



Oxford Policy Management



Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe

Caso de estudio: **República Dominicana**

Rodolfo Beazley

Agosto 2017

Este informe es parte de un trabajo encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a Oxford Policy Management (OPM, www.opml.co.uk). El líder del proyecto es Rodolfo Beazley. Por favor, contactarse con Rodolfo para comentarios e información adicional Rodolfo.Beazley@opml.co.uk o alternativamente con Francesca de Ceglie francesca.deceglie@wfp.org

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor (o los autores) y no necesariamente reflejan las opiniones del Programa Mundial de Alimentos.

Agradecimientos

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a los equipos regionales y locales del Programa Mundial de Alimentos (PMA) por el apoyo y la orientación, en particular a Francesca De Ceglie, William Vigil, Elisabet Fadul, Raquel Peña Álvarez y Amelia Martínez.

Estamos especialmente agradecidos con el Gabinete de Coordinación de la Política Social (GCPS) por las reuniones y la información suministrada. Agradecemos en particular a Ramón González, Ángel Melo, Carlos Ricardo, Delvin Quezada y Ramón Colón, de la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS); a Altagracia Suriel, Héctor Medina, Evangelista Cornelio y Ezequiel Vólquez del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y a Matilde Chávez Bonetti y Víctor Romero, del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).

También estamos agradecidos con el General de Brigada ERD Juan Manuel Méndez y con Edwin Olivares del Centro de Operaciones de Emergencia (COE); a Iris Guaba y Pamela Alcántara del Plan Social de la Presidencia y Nicolás Calderón de Comedores Económicos; asimismo a las autoridades del Servicio Nacional de Salud (SeNaSa), al Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE), al Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI), al Ministerio de Salud Pública, y a la Dirección General de Programas Especiales (DIGEPEP), que fueron entrevistados para este estudio. Del mismo modo, extendemos nuestra gratitud a los representantes del Banco-interamericano de Desarrollo (BID), OXFAM, Save the Children, Médicos del Mundo, OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entrevistados para esta investigación.

Agradecemos, también, al gobernador de Montecristi y a las delegaciones de Prosoli, Defensa Civil, Plan Social de la Presidencia y Comedores Económicos de dicha provincia, especialmente a los damnificados por las inundaciones ocurridas en Montecristi, que amablemente aceptaron ser entrevistados y compartieron con nosotros sus experiencias y opiniones.

Esperamos que esta investigación contribuya a fortalecer la capacidad del sistema de protección social dominicano para responder a emergencias. También deseamos que sirva de evidencia e informe acerca de la práctica en toda la región de América Latina y el Caribe (ALC) y en otros lugares.

Resumen ejecutivo

Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo, dentro de los Gobiernos y sus aliados, los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres en las respuestas a choques y su mitigación. En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), sistemas de protección social relativamente avanzados y de gran escala parecen constituir una oportunidad única para colaborar con las respuestas a choques.

El caso de estudio de República Dominicana forma parte de un análisis más amplio, el **Estudio sobre protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe**, encargado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y llevado a cabo por Oxford Policy Management (OPM) en colaboración con el PMA. Éste incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región (Beazley *et al.*, 2016), seis casos de estudio (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú y República Dominicana) y un informe final con los principales hallazgos del estudio y recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en ALC.

Protección social no-contributiva en República Dominicana¹

El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) es la entidad central en lo que respecta a protección social no-contributiva. La misma está compuesta por un trípode de instituciones: el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). El SIUBEN se encarga de la focalización, es decir, la identificación de beneficiarios, PROSOLI ejecuta los programas² y ADESS realiza las transferencias a través de la tarjeta electrónica Progresando con Solidaridad. Para el consumo de estos beneficios existe la Red de Abastecimiento Social (RAS), un conjunto de alrededor de 5,000 pequeños comercios privados que han sido habilitados a nivel nacional.

Existen también otros programas de protección social no-contributiva además de los que implementa directamente el GCPS. Los programas de la Presidencia de la República son: Comedores Económicos, que prepara y vende comidas calientes a precios subsidiados; el Plan de Asistencia Social, que otorga principalmente asistencia en especie, y el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI), que se enfoca en asistencia a la primera infancia; también, el programa de alimentación escolar del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE) y el Régimen Subsidiado de Salud ofrecen servicios de protección social.

A diferencia de gran parte de la región, los programas de protección social no-contributiva no transfieren dinero en efectivo. Los programas del GCPS transfieren el dinero electrónicamente a través de la tarjeta Progresando con Solidaridad, la cual puede ser utilizada por los participantes solo en comercios habilitados (son transferencias de uso específico). Los programas de la Presidencia suelen hacer transferencias en especie (alimentos crudos y cocidos y artículos de primera necesidad).

En términos generales, la cobertura de PROSOLI se ha ido expandiendo sostenidamente en la última década, alcanzando casi 900,000 hogares, equivalentes a unos 2.6 millones de personas y

¹ El sistema de protección social contributiva tiene baja cobertura, por lo que su potencial para responder es más reducido, y por ello nos focalizamos en el sistema no-contributivo.

² Ver Tabla 2 donde se presentan los servicios ofrecidos por PROSOLI.

cubriendo 83 % de las familias en SIUBEN con ICV³ 1 y 2. Como resultado de la expansión de cobertura, las transferencias no-contributivas han tenido efectos significativos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (BID, 2016).

El Gobierno dominicano ha priorizado una expansión de cobertura sobre incrementos en los montos de las transferencias. Poco más de un 25 % de la población recibe al menos una transferencia de PROSOLI, lo que representa una proporción similar a la de otros programas de la región (BID, 2016). Sin embargo, los montos de las transferencias son menores en la República Dominicana que en el resto de la región⁴.

El sistema de protección social no-contributiva se caracteriza por un elevado nivel de fragmentación. En muchos casos existen programas con objetivos similares e igual población objetivo que, sin embargo, no forman parte de una estrategia integral y su coordinación y colaboración son limitadas.

Siguiendo nuestra metodología, estudiamos los mecanismos de focalización y entrega del sistema de protección social, así como su coordinación con actores involucrados en la respuesta a emergencias.

Focalización

La protección social no-contributiva se ha construido sobre la base de la focalización. Este es un principio común a todos los programas de asistencia social, más allá de qué instrumento de focalización utilicen. Siguiendo este principio, algunos programas recurren a métodos basados en estimaciones estadísticas, populares en la región, mientras que otros son discrecionales. No existe, aun, un instrumento único de focalización para la totalidad del sistema de protección social no-contributiva.

Existe evidencia que muestra que las tasas de filtración y sub-cobertura de los programas de PROSOLI son mayores que en otros países de la región (BID, 2016). Se atribuye la falta de efectividad al marco muestral del SIUBEN, las limitaciones metodológicas del ICV y a la exclusión de población sin documento nacional de identidad.

El SIUBEN puede ser una herramienta importante para planear respuestas a emergencias, dada su gran cobertura y la información que contiene. Cabe destacar que si bien el mismo no ha sido concebido para tal propósito y aunque la información recolectada por el SIUBEN y la periodicidad con la cual es recopilada hace que el ICV no logre captar cambios repentinos en las condiciones de vida, de todos modos se trata de una fuente de información rica y única con un gran potencial para las respuestas a emergencias.

Dentro del SIUBEN, el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) busca justamente ser una herramienta de focalización durante emergencias climáticas. El IVACC calcula la probabilidad de que un determinado hogar sea vulnerable a huracanes, tornados e inundaciones con base en una serie de características socioeconómicas⁵.

Entrega

Una de las fortalezas del sistema de transferencias de uso específico del GCPS es la amplia red de comercios asociados a ADESS. Las transferencias electrónicas a través de la tarjeta Progresando

³ El instrumento de elegibilidad desarrollado por el SIUBEN es el Índice de Calidad de Vida (ICV). El ICV es un algoritmo que aproxima el nivel socioeconómico de los hogares a partir de las características socioeconómicas y la tenencia de activos físicos. Segmenta a los hogares en cuatro grupos: ICV 1, 2, 3 y 4, de menores a mayores recursos.

⁴ PROSOLI ha establecido el incremento del monto básico a partir del 20 de agosto de 2017.

⁵ No cubre otras amenazas a las cuales la región y el país están altamente expuestos, como es el caso de las amenazas sísmicas y tsunamigénicas.

con Solidaridad también son un aspecto valioso del sistema de entrega del GCPS. Ambos ofrecen una oportunidad importante para su uso durante la respuesta a emergencias.

El Plan Social de la Presidencia es el programa con mayor capacidad administrativa para la entrega de asistencia en especie. En cuanto a la distribución de alimentos cocidos, las unidades móviles de Comedores Económicos son particularmente relevantes para responder a emergencias.

Coordinación y financiamiento

La desigual coordinación con actores vinculados a la respuesta a emergencia, como el Centro de Operaciones de Emergencias (COE), por ejemplo, evidencia, en cierta medida, la división del sistema de protección social. Por un lado, los programas de la Presidencia, típicamente el Plan Social y Comedores Económicos, son vistos como actores claves dentro de las respuestas inmediatas debido a los importantes roles que han cumplido tradicionalmente; por el otro, los programas de la Vicepresidencia (el GCPS) son considerados como encargados de la reducción de la pobreza y no de la respuesta a emergencias y, si bien participan en las mesas de coordinación de emergencia, esa participación parece ser más bien secundaria y encasillada en su función tradicional de desarrollo.

Los principales instrumentos financieros a los que ha recurrido el Gobierno tras el paso de un desastre han sido las reasignaciones presupuestarias, el endeudamiento interno y externo o la ayuda internacional, tanto para la fase de emergencia como para la de rehabilitación/reconstrucción.

Recomendaciones de política: hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias

Un sistema de protección social relativamente avanzado como el de República Dominicana presenta oportunidades significativas para no solo contribuir a la reducción de la pobreza crónica sino también en la respuesta a emergencias. Mientras que los programas de transferencia en especie han cumplido roles importantes en las respuestas recientes, los programas de transferencias monetarias del GCPS no han estado involucrados significativamente y se han enfocado principalmente en la reducción de la pobreza. En este contexto, aquí presentamos algunas recomendaciones para hacer el sistema de protección social más reactivo. Las primeras corresponden a mejorar el cumplimiento de sus objetivos regulares y el segundo grupo consiste en recomendaciones para hacer el sistema más reactivo frente a emergencias.

1.1 Recomendaciones para fortalecer el sistema de protección social y sus funciones regulares

Fortalecer el sistema nacional de protección social y sus programas regulares, para que puedan cumplir un papel en la respuesta a emergencias. La experiencia regional y global muestra que los sistemas con mayor grado de madurez, en el sentido que son financiados y dirigidos por el Gobierno, están sólidamente establecidos y tienen una amplia cobertura, suelen estar más capacitados para responder (Beazley et al, 2016 y OPM, 2015).

Algunos aspectos específicos a revisar son:

- 1.1. Asegurar la coordinación y complementariedad de los programas existentes.** Se recomienda establecer mandatos claros, evitar duplicaciones, y hacer uso de las sinergias existentes entre programas con objetivos similares (por ejemplo, establecer procesos comunes cuando sea posible y compartir información regularmente, como mínimo).

1.2. Invertir en la mejora del sistema y procesos de focalización, para minimizar los errores de inclusión y exclusión. En particular, se recomienda:

1.2.1. **Establecer el SIUBEN como mecanismo único de focalización del sistema de protección social.** Para que sea costo-eficiente, el SIUBEN debe ser utilizado por todos los programas que den asistencia social focalizada. Esto permitirá, a su vez, incrementar la legitimidad del sistema.

1.2.2. Revisar el ICV y el marco muestral del SIUBEN, a la luz de la evaluación realizada por BID (2016) y descripta en la sección 5.2.1.

1.2.3. Los mecanismos de ingreso al sistema «a demanda» deben ser revisados para acelerar el proceso de focalización. A su vez, se recomienda que el SIUBEN se nutra de otras ventanillas de entrada, de modo tal que pueda reducir la omisión y aumentar la actualización de datos. Así, por ejemplo, las escuelas, los centros de salud, e instituciones que apoyan a las familias vulnerables, como INAPI, podrían tener la facultad de completar el formulario de ingreso al SIUBEN cuando detectan casos de familias que no están en el sistema o cuya información necesita ser actualizada.

1.2.4. Fortalecer la participación de las comunidades en el proceso de focalización. Si bien el principal activo del SIUBEN es que se trata de una herramienta objetiva, resulta importante fortalecer el rol de organizaciones comunitarias tanto para mejorar la focalización como para incrementar la legitimidad del Programa. Una propuesta a considerar podría ser que las organizaciones comunitarias validen la selección vía el SIUBEN y puedan proponer un margen reducido de cambios.

1.3. Revisar los montos de los beneficios, en línea con los objetivos de los programas.

Evaluar si, dados los recursos disponibles, es prioritario que el sistema siga creciendo en cobertura o que tenga mayor impacto en quienes ya participan del mismo. Se recomienda, en particular, hacer los montos de las transferencias más progresivos y en línea con las necesidades de las familias; aquellos con ICV1 podrían recibir montos mayores a los de ICV2, por ejemplo⁶.

1.4. Desarrollar una estrategia de educación nutricional y de promoción e incentivo de la alimentación saludable entre los participantes de la tarjeta Progresando con Solidaridad. La relación que se establece con los colmados y negocios de la RAS ofrece una oportunidad para sensibilizar a la población sobre cuáles son las opciones más saludables sugeridas para el consumo a través del monto de la transferencia.

1.5. Establecer estrategias y mecanismos para la inclusión de personas sin documento de identidad (cédulas). Se recomienda establecer vínculos con los organismos emisores de los documentos de identidad para que todas las personas censadas en el SIUBEN estén documentadas.

1.2 Recomendaciones para que el sistema de protección social sea más reactivo frente a emergencias

Preparar al sistema de protección social para que pueda seguir operando y entregando su asistencia regular en contextos de emergencia. Antes de evaluar cómo se puede responder a

⁶ De acuerdo a lo reportado por el GCPS en los comentarios finales a este reporte, esta recomendación ya ha sido tenido en cuenta y alrededor de 160,000 familias con ICV1 ubicadas en las 14 provincias más pobres reciben un adicional correspondiente a US\$3.7 a partir de Agosto de 2017, luego del trabajo de campo de este estudio.

emergencias a través del sistema de protección social (expandingo la asistencia a la población afectada), es imprescindible tomar las medidas necesarias como para que el mismo pueda dar su asistencia regular durante emergencias. En este sentido, resulta conveniente incorporar estrategias de gestión de riesgo a diferentes niveles. Así, por ejemplo, **ADESS tendría que establecer protocolos para instancias en las que los comercios RAS queden desabastecidos o incluso destruidos.**

Definir estrategias de respuesta para diferentes tipos, velocidades de desenvolvimiento y magnitudes de choques y preparar al sistema de protección social para que pueda implementarlas. En este sentido, se recomienda establecer protocolos que describan cómo los programas y procesos del sistema de protección social deben responder. De acuerdo a las características propias del sistema de protección social dominicano, una estrategia base, a ser desarrollada y ajustada de acuerdo a los diferentes escenarios, podría seguir la siguiente lógica:

Primera fase: Asistencia inmediata en las zonas afectadas

- Asistencia en especie y multisectorial (alimentos, agua, artículos de primera necesidad) a todas las familias en las zonas de afectación, además de las actividades de rescate, albergue y otras no cubiertas por este estudio.
- Esta asistencia sería provista principalmente por el Plan Social y los Comedores Económicos, como ocurre en la actualidad.
- Se suele decir que esta fase dura 72 horas luego del choque, pero en la práctica esto varía sustancialmente y puede prolongarse por algunas semanas.

Segunda fase: Expansión vertical y horizontal temporal de los programas de transferencias monetarias de PROSOLI en zonas afectadas.⁷

- Esta etapa comienza una vez que los mercados comienzan a reactivarse, los comercios se abastecen, y el sistema de protección social está listo para expandir sus servicios.
- Resulta importante que esta primera respuesta con transferencias monetarias priorice la celeridad por sobre la precisión de la focalización. Es por ello que se podría basar inicialmente en una focalización geográfica, en las zonas afectadas, y evitar esperar los resultados de un empadronamiento de hogares individuales. La focalización geográfica puede ser complementada con la información del SIUBEN, de modo que el Gobierno pueda decidir dar transferencias a todos aquellos que tengan ICV 1, 2, o 3, por ejemplo.
- Con el correr de las semanas, el Gobierno probablemente realice un empadronamiento, es decir, un proceso de focalización a nivel de hogar para depurar las asistencias temporales y cesar el apoyo a quienes no lo necesiten.
- Asistencia a las familias de acogida; aquellas que hospedan a otras incurren en gastos excepcionales.

Estas etapas no son necesariamente estancas, y la experiencia internacional muestra que en algunos casos se combinan de acuerdo a las necesidades y la capacidad del sistema. También

⁷ Esta fase también puede consistir en una respuesta de tipo “respaldo”, en la cual se utilice toda la infraestructura de los programas de PROSOLI pero se establezca un programa separado e independiente de los programas regulares, a fin de enfatizar la naturaleza temporal de la asistencia humanitaria.

dependen del tipo de amenaza y de la velocidad a la que se desarrolla la crisis. No podemos olvidar, en zonas altamente vulnerables al cambio climático como la República Dominicana, que crisis de desenvolvimiento lento como las sequías tienen un fuerte impacto sobre los medios de vida y la seguridad alimentaria de la población, generando situaciones humanitarias críticas. En el caso de la sequía, por ejemplo, se hace posible combinar de forma simultánea ambas fases a la vez que puede lograrse un mayor nivel de precisión en la focalización de la población beneficiaria.

En cuanto a la preparación del sistema de protección social para que pueda implementar dichas estrategias de respuesta, proponemos las siguientes recomendaciones, siempre teniendo en cuenta que las mismas dependerán del tipo de respuesta planeada.

Tabla 1: Recomendaciones para una protección social reactiva frente a emergencias

Proceso	Recomendaciones
Focalización	<p>Desarrollar protocolos para expansiones verticales y horizontales.</p> <p>Desarrollar protocolos que permitan suspender temporalmente las condicionalidades y las sanciones por incumplimiento.</p> <p>Aumentar la interoperabilidad de bases de datos y la integración de sistemas que nutran al SIUBEN.</p> <p>Preparar la plataforma informática para la rápida inclusión de beneficiarios temporales.</p> <p>Utilizar, evaluar y mejorar en IVACC. Priorizar su uso en cuanto al geo-referenciamiento de hogares en zonas de peligro y no la capacidad predictiva del índice para hacer focalización de hogares.</p> <p>Capacitar al personal que vaya a estar involucrado en las respuestas, tanto a nivel central como local.</p> <p>Incorporar en los instrumentos de recolección de datos de emergencia de la Defensa Civil, vivienda u otros actores, datos útiles para la focalización de la protección social reactiva. Preparar el sistema informático para recibir los datos correspondientes.</p> <p>Establecer estrategias de comunicación para mejorar la focalización en emergencias.</p>
Entrega	<p>Desarrollar protocolos para superar el posible desabastecimiento o destrucción de comercios RAS.</p> <p>Realizar protocolos para la producción y distribución de tarjetas temporales, las cuales pueden tener un diseño diferente a las tarjetas permanentes a fin de resaltar su carácter transitorio.</p> <p>Considerar ampliar la red de comercios y tener acuerdos stand-by para respuestas.</p> <p>Evaluar la incorporación de comercios que vendan otro tipo de productos necesarios durante emergencias.</p>
Coordinación	<p>Una mayor coordinación entre los principales actores: Centro de Operaciones de Emergencias (COE), Comisión Nacional de Emergencia (CNE), Comedores Económicos, Plan Social de la Presidencia y GCPS. Un rol más activo del GCPS en el COE y en la CNE,</p> <p>Utilizar el SIUBEN y el IVACC como instrumentos para fortalecer la coordinación y cooperación con Defensa Civil y los demás actores involucrados en la respuesta a emergencias.</p>

República Dominicana tiene la opción de contratar un seguro paramétrico integrándose al Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)⁸, en asociación con los países de Centroamérica. Esta opción debe ser evaluada seriamente, ya que ha demostrado ser de gran utilidad para el financiamiento de respuestas a desastres naturales, como en el caso de Haití, por ejemplo (OPM, 2017).

Cumplir con la asignación presupuestaria del 1 % de los ingresos corrientes para calamidades públicas establecida en la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No 423-06

Fomentar la implementación de acciones conjuntas de intercambio de experiencias y buenas prácticas, de modo que de forma progresiva se vaya entendiendo el rol de ambos sectores (protección social y protección civil) y se exploren posibilidades y oportunidades de colaboración.

⁸ <http://www.ccrif.org/>

Contenido

Agradecimientos	2
Resumen ejecutivo	3
Introducción	3
Protección social no-contributiva en República Dominicana	3
Recomendaciones de política: hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias	5
1.1 Recomendaciones para fortalecer el sistema de protección social y sus funciones regulares	5
1.2 Recomendaciones para que el sistema de protección social sea más reactivo frente a emergencias	6
Lista de tablas, figuras y recuadros	11
Lista de abreviaturas	12
2 Introducción	1
3 Pobreza y vulnerabilidad en República Dominicana	3
4 Metodología de la investigación	4
4.1 Marco teórico	4
4.2 Preguntas de investigación	6
4.3 Herramientas de investigación y trabajo de campo	7
5 Protección social no-contributiva en República Dominicana	8
5.1 Principales programas del sistema de protección social no-contributiva	8
5.2 Características y desempeño del sistema	11
6 Recomendaciones de política: Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias	17
6.1 Recomendaciones para fortalecer el sistema de protección social y sus funciones regulares	18
6.2 Recomendaciones para que el sistema de protección social sea más reactivo frente a emergencias	20
7 Conclusiones	24
Referencias bibliográficas	25
Anexo A Lista de entrevistados	26

Lista de tablas, figuras y recuadros

Tabla 1:	Recomendaciones para una protección social reactiva frente a emergencias	8
Tabla 2:	Programas de transferencias - PROSOLI	9
Tabla 3:	Otros programas de protección social no-contributiva	9
Tabla 4:	Recomendaciones para una protección social reactiva frente a emergencias	22
Figura 1:	Pobreza en República Dominicana: 2000-2016	3
Figura 2:	Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias	4
Figura 3:	Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias	6
Figura 4:	Cobertura de programas PROSOLI	12
Figura 5:	Tarjeta Progresando con Solidaridad	15
Figura 6:	El desafío de focalización en la expansión de protección social reactiva	18
Recuadro 1:	El IVACC	14
Recuadro 2:	Instrumentos de financiamiento ante desastres en República Dominicana	16
Recuadro 3:	Asistencia para familias de acogida. Experiencia regional	22

Lista de abreviaturas

ADESS	Administradora de Subsidios Sociales
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Inter-americano de Desarrollo
CEP	Comer es Primero
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
CCRIF	<i>Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility</i>
DIGEPEP	Dirección General de Programas Especiales
GCPS	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
INABIE	Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil
INAIFI	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
ICV	Índice de Calidad de Vida
IVACC	Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos
MEPYD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPM	Oxford Policy Management
PBI	Producto bruto interno
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROSOLI	Progresando con Solidaridad
RSS	Régimen Subsidiado de Salud
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios
SPIAC-B	Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social
TMC	Transferencias monetarias condicionadas

2 Introducción

Cada vez son más reconocidos en el mundo los potenciales vínculos que existen entre la protección social y la gestión de riesgos ante desastres en la respuesta y mitigación a choques. Este reconocimiento fue expresado de manera clara, por ejemplo, en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, cuando el Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social (SPIAC-B, por sus siglas en inglés)⁹ se comprometió a «apoyar la expansión y el fortalecimiento de los sistemas de protección social para seguir ocupándose de las vulnerabilidades crónicas y ampliar el uso de la protección social como medio para responder a choques y crisis prolongadas». Del mismo modo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015, apunta claramente hacia la creación de sistemas de protección social para garantizar un nivel de vida básico a todas las personas.

En ALC, los desastres¹⁰ provocados por amenazas naturales han sido más y más frecuentes desde la década de 1960: 19 por año en la década de 1960 y 68 por año en la primera década del siglo XXI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2015). Por esta razón, adoptar medidas de mitigación, junto con medidas económicas y sociales para reducir la exposición de la población a los desastres de origen natural y restaurar la infraestructura resulta cada vez más indispensable.

Al mismo tiempo, los sistemas de protección social en ALC han evolucionado y se han expandido considerablemente en las últimas décadas y, por ejemplo, el porcentaje del producto bruto interno (PBI) destinado a la inversión pública social aumentó de un 15 % en 2000 a 19,1 % en 2012 (CEPAL, 2015). Las transferencias monetarias ya son parte de casi todos los sistemas de protección social de los países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2015b), y la región de ALC fue pionera en el desarrollo de programas con objetivos múltiples, como las transferencias monetarias condicionadas (TMC), reproducidas en todo el mundo. La proporción de la población beneficiada por las TMC en ALC, por ejemplo, aumentó de 5.7 % a 21.1 % entre 2000 y 2012 (CEPAL, 2015).

Desde esta perspectiva, sistemas de protección social relativamente avanzados y de gran escala parecen constituir una oportunidad única para colaborar con las respuestas a choques en ALC. Sin embargo, es posible que los objetivos, las poblaciones objetivo y los procesos operativos de los sistemas de protección social en ocasiones entren en conflicto con los de las intervenciones e instituciones humanitarias, y esto puede dificultar su capacidad de atender las demandas de asistencia durante una emergencia.

El caso de estudio de República Dominicana forma parte de un análisis más amplio, el ***Estudio sobre protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe***, encargado por el PMA y llevado a cabo por Oxford Policy Management (OPM), en colaboración con

⁹ El SPIAC es un mecanismo de coordinación interinstitucional que tiene como objetivo mejorar la coordinación y defensa global de los problemas de protección social y coordinar la cooperación internacional en las acciones que cada país demanda. El directorio del SPIAC está presidido por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y cuenta con representantes del Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ONU-HABITAT, UNICEF, ONU Mujeres, Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y otros.

¹⁰ De acuerdo con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2009) el desastre se define como una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes, al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. Con frecuencia, se describe como el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes y las capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas.

el PMA. El estudio incluye una revisión de la literatura de experiencias en la región (Beazley *et al.*, 2016), seis casos de estudio (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú y República Dominicana) y un informe final con los principales hallazgos del estudio y recomendaciones para fortalecer el papel de la protección social en la respuesta a emergencias en ALC.

El objetivo de este estudio es generar evidencia e informar acerca de cómo mejorar la preparación y respuesta a emergencias en ALC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles. La principal pregunta de investigación del estudio es: «**¿Qué factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos¹¹ frente a emergencias?** ».

La sección que sigue en este caso de estudio, al finalizar esta introducción, presenta brevemente el contexto en términos de pobreza y vulnerabilidad en República Dominicana. En la sección, se presentan la metodología y el marco teórico utilizados, mientras en la sección 5, se analiza el sistema de protección social no-contributiva. En la sección 6 se proponen recomendaciones para hacer al sistema de protección social dominicano más reactivo frente a emergencias y por último, la sección 7 resume los aspectos más importantes de este caso de estudio.

¹¹ Se usa el término reactivo (*responsive*, en inglés) para describir la reacción de los sistemas de protección social a los riesgos exógenos o choques que afectan el bienestar de las personas (Beazley, 2016).

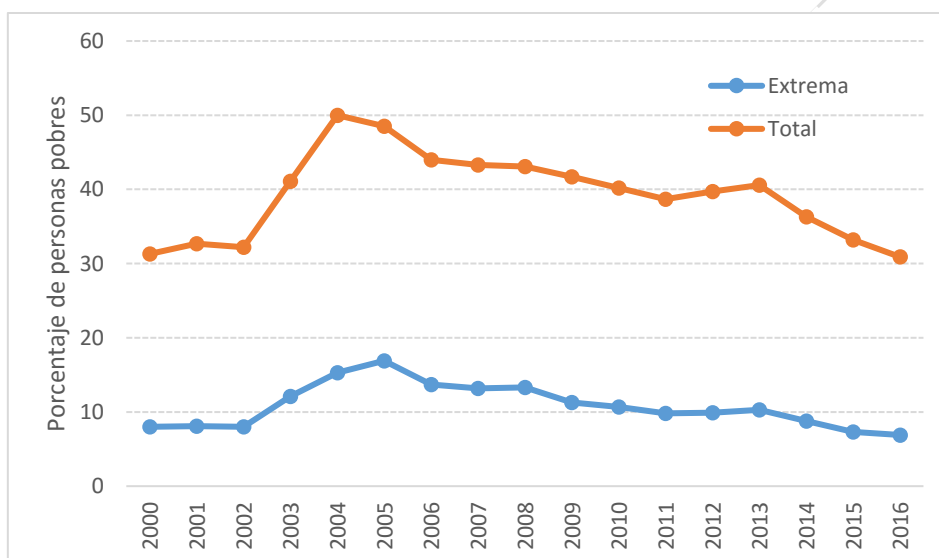
3 Pobreza y vulnerabilidad en República Dominicana

La República Dominicana ha crecido a niveles récord durante los últimos 25 años y es uno de los países de la región con mayor crecimiento económico sostenido (Banco Mundial, 2016). Entre 1992 y 2016 el PIB real verificó una tasa de crecimiento promedio anual de 5.5 %.

Sin embargo, dicho crecimiento sostenido no ha sido inclusivo (Banco Mundial, 2016). Pese al crecimiento sostenido, la pobreza se encuentra solo moderadamente por debajo de los niveles de hace 15 años. La crisis de 2003-2004¹² tuvo efectos enormes en los niveles de pobreza del país, los cuales fueron revertidos recién en los últimos años. Así, en el año 2016 30.9 % de las personas estaban bajo la línea de pobreza monetaria y 6.9 % debajo de la línea de pobreza extrema (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo – MEPyD -, 2016).

De todos modos, en los años más recientes los niveles de pobreza se han reducido más aceleradamente. La pobreza total cayó 10 puntos porcentuales desde marzo 2013 hasta el mismo mes de 2016.

Figura 1: Pobreza en República Dominicana: 2000-2016



Fuente: MEPyD

República Dominicana se encuentra altamente expuesta a choques de diferentes tipos. El número de eventos naturales que impacta al país ha crecido tendencialmente en los últimos 50 años, de un evento cada dos años en la década de los años 1960 a casi un evento por año en los años 1990 y a 2,6 eventos por año en la década 2000 (Banco Mundial, 2015). Las tormentas e inundaciones son los fenómenos más frecuentes, pero también sismos y sequías han afectado al país recientemente. Según el *Germanwatch Global Climate Risk Index 2017* República Dominicana se posiciona como el 11º país más afectado por eventos climáticos (entre 181 países).

Además de los desastres naturales, el país ha sido afectado por choques epidemiológicos (ej. virus del Zika y cólera) y por choques económicos, como la crisis de 2003-2004. De hecho, el choque que ha tenido el mayor impacto para el 40 % más pobre de la población en los últimos 15 años fue, precisamente, la crisis de 2003-2004 (Banco Mundial, 2016). El país necesitó de una década para revertir los efectos de esta crisis en los niveles de pobreza.

Pese a los progresos, los persistentemente altos niveles de pobreza y vulnerabilidad muestran la necesidad de un sistema de protección social sólido y de amplia cobertura.

¹² La crisis financiera se inició con el colapso de unos de los bancos privados más grandes del país, lo cual llevó a un déficit fiscal muy grande y niveles de inflación elevados.

4 Metodología de la investigación

En esta sección presentamos un marco que nos permite comprender las dos dimensiones clave de un esquema de protección social reactivo a emergencias: la preparación de los sistemas y la capacidad de respuesta. Incluimos también las preguntas de la investigación y describimos brevemente las herramientas y el trabajo de campo.

4.1 Marco teórico

4.1.1 Preparación de los sistemas

En este estudio, analizamos el grado de preparación del sistema de protección social a partir de tres aspectos que son esenciales para una respuesta rápida y eficaz: la **focalización**, la **entrega** y la **coordinación** y el **financiamiento**. A continuación, describimos cada uno por separado. Aunque estos no son los únicos tres factores involucrados en la preparación eficaz, la experiencia internacional y la literatura destacan lo cruciales que son (Bastagli, 2004; OPM, 2016).

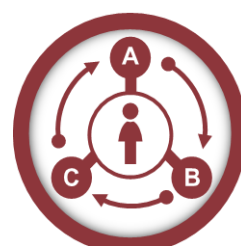
Figura 2: Tipología de la preparación de los sistemas para una protección social reactiva frente a emergencias



Focalización



Entrega



Coordinación y financiamiento

Fuente: Autor.

Focalización

Los programas de protección social suelen depender de diversos mecanismos de focalización, incluidas las focalizaciones demográfica, geográfica y con base en la pobreza. Muchos de estos mecanismos están diseñados para detectar condiciones de larga data –como la pobreza crónica o la pertenencia a un determinado grupo etario– y se basan en el uso de registros administrativos y encuestas de hogares. En consecuencia, no se consideran herramientas para detectar cambios repentinos en el bienestar y los medios de subsistencia. Para ser eficaces en la respuesta a emergencias es necesario involucrarse en la fase de planificación y preparación en la evaluación de las herramientas de focalización existentes y luego adaptarlas o crear nuevos sistemas complementarios, para poder llegar a los beneficiarios damnificados por distintos tipos de choques.

Entrega

Por supuesto que la entrega rápida de beneficios, ya sea en efectivo o en especie, es crucial para un apoyo eficaz. Durante una emergencia, la capacidad de entrega se enfrenta a desafíos por la urgencia de la situación, las limitaciones impuestas por el choque particular (como el colapso de la infraestructura) y la coordinación de los diferentes actores (Bastagli, 2014).

Los mecanismos de entrega implementados por los esquemas de protección social suelen incluir transferencias manuales, entregas por medio del sistema bancario, dinero móvil y otros tipos de

pagos electrónicos. Algunos de estos mecanismos –como los pagos electrónicos– pueden ser ampliados rápidamente durante una emergencia. Sin embargo, estos sistemas deben preverse, desarrollarse y probarse antes de la crisis.

Coordinación y financiamiento

La preparación también debería incluir un grado significativo de planificación y coordinación entre los actores que responden a una emergencia. Esto no solo incluye a los actores del campo de la protección social, sino también y sobre todo a quienes trabajan en la gestión de riesgos ante desastres y la ayuda humanitaria. Esto implica una coordinación a nivel internacional, nacional y subnacional, así como con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Sin embargo, el desafío de coordinar a estos actores no debe ser subestimado. Los sectores de la protección social y la gestión de riesgos ante desastres no solo tienen objetivos y poblaciones objetivo diferentes (con algunas áreas de intersección, aunque no todas se cruzan), métodos y tradiciones distintos, sino que, lo que es más importante, también involucran a diferentes actores e intereses institucionales.

4.1.2 Respuesta de los sistemas

Cuando los responsables de las políticas consideran el uso de un sistema de protección social para ocuparse de las necesidades durante una emergencia, hay una serie de estrategias que pueden utilizar para aumentar el nivel general de la ayuda que el sistema proporciona a las personas vulnerables. Con base en OPM (2015), consideramos cinco tipos principales de respuesta. Estos pueden usarse en forma combinada:

1. **Expansión vertical:** aumentar el valor o duración de los beneficios de un programa o sistema existente.
 - Ajuste de los montos o valores de las transferencias.
 - Introducción de pagos o transferencias extraordinarios.
2. **Expansión horizontal:** agregar nuevos beneficiarios (temporalmente o a más largo plazo) a un programa o sistema existente.
 - Ampliación de la cobertura geográfica de un programa o sistema existente.
 - Campaña extraordinaria de inscripción.
 - Modificación de las reglas de elegibilidad.
 - Flexibilización de los requisitos o las condiciones para facilitar una mayor participación.
3. **Respaldo:** respuesta en la que actores humanitarios utilizan parte del marco administrativo del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia.
4. **Alineamiento paralelo:** desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible al sistema nacional de protección social en vigencia o a un posible programa de protección social en el futuro.
5. **Ajuste de foco:** adaptar el sistema de protección social, refocalizar la asistencia en los grupos más vulnerables al choque.

Figura 3: Tipología de la protección social reactiva frente a emergencias



Fuente: OPM (2015).

4.2 Preguntas de investigación

La principal pregunta de investigación del estudio es: “**¿Cuáles factores permiten que los sistemas de protección social sean más reactivos frente a emergencias?**”. Teniéndola en cuenta, desarrollamos un número de preguntas para guiar el análisis.

- ¿Cuáles leyes, regulaciones y políticas nacionales y locales pertinentes existen relacionadas con la protección social reactiva frente a choques?
- ¿Cuáles prioridades tiene la estrategia nacional de protección social, por ejemplo, ocuparse de la pobreza, la vulnerabilidad, la resiliencia, etc.? ¿Tiene algún papel en la respuesta a choques?
- ¿Cuáles mecanismos de focalización usan los programas de protección social más importantes? ¿Cómo se identifican los beneficiarios? ¿Con qué frecuencia? ¿Existe una base de datos nacional? ¿Está integrada con otras bases de datos?
- ¿Cómo se entregan los beneficios de los principales programas de protección social (tanto en efectivo como en especie)?
- ¿Cuáles aspectos del diseño e implementación del sistema de protección social tienen elementos de flexibilidad y adaptabilidad que permiten una respuesta rápida y adecuada frente a un choque?

-
- ¿Qué evidencia existe de la eficacia –en términos de celeridad y adecuación (por ejemplo, cobertura, niveles de transferencia)– del apoyo brindado por la protección social en cada uno de los mayores choques identificados?
 - ¿Ha habido alguna experiencia reciente de coordinación entre la protección social y las políticas de gestión de riesgos ante desastres, o de integración de estas?
 - ¿Hay lugar para el diálogo y la colaboración entre estos dos sectores? ¿Cómo se podría promover este diálogo?

4.3 Herramientas de investigación y trabajo de campo

La investigación en la República Dominicana consistió en tres fases: revisión de la literatura, trabajo de campo y análisis. En relación con la primera fase, realizamos un análisis exhaustivo de la legislación, los planes y estrategias de las políticas, los manuales de operaciones, los informes periódicos, las revisiones y evaluaciones de los programas. Nuestro marco teórico y las preguntas de investigación presentadas anteriormente guiaron la revisión. Este análisis se basa en la revisión de la literatura acerca de las experiencias en ALC realizada como parte de este trabajo (Beazley *et al.*, 2016) y la revisión de la literatura mundial realizada por OPM (OPM, 2016).

El trabajo de campo se llevó a cabo del 30 de mayo al 8 de junio de 2017. El equipo de investigadores estuvo a cargo de Rodolfo Beazley de OPM e integrado por Francesca de Ceglie, de la Oficina Regional del PMA para América Latina y el Caribe. La investigación se realizó en Santo Domingo y la provincia de Montecristi, la cual fue severamente afectada por inundaciones en 2016¹³. Las herramientas de investigación utilizadas fueron:

- **Entrevistas con informantes clave:** fueron entrevistados los informantes clave de PROSOLI, ADESS, SIUBEN, Comedores Económicos, Plan Social de la Presidencia, INABIE, INAIPI, el Ministerio de Salud Pública, SeNaSa, la Dirección General de Programas Especiales (DIGEPEP), el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), organizaciones de la sociedad civil como OXFAM, Save the Children, Médicos del Mundo y organizaciones de cooperación como el PNUD y el BID. Estas entrevistas sirven para triangular hallazgos de otras fuentes de datos, los cuales se reunieron mediante entrevistas semiestructuradas, complementadas con herramientas seleccionadas.
- **Casos de estudio Montecristi:** se realizaron entrevistas semiestructuradas en Montecristi a hogares afectados por las inundaciones de 2016. Se entrevistaron participantes y no participantes de PROSOLI también fueron entrevistados referentes comunitarios, así como el gobernador y las delegaciones de programas de protección social y protección civil de Montecristi.

La lista de informantes clave entrevistados se encuentra en el anexo A.

La tercera fase consistió en analizar los datos recopilados y los hallazgos de la revisión de la literatura para responder las preguntas de investigación. Los resultados preliminares se compartieron con el personal del PMA de la oficina regional y otras oficinas de la región con el objetivo de reunir información para ayudar a identificar otras áreas que requieren cobertura. Este informe, que ha sido revisado por colegas, es el resultado de esta investigación.

¹³ De acuerdo al informe de situación producido por el COE respecto de la afectación a nivel nacional, un total de 3,715 viviendas se vieron afectadas, 25 fueron destruidas, 37,809 persona fueron desplazadas a casas de familiares y 1,252 a albergues oficiales. No hubo fallecidos. (informe producido al 6 de noviembre de 2016). Montecristi también resultó afectado por el paso de los Huracanes Irma y María en el 2017, hechos que ocurrieron después de la visita de campo.

5 Protección social no-contributiva en República Dominicana

El sistema de seguridad social dominicano (o protección social contributiva) tiene baja cobertura. Dicho sistema se construye sobre dos pilares: un pilar de capitalización individual¹⁴ administrado por siete Administradoras de Fondos de Pensión y otro pilar con fondos de reparto para empleados públicos¹⁵. Si bien en los últimos años ha aumentado la cobertura de personas que cotizan en el sistema de pensiones, actualmente sólo un 32,3 % de la fuerza de trabajo está cubierto (Fundación Juan Bosch *et al*, 2016).

Debido a la baja cobertura del sistema de seguridad social, en este estudio nos enfocamos en el componente no-contributivo. Si bien otros países de la región han utilizado la expansión de sistemas contributivos para apoyar a personas afectadas por choques (véase Beazley *et al*, 2016), un sistema de tan baja cobertura, más baja aun cuando se trata de los pobres y vulnerables, presenta menos oportunidades para la respuesta a emergencias. Es por ello que nos enfocamos en el sistema no-contributivo.

A continuación se describen los principales programas y entidades del sistema de protección social no-contributiva. Luego, se hace un breve análisis de las características y desempeño del sistema.

5.1 Principales programas del sistema de protección social no-contributiva

El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) es la entidad central en lo que respecta a protección social no-contributiva. La misma está compuesta por un trípode de instituciones: el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), el programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS).

El **SIUBEN** es la entidad encargada de identificar y caracterizar a la población elegible para recibir los beneficios de la protección social no-contributiva. El instrumento de elegibilidad desarrollado por el SIUBEN es el Índice de Calidad de Vida (ICV), es un algoritmo que aproxima el nivel socioeconómico de los hogares a partir de las características socioeconómicas y la tenencia de activos físicos. Segmenta a los hogares en cuatro grupos: ICV 1, 2, 3 y 4, de menores a mayores recursos.

A diciembre de 2016, 8, 573,152 personas se encontraban registrados en el SIUBEN, lo que representa 85.7 % de la población del país. Según mandato, esta instancia debe llevar a cabo censos socioeconómicos cada cuatro años para garantizar la vigencia de la información de los hogares. Las zonas a ser censadas se determinan con base en el mapa nacional de pobreza que utiliza datos del censo nacional. Entre rondas de censos, aquellos hogares que desean aplicar al SIUBEN o actualizar sus datos pueden hacerlo en las oficinas de la entidad. En 2017 se realizará un nuevo censo.

PROSOLI ejecuta los siguientes tipos de programas de transferencias focalizadas: TMC, transferencias monetarias no condicionadas, y subsidios. La siguiente tabla describe estos

¹⁴ 'Los de capitalización individual se basan principalmente en el ahorro de cada contribuyente, o inclusive, en algunos casos, de los aportes de los empleadores, los cuales se destinan a una cuenta individual y son destinados a inversiones diferenciadas según riesgo y distintos tipos de instrumentos, por parte de las empresas que administran los fondos de pensión. Una vez que el contribuyente cumple los requisitos para exigir la prestación correspondiente a su pensión, la empresa administradora del fondo calcula el monto que el beneficiario deberá recibir según los resultados de la capitalización y la modalidad de pensión disponible para ofrecer' (Fundación Juan Bosch *et al*, 2016:18).

¹⁵ Integrado por los siguientes fondos de reparto: a) Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Banco Central; b) Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Ministerio de Hacienda y c) Fondo del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial.

programas de transferencias. Vale destacar que PROSOLI implementa otros programas desde capacitación técnica y vocacional hasta acompañamiento familiar y apoyo a la producción agrícola, entre otros. Nos enfocamos en los programas de transferencias que son las más relevantes para el objeto de estudio.

Tabla 2: Programas de transferencias - PROSOLI

Programa	Tipo de transferencia	Condicionalidad	Elegibilidad
Comer Es Primero (CEP)	Condicionada	Mujeres embarazadas y niños menores a 5 años deben cumplir con condicionalidades de salud.	ICV 1 y 2
Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)	Condicionada	Hogares con miembros inscritos en la escuela deben cumplir con el 80 % de la asistencia escolar – nivel básico.	ICV 1 y 2 Hijos entre 5 y 21 años
Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP)	Condicionada	Asistencia escolar – nivel medio.	ICV 1 y 2 Hijos menores de 21 años
Bono Gas	Subsidio	-	ICV 1, 2 y 3
Bono Luz	Subsidio	-	ICV 1, 2 y 3
PROVEE	No condicionada	-	ICV 1 y 2 Mayores de 65 años Sin pensión ni empleo.

Fuente: BID (2016) y SIUBEN (2016)

ADESS tiene como función principal unificar y efectuar los pagos de las transferencias y subsidios a los beneficiarios de los programas sociales. La tarjeta de débito Progresando con Solidaridad es el medio electrónico por el cual los participantes reciben las diferentes ayudas monetarias. Para el consumo de estos beneficios existe la Red de Abastecimiento Social (RAS), un conjunto de comercios habilitados a nivel nacional. ADESS es responsable de la fiscalización y verificación del cumplimiento de los contratos de los establecimientos afiliados a la red. Los tipos de comercios afiliados a la RAS son: i) colmados o minimercados especializados en venta de bienes, mayormente alimentos, donde se puede hacer uso de los beneficios del CEP e ILAE; ii) envasadoras de gas licuado de petróleo que se dedican al expendio de este combustible y hacen efectivos los subsidios del programa Bono Gas; iii) puntos de pago de facturas de consumo eléctrico, en los cuales se puede pagar con el subsidio Bono Luz. ADESS cuenta con un total de 5,759 comercios activos.

Existe, por otro lado, una amplia cantidad de programas no-contributivos por fuera del GCPS. En la siguiente tabla se presentan aquellos que tienen importancia para el objeto de este estudio: la protección social reactiva.

Tabla 3: Otros programas de protección social no-contributiva

Programa	Institución	Descripción
Régimen Subsidiado de Salud (RSS)	SeNaSa	El SeNaSa es la administradora de riesgos de salud del sector público. Gestiona el RSS que es el esquema de aseguramiento de salud para la población pobre del país. La elegibilidad para el RSS se basa en el padrón del SIUBEN.

Plan de Asistencia Social ¹⁶	Presidencia	Da, principalmente, asistencia en especie (alimentos crudos y artículos de primera necesidad) a hogares pobres y vulnerables. Las transferencias se realizan a través de las gobernaciones o de organizaciones de la sociedad civil. No posee un mecanismo de focalización de hogares propio ni tampoco utiliza el SIUBEN. Otorga esta asistencia en respuesta a emergencias, durante la época navideña (cajas navideñas) y de forma continua. Provee, también, asistencia en salud y vivienda.
Comedores Económicos	Presidencia	Venta de alimentos cocidos a precio subsidiado, a demanda y sin focalización. Tiene 40 unidades móviles («comedores móviles») que se desplazan a las zonas requeridas, en particular durante emergencias. También ha entregado alimentos crudos durante emergencias.
Programa de alimentación escolar ¹⁷	Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE)	<u>Modalidad de jornada extendida</u> : incluye la entrega de raciones alimenticias en el desayuno, el almuerzo y la merienda. Existen también otras modalidades (PAE Fronterizo, REAL y Urbano) en las cuales también se entregan productos crudos.
Programa de Uniformes y Útiles Escolares ¹⁸ - INABIE	INABIE	Entrega de kits de equipamiento escolar básico a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. La selección de los centros educativos se realiza a través del mapa nacional de pobreza; dentro de los mismos, la focalización de estudiantes la realizan los directores de escuelas.
Quisqueya Sin Miseria ¹⁹	Presidencia	Se encuentra integrado por tres planes: El Plan Quisqueya Empieza Contigo , dirigido a la población de la Primera Infancia de la República Dominicana (0 a 5 años) e implementado por el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI) ²⁰ , como un órgano desconcentrado funcional y territorialmente, adscrito al Ministerio de Educación. Este componente incluye la implementación de Centro de Atención Integral a la Primera Infancia y Centros de Atención a la Infancia y la Familia, ubicados en territorios vulnerables seleccionados con base en el mapa nacional de pobreza. Para la focalización individual se colecta información sobre los hogares y se aplica un algoritmo. No se utiliza el SIUBEN para la selección de hogares. El Plan Quisqueya Aprende Contigo consiste en la implementación del plan nacional de alfabetización y Quisqueya Somos Todos formula y ejecuta Planes Integrales de Desarrollo Local.

¹⁶ <http://www.pasp.gob.do/site/>

¹⁷ <http://www.inabie.gob.do/index.php/programas/programa-de-alimentacion-escolar-pae/sobre-pae>

¹⁸ <http://www.inabie.gob.do/index.php/programas/programa-de-servicio-social/utilleria-escolar>

¹⁹ <http://digepep.gob.do/quisqueya-sin-miseria>

²⁰ www.inaipi.gob.do/

5.2 Características y desempeño del sistema

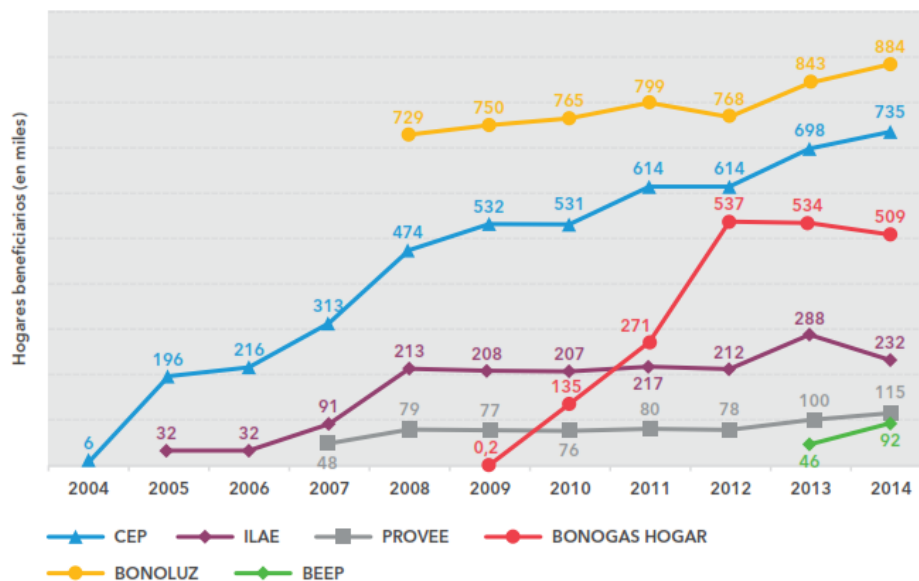
Los programas de protección social no-contributiva se encuentran dispersos entre diferentes entidades de Gobierno. El GCPS, bajo la Vicepresidencia de la República, es la institución responsable de coordinar todos los esfuerzos de protección social, de la ejecución de programas de TMC, transferencias monetarias no condicionadas y subsidios al consumo. La Presidencia de la República, por su parte, ejecuta programas de asistencia social de diversos tipos, desde transferencia en especie hasta alimentación y asistencia a la primera infancia, entre otros. Pese a ello, el sistema de protección social no-contributiva de República Dominicana presenta desafíos de coordinación. En muchos casos existen programas con objetivos similares e igual población objetivo, que sin embargo no forman parte de una estrategia integral y su coordinación y colaboración es limitada.

A diferencia de gran parte de la región, los programas de protección social no-contributiva no transfieren dinero en efectivo. Los programas del GCPS transfieren el dinero electrónicamente a través de la tarjeta Progresando con Solidaridad, la cual puede ser utilizada por los participantes solo en comercios habilitados. Los programas de la Presidencia y de algunos Ministerios suelen hacer transferencias en especie (alimentos crudos y cocidos y artículos de primera necesidad). En general, existe entre los decisores políticos la percepción de que la entrega de dinero en efectivo no sería apropiada en el caso dominicano, ya que se teme que los hogares realicen gastos inapropiados (por ejemplo alcohol)²¹. La evidencia internacional no apoya esta premisa y muestra que, cuando los programas de transferencias están bien diseñados e implementados, la proporción de los beneficios destinada al gasto en alcohol, tabaco y otros consumos considerados inapropiados no es significativa (Evans and Popova, 2014).

En términos generales, la cobertura de PROSOLI se ha ido expandiendo sostenidamente en la última década, alcanzando casi 900,000 hogares y cubriendo 83 % de las familias en SIUBEN y con ICV 1 y 2. El programa base, CEP, ha crecido sostenidamente y junto con el Bono Luz y el Bono Gas constituye la principal red de apoyo del GCPS. El ILAE, el BEEP y el PROVEE, presentan una cobertura mucho más reducida y un crecimiento menor.

²¹ Entrevistas con decisiones políticos de diferentes entidades de gobierno.

Figura 4: Cobertura de programas PROSOLI



Fuente: BID (2016). Datos de ADESS.

Como resultado de la expansión de cobertura, **las transferencias no-contributivas han tenido efectos significativos en la reducción de la pobreza y la desigualdad**. De acuerdo a BID (2016), «la tasa de pobreza en el 2014 hubiera sido 2.3 puntos porcentuales (6 %) más alta y la tasa de indigencia hubiera sido 1.9 puntos porcentuales (24 %) más alta en ausencia de las transferencias focalizadas tomadas en su conjunto. Los efectos en desigualdad son similares».

El Gobierno dominicano ha priorizado una expansión de cobertura por sobre incrementos en los montos de las transferencias. Poco más de un 25 % de la población recibe al menos una transferencia de PROSOLI, lo que representa una proporción similar a la de otros programas de la región (BID, 2016). Sin embargo, los montos son de los más bajos de la región, lo que limita el impacto de las transferencias. El monto básico mensual correspondiente al CEP es de RD\$ 825, equivalente a USD 17.5. Los montos no fueron actualizados por años hasta que, recientemente PROSOLI estableció el aumento del monto de CEP, a partir del 20 de agosto de 2017, únicamente para las familias con ICV 1 ubicadas en las 14 provincias más pobres del país, bajo el programa Progresando Unidos. Para esas familias, el monto de la transferencia será de RD\$ 1,000 según indicado por la Dirección de Operaciones de PROSOLI.

El esquema de transferencias de PROSOLI es complejo y menos progresivo de lo que podría ser. A través de una única tarjeta, los hogares reciben diferentes subsidios y transferencias condicionadas y no condicionadas. Sin embargo, puede ser difícil para hogares con características y necesidades similares entender por qué unos reciben unas transferencias y otros reciben otras. A su vez, los hogares en ICV 1 (pobres extremos) e ICV 2 (pobres) reciben los mismos beneficios y montos a pesar que, de acuerdo a la metodología de focalización, los primeros tienen más necesidades que los segundos. Este hecho está comenzando a ser revertido con el incremento reciente a las familias de las provincias más pobres y con ICV 1.

Siguiendo nuestra metodología, en las próximas secciones describimos los mecanismos de focalización y entrega del sistema de protección social así como su coordinación con actores involucrados en la respuesta a emergencias.

5.2.1 Focalización

La protección social no-contributiva se ha construido sobre el principio de focalización. Este es un principio común a todos los programas de asistencia social, más allá de qué instrumento de focalización utilicen. Así, por ejemplo, el porcentaje de gasto social asignado según criterios de focalización del SIUBEN aumentó del 6.2 % en 2005 a 57 % en 2013 (BID, 2016).

Siguiendo el principio de focalización, algunos programas utilizan métodos basados en estimaciones estadísticas, populares en la región, mientras que otros son discrecionales. No existe, aun, un instrumento único de focalización para la totalidad del sistema de protección social no-contributiva. Si bien el SIUBEN es el más utilizado y aspira a ser el instrumento central, ya que no solo los programas del GCPS lo utilizan sino también el SeNaSa, no es el único método estadístico. Así, por ejemplo, INAIPI tiene su propio mecanismo de recolección de datos y su propio algoritmo estadístico para realizar la focalización²². Otros programas son más discrecionales en su focalización, como es el caso del Plan Social y la entrega de kits del INABIE²³.

Una evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la focalización de los programas de **PROSOLI** indica que **las tasas de filtración y sub-cobertura son mayores que en otros países de la región** (BID, 2016). El reporte atribuye la falta de efectividad al marco muestral del SIUBEN, las limitaciones metodológicas del ICV y a la exclusión de población sin documento nacional de identidad. Esta metodología requiere, a su vez, una actualización frecuente de los datos, lo cual implica un gran esfuerzo ya que el SIUBEN cubre 85 % de la población. El último levantamiento se realizó en el año 2011 y en el segundo semestre de 2017 se realizará un nuevo barrido. Entre un barrido y otro, SIUBEN recibe aplicaciones a demanda. Sin embargo este proceso, y en particular la verificación de las condiciones de la vivienda, puede demorar unos meses, sino más. Asimismo, el registro en el SIUBEN no implica que, aun siendo elegible, la familia reciba automáticamente las transferencias de PROSOLI. Esto depende de las partidas presupuestarias y cupos regionales del Programa, por lo que un hogar elegible puede esperar más de un año desde que se registra en SIUBEN hasta que recibe la asistencia.

El SIUBEN puede ser una herramienta importante para planear respuestas a emergencias, dada su gran cobertura y la información que contiene. Cabe destacar que si bien el mismo no ha sido concebido para tal propósito y aunque la información recolectada por el SIUBEN y la periodicidad con la cual es recolectada hace que el ICV no logre captar cambios repentinos en las condiciones de vida, de todos modos se trata de una fuente de información rica y única con un gran potencial para las respuestas a emergencias. Dentro del SIUBEN, el Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos (IVACC) busca justamente ser una herramienta de focalización durante emergencias climáticas²⁴.

²² Al momento de escribir este reporte INAIPI informó que está firmando un convenio con SIUBEN. No hemos tenido acceso al mismo.

²³ INABIE realiza una primera focalización geográfica, para la cual utiliza el mapa nacional de pobreza y, según lo informado por las autoridades entrevistadas, datos del SIUBEN. De todos modos, la focalización individual, de estudiantes, es realizada por los directores de escuelas a discreción y basada en sus conocimientos de la comunidad.

²⁴ Como resultado de los Huracanes Irma y María en la segunda mitad del 2017, se realizaron proyecciones sobre el impacto a nivel municipal haciendo uso de los instrumentos del SIUBEN.

Recuadro 1: El IVACC

El IVACC utiliza los datos del SIUBEN para calcular la probabilidad de que un determinado hogar sea vulnerable a huracanes, tornados e inundaciones con base en una serie de características socioeconómicas (Aristy-Escuder, n.d.). El IVACC incluye tres dimensiones i) características de la vivienda (paredes, techo), ii) los ingresos estimados, y iii) la cercanía de la vivienda al foco de peligro (río, arroyo o barranco). Ayuda a realizar un mapeo de las áreas más expuestas a los desastres naturales, y así permite concentrar la acción estatal en los hogares más vulnerables. Además, puede ser utilizado por los gobiernos locales y las autoridades de rescate para preparar planes de mitigación y respuestas a desastres naturales. Tiene el potencial de ser un recurso estratégico para diseñar planes nacionales de gestión de riesgos ante desastres.

La principal fortaleza del IVACC parece ser la posibilidad de geo-referenciar a todos los hogares del SIUBEN. Dada la amplia cobertura de este último (85 % de la población), esta representa una herramienta muy valiosa para la mitigación y respuesta a desastres. Sin embargo, el índice parece presentar algunas limitaciones:

- El cálculo de la probabilidad de que un determinado hogar sea afectado puede llevar a realizar focalizaciones a nivel de hogar, cuando en una primera respuesta quizás sea más pertinente una focalización geográfica. Es decir, entre dos viviendas en la zona de afectación del desastre el índice otorga un valor mayor a la que tenga paredes y techo más precarios o vulnerables. La utilización de este índice para la focalización de la respuesta a través del sistema de protección social podría llevar a excluir a un hogar en la zona de afectación bajo el supuesto que dadas las condiciones de su vivienda antes del choque no requiere asistencia. Podría resultar más pertinente utilizar el IVACC para identificar a todos los hogares en la zona de afectación, junto con sus características demográficas las cuales serían de utilidad para los planes de emergencias, contingencias y gestión de riesgos, que para realizar una focalización fina.
- En la entrevista al COE realizada para este estudio se indicó que ese órgano coordinador no utiliza la información del SIUBEN o del IVACC para planear las estrategias de respuesta, lo cual reduce la utilidad de este novedoso índice.

Fuente: Aristy-Escuder (n.d.)

5.2.2 Entrega

Una de las fortalezas del sistema de transferencias de uso específico del GCPS es la amplia red de comercios asociados a ADESS. Esta red, con cobertura nacional, incluye un total de 5,759 comercios. Al momento de escribir este reporte ADESS se encuentra planificando una expansión de cobertura.

Las transferencias electrónicas a través de la tarjeta Progresando con Solidaridad también son un aspecto valioso del sistema de entrega del GCPS. Este mecanismo aumenta la celeridad y transparencia.

La red de comercios y las transferencias electrónicas ofrecen una oportunidad importante para su uso durante la respuesta a emergencias. Las mismas podrían posibilitar una respuesta rápida, transparente y de gran alcance. Este punto se desarrolla en la próxima sección.

Figura 5: Tarjeta Progresando con Solidaridad



El Plan Social de la Presidencia es el programa con mayor capacidad administrativa para la entrega de asistencia en especie. Esta capacidad ha sido demostrada, en particular, en respuesta a emergencias recientes como por ejemplo las inundaciones de 2016 y los huracanes de 2017.

En cuanto a la distribución de alimentos cocinados, las unidades móviles de Comedores Económicos parecen particularmente relevantes para responder a emergencias. La asistencia provista por estas cocinas móviles han sido probadas tanto en las inundaciones de 2016 como en su colaboración en la respuesta al huracán Matthew en Haití y han sido muy bien valoradas por los informantes de este estudio. Comedores Económicos cuenta hoy en día con 40 cocinas móviles²⁵.

5.2.3 Coordinación y financiamiento

La coordinación entre las instituciones de protección social y los actores vinculados a la respuesta a emergencia, como el COE por ejemplo, evidencia la división del sistema nacional de protección social. Por un lado, los programas de la Presidencia, típicamente el Plan Social y Comedores Económicos, son vistos como actores importantes dentro de las respuestas inmediatas. Por el otro, los programas de la Vicepresidencia (el GCPS) son considerados por el COE como encargados de la reducción de la pobreza y no de la respuesta a emergencias, y si bien participan en las mesas de coordinación de emergencias, esa participación parece ser más bien secundaria y encasillada en su función tradicional de desarrollo.

Naturalmente, como los programas del GCPS no han sido diseñados para responder a emergencias, otros actores no los ven como parte de una respuesta integral, los esfuerzos de coordinación sistemática han sido muy limitados. Incluso cuando se trata de instrumentos como el SIUBEN y el IVACC, de gran potencial en la respuesta a emergencias, estos han cumplidos roles secundarios.

En cuanto al financiamiento de las respuestas a emergencias, República Dominicana cuenta con dos tipos de estrategias, las cuales no están directamente vinculadas con el sistema de protección social. Estas son, por un lado, una serie de instrumentos contingentes y, por el otro, estrategias expost como por ejemplo reasignaciones presupuestarias. El siguiente recuadro describe los instrumentos de financiamiento ante desastres.

²⁵ Los Comedores Económicos jugaron un papel importante en la respuesta a los huracanes Irma y María, ocurridas en la segunda parte del 2017, meses después del trabajo de campo de este estudio.

Recuadro 2: Instrumentos de financiamiento ante desastres en República Dominicana

El Gobierno de República Dominicana dispone de los siguientes instrumentos para el financiamiento de respuesta a desastres de origen natural:

- Un instrumento contingente presupuestario con la asignación de un 1 % de los ingresos corrientes para «calamidades públicas». Sin embargo, por lo general no se asigna la totalidad correspondiente a esta partida.
- Un préstamo de US\$150 millones aprobado en septiembre 2017 por el Banco Mundial para proveer financiamiento inmediato luego de un desastre o de una emergencia de salud pública. Se trata de un desembolso diferido ante catástrofes (Cat DDO por sus siglas en inglés). Aporta financiamiento inmediato sin tener que utilizar recursos destinados a programas sociales o de desarrollo. El Cat DDO es un préstamo flexible con un vencimiento final de 19 años, incluido un período de gracia de 12 años.
- Todos los presupuestos anuales incluyen la autorización de ser aumentados en un 0.5 % del PIB nominal, en caso de «calamidades o emergencias públicas».

Los principales instrumentos financieros a los que ha recurrido el Gobierno tras el paso de un desastre han sido las **reasignaciones presupuestarias, el endeudamiento interno y externo o la ayuda internacional** tanto para la fase de emergencia como para la fase de rehabilitación/reconstrucción.

- Las reasignaciones presupuestarias suelen ser el instrumento preferido para liberar recursos en caso de desastres. Cuando el Presidente de la República declara una emergencia (nacional o provincial), se reúne el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (CNPMR) al cual algunos Ministerios sectoriales acuden con un levantamiento y una primera evaluación de los daños económicos provocados por el desastre. En base a las prioridades políticas del Gobierno y a la información suministrada se discuten y acuerdan las reasignaciones presupuestarias interministeriales que se consideren necesarias.
- En caso de que la magnitud del desastre requiera ampliar los gastos totales y/o ingresos consignados en la Ley de presupuesto, esas modificaciones tienen que ser aprobadas por el Congreso lo que implica un tiempo más largo antes de obtener liquidez.
- Las donaciones internacionales representan un instrumento complementario útil pero el monto que se puede movilizar es imprevisible. Por lo general, las donaciones son función de la intensidad del evento y se centran en la fase de respuesta de emergencia. Los montos que se pueden conseguir difícilmente llegan a cubrir la totalidad de las necesidades financieras: en el caso de las tormentas Noel y Olga en el 2007, por ejemplo, el monto de la ayuda internacional recibida a través del sistema de las Naciones Unidas ha sido estimado a más de US\$18 millones (Flash Appeal, 2007), lo que representa menos del 5 % de los US\$420 millones de daños y pérdidas provocados por las dos tormentas. A su vez, los organismos internacionales no pueden desembolsar fondos o intervenir si no se da una declaratoria oficial de estado de emergencia nacional por parte del Presidente de la República.

Fuente: Banco Mundial (2015)

6 Recomendaciones de política: Hacia un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias

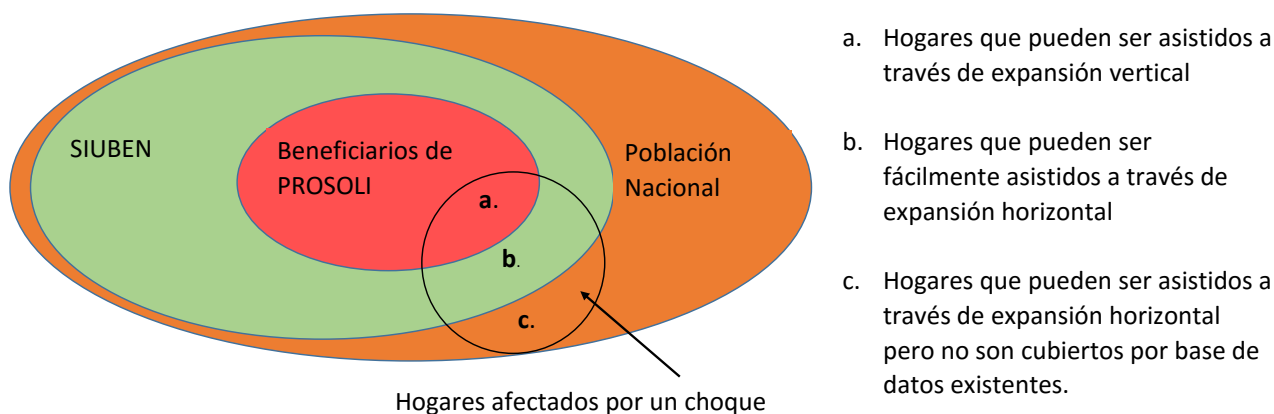
Un sistema de protección social relativamente avanzado como el de República Dominicana presenta oportunidades significativas para no solo contribuir a la reducción de la pobreza crónica sino también en la respuesta a emergencias. **Mientras que los programas de transferencia en especie han cumplido roles importantes en las respuestas recientes, los programas de transferencias monetarias del GCPS no han estado involucrados significativamente y se han enfocado principalmente en la reducción de la pobreza.**

Sin embargo, hay indicios que muestran el deseo de utilizar los programas del GCPS en respuesta a futuras emergencias. En primer lugar, existe un antecedente significativo: en el año 2008 el programa Solidaridad respondió a los efectos de las tormentas Olga y Noel expandiendo horizontalmente²⁶ e incorporando temporalmente al Programa a familias afectadas (PNUD, 2015). Se dispuso, también, que aquellos hogares incorporados transitoriamente que cumplieren con los criterios de elegibilidad, serían incorporados como beneficiarios regulares. Desafortunadamente, esta experiencia no ha sido documentada y la información existente respecto a la cantidad de familias asistidas con este tipo de respuesta varía según el informante. De todos modos, más allá de la magnitud de la expansión horizontal, se trata de un precedente importante. En segundo lugar, el GCPS está actualmente estableciendo convenios de cooperación con el PMA y con el PNUD para el fortalecimiento de la capacidad de respuesta y estableciendo protocolos para el financiamiento de expansiones en respuesta a emergencias de gran escala. En tercer lugar, la creación del IVACC por parte del GCPS muestra la intención de utilizar el principal instrumento de focalización de la protección social no-contributiva, el SIUBEN, para la focalización durante emergencias.

Antes de proponer recomendaciones para hacer del sistema de protección social dominicano uno más reactivo, resulta importante describir el desafío central que estos sistemas enfrentan al responder a emergencias. En primer lugar, **la raíz del desafío de focalización consiste en que los hogares potencialmente afectados por los choques no son necesariamente los que se benefician de un programa de protección social existente o que ya están en el SIUBEN u otros registros** (ver gráfico abajo). En consecuencia, a pesar de tener programas y sistemas de focalización sólidos, la expansión horizontal sería necesaria de todos modos. Sin embargo, cuanto mayor sea la cobertura de los programas y de los registros como el SIUBEN y mejor la calidad de los datos que contienen, más fácil será responder. En principio, si los beneficiarios de los programas de protección social pudieran alcanzarse fácilmente con la expansión vertical y los no beneficiarios cuya información figura en el sistema u otro registro con expansión horizontal, entonces el reto sería llegar a los hogares afectados que no pertenecen a estas dos categorías.

²⁶ Decreto 707-07

Figura 6: El desafío de focalización en la expansión de protección social reactiva



Fuente: Adaptado de OPM (2015) y Barca (*próximamente*)

En este contexto, aquí presentamos algunas recomendaciones para hacer el sistema de protección social más reactivo. Las primeras corresponden al sistema de protección social para cumplir sus objetivos regulares y el segundo grupo consiste en recomendaciones para hacer el sistema más reactivo frente a emergencias.

6.1 Recomendaciones para fortalecer el sistema de protección social y sus funciones regulares

Fortalecer el sistema nacional de protección social y sus programas regulares, para que puedan cumplir un papel en la respuesta a emergencias. La experiencia regional y global muestra que los sistemas más maduros, en el sentido de que son financiados y dirigidos por el Gobierno, están sólidamente establecidos y tienen una amplia cobertura, suelen estar más capacitados para manifestarse (Beazley et al, 2016 y OPM, 2015). Aun cuando no hayan sido diseñados con el propósito de responder a emergencias, la experiencia muestra que sistemas con mayor cobertura, recursos y capacidad administrativa, con una mayor variedad de servicios y nivel de integración están, por lo general, mejor situados para responder a crisis. De este modo, el primer paso hacia un sistema de protección social reactivo es continuar la senda de fortalecimiento del sistema para la provisión de la asistencia para la cual ha sido creado.

Preparar al sistema de protección social para que pueda seguir operando y entregando su asistencia regular en contextos de emergencia. Antes de evaluar cómo se puede responder a emergencias a través del sistema de protección social (expandingo la asistencia a la población afectada) es imprescindible tomar las medidas necesarias para que el mismo pueda dar su asistencia regular durante emergencias. En este sentido, resulta conveniente incorporar estrategias de gestión de riesgo a diferentes niveles. Así, por ejemplo, **ADESS tendría que establecer protocolos para instancias en las que los comercios RAS queden desabastecidos o incluso destruidos.**

Algunos aspectos específicos a revisar son:

1.6. Asegurar la coordinación y complementariedad de los programas existentes. La fragmentación perjudica el desempeño del sistema como un todo. Se recomienda

establecer mandatos claros, evitar duplicaciones y hacer uso de las sinergias existentes entre programas con objetivos similares (por ejemplo, establecer procesos comunes cuando sea posible y compartir información regularmente, como mínimo).

1.7. Invertir en la mejora del sistema y procesos de focalización, para minimizar los errores de inclusión y exclusión. El nuevo relevamiento del SIUBEN, a ser realizado en el segundo semestre de 2017, será una oportunidad para efectuar los ajustes necesarios. En particular, se recomienda:

1.7.1. Establecer el SIUBEN como mecanismo único de focalización del sistema de protección social. Para que sea costo-eficiente, este sistema debe ser utilizado por todos los programas que den asistencia social focalizada. Esto permitirá, a su vez, incrementar la legitimidad del mismo.

1.7.2. Revisar el ICV y el marco muestral del SIUBEN, a la luz de la evaluación realizada por BID (2016) y descrita en la sección 5.2.1.

1.7.3. Los mecanismos de ingreso al sistema «a demanda» deben ser revisados para acelerar el proceso de focalización. A su vez, se recomienda que el SIUBEN se nutra de otras ventanillas de entrada, de modo que pueda reducir la exclusión y aumentar la actualización de datos. Así, por ejemplo, las escuelas, los centros de salud, e instituciones que apoyan a las familias vulnerables, como INAIPI, podrían tener la facultad de completar el formulario de ingreso al SIUBEN cuando detectan casos de familias que no están en el sistema o cuya información necesita ser actualizada. Facilitar el acceso al sistema conducirá a menores niveles de exclusión.

1.7.4. Fortalecer la participación de las comunidades en el proceso de focalización. Si bien el principal activo del SIUBEN es que se trata de una herramienta objetiva, resulta importante fortalecer el rol de organizaciones comunitarias tanto para mejorar la focalización como para incrementar la legitimidad del Programa. Una propuesta a considerar podría ser que las organizaciones comunitarias validen la selección vía SIUBEN y puedan proponer un margen reducido de cambios. Este proceso de validación comunitaria es popular en otras regiones del mundo (Coady *et al*, 2014).

1.8. Revisar los montos de los beneficios, en línea con los objetivos de los programas. Evaluar si, dados los recursos disponibles, es prioritario que el sistema siga creciendo en cobertura o que tenga mayor impacto en quienes ya participan del mismo. Se recomienda, en particular, hacer los montos de las transferencias más progresivos y en línea con las necesidades de las familias; aquellos con ICV1 podrían recibir montos mayores a los de ICV2, por ejemplo.

1.9. Desarrollar una estrategia de educación nutricional y de promoción e incentivo de la alimentación saludable entre los beneficiarios de la tarjeta Progresando con Solidaridad. La relación que se establece con los colmados y negocios de la RAS ofrece una oportunidad para sensibilizar a la población sobre cuáles son las opciones más saludables sugeridas para el consumo a través del monto de la transferencia.

1.10. Fortalecer las estrategias y mecanismos existentes para la inclusión de personas sin documento de identidad (cédulas). Hoy en día, persisten algunas situaciones en las que personas sin identificación son registradas e incluidas en el SIUBEN pero no pueden beneficiarse de los programas de transferencias de PROSOLI ya que no se les puede emitir la tarjeta Progresando con Solidaridad, la cual es una tarjeta VISA. Se

recomienda fortalecer y mantener los vínculos con los organismos emisores de cédulas para que todas las personas en el SIUBEN estén documentadas.

6.2 Recomendaciones para que el sistema de protección social sea más reactivo frente a emergencias

Definir estrategias de respuesta para diferentes tipos, velocidades de desenvolvimiento y magnitudes de choques y preparar al sistema de protección social para que pueda implementar dichas estrategias. En cuanto a las estrategias de respuesta, se recomienda establecer protocolos que describan cómo los programas y procesos del sistema de protección social deben responder. De acuerdo a las características propias del sistema de protección social dominicano, una estrategia base, a ser desarrollada y ajustada de acuerdo a los diferentes escenarios, podría seguir la siguiente lógica:

Primera fase: Asistencia inmediata en las zonas afectadas.

- Asistencia en especie y multisectorial (alimentos, agua, artículos de primera necesidad) a todas las familias en las zonas de afectación, además de las actividades de rescate, albergue y otras no cubiertas por este estudio.
- Esta asistencia sería provista principalmente por el Plan Social y los Comedores Económicos, como ocurre en la actualidad.
- Se suele decir que esta fase dura 72 horas luego del choque, pero en la práctica esto varía sustancialmente y puede prolongarse por algunas semanas.

Segunda fase: Expansión vertical y horizontal temporal de los programas de transferencias monetarias de PROSOLI en zonas afectadas²⁷.

- Esta etapa comienza una vez que los mercados comienzan a reactivarse, los comercios se abastecen, y el sistema de protección social está listo para expandir sus servicios.
- Resulta importante que esta primera respuesta con transferencias monetarias priorice la celeridad por sobre la precisión de la focalización. Es por ello que se podría basar, inicialmente, en una focalización geográfica, en las zonas de afectación y evitar esperar los resultados de un empadronamiento de hogares individuales, el cual requiere mucho tiempo y recursos. La focalización geográfica puede ser complementada con la información del SIUBEN, y así el Gobierno puede decidir dar trasferencias a todos aquellos que tengan ICV 1, 2, o 3, por ejemplo. En la Figura 6 esto implica expandirse al punto B.
- Con el correr de las semanas, el Gobierno probablemente realice un empadronamiento, es decir, un proceso de focalización a nivel de hogar para depurar las asistencias temporales, y cesar el apoyo a quienes no lo necesiten.
- Asistencia a las familias de acogida. Aquellas que hospedan a otras durante emergencias incurrir en gastos excepcionales y pueden requerir asistencia. Las

²⁷ Esta fase también puede consistir en una respuesta de tipo “respaldo”, en la cual se utilice toda la infraestructura de los programas de PROSOLI pero se establezca un programa separado e independiente de los programas regulares, a fin de enfatizar la naturaleza temporal de la asistencia humanitaria.

experiencias recientes de las inundaciones en el norte del país en el último trimestre del 2016, así como los huracanes Irma y María, en 2017, muestran la relevancia de este tipo de asistencia. En esos casos, la mayor parte de las familias albergadas no se desplazó a albergues oficiales, sino a viviendas de familiares y amigos²⁸.

- El Recuadro 3 describe cómo países de la región han asistido a esta población.

Las transferencias monetarias temporales pueden también ser parte de la siguiente etapa, de recuperación, la cual no es parte de este estudio.

Estas etapas no son necesariamente estancas, y la experiencia internacional muestra que, en algunos casos, se combinan de acuerdo a las necesidades y la capacidad del sistema. También dependen del tipo de amenaza y de la velocidad a la que se desarrolla la crisis. No podemos olvidar, en zonas altamente vulnerables al cambio climático como la República Dominicana, que las crisis de desenvolvimiento lento como las sequías tienen un fuerte impacto sobre los medios de vida y la seguridad alimentaria de la población, generando situaciones humanitarias críticas. En el caso de la sequía, por ejemplo, se hace posible combinar de forma simultánea ambas fases a la vez que puede lograrse un mayor nivel de precisión en la focalización de la población beneficiaria.

Cabe destacar, también, que las expansiones verticales y horizontales de los programas de transferencias pueden ser complementadas con lo que llamamos respuesta de tipo respaldo. Es en este sentido que, por ejemplo, al momento de escribir este reporte el GCPS se encuentra estableciendo un acuerdo de cooperación para que, en caso de una emergencia de gran escala, el PMA pudiera canalizar su asistencia a través de los sistemas del gabinete.

²⁸ En el caso de Irma, un total de 13,415 de las 24,076 personas desplazadas fueron albergadas en viviendas de familiares y amigos. En el caso de María, 21,338 personas del total de 23,613 desplazadas optaron también por la asistencia a través de familias de acogida. En ambos casos, las personas permanecieron albergadas por pocos días, nunca más de una semana, según los datos oficiales del Centro de Operaciones de Emergencias (COE).

Recuadro 3: Asistencia para familias de acogida. Experiencia regional

- **Colombia**

Diferentes oleadas de desplazados durante varias décadas han aumentado la población de los suburbios urbanos y han provocado enormes tensiones en las comunidades receptoras, siendo ellas mismas el resultado de desplazamientos anteriores. Las Casas de los Derechos, administradas por la Procuraduría Nacional de Colombia, son centros de acogida que ayudan a todos los individuos de la comunidad a acceder a servicios básicos de salud, educación, documentación, seguridad, entre otros.

- **Ecuador**

En respuesta al terremoto de 2016, el Gobierno no solo entregó transferencias monetarias a las personas afectadas, sino también a las familias de acogida y a los locatarios. Dicha asistencia buscaba no solo ayudar a las familias receptoras sino también incentivar a las personas desplazadas a dejar los campamentos temporales. Se otorgaron los siguientes bonos:

- Bono de Acogida: las familias de acogida recibieron USD135 por mes durante seis meses más USD15 por los servicios públicos
- Bono de Alquiler: los locatarios recibieron USD135 por mes durante seis meses.

Para acceder a los bonos las familias damnificadas y las receptoras debían firmar un convenio, el cual estaba sujeto a verificación por parte de las autoridades.

- **Haití**

Como resultado del terremoto de 2010, alrededor de 160.000 personas se trasladaron a la región fronteriza con República Dominicana. La inmensa mayoría de los desplazados internos se alojó con familias de acogida, tanto urbanas como rurales, en condiciones económicas precarias. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) adoptó un enfoque doble para proporcionar asistencia individual a las personas desplazadas en familias de acogida y proyectos de impacto rápido para ayudar a las comunidades de acogida de ambos países:

- Las comunidades identificaron a unas 240.000 personas desplazadas y sus anfitriones, que recibieron kits de cocina e higiene dos semanas después de la emergencia. A su vez, un programa de empleo dio trabajo a las personas afectadas.
- Las comunidades de acogida identificaron actividades de alto impacto, relacionadas a la generación de ingresos, vivienda, salud y necesidades educativas. Estas actividades fueron implementadas a través de ONG locales o internacionales que trabajan en las comunidades.

Fuente: Davies (2012), Beazley (2017)

En cuanto a la preparación del sistema de protección social para que pueda implementar dichas estrategias de respuesta, proponemos las siguientes recomendaciones, siempre teniendo en cuenta que las mismas dependerán del tipo de respuesta planeada.

Tabla 4: Recomendaciones para una protección social reactiva frente a emergencias

Proceso	Recomendaciones
Focalización	<p>Desarrollar protocolos para expansiones verticales y horizontales.</p> <p>Desarrollar protocolos que permitan suspender temporalmente las condicionalidades y las sanciones por incumplimiento.</p> <p>Aumentar la interoperabilidad de bases de datos y la integración de sistemas que nutran al SIUBEN.</p> <p>Preparar la plataforma informática para la rápida inclusión de beneficiarios temporales.</p> <p>Utilizar, evaluar y mejorar el IVACC. Priorizar su uso en cuanto al geo-referenciamiento de hogares en zonas de peligro y no la capacidad predictiva del índice para hacer focalización de hogares.</p>

	<p>Capacitar al personal, tanto a nivel central como local, que vaya a estar involucrado en las respuestas.</p> <p>Incorporar en los instrumentos de recolección de datos de emergencias de Defensa Civil, vivienda u otros actores, datos útiles para la focalización de la protección social reactiva. Preparar el sistema informático para recibir los datos correspondientes.</p> <p>Establecer estrategias de comunicación para la focalización en emergencias.</p>
Entrega	<p>Desarrollar protocolos para superar el posible desabastecimiento o destrucción de comercios RAS.</p> <p>Realizar protocolos para la producción y distribución de tarjetas temporales, las cuales pueden tener un diseño diferente a las tarjetas permanentes a fin de resaltar su carácter transitorio.</p> <p>Considerar ampliar la red de comercios y tener acuerdos stand-by para respuestas. Evaluar la incorporación de comercios que vendan otro tipo de productos necesarios durante emergencias.</p>
Coordinación	<p>Rol más activo del GCPS en el COE y fortalecimiento de la coordinación interinstitucional interna y externa.</p> <p>Utilizar el SIUBEN y el IVACC como instrumentos para fortalecer la coordinación y cooperación con defensa civil y otros actores involucrados en la respuesta a emergencias.</p> <p>República Dominicana tiene la opción de contratar un seguro paramétrico, integrándose al Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF)²⁹ en asociación con los países de Centroamérica. Esta opción debe ser evaluada seriamente, ya que ha demostrado ser de gran utilidad para el financiamiento de respuestas a desastres naturales, como en el caso de Haití por ejemplo (OPM, 2017).</p> <p>Cumplir con la asignación presupuestaria del 1 % de los ingresos corrientes para «calamidades públicas».</p> <p>Fomentar la implementación de acciones conjuntas de intercambio de experiencias y buenas prácticas, de modo que, de forma progresiva, se vaya entendiendo el rol de ambos sectores (protección social y protección civil) y se exploren posibilidades y oportunidades de colaboración.</p>

²⁹ <http://www.ccrif.org/>

7 Conclusiones

República Dominicana se encuentra altamente expuesta a choques de diferente tipo, desde fenómenos naturales como tormentas, inundaciones, sismos y sequías, choques epidemiológicos como el virus del Zika y el cólera, hasta choques económicos.

Si bien el sistema de protección social no-contributiva no ha sido diseñado para responder a emergencias de gran escala, el mismo presenta un potencial importante para cumplir un rol efectivo en tales respuestas. El fortalecimiento de los programas de transferencias monetarias a lo largo de los últimos años, el sistema de focalización SIUBEN, el IVACC y el sistema de entrega de beneficios, representan una plataforma robusta sobre la cual construir un sistema flexible que pueda responder frente a emergencias.

Para ello, es importante reducir la fragmentación del sistema de protección social y crear vínculos más fuertes con la Defensa Civil, el COE y otros actores involucrados en emergencias. Asimismo, para mejorar la protección social se debe invertir en establecer el SIUBEN como el mecanismo central de focalización, evitando tener programas discrecionales, fortalecer la focalización del mismo y revisar aspectos clave como el monto de las transferencias, hoy bastante limitado.

El rol de protección social en la respuesta a emergencias debe ser planeado de antemano, de modo tal que pueda adaptarse a los procesos y sistemas que le permitan cumplir ese rol. Se recomienda, a priori, una estrategia de respuesta integral que incluya asistencia en especie durante la primera fase de respuesta y, luego o de modo combinado, la expansión de los programas de transferencias monetarias. De todos modos, la estrategia de respuesta dependerá del tipo y magnitud del choque.

Referencias bibliográficas

- Aristy-Escuder (NO DISPONIBLE) Índice de Vulnerabilidad Ante Choques Climáticos. República Dominicana. PNUD
- Banco Mundial (2015) Gestión Financiera y Aseguramiento del Riesgo de Desastres en República Dominicana.
- Banco Mundial (2016) Para Construir un Mejor Futuro Juntos. Notas de Política de República Dominicana.
- Barca V (próximamente) 'Data and Information Management for Shock-responsive Social Protection.' OPM.
- BID (2016) ¿Cómo se redistribuyen los recursos públicos en República Dominicana? BID.
- Beazley, R., Solórzano, A. and Sossouvi, K. (2016) *Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review*. OPM in collaboration with WFP.
- Beazley, R. (2017), 'Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean. Ecuador Case Study'. OPM in collaboration with WFP. OPM
- Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. 2004. Targeting of transfer in developing countries: review of lessons and experience. Washington, DC, United States: World Bank.
- Davies, A. (2012), 'Internally Displaced Persons in Host Families and Host Communities: Assistance for hosting arrangements Anne Davies Division of International Protection'. UNHCR Protection Operational Support.
- Evans, D.K. and Popova, A. (2014) Cash Transfers and Temptation Goods. A Review of Global Evidence. The World Bank.
- Fundación Juan Bosch, Fundación Sol y Médicos del Mundo (2016) Pensiones: ¿Seguridad Social o Gran Negocio? Radiografía del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones y propuestas para un nuevo modelo. A 15 años de la creación del Sistema Dominicano de Seguridad Social.
- Germanwatch (2017) Global Climate Risk Index 2017. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2015 and 1996 to 2015.
- OPM (2015) *Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID. Working paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection*. Oxford: OPM.
- OPM (2016) *DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review*. Oxford: OPM. February.
- OPM (2017) *Study on shock-responsive social protection in Latin America and the Caribbean: Haiti case study*. OPM in collaboration with WFP.
- PNUD (2015) Documento de Política para Programas de Transferencias Condicionadas y Reducción del Riesgo de Desastres.

Anexo A Lista de entrevistados

Institución	Nombre	Cargo
ADESS	Lic. Ramón González	Director General
	Lic. Ángel Melo	Subdirector General
	Ing. Carlos Ricardo	Director Administrativo y Financiero
	Lic. Delvin Quezada	Director OP
	Ing. Ramón Colón	DTI
PROSOLI	Dra. Altagracia Suriel	Directora General
	Lic. Héctor Medina	Subdirector General
	Evangelista Cornelio	Directora de Vinculación Interinstitucional
	Ezequiel Vólquez	Director de Planificación y Seguimiento
SIUBEN	Lic. Matilde Chávez Bonetti	Directora General
	Víctor Romero	Economista
MINERD- Gestión de Riesgos	José Miguel Guridi	Director de Gestión de Riesgos MINERD
	Ana Pou	Encargada de Proyectos
Servicio Nacional de Salud	Dra. Montesdeoca	
	Dr. Gutiérrez	Gestión de Riesgo SNS
COE	Gral. Manuel Méndez	Director
	Edwin Olivares	Director de Operaciones
BID	Carolina González	
INABIE	Lic. René Jáquez Gil	Director
	Jhonny Pujols	
	Brigilia Joselyn Gutiérrez Aquino	Encda. Depto. Cooperación Internacional
	Nelson Rodríguez	-
OCHA	Martín Acosta	
INAPI	Elena Beato	Encargada de Relaciones Interinstitucionales
	Gerson	Encargado de Riesgos Laborales
Plan Social de la Presidencia	Pamela Alcántara	
Comedores Económicos	Lic. Nicolás Calderón	Director General
	Octavio Comas	Enc. Gestión de Riesgo/ DGRAD

Ministerio de Salud Pública- Gestión de Riesgos, Nutrición y Gestión Ambiental	Amarilis Then	Coordinadora de Programas/ Nutrición
	Pedro Gómez	Coord. Tec. Agua y Saneamiento e Higiene/DIGESA
	Carmen Cruz	Coordinadora de Programas/ Nutrición
	José Luis Cruz	Director/ DGRAD
	Svetlana Afanasieva	Encargada Programas/Nutrición
OXFAM	Carlos Arenas	Responsable de Acción Humanitaria
Save the Children	Bernardo Rodríguez	Coord. Gestión de Riesgos
SENASA	Jefrey Lizardo	Gerente de Servicios de Salud
	Sheilyn Trinidad Acevedo	Enc. Información Pública
DIGEPEP	Ayacx Mercedes	Sub-Director Técnico
Médicos del Mundo	Gonzalo Basile	Director
DIGEPRES	Manuel A. Peña	Dub-Director
	Marino A. Fuentes	Asesor
	Nelson Cabrera	Director de Área
	Odilys Hidalgo	Director de Área
	Norvin Berges	Director de Área