas con otros registros de beneficiarios; sistemas de información interoperables e integrados; y un sólido sistema de seguimiento y monitoreo. En cuanto a los arreglos de financiamiento, un sistema de protección social bien establecido cuenta con un financiamiento fiable y sostenible de sus programas sociales. Un tema transversal es que el sistema de protección social sea adaptativo y flexible para ayudar a los hogares a prepararse, hacer frente y adaptarse a las crisis, incluidos los desastres, las pandemias y los shocks económicos.

---

<sup>45</sup> Williams, Asha y Martínez, Ursula. *Guidance Note on Tailoring Adaptive Social Safety Nets to Latin America and the Caribbean*; Banco Mundial 2020.

## Bibliografía

Banco Central de la República Dominicana (2020). Estadísticas laborales.

<https://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft>

Banco Mundial (2020) Base de datos Global Findex. <https://globalfindex.worldbank.org/>

Dirección General de Presupuesto (2020a). Informe de medio término de la ejecución presupuestaria 2020.

<https://www.digepres.gob.do/>

\_\_\_\_\_ (2020b) Reporte Semanal de Ejecución del Gasto al 7 de Diciembre 2020. <https://www.digepres.gob.do/>

El Día (2020): Ministro de Turismo, David Collado, informó que los hoteles estaban operando a 5% de su capacidad. Agosto 26, <https://eldia.com.do/ocupacion-hoteleria-en-el-pais-ronda-el-5-informa-david-collado/>

Gabinete de Coordinación de Política Social (2020). Resolución No. 001-2020 Directrices institucionales para la implementación del Programa Quédate en Casa.

Gentilini, U. M. Almenfi, P. Dale, R. Palacios, H. Natarajan, G. Galicia, Y. Okamura, J. Blomquist, M. Abels, G. Demarco e I. Santos (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. "Living Paper" versión 13 (18 de septiembre de 2020), Banco Mundial.

Gobierno de la República Dominicana (2020). Informes al Comité Bicameral de Monitoreo de la Emergencia.

Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. <http://www.consultoria.gov.do/News/NewsConsult/8344>

\_\_\_\_\_ Ley Monetaria y Financiera. <http://www.consultoria.gov.do/consulta/>

\_\_\_\_\_ Código Tributario de la República Dominicana. <http://www.consultoria.gov.do/consulta/>

\_\_\_\_\_ Ley 397-19 que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales y modifica la Ley 87-01. <http://www.consultoria.gov.do/consulta/>

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2020). COVID-19 Bajo la Lupa.

<https://mepyd.gob.do/covid-19-bajo-la-lupa>

\_\_\_\_\_ (2020) Marco Macroeconómico, agosto de 2020 <http://mepyd.gob.do/marcomacro>

\_\_\_\_\_ (2020) SISDOM 2018 y 2019. <http://mepyd.gob.do/SISDOM>

Ministerio de Hacienda (2020). Sección de Foro.

<https://www.hacienda.gob.do/foro/fase/>

<https://www.hacienda.gob.do/foro/programa-pa-ti/>

## RESPUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Ministerio de Hacienda (2020). Sección de Prensa.

<https://www.hacienda.gob.do/gobierno-emite-Decree-que-extiende-programas-fase-quedate-en-casa-y-pati/>  
<https://www.hacienda.gob.do/ministerio-de-hacienda-garantiza-a-partir-de-hoy-pagos-de-primera-quince-na-de-fase/>  
<https://www.hacienda.gob.do/foro/main-foro/consulta-programa-pa-ti/paged/10/>

Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (2020): Trabajadores suspendidos como impacto del Covid-19 y beneficiarios de los programas Fase 1 y 2: Al 8 de julio 2020. Ministerio de Trabajo.

<http://omlad.gob.do/Portals/0/Trabajadores%20Suspendidos%20y%20beneficiario%20de%20FASE%201%20Y%202%20hasta%20el%208%20julio%202020.pdf>

Oficina Nacional de Estadística (2018). Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples ENHOGAR 2018. Santo Domingo. <https://www.one.gob.do/publicaciones>

PNUD (2020a). Impacto Económico y Social del COVID-19 y Opciones de Política en la República Dominicana. PNUD LAC C19 PDS No. 15. [https://www.do.undp.org/content/dominican\\_republic/es/home/library/impacto-economico-y-social-del-covid-19-y-opciones-de-politica-e.html](https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/library/impacto-economico-y-social-del-covid-19-y-opciones-de-politica-e.html)

PNUD (2020b). Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social. PNUD LAC C19 PDS No. 24. [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/respuestas-para-enfrentar-la-pandemia-en-america-latina-y-el-car.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/respuestas-para-enfrentar-la-pandemia-en-america-latina-y-el-car.html)

Programa Progresando con Solidaridad (2020). Informe de Monitoreo I, Programa Quédate en Casa, Mayo 2020. \_\_\_\_\_ (2020). Informe de Monitoreo II, Programa Quédate en Casa, Junio 2020.

Rodríguez R., Jaime (2020). COVID 19 y suspensión de contratos de trabajo en RD. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/16183.pdf>

Tesorería de la Seguridad Social (2020). Boletines estadísticos. <https://tss.gob.do/>

Vicepresidencia de la República (2020). Informe Ejecutivo sobre la Implementación del Programa “Quédate en Casa”.

## Apéndice

### **Introducción**

Una revisión del Banco Mundial de los elementos básicos de los sistemas de protección social (PS) identifica tres dimensiones principales de los sistemas de PS de los países:

La primera dimensión es la de las “Instituciones”, que incluye el establecimiento de políticas, marcos jurídicos, capacidad, arreglos institucionales, supervisión y controles.

Una segunda dimensión es la “Entrega”, que incluye los procesos y funciones operacionales relacionados con los programas y sus sistemas de entrega relacionados

(incluidos los mecanismos de identificación, pago y monitoreo).

Por último, el “Financiamiento” se refiere a la previsibilidad y la sostenibilidad del financiamiento de la PS.

En los siguientes anexos, esta nota analizará las tres dimensiones de los principales programas de protección social implementados como respuesta a la crisis causada por la pandemia de COVID-19 en la RD: el Programa Quédate en Casa (QEC), el Programa Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) y el Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA'TI).

## ANEXO I: Implementación del Programa Quédate en Casa (QEC)

### A. Dimensión institucional

#### 1. Diseño del programa

La Comisión de Alto Nivel para la Prevención y el Control del Coronavirus, la Comisión para atender los Asuntos Económicos y la Comisión para atender los Asuntos Sociales fueron creadas por el Decreto No. 132-20 el 19 de marzo de 2020, con el fin de desarrollar el Plan de Respuesta al COVID-19 del país y las políticas sanitarias, económicas y sociales relacionadas. Estas comisiones, junto con la Vicepresidencia y el Ministerio de Hacienda, diseñaron el programa de transferencias monetarias Quédate en Casa (QEC).

Inicialmente, la Vicepresidencia, en su calidad de coordinador del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) a cargo del sistema de protección social no contributiva del país, estableció un grupo de trabajo para elaborar una propuesta para su revisión y aprobación presidencial, con las directrices operativas del programa QEC, en estrecha coordinación con la Dirección General de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Hacienda. El grupo de trabajo estaba integrado por el Director Ejecutivo de la Vicepresidencia, el Director del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) y el Director de la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS).

La propuesta incluía un análisis de los efectos sociales y económicos de la pandemia basado en datos del SIUBEN y del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), así como el trabajo analítico sobre los mecanismos de protección social adaptativa realizado conjuntamente por el GCPS, el SIUBEN y el PROSOLI con varios organismos internacionales como el PNUD, el PMA, UNICEF y el Banco Mundial.

La propuesta presentada al presidente incluía dos posibles escenarios con el objetivo de proteger los ingresos de los hogares pobres, los trabajadores informales y la población más vulnerable:

- ESCENARIO 1: Una transferencia monetaria temporal mensual de RD\$6,067 por hogar. El monto se basó en los gastos de los hogares en alimentos y bebidas (no alcohólicas) según la canasta de bienes de consumo del Quintil 1. La duración de la transferencia sería de 3 meses. La población objetivo sería el conjunto de los hogares beneficiarios del programa Comer Es Primero (CEP) y los hogares identificados por el SIUBEN como beneficiarios potenciales del programa CEP.
- ESCENARIO 2: Una transferencia monetaria temporal mensual de RD\$7,790 por hogar. El monto se basó en

los gastos de los hogares en alimentos, bebidas (no alcohólicas) y medicinas según la canasta de bienes de consumo para el Quintil 1. La duración de la transferencia sería de 3 meses. La población objetivo sería el conjunto de hogares beneficiarios del programa Comer Es Primero (CEP) y los hogares identificados por el SIUBEN como beneficiarios potenciales del programa CEP.

- TRANSFERENCIA COMPLEMENTARIA: En ambos escenarios, se añadió una transferencia monetaria de RD\$2,133 por hogar en el caso de tener un miembro mayor de 60 años y/o con condición de VIH o TB.
- COBERTURA: 1,500,000 hogares, incluyendo 452,817 hogares vulnerables, 449,730 hogares con un miembro mayor de 60 años, 2,341 hogares con personas que viven con VIH/SIDA (PQVCV) y 746 hogares con un miembro con TB. El porcentaje de hogares a cubrir equivaldría al 46.9 por ciento de todos los hogares existentes a nivel nacional y al 72.5 por ciento de los hogares del SIUBEN.

El presidente aprobó la propuesta con varias modificaciones y la anunció en su discurso a la nación el 25 de marzo de 2020, incluyendo las siguientes características de diseño:

- Población objetivo: Trabajadores y familias de bajos ingresos del sector informal que viven en condiciones vulnerables. Específicamente, 811,000 hogares que ya recibían el programa CEP y 690,000 hogares adicionales categorizados como pobres o vulnerables por el SIUBEN.
- Pago: Los poseedores de la tarjeta CEP (familias), que en el marco del programa regular reciben un promedio de RD\$1,500 mensuales, recibirían un aumento por dos meses, para una transferencia total de RD\$5,000 mensuales. Adicionalmente, aquellos hogares con miembros especialmente vulnerables recibirían RD\$2,000 mensuales adicionales, totalizando RD\$7,000, sumando más de 350,000 hogares.
- Red de tiendas minoristas: La Red de Abastecimiento Social (RAS) incorporó a 2,000 nuevos minoristas para evitar cualquier escasez de productos y responder eficazmente al aumento de la demanda.

### B. Marco legal

El marco legal del programa QEC se construyó sobre la base de: 1) el marco legal, administrativo y operativo existente en el país para la protección social, especialmente para PROSOLI; 2) el estado de emergencia y los actos administrativos emitidos por el presidente; y 3) la Resolución

Administrativa No. 001-2020, emitida por vicepresidente, en su carácter de coordinador del GCPS. La resolución administrativa formalizó con carácter retroactivo el establecimiento del programa QEC y fijó las directrices institucionales para su implementación.

El marco regulatorio de QEC incluye:

- El Decreto No. 1082-04, que establece al vicepresidente como coordinador del GCPS para asegurar la coordinación de todos los planes y programas formulados por los organismos participantes;
- El Decreto No. 1554-04, que establece el Programa de Protección Social para proteger de los riesgos a la población en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social;
- El Decreto No. 1073-04, que establece el SIUBEN como la institución encargada de identificar a las familias elegibles para recibir beneficios y subsidios sociales;
- El Decreto No. 1560-04, que establece la ADESS como organismo unificador de pago de los beneficios sociales y establece sus vínculos institucionales y funcionales con el GCPS y otros organismos gubernamentales responsables de los subsidios sociales;
- El Decreto No. 536-05, que establece el programa Solidaridad como parte de la estrategia de reducción de la pobreza, incluyendo transferencias monetarias condicionadas para mejorar los ingresos y el capital humano de las familias en situación de extrema pobreza;
- El Decreto No. 426-07, que establece el SIUBEN como organismo dependiente del GCPS, con la responsabilidad de identificar, caracterizar, registrar y priorizar a las familias pobres.
- El Decreto No. 488-12, que establece PROSOLI, mediante la fusión de los programas Progresando y Solidaridad, con el objetivo de mejorar el capital humano y social como parte de la estrategia general de reducción de la pobreza y desarrollo humano del país.

El 17 de mayo de 2020, el presidente, en coordinación con la oficina del vicepresidente, anunció la extensión del programa QEC hasta julio. Posteriormente, el 26 de junio de 2020, debido al empeoramiento de la pandemia, el presidente anunció que el programa QEC, junto con otros programas de protección social, se extendería hasta el 16 de agosto. Esta medida se oficializó con la emisión del Decreto No. 242-20 el 8 de julio.

Cuando la nueva administración entró en funciones en agosto de 2020, emitió el Decreto No. 358-20, de fecha 19 de agosto, que extendió el FASE 1 y 2, y los programas QEC y PA'TI hasta el 31 de diciembre de 2020.

El Decreto No. 358-20 estableció la necesidad de ampliar los programas de asistencia social hasta que puedan ser eliminados gradualmente, dependiendo del impacto económico del COVID-19 y ordenó a la Dirección General de Presupuesto que mantuviera registros separados de los gastos de los programas, de modo que más tarde puedan regularizarse como parte del presupuesto nacional.

## C. Dimensión de la entrega

### 1. Arreglos operacionales

El programa QEC se basa en el sistema de entrega y las directrices operativas de los sistemas de PROSOLI (TMC), SIUBEN (Identificación) y ADESS (Pago).

#### a. Identificación de los beneficiarios:

- Beneficiarios de PROSOLI (participantes en CEP y Bonog Hogar), aproximadamente 811,003 hogares.
- Hogares identificados por el SIUBEN como pobres y vulnerables en la encuesta más reciente (2018), pero no cubiertos por PROSOLI. Se identificó un total estimado de 1.5 millones de hogares, incluyendo un estimado de 66,559 hogares categorizados como Índice de Calidad de Vida (ICV) 1 (en pobreza multidimensional extrema), 369,828 hogares categorizados como ICV 2 (en pobreza multidimensional moderada), y el resto categorizados como ICV 3 (no pobre multidimensional y vulnerable).
- Los hogares ICV 3 debían cubrir criterios de calificación adicionales, pues era necesario que tuvieran: i) al menos un miembro del hogar mayor de 60 años; ii) al menos un niño pequeño o un lactante; iii) al menos un niño en edad escolar; iv) miembros con condiciones de salud preexistentes; v) miembros con VIH y/o TB y/o cáncer; vi) miembros con discapacidad; y vii) miembros trabajando en el mercado laboral informal. La situación de los hogares ICV 3 en el mercado laboral informal se determinó mediante la verificación cruzada de la base de datos del SIUBEN con la base de datos de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS).
- En abril de 2020, el vicepresidente anunció que 70,000 nuevos hogares se incorporarían al programa QEC para incluir a trabajadores del sector informal, incluidos los esteticistas, motociclistas, taxistas, trabajadores ocasionales (chiriperos), personas trabajando

para organizaciones de la sociedad civil que ayudan a las PQVCV, artesanos y vendedores ambulantes. Este nuevo grupo de beneficiarios fue seleccionado entre casi un millón de solicitudes recibidas y filtrado mediante la verificación cruzada de las bases de datos del SIUBEN, la TSS, el FASE y QEC.

### **b. Estrategia de comunicación:**

- Se estableció un comité para implementar los mecanismos de comunicación, que incluyó a la División de Comunicaciones de la Vicepresidencia, el Ministerio Administrativo de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y la División de Comunicaciones de la Presidencia.
- Los mecanismos de comunicación consistieron en medios digitales, impresos y sociales, radio y televisión para informar a la población sobre el programa, incluyendo:
  - Discursos presidenciales y vicepresidenciales (por ejemplo, el Discurso del Vicepresidente a la Nación se utilizó de vez en cuando para informar al público sobre el programa);
  - Entrevistas con el vicepresidente y los directores de los organismos responsables de la ejecución del programa;
  - Comunicados de prensa publicados por el vicepresidente, la ADESS, PROSOLI, el SIUBEN y el GCPS en periódicos nacionales y en portales web institucionales y redes sociales;
  - Con el apoyo del INDOTEL, la ADESS identificó formas efectivas de contactar por teléfono a los nuevos hogares beneficiarios para informarles de su inclusión en el programa y corroborar los datos para el procesamiento de las transferencias monetarias;
  - Mensajes de texto o SMS a los beneficiarios con información importante, incluyendo fechas de pago, información de las tiendas minoristas, etc;
  - Material instructivo, informativo y promocional publicado en diferentes medios digitales (y en algunos casos en formato impreso), como folletos, kits y guías para minoristas de la RAS con instrucciones sobre cómo manejar a los clientes, evitar la aglomeración de las tiendas y facilitar los procesos de transacción, etc.;

- Foros de discusión en Punto Solidario (<http://vicepresidencia.puntosolidario.gob.do/forum/>);
- Portal de consultas en la web (<https://www.quedateencasa.gob.do/Default.aspx>) para verificar la situación de afiliación de los beneficiarios de QEC;
- Líneas telefónicas de consulta (809-920-2081, 1-809-200-0063 y 1-809-200-0064) para fortalecer la capacidad del centro de llamadas de la ADESS y brindar apoyo preciso a los beneficiarios; y
- Estrategias de comunicación para contrarrestar la información inexacta y prevenir el fraude.

### **c. Mecanismo de pago:**

- En coordinación con los bancos comerciales y los proveedores de servicios de procesamiento para comerciantes (es decir, VISANET y CARDNET), la ADESS identificó un nuevo mecanismo de pago utilizando la cédula nacional de identidad (CI). La ADESS ajustó sus directrices operacionales al nuevo mecanismo de pago.
- La ADESS ya tenía una relación contractual con los bancos y con VISANET y CARDNET, pero los términos eran lo suficientemente flexibles como para permitir las adaptaciones necesarias para el desarrollo del nuevo método de pago.
- CARDNET y VISANET implementaron soluciones tecnológicas para garantizar que las tiendas minoristas pudieran aceptar las CI de los jefes de hogar beneficiarios como medio de transacción.
- La ADESS facilitó una base de datos con los números de CI de los beneficiarios al Banco de Reservas. El Banco de Reservas abrió cuentas virtuales para los beneficiarios con CI. Las cuentas se vinculaban a los beneficiarios con un código de validación asociado, que funcionaba como un monedero electrónico. El monedero electrónico se acredita dos veces al mes y el beneficiario puede visitar cualquier minorista afiliado a la RAS para comprar alimentos y bebidas no alcohólicas y otros bienes básicos autorizados. Esto redujo drásticamente el tiempo de emisión de la tarjeta, al tiempo que simplificó los procedimientos de pago en la RAS y evitó el contacto personal innecesario durante la distribución de la tarjeta y otros procesos.
- Para activar las CI como medio de pago, los beneficiarios tenían que validar sus datos a través del portal

de QEC ([www.quedateencasa.gob.do](http://www.quedateencasa.gob.do)) o recibir una llamada de verificación de la ADESS.

- El proceso de nómina de QEC se integró en las operaciones recurrentes de PROSOLI y la ADESS, con el apoyo de la exitosa plataforma de pagos ya existente creada en 2005.
- Las transferencias monetarias de QEC se depositan directamente en las tarjetas o cuentas virtuales de los beneficiarios para adquirir alimentos y productos básicos elegibles en los comercios minoristas locales (colmados), supermercados y otras tiendas autorizadas, que forman parte de la RAS. El gasto de los beneficiarios se traduce en ingresos por ventas para estas tiendas, lo que crea un efecto dominó en la economía y fomenta la producción local, que beneficia a las micro y pequeñas empresas, los agricultores, las empresas de transporte y los pequeños proveedores locales.
- Las familias beneficiarias reciben un pago quincenal de RD\$2,500 en cuatro fechas distintas de pago: dos veces al mes para los beneficiarios permanentes de PROSOLI y dos veces al mes en fechas diferentes para los beneficiarios temporales. La razón de este esquema es evitar las aglomeraciones en las tiendas y la demanda acumulada. Los nuevos beneficiarios sin tarjeta reciben sus pagos de subsidios el 7 y 20 del mes, mientras que los poseedores de tarjetas los reciben el 3 y 17 del mes.

### **d. Servicios de apoyo a las tiendas incorporadas a la Red de Abastecimiento Social (RAS):**

- A medida que los beneficiarios de PROSOLI aumentaron en un 80 por ciento y el número de transacciones de pago aumentaron en un 600 por ciento, la ADESS amplió la RAS, incorporando hasta 2,000 nuevos comercios minoristas (incluyendo supermercados), con aprobaciones pendientes de incorporación por un total de 5,500 puntos de venta adicionales.
- Los minoristas de la RAS están recibiendo apoyo de ADESS para garantizar transacciones efectivas para los beneficiarios. La ADESS proporcionó kits y lineamientos para los minoristas sobre cómo manejar a los clientes, evitar la aglomeración en las tiendas y facilitar los procesos de transacción. Se han utilizado las redes sociales para proporcionar a los minoristas información importante.
- La ADESS puso en práctica una estrategia para excluir a los minoristas que no cumplieran con las normas y para perseguir los fraudes y las estafas a fin de prote-

ger la integridad del sistema de pago de beneficios. Se han identificado algunas oportunidades para mejorar la prevención de fraudes, incluida la necesidad de asegurar que se proporcionen a los beneficiarios recibos que detallen las transacciones y los artículos adquiridos, así como de asegurar que el personal de la tienda maneje de forma segura la información de la CI de los beneficiarios.

- La ADESS coordinó con PROCONSUMIDOR medidas para controlar los precios y las condiciones de venta de los minoristas de la RAS.
- La ADESS amplió el paquete básico de productos esenciales para incluir productos de higiene femenina como parte de los beneficios de QEC.

### **e. Monitoreo y evaluación:**

La ADESS, PROSOLI y la Dirección Técnica del GCPS utilizan diferentes mecanismos para monitorear y dar seguimiento a la implementación del programa QEC, incluyendo:

- La ADESS monitorea el sistema de pagos revisando indicadores como el volumen de las transacciones, el importe promedio de las transacciones y la utilización de los fondos (dentro del mes de la transferencia original);
- PROSOLI realizó dos encuestas de monitoreo telefónico a una muestra de 3,231 hogares beneficiarios;
- El monitoreo participativo mediante el mecanismo de Reportes Comunitarios (RC), en el que participan más de cuarenta y dos grupos de familias beneficiarias de PROSOLI (Núcleos de Familias Solidarias) de las diez provincias con mayor concentración de hogares en situación de pobreza extrema;
- El mecanismo de monitoreo de resolución de reclamaciones por teléfono, dirigido por la ADESS, y la ventanilla única de atención al cliente para prestar apoyo a los beneficiarios, incluidos los hogares más vulnerables (Punto Solidario);
- Los informes regulares enviados al presidente para su posterior presentación al Congreso Nacional; y
- La participación en las reuniones semanales de seguimiento celebradas en el contexto del Grupo de Protección Social Adaptativa, una plataforma de coordinación entre las instituciones gubernamentales de protección social, diversos organismos de las Naciones Unidas, incluidos el PMA, PNUD, UNICEF, UNFPA, OIM, ACNUR y FAO, así como el Banco Mundial. Las ac-

tividades de coordinación se basan en el enfoque de Protección Social Adaptativa, proporcionando retroalimentación, orientación, asistencia técnica y recursos adicionales para informar el diseño y la implementación de QEC.

este período, la Dirección Administrativa y Financiera del GCPS presentó una solicitud de fondos adicionales a la Dirección General de Presupuesto, siguiendo las regulaciones y procedimientos presupuestarios apropiados.

### **D. Dimensión financiera**

#### **a. Mecanismo de financiamiento:**

- El Ministerio de Hacienda proporcionó los recursos financieros y los mecanismos administrativos necesarios, sobre la base del marco jurídico vigente (es decir, la Ley de Presupuesto Nacional y el estado de emergencia), para financiar el programa QEC.
- Se estableció un requerimiento inicial de financiamiento de RD\$16 mil millones para implementar el programa QEC en abril y mayo. Una vez completado

#### **b. Arreglos de coordinación:**

La Comisión para atender los Asuntos Sociales, responsable de supervisar la distribución de raciones de alimentos, coordinó con el GCPS para utilizar el mapa de distribución de QEC y priorizar la entrega de las raciones a las zonas con menor cobertura del programa QEC. Las instituciones responsables de la distribución de alimentos tienen un alcance nacional e incluyen a los Comedores Económicos, el Plan de Asistencia Social de la Presidencia (PASP), el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE) y el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIFI).

## ANEXO II: Implementación del Programa Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE)

### A. Dimensión institucional

#### 1. Diseño del programa

El Programa Fondo de Asistencia Solidaria del Empleado (FASE) fue creado en el contexto de las mismas Comisiones de Alto Nivel que crearon el programa QEC. En particular, la Comisión para atender los Asuntos Económicos facilitó la coordinación intersectorial entre el Ministerio de Hacienda, que preside esta Comisión, y el Ministerio de Trabajo para el diseño y seguimiento del FASE.

En su discurso a la nación del 25 de marzo de 2020, el presidente anunció el FASE, un programa destinado a proporcionar protección a los trabajadores formales, como parte del conjunto de medidas económicas clave adoptadas por el gobierno para mitigar los efectos de la crisis causada por la pandemia.

El 26 de marzo, el Ministro de Hacienda hizo declaraciones para ampliar la información sobre el FASE, señalando que se dirigía a los trabajadores cuyas empresas contribuyen a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y se han visto obligadas a suspender sus operaciones debido a las medidas de distanciamiento social por COVID-19. El objetivo del FASE es evitar la pérdida de empleos y permitir a los trabajadores conservar parte de sus ingresos.

El FASE incluye dos tipos de apoyo: uno para los trabajadores con contratos de trabajo suspendidos (FASE 1) y otro para los trabajadores con contratos de trabajo activos (FASE 2).

El FASE 1 ofrece una transferencia monetaria mensual que va de RD\$5,000 a RD\$8,500. El empleador debe notificar la suspensión al Ministerio de Trabajo. Entonces el gobierno paga un subsidio de hasta el 70 por ciento del salario del empleado (de acuerdo con el último salario reportado a la TSS en febrero de 2020), pagadero en forma quincenal. En caso de que el subsidio no cubra el salario completo del empleado, el Decreto No. 143-20 insta a los empleadores a pagar el monto restante, pero esto no es obligatorio.

El FASE 2 cubre a los empleados cuyas compañías siguen operando y son micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), o pertenecen al sector manufacturero, o son una gran empresa elegible, de acuerdo con los criterios establecidos en el Decreto 184-20. El FASE 2 también puede apoyar a los empleados de las empresas que han cesado sus operaciones pero que mantienen a toda su fuerza de

trabajo en nómina y siguen contribuyendo a la TSS.

EL FASE 2 otorga un subsidio mensual de RD\$5,000 al empleado como adelanto de salario. Sin embargo, el empleador sigue siendo responsable de cubrir la compensación restante del trabajador y cualquier otro costo laboral, incluyendo las contribuciones a la seguridad social y los beneficios laborales. Los beneficios del FASE no están sujetos a retención de impuestos ni se consideran para calcular el bono anual de Navidad (13° salario) o las contribuciones a la seguridad social.

Si un empleado ha sido despedido de dos o más empleos formales, tiene derecho a recibir la transferencia con base en el empleo mejor remunerado. Los criterios para definir las restricciones de elegibilidad del FASE y los beneficios del programa no están disponibles públicamente.

#### 2. Marco legal

El 2 de abril de 2020, el Decreto No. 143-20 estableció el programa FASE. El Decreto No. 143-20 excluyó del FASE a los empleados de ciertas industrias esenciales como las empresas de salud, las empresas de medios de comunicación, los restaurantes, las heladerías, las empresas de seguridad privada, las universidades y las organizaciones no gubernamentales patrocinadas por el gobierno,

Se introdujeron algunos ajustes legales al programa para ampliar su alcance. El Decreto No. 184-20, del 29 de mayo, modificó los Artículos 5, 6, 7, 8 y 9 del Decreto No. 143-20 para cubrir a más empleados de los sectores anteriormente excluidos. También hizo que los empleadores con trabajadores suspendidos (con licencia) y activos fueran elegibles para acceder al programa. El gobierno realizó la expansión en respuesta al empeoramiento de las condiciones económicas y a las solicitudes de las asociaciones empresariales. El Decreto No. 184-20 también extendió la duración del programa por treinta días adicionales hasta el 1 de junio.

El Decreto No. 242-20, del 8 de julio de 2020, extendió la duración del programa FASE, junto con otros programas sociales implementados para responder a la crisis de COVID-19, hasta el 16 de agosto.

Los empleados de grandes empresas esenciales (que no sean MIPYMEs) siguieron excluidos del FASE, incluyendo:

- Supermercados, colmados, farmacias y cualquier establecimiento comercial que venda alimentos crudos, medicinas y productos de higiene;
- Empresas de logística, distribución y transporte que envían materiales no procesados y productos

terminados para la industria, la agroindustria y la industria alimentaria;

- Agricultura, ganadería y pesca;
- Industrias alimentarias;
- Minería y canteras;
- Almacenes de distribución de alimentos, productos farmacéuticos y agroindustriales;
- El sector financiero, las administradoras de fondos de pensiones, las administradoras de riesgos laborales y los proveedores de seguros;
- Plantas de generación de energía;
- Empresas del sector de la salud, excepto dentistas, centros de cuidado de la piel, centros de terapia psicológica, instalaciones de cirugía plástica, salones de belleza, centros de trasplante de cabello, laboratorios de clínicas privadas y hospitales para animales; y
- Empresas de telecomunicaciones.

Cuando la nueva administración asumió funciones en agosto de 2020, emitió el Decreto No. 358-20, de fecha 19 de agosto, que prorrogó nuevamente el FASE 1 y 2, el programa QEC y el programa PA'TI hasta el 31 de diciembre de 2020. El Decreto No. 358-20 estableció la necesidad de extender los programas de asistencia social hasta que puedan ser eliminados gradualmente, dependiendo del impacto económico del COVID-19 e instruyó a la Dirección General de Presupuesto a mantener registros separados de los gastos del programa, de manera que más tarde puedan ser regularizados como parte del presupuesto nacional.

### **B. Dimensión de la entrega**

#### **1. Arreglos operacionales**

El Artículo 8 del Decreto No. 143-20, modificado posteriormente por el Decreto No. 184-20, encargó a Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL), la implementación y gestión del programa FASE. La implementación del programa se basó en una estrecha coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo.

##### **a. Identificación de los beneficiarios:**

- A principios de abril de 2020, el Ministerio de Trabajo

creó una herramienta de solicitud en línea fácil de usar para el programa FASE (<https://programas-beneficios.hacienda.gob.do/principal>), en la que los empleadores presentaron solicitudes en nombre de sus trabajadores. En el caso del FASE 1, los empleadores registrados firmaron y solicitaron la suspensión de los contratos de trabajo llenando los formularios digitales correspondientes, que fueron registrados por el Sistema Integrado de Registro Laboral (SIRLA) del Ministerio de Trabajo. Para el FASE 2 se siguió un procedimiento similar, con la salvedad de que no fue necesario solicitar la suspensión del contrato de trabajo.

- En el portal del FASE del Ministerio de Trabajo, los empleadores accedieron al formulario del FASE y proporcionaron información sobre los trabajadores que se incorporarían al programa, incluidos los números de cuenta bancaria de los empleados donde desean que se depositen los beneficios.
- Tanto el Ministerio de Hacienda como el Ministerio de Trabajo publicaron instrucciones paso a paso para guiar a los solicitantes. En el caso del Ministerio de Hacienda puede consultarse:

- <https://transparencia.hacienda.gob.do/documents/20127/319327/INSTRUCTIVO+FASE.pdf/0a5371c7-43fb-04fd-4c76-736d68a33a4d>

- El Ministerio de Trabajo creó una base de datos con las aplicaciones de los empleadores al FASE 1 y 2, a medida que éstas se recibían. Este ministerio cruzó la información con la TSS para validar las contribuciones y los criterios de elegibilidad. Además, el ministerio verificó que los solicitantes no estuviesen recibiendo beneficios bajo los programas QEC o PA'TI. Se creó una base de datos final con la información bancaria de los trabajadores elegibles, incluyendo el nombre de la institución financiera y el tipo y número de cuenta, que se presentó al Ministerio de Hacienda para completar el proceso de pago.

##### **b. Estrategia de comunicación:**

- El gobierno desplegó diferentes estrategias de comunicación para el programa FASE. Primero, el presidente anunció el programa durante su Discurso a la Nación el 25 de marzo y el Ministerio de Hacienda dio una conferencia de prensa virtual el 26 de marzo. A esto le siguió información detallada sobre el programa, instrucciones para los potenciales beneficiarios y reportes sobre el progreso del programa publicados en las cuentas de las redes sociales del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Hacienda, incluyendo Twitter (@MTrabajoRD y @MinHaciendaRD) y

Facebook (@MTrabajoRD y @MinHaciendaRD).

- A principios de abril, el Ministerio de Trabajo creó un portal web en línea (<http://fase.mt.gob.do/web/>) para procesar las aplicaciones al FASE y posibilitar que el público acceda a las instrucciones, haga consultas y obtenga información clave sobre el programa. Actualmente dicho portal no está en funcionamiento y para consulta solo esta disponible el portal (<https://programas-beneficios.hacienda.gob.do/principal>)
- También se crearon dos sitios web (en coordinación con el programa QEC) en los que se puede verificar la inscripción al FASE: <https://www.hacienda.gob.do/consulta-afiliacion-fase/> y <https://www.quedateencausa.gob.do/Default.aspx>.
- El Ministerio de Hacienda también creó foros de preguntas frecuentes sobre el programa FASE en su portal web: <https://www.hacienda.gob.do/foro/fase/>.
- Se han publicado diferentes comunicados de prensa sobre la implementación del programa en los principales periódicos nacionales y en los portales web institucionales del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Trabajo.
- En respuesta a la creciente demanda de información, se establecieron dos líneas telefónicas en conjunto con el programa PA'TI para atender las preocupaciones, quejas y reclamaciones: 809-688-8838 y 809-686-0092. La información también se diseminó a través de entrevistas, conferencias virtuales y discursos presidenciales y ministeriales.
- Se alienta a los empleadores y trabajadores a que desempeñen un papel proactivo y se pongan en contacto con el Ministerio de Trabajo y/o el Ministerio de Hacienda para confirmar si realmente han recibido los beneficios.

### *c. Mecanismo de pago:*

- Una vez validada la información de los empleados elegibles, el Ministerio de Trabajo prepara y envía la nómina y las instrucciones de pago al Ministerio de Hacienda.
- Al recibir esta información del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Hacienda procesa los pagos y envía por correo electrónico una notificación tanto al empleador como al trabajador, cuando es posible.
- Las contribuciones del gobierno se depositan directamente en las cuentas de nómina de los trabajadores

reportadas por sus empleadores. En los casos en que el empleado no contara con una cuenta financiera formal, se abrió una cuenta de nómina a su nombre en el Banco de Reservas. No se hacen pagos retroactivos.

- Tanto el Ministerio de Hacienda como el Ministerio de Trabajo establecieron sitios web donde los trabajadores podían comprobar si su empleador los ha registrado como beneficiarios del FASE:
  - <https://www.hacienda.gob.do/consulta-afiliacion-fase/>;
  - <http://fase.mt.gob.do/web/> (actualmente no disponible)
- Se desconoce si las instituciones bancarias que reciben las transferencias monetarias para los beneficiarios han introducido medidas adicionales de seguridad y antifraude.
- En julio de 2020, el Ministerio de Hacienda informó de retrasos en el desembolso de los fondos debido a los ajustes realizados en el sistema interno de procesamiento de pagos cuando se amplió el programa.

### *d. Monitoreo y evaluación:*

- La información disponible sobre las estrategias de monitoreo y evaluación del programa FASE es limitada. La información sobre el progreso del programa y los informes de rendición de cuentas sobre el número de beneficiarios, los montos invertidos y las características de la población destinataria también son limitados.
- Si bien se había contemplado un mecanismo de seguimiento del programa a través de la Comisión para atender los Asuntos Económicos, que incluye al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Trabajo, la información detallada de la que se dispone públicamente es escasa. Se presentan regularmente reportes sobre el progreso del programa al presidente, que luego se remiten al Congreso Nacional.
- No se ha hecho pública ninguna información sobre qué otros indicadores (proceso, efectividad y resultados) y objetivos se utilizan para monitorear y evaluar las actividades del programa y cómo se miden. Además, no está claro si las autoridades han utilizado los datos recolectados para mejorar el programa y, en caso afirmativo, qué indicadores han sido los más relevantes y cuál ha sido el resultado de las medidas focalizadas en relación con los objetivos y metas del programa. Por último, no está claro si el Ministerio de Trabajo y/o el Ministerio de Hacienda tienen previsto

realizar una evaluación de impacto o cualquier otro tipo de evaluación especializada del programa FASE.

### **C. Dimensión financiera**

#### **a. Mecanismo de financiamiento:**

- Entre las fuentes de financiamiento del programa FASE se encuentra el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL). El IDOPPRIL fue establecido por la Ley No. 397-19, cuyo Artículo No. 21 establece que los fondos provenientes de las contribuciones, las utilidades o los beneficios acumulados en el pasado por la administración del esquema de Seguro de Riesgos Laborales pueden ser utilizados para proyectos y programas dirigidos a la protección económica, social, ocupacional o de salud de los trabajadores. Sin embargo, se desconocen los procedimientos implementados por el gobierno para acceder a estos recursos para su posterior transferencia a los beneficiarios.
- Se estableció un requerimiento inicial de financiamiento de RD\$17 mil millones para implementar el programa FASE en abril y mayo.

## ANEXO III: Implementación del Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA' TI)

### A. Dimensión institucional

#### 1. Diseño del programa

La misma comisión de alto nivel que creó el programa FASE (Comisión para atender los Asuntos Económicos), creó el Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA' TI).

El programa PA' TI fue anunciado por el presidente en su Discurso a la Nación el 17 de mayo de 2020 y declaró que se dirigiría a los trabajadores independientes informales que actualmente no son apoyados por los programas FASE o QEC. El programa PA' TI apoyaría a los trabajadores independientes elegibles a través de una transferencia monetaria temporal incondicional para contrarrestar los efectos económicos negativos de las medidas de encierro implementadas para disminuir la propagación del COVID-19.

#### 2. Marco legal

El programa PA' TI fue establecido oficialmente por el Decreto No. 185-20 el 29 de mayo de 2020. De acuerdo con el Artículo 3, los beneficiarios recibirían RD\$5,000 cada mes, cantidad que no está sujeta a retención de impuestos. Esta cantidad es equivalente al monto base recibido por los beneficiarios de QEC y del FASE.

La duración inicial del programa PA' TI fue de treinta días, a partir del 1 de junio. El 26 de junio de 2020 el presidente anunció que PA' TI, junto con otros programas sociales implementados durante la crisis, se extendería hasta el 16 de agosto debido al empeoramiento de la pandemia. Esta medida fue formalizada por el Decreto No. 242-20, de fecha 8 de julio de 2020.

Cuando la nueva administración asumió funciones en agosto de 2020, emitió el Decreto No. 358-20, de fecha 19 de agosto, que prorrogó nuevamente el FASE 1 y 2, QEC y PA' TI hasta el 31 de diciembre de 2020. El Decreto No. 358-20 estableció la necesidad de extender los programas de asistencia social hasta que puedan ser eliminados gradualmente, dependiendo del impacto económico del COVID-19 e instruyó a la Dirección General de Presupuesto a mantener registros separados de los gastos de los programas, de manera que puedan ser regularizados posteriormente como parte del presupuesto nacional.

### B. Dimensión de la entrega

#### 1. Arreglos operacionales

El Artículo 5 del Decreto No. 185-20 encargó al Ministerio de Hacienda la implementación y gestión del programa PA' TI. Para ello, este ministerio creó una nueva plataforma de gestión de transferencias monetarias para entregar los beneficios a la población destinataria y la vinculó al sistema bancario.

La implementación del programa PA' TI también requirió que el Ministerio de Hacienda desarrollara una serie de asociaciones clave, especialmente para identificar a los beneficiarios elegibles y entregar los pagos. Por ejemplo, para determinar la población total de trabajadores independientes elegibles y seleccionar a los beneficiarios, se requirió un intercambio de información sin precedentes entre diferentes organismos, incluyendo a la Superintendencia de Bancos; Banca Solidaria (a través del Consejo Nacional para la Promoción y el Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, PROMIPYME); el Viceministerio de Fomento a las MIPYMEs, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMEs (MICM); la Tesorería de la Seguridad Social (TSS); la Dirección General de Impuestos Internos (DGII); la Secretaría de Trabajo; la ADESS; y el Banco de Reservas.

Para implementar el programa PA' TI, el Ministerio de Hacienda nombró un equipo técnico que incluía un desarrollador, un gerente de área de negocios y un gerente de área de desarrollo.

#### a. Identificación de los beneficiarios:

- De conformidad con el Artículo 3 del Decreto No. 185-20, los trabajadores independientes elegibles para el programa PA' TI deben tener un documento de identidad válido y demostrar que al 29 de febrero de 2020 o después de esa fecha habían obtenido un préstamo de una institución financiera supervisada por la Superintendencia de Bancos o a través de algún programa de financiamiento administrado por el gobierno central.
- Los trabajadores independientes deben cumplir los siguientes requisitos de elegibilidad:
  - No estar contribuyendo a la seguridad social al 29 de febrero de 2020;
  - No ser beneficiarios de QEC o del FASE;

## RESPUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL

- No estar clasificados como una gran empresa local o nacional si declaran impuestos a la DGII;
  - Que sus pagos de impuestos no excedan RD\$150,000.00 en un año fiscal si declaran impuestos a la DGII.
- Sobre la base de los criterios de elegibilidad, el Ministerio de Hacienda identificó a los beneficiarios que cumplían los requisitos mediante la verificación cruzada de los datos administrados por las siguientes organizaciones:
    - La Superintendencia de Bancos y Banca Solidaria de PROMIPYME proporcionó una lista de personas registradas como trabajadores independientes con préstamos contratados con el sistema financiero formal, incluyendo sus cédulas de identidad y números de cuentas bancarias;
    - El Viceministerio de Fomento a las MIPYMEs, dependiente del MICM, proporcionó acceso a su base de datos sobre microempresas;
    - La Tesorería de la Seguridad Social (TSS) proporcionó acceso a su base de datos para verificar que los solicitantes no estuviesen contribuyendo a la seguridad social al 29 de febrero de 2020;
    - La DGII verificó que el solicitante: (i) no hubiese presentado declaraciones de impuestos con pagos de impuestos acumulados que excedieran RD\$150,000.00 en un año fiscal; y (ii) no estuviera registrado como una gran empresa; y
    - El Ministerio de Trabajo y la ADESS proporcionaron acceso a las bases de datos de beneficiarios del FASE y QEC, respectivamente, para verificar que el solicitante no hubiese recibido ya asistencia social de estos programas.
  - Basándose en el ejercicio de verificación cruzada, el Ministerio de Hacienda anunció el 19 de mayo de 2020 que había identificado a 202,405<sup>46</sup> trabajadores independientes como beneficiarios de PA'TI.<sup>47</sup>
  - A partir del 3 de junio de 2020, una vez definida la población objetivo, el Ministerio de Hacienda creó un portal web (<https://pati.hacienda.gob.do/buscar>) el 3 de junio de 2020 en el que las personas podían comprobar si cumplían los requisitos o no. Los beneficiarios también podían utilizar el portal web para editar su información en caso de errores o inconsistencias. Además, el portal web incluía un formulario de solicitud por petición para el programa PA'TI que los trabajadores podían utilizar para aplicar al programa.<sup>48</sup> Estas solicitudes también pasaron por el proceso de depuración y validación de datos del Ministerio de Hacienda. Al 15 de julio de 2020, el portal web había recibido 3,560,797 consultas y 65,809 solicitudes de autoinclusión, de las cuales solo 3,069 fueron aprobadas.

### *b. Estrategia de comunicación:*

- El gobierno desplegó diferentes estrategias de comunicación para el programa PA'TI, comenzando con el Discurso a la Nación del presidente el 17 de mayo y una conferencia de prensa virtual del Ministerio de Hacienda el 19 de mayo. Las autoridades utilizaron las cuentas en redes sociales del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Hacienda, especialmente Twitter (@MTrabajoRD y @MinHaciendaRD) y Facebook (@MTrabajoRD y @MinHaciendaRD), para proporcionar información detallada sobre el programa, instrucciones para los posibles beneficiarios y actualizaciones de los progresos. A su vez, el MICM republicó esta información en sus cuentas de redes sociales.
- A principios de junio, el Ministerio de Hacienda hizo posible que los beneficiarios utilizaran el portal web (<https://pati.hacienda.gob.do/>) para comprobar el estado de sus solicitudes, editar/confirmar la información de su cuenta bancaria y presentar solicitudes por petición. Este portal web se ha creado como complemento de los portales web de QEC y del FASE. Además, el Ministerio de Hacienda creó en su portal web diferentes foros de preguntas frecuentes para que los ciudadanos y los beneficiarios accedan a la información sobre el programa PA'TI (<https://www.hacienda.gob.do/foro/programa-pa-ti/>). También publicó

<sup>46</sup> Los datos disponibles en el Informe del Poder Ejecutivo al Congreso, de fecha 10 de julio de 2020, estimaban que PA'TI había beneficiado a 189,767 personas. Los datos presentados por el equipo técnico del Ministerio de Hacienda que representó al programa PA'TI en una reunión virtual celebrada con agencias de la ONU y actores del sistema de protección social del país, el 15 de julio, indicaron que PA'TI contaba con un total de 189,864 beneficiarios. No está claro el por qué de la discrepancia entre el número original y el número real de beneficiarios (alrededor de 12,541 menos). Si bien ha habido algunos problemas con los datos de las cuentas de los beneficiarios, el número de personas afectadas no está claro. Las preguntas deben plantearse al equipo técnico del Ministerio de Hacienda.

<sup>47</sup> Además de los criterios de elegibilidad para el programa PA'TI antes mencionados, se desconocen más detalles sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios del programa, y el equipo de PA'TI del Ministerio de Hacienda ha indicado que no tiene acceso a más información.

<sup>48</sup> No se dispone de detalles sobre el proceso de depuración de las solicitudes por petición. Además, se desconoce la razón por la que estos solicitantes no fueron seleccionados para formar parte de la lista original depurada.

comunicados de prensa en los principales periódicos nacionales para informar al público sobre la implementación del programa.

- En respuesta a la creciente demanda de información del público en las plataformas y foros de las redes sociales, el Ministerio de Hacienda hizo posible que los beneficiarios se pusieran en contacto con el programa para expresar sus preocupaciones, quejas o reclamaciones. El ministerio proporcionó una dirección de correo electrónico ([pati@hacienda.gov.do](mailto:pati@hacienda.gov.do)) que el público podía utilizar, y se estableció una línea de apoyo telefónico (809-688-8838, 809-686-0092) en conjunto con el programa FASE.
- Las autoridades también se aseguraron de transmitir continuamente información mediante entrevistas, conferencias virtuales y discursos del presidente, el vicepresidente y otros funcionarios de alto nivel.
- A pesar de las campañas de información del gobierno, la información sobre los progresos del programa y los informes de rendición de cuentas sobre el número de beneficiarios, las cantidades desembolsadas y las características son muy limitados.
- En una reunión virtual con agencias de las Naciones Unidas y diversos actores del sistema de protección social del país, el equipo técnico del Ministerio de Hacienda que representó al programa PA'TI afirmó que carecían de información de contacto de los beneficiarios, lo que constituye un importante reto. También afirmaron que el conjunto de datos que reciben de la Superintendencia de Bancos y que contiene información sobre la cédula de identidad del trabajador, los números de cuentas bancarias y los préstamos, no incluye información de contacto como números de teléfono o correos electrónicos.
- Se alienta a los beneficiarios a que desempeñen un papel proactivo poniéndose en contacto con el Ministerio de Hacienda para confirmar si han recibido los beneficios. No obstante, las opciones de comunicación se han limitado principalmente a los sitios web y al apoyo telefónico. Si bien no es obligatorio que el Ministerio de Hacienda se ponga en contacto con los beneficiarios y les proporcione toda la información pertinente, el Decreto No. 185-20 da instrucciones al ministerio de notificar al beneficiario sobre los pagos de la asistencia.

### *c. Mecanismo de pago:*

- Una vez identificada la población destinataria, de conformidad con el Artículo 5 del Decreto No. 185-20, el

Ministerio de Hacienda preparó y emitió los pagos, notificando a las instituciones de intermediación financiera los pagos procesados.

- El pago, que no está sujeto a retención de impuestos, se realiza todos los meses mediante una transferencia monetaria a la cuenta bancaria asociada del trabajador elegible, de acuerdo con los registros recibidos de parte de la Superintendencia de Bancos y Banca Solidaria.
- Según el equipo técnico del programa PA'TI, algunas de las quejas recibidas por el Ministerio de Hacienda a través de su portal web sobre problemas que han tenido los beneficiarios con las transferencias monetarias se debieron a cuentas bancarias inactivas o canceladas.
- El Ministerio de Hacienda permitió a los beneficiarios acceder a los datos de sus cuentas en el portal de Internet (<https://pati.hacienda.gob.do/inicio>) para asegurarse de que su información fuera correcta y estuviera actualizada, de hecho, haciendo a los beneficiarios responsables de su información para que pudieran recibir los beneficios.
- Como lo indicó el equipo técnico del Ministerio de Hacienda que representó al programa PA'TI en una reunión virtual celebrada con agencias de las Naciones Unidas y diversos actores del sistema de protección social del país el 15 de julio de 2020, aproximadamente el 15 por ciento de la población destinataria no tenía cuentas bancarias tradicionales. En su lugar, tenían una cuenta o un préstamo con una cooperativa. En esos casos, se solicitó a los beneficiarios que abrieran una cuenta en Banreservas y actualizaran sus datos para recibir las transferencias monetarias, cuestión que ha causado demoras en el pago.
- Se desconoce si las instituciones bancarias que reciben las transferencias monetarias para los beneficiarios han introducido mecanismos adicionales de seguridad y antifraude para proteger a los beneficiarios.

### *d. Monitoreo y evaluación:*

- La información disponible sobre estrategias de monitoreo y evaluación para el programa PA'TI es limitada. En la reunión virtual celebrada con las partes interesadas del programa, el equipo técnico del Ministerio de Hacienda presentó un tablero interno con las solicitudes y los pagos utilizado para supervisar la implementación del programa. El equipo mostró algunas capturas de pantalla del tablero que mostraban estadísticas sobre las consultas del portal web de

PA' TI, las solicitudes recibidas, aprobadas y rechazadas, el número de beneficiarios y los pagos mensuales. Sin embargo, esta información no está disponible al público en el sitio web del Ministerio de Hacienda.

- No se ha hecho pública ninguna información relativa a qué otros indicadores (proceso, efectividad y resultados) y objetivos se utilizan para monitorear y evaluar las actividades del programa y cómo se miden. Además, no está claro si las autoridades han utilizado los datos recopilados para mejorar el programa y, en caso afirmativo, qué indicadores han sido los más relevantes y cuál ha sido el resultado de las medidas focalizadas en relación con los objetivos y metas del programa. Por último, no está claro si el Ministerio de Hacienda tiene previsto realizar una evaluación de impacto o cualquier otro tipo de evaluación especializada del programa PA' TI.
- Si bien se había contemplado un mecanismo de seguimiento del programa PA' TI en el contexto de la Comisión para atender los Asuntos Económicos, la información detallada disponible públicamente es muy escasa.
- Los informes de progreso del programa se presentan regularmente al presidente y después son enviados al Congreso Nacional.

### **C. Dimensión financiera**

#### **a. Requisitos de financiamiento:**

- Los arreglos financieros del programa PA' TI son responsabilidad de las instituciones dirigidas por el Ministerio de Hacienda, que proporcionan los mecanismos legales necesarios basados en el marco jurídico actual (es decir, la Ley de Presupuesto Nacional y el estado de emergencia).
- Con base en la identificación inicial de 202,405 trabajadores independientes, las autoridades estimaron que se necesitarían RD\$2,024 mil millones para implementar el programa PA' TI en mayo y junio.



