

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REPUBLICA DOMINICANA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Fortalecimiento de la Protección Social en República Dominicana
▪ Número de CT:	DR-T1227
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Gonzalez Acero, Carolina (SCL/SPH) Líder del Equipo; Castillo Arias, Awilda Margarita (CID/CDR); Guerra, Martha M. (SCL/SPH); Jara Males, Patricia Carolina (SCL/SPH); Landazuri-Levey, Maria C. (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	DR-L1136, DR-T1207
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	18 May 2021
▪ Beneficiario:	República Dominicana a través del Programa Progresando con Solidaridad y el Sistema Único de Beneficiarios
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$400,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	30 de junio 2021
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Proteccion Social y Salud
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CDR-Rep República Dominicana
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n)	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Igualdad de género

II. Descripción del Préstamo

- 2.1 Esta Cooperación Técnica (CT), es de apoyo operativo para la operación “Fortalecimiento del Sector de Protección Social” (DR-L1136) por aproximadamente US\$100 millones. La operación DR-L1136 tiene por objetivo fortalecer el sector de protección social, mejorando el acceso y calidad de los servicios para promover la acumulación del capital humano y mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. La operación, en proceso de definición, beneficiará principalmente al Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y al Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), aspectos consistentes en esta CT.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 Esta CT busca apoyar el fortalecimiento de la Protección Social en República Dominicana con herramientas y estudios que faciliten la toma de decisiones frente a los retos del sector, ante futuras crisis y/o pandemias, y dadas las nuevas condiciones y necesidades de la población dominicana más vulnerable como consecuencia del COVID-19. Aspectos abordados también a través de la operación DR-L1136, que está en proceso de preparación y es apoyada por esta CT.

- 3.2 A través de esta CT se espera dar continuidad y apoyo al diálogo sostenido con las autoridades del sector para hacer frente a los retos existentes antes de la pandemia, así como a los que enfrenta actualmente el país. Adicionalmente, se contribuirá con actividades y diagnósticos que facilitarán la preparación de la operación DR-L1136 que buscará contribuir a la acumulación de capital humano en la población pobre y vulnerable a través del mejoramiento del acceso y calidad de los servicios sociales.
- 3.3 Esta CT tiene tres objetivos específicos: (i) apoyo a la formulación y ejecución de la operación DR-L1136; (ii) contribuir con la definición de las nuevas intervenciones de PROSOLI; y (iii) apoyar la consolidación del SIUBEN como el único sistema de registro de beneficiarios en el país.
- 3.4 En América Latina, la pandemia COVID-19 hizo evidente la importancia y limitaciones de los sistemas de protección social para brindar un piso de protección a los hogares pobres y vulnerables debido a que: (i) una gran mayoría de los trabajadores hacen parte del sector informal y aquellos que hacen parte del sector formal tienen poco acceso a la protección de sus ingresos; y (ii) los programas sociales como las transferencias monetarias condicionadas, se centraban en pobreza estructural pero carecían de estrategias para ampliar su cobertura ante situaciones de emergencia sanitaria y así responder a la pobreza coyuntural. Es así como, a medida que los países se recuperan de la crisis, se enfrentan al desafío de transformar su sistema de protección social en un sistema integral, flexible, sostenible financieramente y que saque provecho de las lecciones aprendidas durante la pandemia.
- 3.5 En República Dominicana, el análisis reciente del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo indica que como consecuencia de la crisis generada por el COVID-19 la pobreza general del país pasó de 21% en el 2019 a 23,4% en el 2020, rompiendo la tendencia a la baja que se venía reportando desde el 2014. Asimismo, la pobreza moderada pasaría de 18,3% a 19,9 % y pobreza extrema de 2,7% a 3,5%¹. Esto ocurrió a pesar de la rápida respuesta del gobierno a través de los programas económicos de ayuda temporal como Quédate en Casa, el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) y el programa Pa'ti, que buscaban evitar que más de 700.000 dominicanos cayeran en condiciones de pobreza. Si bien los programas de apoyo temporal alcanzaron los efectos esperados, se requiere fortalecer estrategias para lograr un mejor y mayor acceso a servicios básicos de calidad de los hogares más pobres, los que se encuentran en la informalidad, así como la población que sufre de exclusión por género y/o por dependencia.
- 3.6 Según la encuesta realizada a través de la Red Actúa², durante la pandemia por consecuencia de la COVID-19, el acceso a los servicios básicos se vio limitado es así como el 18,4% de los miembros del hogar no habían logrado matricularse para acceder a la escuela, 21,9% de mujeres embarazadas no tuvieron acceso a controles médicos regulares y el 11,9% de los niños menores de cinco años no tuvieron acceso a vacunas. Otra población vulnerable, es la que vive bajo dependencia funcional, ya sea por envejecimiento o por presentar alguna discapacidad, y en este caso, según la misma encuesta el 27,4% de la población con discapacidad no pudo acceder a medicamentos y/o terapias, exacerbando las necesidades insatisfechas que ya tenía

¹ Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria 2020. Boletín No 6. Año 8. Comité Técnico Interinstitucional de pobreza (CTP). República Dominicana. 2020.

² Red Actúa, Segunda encuesta sobre el impacto socioeconómico de la COVID-19. https://dominicanrepublic.un.org/sites/default/files/2020-08/Infografia_Resultados_2da_Encuesta_REDACTUA_8.5X11C_compressed%20%281%29.pdf

esta población. Según datos de la ENHOGAR 2013, se estima que más del 40% de mayores de 60 años vive en situación de dependencia³ y, como consecuencia de la COVID-19 las acciones para proteger a esta población se hicieron más evidentes. Estos desafíos demandan con urgencia intervenciones focalizadas y efectivas que garanticen un mejor acceso a servicios básicos de calidad.

- 3.7 Si bien en los años pre-pandemia República Dominicana registraba una de las mayores tasas de feminicidios en la región (5to lugar en LAC, con 413 casos entre 2016 y 2019, de los cuales más del 56% acontecieron en el hogar o en el de familiares)⁴, durante la pandemia por COVID-19 aproximadamente 150 mujeres tuvieron que acudir a las casas de acogida con sus hijos como consecuencia de la violencia de género⁵. Esta situación requiere analizar el impacto que pudieron tener las estrategias de desnaturalización de violencia de género implementadas por el país en los últimos años, que será un insumo para el diseño de estrategias más focalizadas y efectivas que se estima sean financiados a través de la operación DR-L1136.
- 3.8 En este contexto y atendiendo a estos desafíos, el Gobierno se ha propuesto trabajar en el fortalecimiento del sector de protección social para facilitar la gestión y el seguimiento eficiente de los programas sociales, y así garantizar una mayor transparencia y mejor asignación del gasto social. Uno de los principales programas que tiene el país para contribuir en la reducción de la pobreza es el Programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), que se implementa a través de tres ejes complementarios: (i) transferencias monetarias condicionadas; (ii) acompañamiento socioeducativo a través de enlaces familiares; y (iii) vinculación de los hogares con una oferta de inversión social más amplia. A inicio del 2020, el PROSOLI⁶ beneficiaba alrededor de 884.000 familias a través de la transferencia Comer es Primero que entregaba 825 pesos mensuales y buscaba principalmente asegurar que las madres, embarazadas y los niños menores de cinco años asistieran de manera oportuna a sus controles prenatales y controles de crecimiento y desarrollo, respectivamente. No obstante, durante la pandemia por COVID-19, se estableció el programa de apoyo temporal Quédate en Casa, reemplazando a Comer es Primero y entregando transferencias a aproximadamente 1,5 millones de hogares dominicanos quienes recibieron entre \$5.000 y \$7.000 pesos mensuales, dependiendo de su condición de vulnerabilidad. Este Programa estuvo vigente hasta abril de 2021.
- 3.9 El país ha trabajado en el proceso de desmonte inteligente de las transferencias entregadas por Quédate en Casa migrando a lo que será Supérate, que reemplazará el componente de Comer es Primero de PROSOLI, beneficiando a aproximadamente 1,3 millones de hogares y duplicando la transferencia, existente antes de la pandemia a \$1.650 pesos mensuales. Este desmonte de programas temporales, así como la implementación de Supérate, requiere contar con estudios que permitan definir las intervenciones de manera más efectiva. Las tareas prioritarias son el análisis del impacto socioeconómico de la salida de los hogares del programa temporal y la definición de los criterios de entrada y salida de hogares de los subsidios sociales

³ Estimaciones del equipo SPH/BID basado en la ENHOGAR 2013.

⁴ Observatorio Político Dominicano (OPD-FUNGLODE) 2020. Violencia de Género y feminicidios en tiempos de COVID-19 en República Dominicana. Documento de trabajo.

⁵ <https://dominicanrepublic.unfpa.org/es/news/unfpa-lamenta-feminicidios-durante-cuarentena-llama-priorizar-necesidades-de-mujeres-y-ni%C3%B1as-en>. Datos estadísticos del Ministerio de la Mujer.

⁶ La población objetivo del PROSOLI son los hogares identificados y clasificados en situación de pobreza extrema y moderada por SIUBEN, de acuerdo con el Índice de Calidad de Vida (ICV-I e ICV-II).

para facilitar la toma de decisiones, así como el establecimiento de reglas claras a los hogares beneficiarios. El programa Supérate en adición a brindar la transferencia condicionada asociadas a las condiciones de salud, busca hacer frente a varios de los desafíos exacerbados como consecuencia de la COVID-19, es así como además de incluir el apoyo para la incorporación de los beneficiarios al mercado laboral para un empleo digno y de calidad que les garanticen su salida de la pobreza,⁷ busca avanzar en la creación de un sistema de cuidados, para atender las necesidades de los grupos vulnerables como niños, mujeres, personas adultas y dependientes para así garantizar un mejor acceso a servicios y generar mayores oportunidades para su inclusión. Para avanzar en este sistema se requiere realizar simulaciones y análisis que permitan dimensionar y entender las brechas de atención, para así definir lo que será la red de cuidados a nivel nacional.

- 3.10 Un aspecto que facilitó la rápida respuesta ante la pandemia para la identificación de los beneficiarios de programas de asistencia social temporal fue contar con un registro actualizado de beneficiarios a través del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). No obstante, durante la crisis se observó la necesidad de mejorar las capacidades de gestión y explotación de datos generados, así como, generar datos/indicadores actualizados, revisados y que sean interoperables con otras entidades involucradas en el programa de transferencias condicionadas⁸ y que permitan generar modelos, simulaciones y análisis predictivos. Para esto el gobierno está operativizando el denominado SIUBEN+ que permitirá avanzar de manera efectiva hacia el registro universal de hogares, requiriendo apoyo en la revisión del modelo de focalización vigente (ICV), incluyendo el desarrollo de modelos de cálculo de ingresos per cápita que faciliten la focalización ante choques externos, en el fortalecimiento de la estructura institucional y en la identificación de brechas tecnológicas para asumir los desafíos expuestos. Se espera que los resultados y recomendaciones de estos estudios sean profundizados con la operación DR-L1136.
- 3.11 Contar con un PROSOLI y un SIUBEN fortalecidos supone una ventaja, si se considera que la población pobre y pobre extrema se ha incrementado en el país y superar la pobreza requiere de intervenciones estratégicas y focalizadas que aumenten las capacidades y capital humano del país.
- 3.12 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), alineándose con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, y con los objetivos estratégicos de erradicar la pobreza extrema y formar capital humano de calidad. Esta CT está alineada a la Estrategia del País del Grupo BID con República Dominicana 2017-2020 (GN-2908) en la línea de mejorar la calidad y el acceso a servicios básicos, así como el fortalecimiento de la gestión pública. También coherente con el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza, en específico con la dimensión del éxito 4 que hace referencia a que la población en pobreza extrema accede a programas redistributivos eficientes que apoyan el consumo y promueven el desarrollo de sus capacidades de manera consistente con las políticas para elevar la productividad económica. A su vez

⁷ Asimismo, busca generar oportunidades y el ejercicio de derechos para una vida digna de la población más vulnerable: personas con discapacidad, aquellos que sufren enfermedades de alto costo, envejecientes y mujeres.

⁸ Para el funcionamiento de PROSOLI, se cuenta con el trípode social compuesto por: PROSOLI, SIUBEN y la Administradora de Subsidios Sociales (ADDESS) encargada de realizar los pagos a los beneficiarios a través de la tarjeta solidaridad.

la CT es coherente con el Documento de Marco Sectorial de Género y Diversidad en su dimensión de éxito asociada a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a través de acciones dirigidas a prevenir la violencia de género, teniendo en cuenta que más del 60% de las beneficiarias de PROSOLI son mujeres y que varias de las intervenciones propuestas a través de Supérate van encaminadas a brindar más oportunidades a las mujeres beneficiarias. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) al ser un proyecto que apoya la inclusión social y la igualdad a través de los apoyos brindados a Supérate que favorecerá a la población más vulnerable en términos de pobreza y dependencia. La CT también contribuye con los objetivos del Programa de Desarrollo Estratégico de Capital Ordinario para el Desarrollo Social (GN-2819-1) al mejorar la pertinencia, la calidad de los préstamos, en este caso la DR-L1136 y fortalecer las instituciones públicas para ser más eficientes en la programación social.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente 1: Apoyo al Fortalecimiento del Programa Progresando con Solidaridad.** A través de este componente se brindará apoyo a PROSOLI para avanzar en la transformación que está haciendo del Programa y en la definición de las nuevas intervenciones y/o componentes de Supérate. Para alcanzar este objetivo los estudios que apoyarán este componente contribuirán en la toma de decisiones sobre la transformación de PROSOLI y varias de las recomendaciones serán implementadas a través de la operación DR-L1136. En este sentido se espera financiar las siguientes actividades: (i) estudio de Impacto socioeconómico de la salida de los hogares del programa de apoyo temporal Quédate en Casa tomando una muestra de los hogares que ya no reciben transferencias⁹; (ii) definición de criterios de entrada y salida de los hogares de los subsidios sociales, para garantizar una mejor cobertura; (iii) implementación del simulador de políticas sociales para avanzar en la definición de la red de cuidados de Supérate; (iv) sistematización del impacto de las estrategias implementadas por PROSOLI para la desnaturalización de la violencia de género a fin de contrarrestar efectos de la pandemia; y (v) caracterización de la inclusión social de poblaciones vulnerables para contar con un mejor perfil de beneficiarios del programa a través de una muestra de hogares de una de las 14 provincias más pobres del país, complementando con registros administrativos.
- 4.2 **Componente 2: Consolidación del Sistema Único de Beneficiarios.** A través de este componente se brindará apoyo al SIUBEN mediante diferentes estudios para avanzar hacia el sistema integrado de información SIUBEN+, que se espera aporte mayor calidad en la generación y explotación de información oportuna, mejorando la cobertura de los datos y la transparencia en la toma de decisiones para la asignación de gasto social, aspectos que serán complementados a través de la operación DR L1136, como parte de las prioridades del Gobierno en protección social. En este marco, se financiarán las siguientes actividades: (i) fortalecimiento de capacidades en minería de datos, BIG data y análisis predictivos del equipo técnico del SIUBEN; (ii) revisión del Índice de Calidad de Vida - ICV, incluyendo modelos de cálculo de ingreso per cápita y adaptación de herramienta para la focalización de hogares; (iii) generación de protocolos para la interoperabilidad con instituciones externas al trípode social; (iv) apoyo para la explotación de datos estadísticos; (v) evaluación de

⁹ Se estima que este estudio se realice utilizando el método de Diferencia en Diferencia. No obstante, dependiendo de la disponibilidad de la información la firma podrá proponer otras metodologías.

procesos y reestructuración institucional en el marco del nuevo PEI; y (vi) diagnóstico de las necesidades de equipamiento tecnológico institucional.

- 4.3 El costo total de la CT es de US\$400.000 que serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC) del BID.

Presupuesto Indicativo US\$

Actividad / Componente	Descripción	SOC	Financiamiento Total
Componente 1. Apoyo al Fortalecimiento del Programa Progresando con Solidaridad	(i) Estudio del impacto socioeconómico de la salida de los hogares del programa de Apoyo Temporal Quédate en casa.	60.000	60.000
	(ii) Consultoría de apoyo para la definición de criterios de entrada y salida de hogares de los subsidios sociales.	35.000	35.000
	(iii) Sistematización del impacto de las estrategias implementadas por PROSOLI para la desnaturalización de la violencia de género.	30.000	30.000
	(iv) Implementación del simulador de políticas sociales para avanzar en la red de cuidados de Supérate.	25.000	25.000
	(v) Estudio para la caracterización de la inclusión social de poblaciones vulnerables.	50.000	50.000
Componente 2. Consolidación del Sistema Único de Beneficiarios	(i) Fortalecimiento de capacidades en minería de datos, BIG Data y análisis predictivos	30.000	30.000
	(ii) Consultoría para la revisión del ICV, incluyendo modelos de cálculo del ingreso per cápita y adaptación de herramienta para la focalización de hogares.	65.000	65.000
	(iii) Consultoría para la generación de protocolos para la interoperabilidad externa a las instituciones del tripode	25.000	25.000
	(iv) Consultoría de apoyo para la explotación de datos estadísticos	20.000	20.000
	(v) Evaluación de procesos y reestructuración Institucional en el marco del nuevo Plan estratégico institucional (PEI).	35.000	35.000
	(vi) Consultoría para el diagnóstico de las necesidades de equipamiento tecnológico.	25.000	25.000
TOTAL			400.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 Esta CT será ejecutada por el Banco Interamericano de Desarrollo, por medio de la División de Protección Social y Salud atendiendo a la solicitud del Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPYD). Esta situación se enmarca en la política de CT del Banco (GN-2479) que permite de manera excepcional y a solicitud expresa del beneficiario, que el Banco contrate los consultores para la ejecución de las tareas previstas. Este modo de ejecución de la CT responde a la necesidad expresada por el país de: (i) acelerar la elaboración de estudios y estrategias de protección social que permitan contrarrestar los efectos socioeconómicos de la pandemia; (ii) contribuir con diagnósticos que facilitarán la preparación de la operación DR-L1136; y (iii) considerando que se financiarán 11 consultorías /estudios con esta CT, se espera que la contratación y seguimiento por parte del Banco genere mayor eficiencia en el cumplimiento de objetivos y coordinación interinstitucional.
- 5.1 Como contraparte técnica del proyecto actuará el Programa Progresando con Solidaridad a través de su Dirección de Cooperación Internacional e Innovación y el

Sistema Único de Beneficiarios a través del Departamento de Planificación y Desarrollo. De igual forma, se mantendrá contacto con el MEPYD sobre la evolución del proyecto. La Unidad Responsable de contrataciones y desembolsos será la Representación del Banco en República Dominicana (CID/CDR).

VI. Adquisiciones. Para las actividades a ejecutar con esta CT se contratarán servicios de consultores individuales y firmas consultoras (Plan de Adquisiciones Anexo IV) de acuerdo con los métodos de adquisiciones del Banco a saber: a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; b) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. Esta CT será ejecutada conforme el apéndice 10, de acuerdo con lo modificado por OP-619-4, de las Directrices Operativas de CT, financiando sólo servicios de consultoría.

6.1 **Selección de firmas:** Para una de las consultorías propuestas, se contempla utilizar la contratación directa de PROSPERIA bajo el método de "Selección de Fuente Única". Lo anterior soportado en la experiencia regional de la firma para apoyar en la implementación del simulador de políticas sociales CRITERIA para avanzar en la definición de la red de cuidados de Supérate, así como para el desarrollo de modelos de ingreso per cápita. El trabajo asociado a la implementación de CRITERIA ya ha venido siendo desarrollado con el apoyo de la CT RG-T3703, pero se requieren realizar más simulaciones y utilizar las licencias mensuales por más tiempo al inicialmente previsto en el contrato original. Esta elección directa se justifica por la continuidad de servicios de la firma y su experiencia excepcional en la región.

VII. Riesgos importantes

- 7.1 Los estudios y consultorías a realizar a través de esta CT han sido acordados con el PROSOLI y con el SIUBEN, no obstante, existe el riesgo de cambios de prioridades técnicas. En este sentido, se monitoreará de manera constante con los equipos designados los avances y resultados alcanzados por cada estudio, para garantizar un mayor empoderamiento y uso de los estudios por parte de las autoridades.
- 7.2 Un último riesgo se asocia a la posibilidad de que el gobierno no decida priorizar la operación DR-L1136. Este riesgo tendría impacto en algunas de las consultorías propuestas en el Componente 1, no obstante, se trabajará de manera cercana con el PROSOLI para el desarrollo de estas consultorías ya que prioritarias para el sector. Adicionalmente, se continuará dialogando con el gobierno para que se prioricen estas inversiones, así como la programación de operaciones de préstamo.

VIII. Excepciones a las políticas del Banco

- 8.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

IX. Salvaguardias Ambientales

- 9.1 De acuerdo con la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) esta operación se clasifica como categoría "C" ya que la CT asume la misma categoría que la operación principal (DR-L1136) ver filtros [SPF](#) y [SSF](#).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - DR-T1227](#)

[Matriz de Resultados - DR-T1227](#)

[Términos de Referencia - DR-T1227](#)

[Plan de Adquisiciones - DR-T1227](#)