



PNUD LAC C19 PDS N°. 15

# Impacto Económico y Social del COVID-19 y Opciones de Política en la República Dominicana

Por Sócrates Barinas y Mariana Viollaz\*

PNUD República Dominicana | Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), IIE-FCE, Universidad Nacional de La Plata.

Julio 2020

## Resumen

*La pandemia de COVID-19 plantea importantes desafíos para la República Dominicana, como la pérdida de ingresos de divisas por reducción de actividades clave como el turismo, la paralización de buena parte de las actividades económicas con efectos directos e indirectos en el empleo e ingresos de los hogares, y desafíos fiscales, ya que el gobierno se encuentra implementando medidas de alivio ante la crisis al mismo tiempo que ve caer su recaudación tributaria. En este documento se presenta una descripción de la situación actual de la economía y de las políticas que el gobierno ha implementado desde mediados de marzo, analizando su pertinencia, evaluando el balance fiscal de las mismas, y proponiendo medidas adicionales. Finalmente, se realiza un ejercicio de simulación del impacto de los programas implementados sobre la tasa de pobreza. Los resultados muestran que el paquete de políticas del gobierno, al focalizar parte de los subsidios en hogares pobres y vulnerables, puede tener un rol importante en la contención del aumento de la pobreza, pero la focalización de los subsidios al empleo en los trabajadores formales favorecería especialmente a los hogares más ricos.*

\* Los autores agradecen los insumos preparados por Pavel Ernesto Isa Contreras y la colaboración del Equipo Analítico del PNUD República Dominicana.



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



## SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

### PNUD LAC C19 PDS N°. 1

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas

Por Constantino Hevia y Andy Neumeyer

### PNUD LAC C19 PDS N°. 2

Sugerencias para la Emergencia

Por Santiago Levy

### PNUD LAC C19 PDS N°. 3

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo

Por Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

### PNUD LAC C19 PDS N°. 4

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras

Por Andrés Ham

### PNUD LAC C19 PDS N°. 5

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú

Por Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

### PNUD LAC C19 PDS N°. 6

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina

Por María Laura Alzúa y Paula Gosis

### PNUD LAC C19 PDS N°. 7

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana

Por José Antonio Ocampo

### PNUD LAC C19 PDS N°. 8

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual

Por Nora Lustig y Mariano Tommasi

### PNUD LAC C19 PDS N°. 9

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica

Por Manuel Mera

### PNUD LAC C19 PDS N°. 10

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Uruguay

Por Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

### PNUD LAC C19 PDS N°. 11

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política

Por Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



## SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

### PNUD LAC C19 PDS N°. 12

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador  
Por Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

### PNUD LAC C19 PDS N°. 13

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama Socioeconómico  
Oficina del PNUD en México

### PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe  
Por Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

### PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza Natural y Degradación Ambiental en siglo XXI  
Por Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

### PNUD LAC C19 PDS N°. 15

Impacto Económico y Social del COVID-19 y Opciones de Política en la República Dominicana  
Por Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

#### Aviso Legal:

Impacto Económico y Social del COVID-19 y Opciones de Política en la República Dominicana  
Julio 2020

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2020 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.



Introducción a la serie:

## Evidencia, experiencia, y pertinencia en busca de alternativas de política eficaces

La pandemia del COVID-19 es uno de los desafíos más serios que ha enfrentado la humanidad en tiempos recientes. Todavía se desconoce lo que podrá ser su costo total en vidas humanas. De manera simultánea a la pérdida de vidas y a la profunda crisis de salud, el mundo está siendo testigo de un colapso económico que impactará de manera severa el bienestar de grandes segmentos de la población durante los próximos años. Algunas de las medidas que se están tomando para contrarrestar la pandemia afectarán nuestras vidas en el futuro de manera no trivial. Entender la relación entre los diferentes elementos del problema para ampliar el espacio de la política con una comprensión completa de los efectos sociales y económicos que las medidas que se adopten pueden traer consigo, es el propósito de esta serie.

Hasta el momento, la imposibilidad de utilizar el aislamiento selectivo con las personas y grupos contagiados ha llevado a la aplicación de medidas de distanciamiento social que están imponiendo un costo económico y social excesivamente desproporcionado en todo el mundo. La combinación de políticas como el distanciamiento social, el confinamiento y las cuarentenas implican una reducción, cuando no una parada total, de las actividades de producción y consumo por un periodo de tiempo incierto, que desploma los mercados y puede llevar al cierre de empresas, llevando al desempleo a millones de trabajadores. El trabajo, factor esencial de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía. Las fronteras se han cerrado, y las cadenas globales de valor se han interrumpido. La mayoría de las estimaciones muestran una contracción del producto global. En la región de América Latina y el Caribe, las predicciones muestran un consenso alrededor del -3% o -4%, y se espera que solo en 2022 la región recupere los niveles de actividad previos a la crisis, en escenarios que prevén una crisis en forma de “U”. Según la CEPAL, más de 30 millones de personas podrían caer en la pobreza si no se ponen en marcha políticas activas para proteger o sustituir el ingreso de los grupos vulnerables.

Enfrentamos una crisis que exige respuestas no convencionales. Nos preocupa el efecto nivel: el impacto de la crisis sobre el tamaño de las economías y su capacidad para recuperar el crecimiento tras el choque. Pero nos preocupa igualmente su impacto distributivo. La crisis interactúa con la heterogeneidad preexistente en tenencia de activos, capacidad de generación de ingresos, condiciones de trabajo,

acceso a servicios públicos y muchos otros aspectos que hacen que algunos individuos y hogares sean particularmente vulnerables a una parálisis de la economía como ésta. Las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres en situación de empleo precario, los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, deben estar al centro de la respuesta de política.

Como agencia de desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una larga tradición de acompañar el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública. Tiene el mandato de responder a circunstancias cambiantes, desplegando su capacidad para apoyar a nuestros estados miembros en la búsqueda de soluciones integrales a problemas complejos. Esta serie busca aprovechar la experiencia y conocimientos del PNUD a nivel global y la experticia y capacidad de nuestra red de centros de investigación e instituciones académicas aliadas de América Latina y el Caribe. Es un intento por promover una reflexión colectiva sobre la respuesta a la crisis de salud del COVID-19 y sus efectos económicos y sociales sobre nuestras sociedades. Es necesario pensar rápido. Las soluciones basadas en evidencia, la experiencia y la intuición política razonada –con origen en una larga historia de experiencia en política– son esenciales para guiar este esfuerzo. Esta serie contribuye, además, al enfoque integral establecido por la reforma de la ONU y aspira a ser un insumo importante para la respuesta coherente del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a los niveles global, regional y nacional.

Ben Bernanke, antiguo gobernador de la Reserva Federal de los Estados Unidos, nos recuerda en su libro *El valor de actuar* que durante las crisis las personas se distinguen entre quienes actúan y quienes temen actuar. Esperamos que estos documentos de política contribuyan al debate público con la entrega de propuestas oportunas y sólidas para apoyar a todos aquellos que están tomando decisiones con el fin de proteger a los más vulnerables de nuestra región.

Luis F. Lopez-Calva

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Director Regional, América Latina y el Caribe

Nueva York, marzo 2020



## Tabla de Contenido

- 1. Introducción**
- 2. ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta el país?**
  - 2.1. Situación macroeconómica
  - 2.2. Encadenamientos productivos
  - 2.3. Situación del mercado de trabajo
  - 2.4. Síntesis
- 3. Respuestas nacionales**
  - 3.1. Medidas de prevención sanitaria
  - 3.2. Medidas de compensación de los ingresos y estímulo económico
  - 3.3. Discusión
- 4. Cambios esperados en la tasa de pobreza**
- 5. ¿Cómo afrontar los desafíos?**
- 6. Conclusiones**
- 7. Referencias**



## 1. Introducción

La República Dominicana se encuentra en estado de emergencia nacional desde el 19 de marzo por la pandemia del COVID-19. Al 4 de julio, el país acumulaba cerca de 30 mil casos positivos y 786 fallecidos. El gobierno ha implementado rápidamente una serie de medidas orientadas a reforzar el sector de salud y contener a los hogares por la pérdida de ingresos como resultado de la crisis.

Esta crisis pone en riesgo los importantes avances que ha realizado el país en los últimos años cuando logró mejorar su índice de desarrollo humano y redujo la pobreza (PNUD, 2019; ONE, 2020). Desde el año 2016 el país ha logrado bajar la tasa de pobreza en 8 puntos, alcanzando el 21% en 2019.

Además del riesgo de deshacer estos logros, la situación plantea diversos desafíos. El país proyecta para este año un elevado déficit de balanza de pagos por la caída en los ingresos del turismo, una de las principales actividades económicas, de remesas, que representan una fuente importante de ingresos para los hogares pobres y vulnerables, y de exportaciones. Esta proyección de déficit se da incluso considerando que el país se beneficiará por la caída en el precio internacional del petróleo, insumo del cual es importador neto, y por el aumento en el precio del oro, producto del cual es exportador. Al mismo tiempo, el mercado de trabajo de la República Dominicana se caracteriza por tener una elevada tasa de informalidad. Estos trabajadores, además de no tener la protección de los mecanismos de la seguridad social, tienen ingresos más bajos que los formales y es más probable que vivan en hogares pobres o vulnerables. Esto plantea un gran desafío de políticas públicas en términos de empleos a proteger y pérdidas de ingresos a compensar. Esas necesidades urgentes se traducen en presiones sobre las cuentas fiscales que han sido deficitarias en los últimos años y que se verán afectadas por la pérdida de recaudación tributaria.

Este reporta busca describir este complejo escenario en el que se encuentra el país. En primer lugar, se detalla el estado de situación macroeconómica y del mercado de trabajo, destacando los puntos que representan un desafío de cara a la crisis. En segundo lugar, se describen las medidas adoptadas por el gobierno en el área sanitaria y en el área económica presentando una discusión sobre su pertinencia y viabilidad. Luego se presenta un ejercicio en el que se proyectan los cambios en la tasa de pobreza del país considerando las medidas adoptadas por el gobierno. Por último, se plantea el balance fiscal de las medidas y se discuten las posibles opciones de financiamiento para el país.

## 2. ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta el país?

La pandemia de COVID-19 plantea importantes desafíos para el país, como la pérdida de ingresos de divisas por reducción de actividades clave como el turismo, la paralización de buena parte de las actividades económicas con efectos directos e indirectos en el empleo e ingresos de los hogares, y desafíos fiscales importantes, ya que el gobierno debe implementar medidas de alivio ante la crisis, especialmente para aquellos hogares más vulnerables, al mismo tiempo que ve caer su recaudación tributaria.

La situación actual ha llevado a ajustar las proyecciones económicas para el 2020. Luego de años de tasas de crecimiento económico que promediaron el 6% desde el año 2010 (Banco Mundial, 2020), el crecimiento previsto de 5.1% para el 2020 ha sido ajustado a -1%. La proyección indica que el déficit fiscal esperado del gobierno central de 2.3% del PBI empeorará y será de 4.4% del PBI, de los cuales 1.4 puntos corresponden a déficit primario y 3, a déficit financiero. Debido a las necesidades de financiamiento de los paquetes de alivio económico, se estima que la deuda del sector público no financiero que pre-COVID se estimaba en 53.4% del PBI para 2020, pase a ser 60.9% del PBI en la situación post-COVID (FMI, 2020).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Las proyecciones post-COVID asumen una caída en ingresos del turismo del 50%, caída en remesas y en ingresos netos de la zona franca del 20% y 10% respectivamente, caídas en las inversiones netas de portafolio y en la inversión extranjera directa del 50% y 20% respectivamente.



Las subsecciones siguientes describen la situación macroeconómica del país, los eslabonamientos entre los diferentes sectores de actividad, y la situación del mercado de trabajo, destacando los desafíos que cada área plantea en los planes del gobierno para contener la crisis económica y apoyar a los hogares más vulnerables.

## 2.1. Situación macroeconómica

El COVID-19 encuentra al país en un buen momento macroeconómico, con altas tasas de expansión del nivel de actividad, bajo déficit externo, reservas internacionales elevadas y baja inflación. Sin embargo, los efectos directos de la epidemia, así como las políticas para hacerle frente, pueden tener consecuencias macroeconómicas significativas.

La República Dominicana es una economía pequeña y abierta. Su coeficiente de apertura (exportaciones e importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PBI) es de poco más de 50%, las exportaciones equivalen a cerca del 24% del PBI y los ingresos corrientes de balanza de pagos a cerca de un tercio del PBI. Esto la hace vulnerable a los shocks externos.

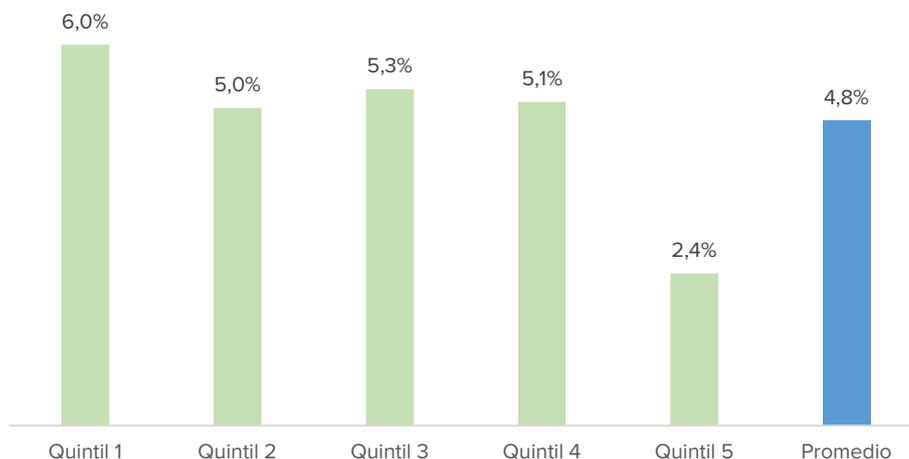
La crisis sanitaria impactará tanto en los ingresos como en los egresos corrientes de la balanza de pagos. El efecto parcial más claro e intenso será negativo y vendrá por la paralización del turismo, actividad que explica un tercio de los ingresos corrientes. A eso se suma el riesgo potencial de reducción de los ingresos por exportaciones y remesas.

**Turismo.** El turismo es una de las actividades económicas principales por su contribución al PBI, al empleo y por importantes encadenamientos que traccionan otras actividades productivas. El turismo demanda del sector servicios un 18%, de productos industriales el 9.3%, de energía y agua el 7.3%, y de insumos agropecuarios el 2.1% (Banco Central de la República, 2020a). Las pérdidas de ingresos por turismo podrían alcanzar USD 4.3 mil millones (4.8% del PBI de 2019 aproximadamente), alrededor de 50% de los ingresos por turismo esperados pre-COVID (FMI, 2020).

**Remesas.** Por otro lado, en la medida que el contagio del COVID-19 continúe expandiéndose en Estados Unidos, se incrementa el riesgo de una contracción de los ingresos por remesas familiares, que representan la tercera fuente de ingresos de divisas del país y el 75% se origina en Estados Unidos. En República Dominicana el porcentaje de hogares que recibe remesas es de alrededor del 10% en los primeros cuatro quintiles de la distribución del ingreso mientras que, en el quintil más rico, la fracción es de solo 2.4%. En promedio, las remesas explican el 4.8% del ingreso de los hogares, con mayor participación para el quintil de ingreso más bajo (Gráfico 1). El comportamiento de las remesas durante la crisis de 2008-09 puede dar una indicación de lo que podría suceder en la situación actual. En aquella crisis, el valor de las remesas se redujo en 2008 y 2009, pero comenzó a recuperarse rápidamente en 2010 (Cruces et al., 2015). Una caída en la recepción de remesas, que en general ayudan a mitigar bajos salarios y mecanismos de protección social de baja cobertura, impactaría principalmente en los hogares de menores ingresos, pudiendo aumentar la tasa de pobreza. De acuerdo con la información del Banco Central de la República Dominicana (2020b), el valor de las remesas familiares recibidas durante 2020 cayó un 33% entre enero y abril, aunque para mayo ya había superado el valor de enero. Esta recuperación estaría explicada por la mejoría del mercado laboral estadounidense durante el mes de mayo, país de donde proviene la mayor parte de las remesas.



■ Gráfico 1. Participación de las remesas en el ingreso de los hogares por quintil de ingreso



Fuente: CEPAL (2019).

**Comercio exterior.** De las actividades de exportación se destacan las manufacturas de la industria de sustitución de importaciones, las de minerales y las agropecuarias. Las zonas francas emplean al 3.8% de la población desarrollando actividades de transformación simple de los insumos y de ensamblaje con requerimientos de calificación laboral relativamente bajos, pero constituye una fuente de demanda laboral de población en condición de pobreza, quienes se verían afectados en esta coyuntura. En el caso de las zonas francas, el impacto en su desempeño dependerá de la demanda final de los mercados de destino, y de las posibles interrupciones de encadenamiento, esto es, en los procesos productivos en los países participantes y en los flujos de comercio derivados.

El valor de las importaciones podría declinar debido a interrupciones en las cadenas de suministro y por una reducción en el nivel de actividad económica doméstica. El principal riesgo es que la caída en las importaciones que abastecen el mercado doméstico de bienes de consumo, insumos (incluyendo para la industria alimentaria y la agricultura), petróleo y combustibles refinados y bienes de capital, podría afectar el encadenamiento productivo, especialmente de las MIPYMES (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas). En el año 2019, más de un tercio de las importaciones nacionales fueron de bienes de consumo (incluyendo un 7% de alimentos), un cuarto fue de materias primas (incluyendo insumos alimentarios por un monto equivalente al 6.9% de todas las importaciones) y un quinto de combustibles crudos o refinados. Los alimentos y los insumos alimentarios explicaron, en conjunto, alrededor del 15% de las importaciones totales.

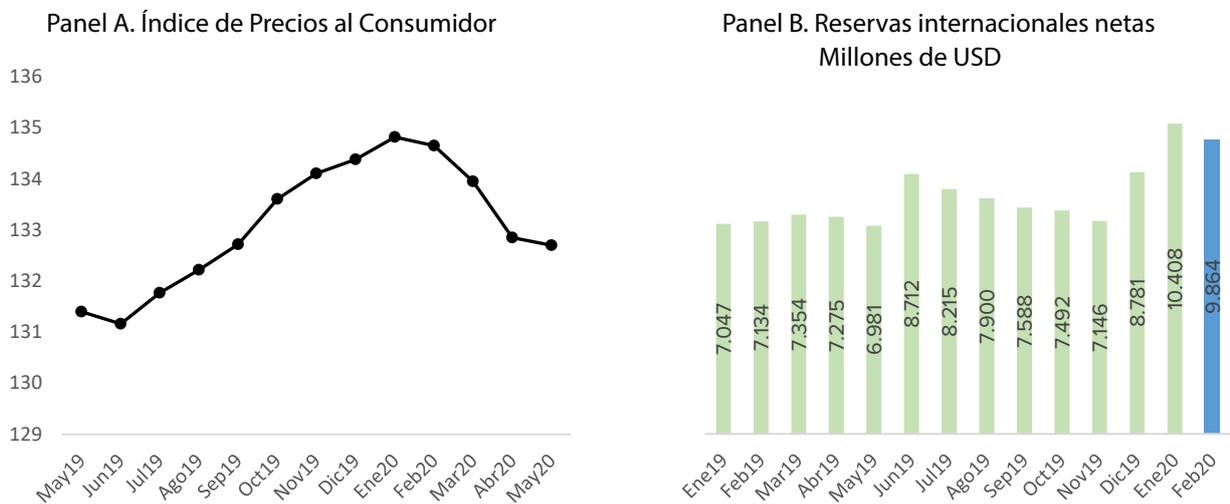
Pero no todas son noticias desalentadoras. La caída del precio mundial del petróleo y el aumento en el precio del oro impactan positivamente en la cuenta corriente ya que el país es un importador y exportador neto, respectivamente. El efecto neto dependerá de cuál sea la magnitud de las pérdidas por la reducción de remesas, exportaciones y caída en la actividad del turismo y cuál sea la ganancia por el menor precio del petróleo y el mayor precio del oro. Las proyecciones del FMI indican que el impacto del COVID-19 podría significar un cambio negativo en el balance de pagos de 5.7% del PBI en 2020 incluso considerando la ganancia por cambios en los precios internacionales del petróleo y el oro (FMI, 2020). El mayor impacto vendría por el lado de la cuenta corriente que pasaría de mostrar un déficit de USD 1.4 mil millones (1.6% del PBI) a USD 4.4 mil millones (4.9% del PBI) entre las situaciones pre- y post-COVID.

Aunque bajo, el país presenta algunos riesgos inflacionarios y de presión devaluatoria en su esquema de metas de inflación con régimen de tipo de cambio flexible. En la situación actual, el Banco Central ha adoptado una postura coyuntural ex-



pansiva lo cual podría generar presión monetaria sobre los precios. Sin embargo, la caída en la demanda por las restricciones sería una intensa fuerza que contrarresta. Por su parte, asumiendo que la recesión mundial continuará manteniendo bajos los precios del petróleo, de las materias primas y de otros *commodities*, los riesgos de inflación importada se consideran bajos. Hasta el mes de mayo de 2020, las presiones inflacionarias no se han materializado. Por el contrario, el Índice de Precios al Consumidor ha mostrado un descenso durante todos los meses (Panel A del Gráfico 2). Por otra parte, la crisis sanitaria encuentra al país con niveles de reservas internacionales relativamente altos (Panel B del Gráfico 2). Esto implica que el país tendría capacidad para contrarrestar presiones devaluatorias vinculadas a las cuentas externas o a un incremento en la demanda de divisas para dolarizar activos.

■ Gráfico 2. Riesgo inflacionario y de presión devaluatoria



Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2020c; 2020d).

En contraste con otros aspectos macroeconómicos, la epidemia sorprende al país con una situación de finanzas públicas estresadas. Desde 2008, el gobierno central ha registrado un déficit total anual que, en general, ha oscilado entre 2% y 3% del PBI (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2020a). Lo previsible es que, como resultado del impacto económico de la epidemia, el déficit se incremente de forma sensible (Gráfico 3). Las proyecciones ajustadas teniendo en cuenta la actual situación indican que el déficit total en 2020 podría llegar al 4.4% del PBI (FMI, 2020). Esto se explica por una reducción en los ingresos tributarios como resultado de la menor actividad económica y de las medidas tributarias que se han tomado y que se detallan en la siguiente sección. Además, el gobierno está implementando un paquete fuerte de estímulo que incluye subsidios a los hogares y al salario de trabajadores. El desafío será identificar fuentes sostenibles de financiamiento.

En esta situación de estrés fiscal resulta importante mencionar la situación de la deuda pública. En la situación pre-COVID se esperaba que la deuda del Sector Público No Financiero, que fue del 52.4% en 2019 (Blackman et al., 2020), representara 53.4% del PBI en 2020. Cuando este cálculo se ajusta teniendo en cuenta la situación actual, las proyecciones indican que la deuda llegaría al 60.9% del PBI (FMI, 2020). A esto se agrega que el país enfrenta obligaciones importantes este año ya que las amortizaciones de deuda para el 2020 llegan al 2.3% del PBI.



■ Gráfico 3. Déficit total del gobierno central 2016-2020 (Porcentaje del PBI)



Fuente: Ministerio de Hacienda de la República Dominicana (2020a) y proyecciones del FMI (2020).

## 2.2. Encadenamientos productivos

La orden gubernamental de cierre de operaciones de actividades no esenciales ha implicado la paralización total o casi total de la producción en las manufacturas de zonas francas, la construcción, las actividades de hoteles, bares y restaurantes, y los servicios diversos. Otras actividades como comunicaciones, salud, energía y agua, agropecuaria y la manufactura local están operando a una relativamente alta capacidad, en este último caso por el peso que tiene el procesamiento de alimentos y empaques en el conjunto de la industria. Otras como comercio, finanzas, transporte y almacenamiento, operan a niveles medios y bajos.

El impacto económico a nivel sectorial de la paralización de las actividades puede depender de su encadenamiento con otras actividades a través de insumos, su peso relativo en el valor total de producción y en el empleo. En esta coyuntura, las actividades de turismo, zonas francas y la construcción merecen una atención particular.

**Turismo.** La actividad de hoteles, bares y restaurantes tiene un peso muy elevado en la producción nacional y en el empleo. En 2019 representó un 7.6% del PBI y 7.4% del empleo total. El turismo tiene importantes encadenamientos hacia atrás por lo que el cierre de operaciones de los hoteles tiene efectos indirectos que hay que considerar. La evaluación de datos a través de la matriz oferta-utilización evidencia el encadenamiento con sectores específicos de los cuales demanda insumos. Los insumos de servicios diversos como comercio, transporte, telecomunicaciones, finanzas y servicios inmobiliarios fueron equivalentes al 18.2% del valor bruto de producción, mientras que demanda del sector industrial un 9.3% de su producción, de energía y agua el 7.3%, agropecuarios un 2.1% y de importaciones 4.0% (Banco Central de la República Dominicana, 2020a).

**Zonas francas.** Entre 2017 y 2019 las manufacturas de zonas francas representaron 3.3% del PBI, 3.8% del empleo nacional y 35% del empleo en actividades industriales. Aunque el nivel de articulación con el resto de la economía es restringido debido a que los insumos son generalmente importados, tienen importantes vínculos a través de las remuneraciones laborales, incluyendo las contribuciones a la seguridad social y el pago de servicios. En cuanto a las actividades vinculadas a las zonas francas, la matriz oferta-utilización señala que tiene fuerte eslabonamiento doméstico hacia atrás con la elaboración de productos alimenticios, productos de caucho y plásticos, la elaboración de alimentos, la agricultura, la energía y los servicios.

**Construcción.** La construcción ha sido uno de los sectores más dinámicos en los últimos años gracias al fuerte empuje de la inversión pública y privada. En promedio entre 2017 y 2019, esta actividad explicó el 11.3% del PBI y el 7.7% del empleo total. Los datos de la matriz oferta-utilización indican que es una de las actividades con encadenamientos hacia atrás más fuertes y diversificados. Los insumos domésticos, como metales, transporte, finanzas, telecomunicaciones, productos químicos, equivalen al 40% del valor bruto de producción (Banco Central de la República Dominicana, 2020a).



Otros servicios. En Otros servicios se agrupan un conjunto de actividades muy heterogéneas, incluyendo servicios personales de baja productividad y bajos salarios. Entre 2017 y 2019 explicaron el 7.3% del PBI y el 19.3% del empleo total. Su compra de insumos, como otros servicios, energía, agua telecomunicaciones, transporte, se concentra en el mercado doméstico (87.0%) (Banco Central de la República Dominicana, 2020a).

### 2.3. Situación del mercado de trabajo

Las medidas de confinamiento y paralización de la mayoría de las actividades económicas no esenciales plantean importantes desafíos en el mercado de trabajo, desde pérdidas de empleo, suspensiones, reducciones salariales, hasta cambios en el modo de trabajar. Estos ajustes implican reducciones en el nivel de ingreso de los hogares y, como consecuencia, posibles aumentos en la tasa de pobreza. A esto se suma que el mercado laboral de la República Dominicana se caracteriza por una tasa de informalidad elevada. En el año 2019, la tasa de empleo fue del 61% y la de desempleo abierto del 6.2%. La tasa de informalidad, trabajadores sin contribuciones al sistema de seguridad social a través de su empleo, fue del 55.2% (Banco Central de la República Dominicana, 2020e). Esto los pone en una situación especialmente vulnerable en el contexto de la actual pandemia. Estos trabajadores se encuentran desprotegidos, reciben menores salarios, sus empleos son inestables y sus chances de realizar teletrabajo ante las medidas de quedarse en casa son menores a las de los trabajadores formales (Hatayama et al., 2020).

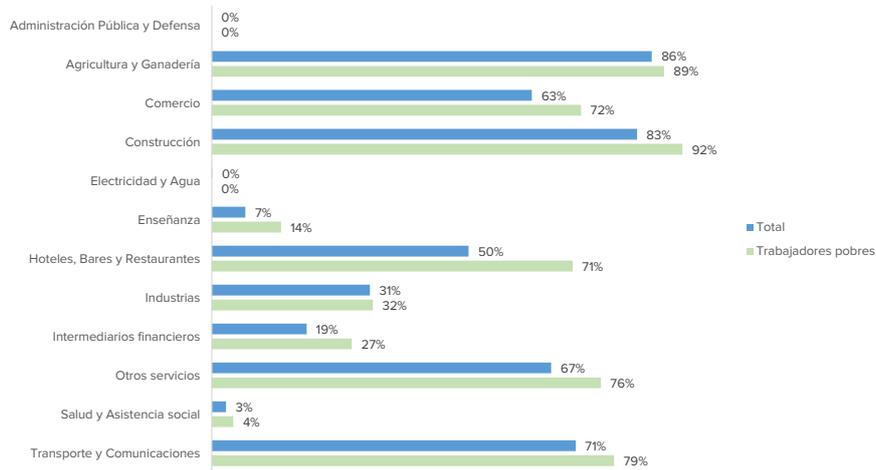
¿Dónde se emplean los trabajadores informales? La información sobre la tasa de informalidad por sector económico muestra importantes heterogeneidades. En aquellos sectores vinculados al sector público, la tasa de informalidad es muy baja (administración pública y defensa, enseñanza, electricidad y agua, salud y asistencia social). En otros sectores, más de la mitad de los trabajadores son informales (agricultura y ganadería, comercio, construcción, hoteles, bares y restaurantes, otros servicios y transporte y comunicaciones) (Gráfico 4).

Analizando la tasa de informalidad de los sectores con mayor impacto en su nivel de actividad por la pandemia y los sectores con los que se vinculan a través de los encadenamientos productivos, encontramos que estos son los sectores con tasas de informalidad más elevadas. Los trabajadores de estos sectores se encuentran en clara desventaja, no solo por las mayores chances de perder el empleo y sus ingresos, si no por la desprotección que limita su acceso a los mecanismos de la seguridad social a lo que se suma la dificultad para mantener el confinamiento durante un largo periodo de tiempo aumentando sus chances de contagio. Aquí se abre un claro espacio de acción de políticas públicas.

Si sumamos la dimensión de pobreza al análisis vemos que la incidencia de la informalidad es mayor entre los pobres. Es decir, la situación de desventaja en la que habitualmente se encuentran los trabajadores informales y que se acentúa en el contexto actual de pandemia, es especialmente fuerte entre trabajadores inicialmente más vulnerables por su situación de pobreza. En todos los sectores de la economía la tasa de informalidad es superior en el subgrupo de trabajadores pobres. La discrepancia entre la tasa de informalidad total y la de los trabajadores en situación de pobreza es, a su vez, más acentuada en los sectores más impactados por la crisis de COVID-19.



■ **Gráfico 4.** Tasa de informalidad laboral total y entre trabajadores en situación de pobreza (Por sector económico)



Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2020e).

Notas: Los sectores más impactados en su actividad económica son construcción, hoteles, bares y restaurantes, otros servicios, comercio, intermediarios financieros y transporte y comunicaciones.

También es importante analizar la interacción entre la informalidad laboral y características demográficas de los trabajadores y de sus lugares de empleo. Esto es importante para identificar cuáles son los trabajadores con mayor desprotección en la situación actual. Ellos son quienes no podrán acceder al pago por cesantía en caso de perder su puesto de trabajo o enfrentarán mayor dificultad para acceder al crédito formal.<sup>2</sup> La Tabla 1 muestra que, de acuerdo a la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) de 2018, el porcentaje de trabajadores que no contribuyó al sistema de seguridad social a través de su empleo, y que entonces fueron considerados informales, fue superior entre los hombres en relación a las mujeres; la informalidad fue mayor para trabajadores con nivel educativo bajo que, a su vez, representaron el 40% del empleo total ese año; la fracción de trabajadores por cuenta propia sin contribuciones a la seguridad social llegó a prácticamente la totalidad, mientras que entre los asalariados la fracción fue cercana a un tercio; la tasa de informalidad fue sustancialmente mayor en microempresas en relación a empresas pequeñas o grandes y este tipo de empresas concentra a prácticamente dos tercios del empleo total.

■ **Tabla 1.** Porcentaje de trabajadores que no contribuye a la seguridad social a través de su empleo y distribución del empleo. Por características demográficas y del lugar de trabajo. 2018

	Sin contribuciones a la seguridad social	Distribución de empleo
<b>Por sexo</b>		
Mujer	52.7%	39%
Hombre	62.9%	61%
<b>Por nivel educativo</b>		
Hasta nivel primario	77.6%	39%
Nivel secundario	58.0%	36%
Nivel superior	30.6%	25%

<sup>2</sup> En República Dominicana no existe seguro de desempleo, es decir, que ni los trabajadores informales ni los formales pueden acceder a un seguro de este tipo en caso de perder su puesto de trabajo



Por categoría ocupacional		
Empleador	81.5%	3%
Asalariado	30.0%	58%
Independiente	99.8%	39%
Tamaño de empresa		
Micro (hasta 10 empleados)	89%	73%
Pequeña (entre 11 y 50 empleados)	12%	22%
Grande (51 o más empleados)	5%	4%

Fuente: Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2018.

A continuación, se muestra la tasa de pobreza, vulnerabilidad e ingreso laboral promedio de los trabajadores formales e informales (Tabla 2). El porcentaje de trabajadores informales que es pobre duplica al porcentaje entre los formales, mientras que el porcentaje de informales que vive en un hogar pobre o vulnerable es 13 puntos porcentuales superior al porcentaje entre los formales. Por último, los trabajadores formales tienen un ingreso laboral mensual 67% superior al de los informales. Estas cifras dejan en claro que más de la mitad de los trabajadores en la República Dominicana – la tasa de informalidad fue del 55% en 2019 – se encuentra en una situación de vulnerabilidad, no solo por no tener la protección de la seguridad social, sino porque su nivel de ingreso está muy por debajo del restante 46% de los trabajadores y sus chances de pertenecer a un hogar pobre o vulnerable son más altas.

■ **Tabla 2.** Tasa de pobreza, vulnerabilidad e ingreso laboral promedio según situación de informalidad

	Trabajadores Informales	Trabajadores Formales
Pobre	16%	8%
Pobre o vulnerable	39%	26%
Ingreso laboral mensual (\$RD)	16,741	27,903

Fuente: Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2018.

Notas: Son trabajadores informales aquellos que no realizan contribuciones a la seguridad social a través de su trabajo.

## 2.4. Síntesis

El COVID-19 encuentra al país en un buen momento macroeconómico, con altas tasas de expansión del nivel de actividad, bajo déficit externo, reservas internacionales elevadas y baja inflación. Sin embargo, esta crisis plantea varios desafíos.

En primer lugar, la crisis sanitaria tendrá un fuerte impacto negativo en la balanza de pagos por la pérdida de ingreso de divisas asociadas al turismo, remesas y exportaciones. Por otro lado, la caída del precio internacional del petróleo y el aumento del precio del oro favorecen al país. Incluso considerando esa ganancia, las proyecciones indican que país enfrentará un déficit importante de balanza de pagos.

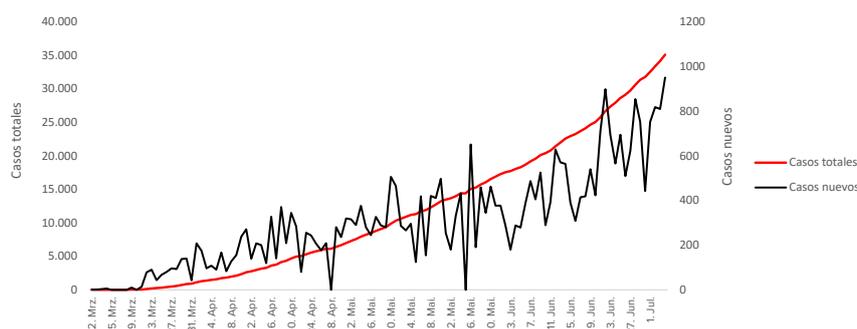
En segundo lugar, la situación de finanzas públicas plantea un importante desafío con vistas a poder brindar una respuesta eficaz a la población para sostener los niveles de consumo y demanda en general, al mismo tiempo que se intenta reforzar la capacidad del sistema de salud. El gobierno central ha registrado un déficit total anual de entre 2% y 3% del PBI desde el año 2008. La reducción de ingresos tributarios por la menor actividad económica impactará fuertemente en el déficit este año, a lo que se suma la necesidad de financiar el paquete de medidas que el gobierno está implementando para hacer frente a la crisis.

Por último, las características del mercado laboral de la República Dominicana plantean un gran desafío de políticas públicas para hacer frente a la crisis. Más de la mitad de los trabajadores se encuentra empleada en condiciones de informalidad. Los trabajadores informales se encuentran en una situación muy vulnerable. No solo carecen de acceso a los mecanismos de la seguridad social, si no que tienen una mayor participación en los sectores más impactados por la reducción de actividad económica, reciben menores ingresos laborales que los trabajadores formales, y es más probable que vivan en hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad.

### 3. Respuestas nacionales

Al 4 de julio se han reportado 36,184 casos confirmados de COVID-19 en República Dominicana y 786 fallecidos (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2020a). Las provincias de Santo Domingo, Distrito Nacional y Santiago concentran más del 60% de los casos confirmados y más de la mitad de las muertes. Desde la aparición del primer caso positivo el 2 de marzo, la curva de casos acumulados no parece haber alcanzado su máximo y el 4 de julio, último día con datos disponibles, se registró el máximo de pruebas COVID-19 positivas en un día (Gráfico 5).

■ Gráfico 5. Casos COVID-19 positivos nuevos y acumulados



Fuente: Roser et al. (2020).

Como respuesta a la expansión del COVID-19, el país ha implementado desde mediados de marzo medidas orientadas a la prevención sanitaria y medidas de compensación de ingresos y estímulo económico. Las medidas se detallan a continuación.

#### 3.1. Medidas de prevención sanitaria

Estas medidas significaron el cierre total de fronteras para el tránsito de pasajeros (19 de marzo) y el establecimiento de toque de queda (27 de marzo). Las medidas han sido renovadas en diversas ocasiones y al momento de escribir este artículo mantenían su vigencia hasta el 27 de junio con un horario de toque de queda de 8pm a 5am.

Las clases escolares y universitarias presenciales fueron suspendidas, así como la realización de eventos y actividades comerciales no esenciales, mientras que los empleados públicos comenzaron a asistir de manera alternada a sus puestos de trabajo con un esquema de rotación, excepto aquellos mayores de 60 años o con condición especial de salud (17 de marzo). También se limitó la circulación de medios de transporte incluyendo autobuses y minibuses interurbanos, metropolitanos, el metro y el teleférico (21 de marzo).

Hacia mitad del mes de mayo comenzaron a retomarse algunas actividades con seguimiento de protocolos de seguridad sanitaria generales y específicos para cada sector. Las MIPYMES comenzaron a operar con no más del 50% de sus emplea-



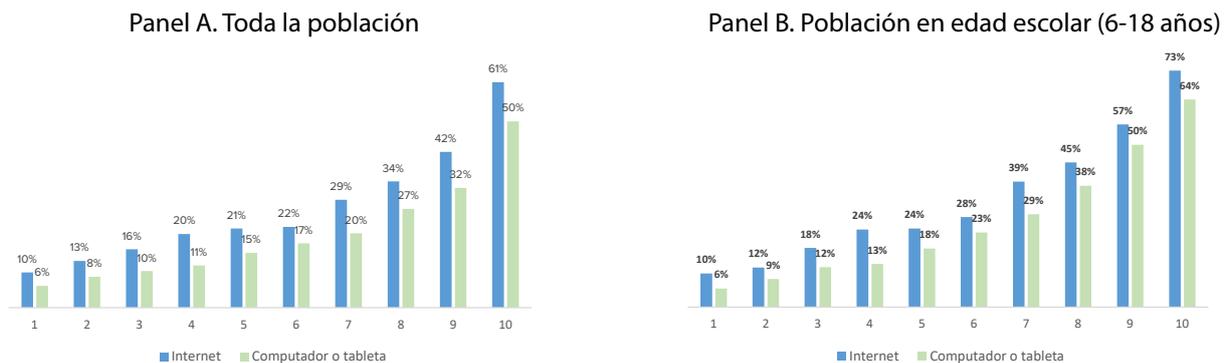
dos al igual que el sector público, y las grandes con no más del 25% de su personal (17 de mayo), se reanudó el transporte público estatal (20 de mayo), se establecieron horarios diferenciados de funcionamiento para comercios, sector de la construcción, industria, actividad minera y agropecuaria (20 de mayo) y se autorizó la apertura de tiendas en centros comerciales (25 de mayo).

En lo que respecta a sectores específicos, en el sector salud, el crecimiento del número de contagios obligó a las autoridades a fortalecer las capacidades de diagnóstico y de atención y también los esfuerzos por informar y educar a la población para la prevención. Se habilitaron diversos centros de aislamiento y hospitalarios con dedicación exclusiva COVID-19. Para aumentar la capacidad de detección se incrementó el número de kits de pruebas disponibles con apoyo del sector privado y también se aumentó el número de laboratorios con certificación para realizarlas. Se dispuso la realización de pruebas gratis de COVID-19 en laboratorios privados certificados y en el Laboratorio Nacional para todos los ciudadanos que presenten síntomas o hayan estado en contacto con personas con prueba positiva. También se dispuso que las Administradoras de Riesgos de Salud cubran las pruebas para confirmación del COVID-19 a toda persona afiliada o no a la seguridad social (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2020b).

En los meses de mayo y junio se llevaron a cabo dos intervenciones sanitarias en las provincias más afectadas. Se realizaron desinfecciones, pruebas rápidas en áreas identificadas por las direcciones regionales de salud, búsqueda activa de casos sospechosos, así como registro, control y seguimiento (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2020b). Estas intervenciones no se desarrollan de modo continuo, si no que a la fecha se han implementado en momentos y ubicaciones específicas.

Para el sector educación, se dispuso la continuación de la enseñanza desde medios virtuales luego de la suspensión de las clases presenciales. El sector público tiene como ventaja que desde el año pasado se ha implementado el programa 'República Digital' con entrega de computadores a los estudiantes y a 25,000 docentes, lo que podría facilitar la continuación al menos parcial de la enseñanza. Sin embargo, una limitante importante a considerar para evaluar el posible éxito de una estrategia de enseñanza virtual es la disponibilidad de una conexión a internet en los hogares. En República Dominicana el porcentaje de población con acceso a internet se encuentra ente los más bajos de América Latina y el Caribe. En 2017, el 52.2% de la población de la región tenía acceso a internet en su hogar y el valor para República Dominicana fue de solo 28.3% (CEPAL, 2020). A esta baja tasa de acceso de la totalidad de la población en el país se suma la desigualdad en el acceso. El gráfico 6 muestra cómo varía el acceso a internet en los hogares, así como la disponibilidad de una computadora o tableta, según el decil de ingreso per cápita familiar para la totalidad de la población (Panel A) y para la población en edad escolar (Panel B). Estos datos corresponden a 2018 y muestran que el acceso del decil más rico es entre 6 (internet) y 8 veces (computadora o tableta) superior al del decil más pobre en la totalidad de la población. Estas diferencias se acentúan en la población en edad escolar. En ese caso el ratio entre el decil 10 y el 1 es de entre 7 (internet) y 11 (computadora o tableta).

■ Gráfico 6. Acceso a internet y a computadora o tableta en el hogar por decil de ingreso per cápita familiar



Fuente: Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2018.



Un panorama algo diferente se obtiene al analizar el acceso a internet móvil. En el año 2019, el 82% de la población del país accedió a una línea telefónica móvil; de esas líneas móviles, el 87% tiene acceso a internet (Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, 2020). La información disponible no permite desagregar las cifras por decil de ingreso, pero es esperable que el acceso al teléfono móvil y a internet móvil sea inferior en los deciles más bajos de la distribución, tanto por costo de acceso al equipo como por costo del servicio de internet.

Las diferencias de acceso a dispositivos digitales y al servicio de internet según el nivel de ingreso de los hogares muestra que los esfuerzos de mover la enseñanza a la esfera digital no serán suficientes, ya que no todos los estudiantes y profesores acceden a los recursos necesarios para hacerlo y, además, el cambio es potencialmente desigualador. En el actual contexto, es necesario implementar medidas orientadas a generar un mayor acceso, garantizando que el mismo llegue a hogares de todos los niveles de ingreso. Las restricciones de tiempo no permiten que eso se logre, por ejemplo, a través del desarrollo o expansión de la infraestructura de acceso a internet si no que será necesario implementar acciones que reduzcan el costo de acceso. Por un lado, será importante garantizar que los hogares donde al menos un miembro se encuentra asistiendo a la escuela o universidad tenga acceso a al menos un dispositivo digital. Por el otro, será importante que esos hogares accedan a internet y que el costo extra del servicio por las horas de uso destinadas a tareas educativas no recaiga sobre ellos. El subsidio al costo del servicio es una opción en este sentido. De acuerdo al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, durante el estado de emergencia nacional por COVID-19 las empresas telefónicas no pueden suspender el servicio telefónico. Será importante que entre estos servicios se incluya el de internet.<sup>3</sup>

En la educación pública, la suspensión de la docencia no deberá tener mayores consecuencias económicas porque la mayoría de los contratos son fijos. Sin embargo, la orden de continuar proveyendo alimentos a los estudiantes de la Jornada Escolar Extendida durante el período de cierre obligará a incrementar el gasto público que equivale actualmente al 12% del presupuesto total del ministerio. Las medidas adoptadas para mantener el funcionamiento de entrega de raciones para el desayuno escolar incluyen un refuerzo de la sanidad para la prevención de contagios mediante la aplicación obligatoria de protocolos, proceso complejo por una cobertura del 80% de estudiantes en el sector público (de un total de 2 millones).

### 3.2. Medidas de compensación de los ingresos y estímulo económico

En respuesta a la contracción económica como resultado tanto del shock de demanda como del shock de oferta asociados a las restricciones impuestas, el gobierno ha anunciado medidas para la compensación de ingresos mediante transferencias monetarias y en especie a hogares, personas y empresas, y medidas de alivio tributario y financiero temporal y estímulo económico.

#### **Programa de transferencia monetaria 'Quédate en casa'**

Las transferencias monetarias a hogares y personas se realizan a través del subsidio temporal 'Quédate en casa'. El subsidio busca garantizar la seguridad alimentaria de los hogares más vulnerables. La implementación se ha realizado utilizando la infraestructura ya existente del programa de transferencias condicionadas 'Progresando con Solidaridad' (PROSOLI) vigente desde 2005. La transferencia fue inicialmente planeada para los meses de abril y mayo y luego fue extendida a junio.

El subsidio temporal 'Quédate en casa', sin embargo, intenta llegar a un mayor porcentaje de la población que PROSOLI, implicando una expansión de este último. El número de hogares beneficiarios se amplía desde 850 mil hasta 1.5 millones (46% de los hogares del país de acuerdo con información de 2018) intentando cubrir a aquellos por encima de la línea de pobreza pero que son vulnerables o que pertenecen al sector informal. Los 650 mil hogares incluidos en el subsidio y que no son be-

<sup>3</sup> De manera similar, la Superintendencia de Electricidad emitió una resolución en la que prohíbe a todas las empresas distribuidoras de energía que corten el servicio de energía por falta de pago durante el estado de emergencia nacional.



Beneficiarios de PROSOLI son aquellos clasificados como pobres 1, 2 y 3 en la base de datos del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), principal instrumento de focalización de políticas sociales en el país. El subsidio otorga una transferencia de RD\$ 5 mil (equivalente a US\$ 93) para todos los hogares beneficiarios y RD\$ 2 mil (US\$ 37) adicionales para hogares donde el jefe o jefa son mayores de 60 años. El monto de la transferencia representa, aproximadamente, entre 24% y 33% del ingreso total de los hogares beneficiarios de acuerdo con la información de la ENCFT de 2018. El dinero puede ser utilizado para adquirir alimentos de la canasta básica en comercios adheridos a la Red de Abastecimiento Social.

Utilizando información de la ENCFT de 2018 es posible aproximar el número de hogares beneficiarios del programa (hogares pobres o vulnerables) y analizar la condición de informalidad de sus miembros. La tabla 3 muestra que, entre los hogares pobres o vulnerables que serían beneficiarios del programa (41% del total en 2018),<sup>4</sup> el 49% tiene al menos un trabajador informal y en el 39% todas las personas que trabajan lo hacen en condiciones de informalidad. Entre aquellos hogares que no calificarían al programa porque están por encima de la línea de vulnerabilidad (59% del total en 2018), el 54% tienen al menos un trabajador informal y el 35% tiene a todos sus miembros trabajadores en situación de informalidad. Si bien estos hogares tienen un nivel de ingreso lo suficientemente alto para no calificar a un subsidio a la compra de alimentos, la incidencia tan elevada de informalidad entre sus miembros los vuelve ‘vulnerables’ a la posible pérdida o suspensión de empleo por el COVID-19. En los apartados siguientes se discuten las medidas implementadas para apoyar a los trabajadores suspendidos y a los que trabajan de manera independiente y, como se discutirá a continuación, esas medidas plantean a la formalidad como requisito para ser beneficiario.

■ **Tabla 3.** Distribución de hogares según condición de pobreza o vulnerabilidad y caracterización de hogares según condición de informalidad de sus miembros

<b>Total de hogares</b>	<b>3,284,332</b>	<b>100%</b>
<b>Hogares pobres o vulnerables</b>	<b>1,338,599</b>	<b>41%</b>
Al menos un trabajador informal	658,142	49%
Todos los trabajadores son informales	525,644	39%
<b>Hogares no pobres ni vulnerables</b>	<b>1,945,733</b>	<b>59%</b>
Al menos un trabajador informal	1,043,720	54%
Todos los trabajadores son informales	676,317	35%

Fuente: Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2018.

### Programa de transferencia monetaria ‘Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE)’

Las medidas de apoyo a las empresas se articularon a través de un nuevo programa de transferencias monetarias a empresas privadas que se encuentran cotizando en la Tesorería de la Seguridad Social. El ‘Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE)’ otorgó inicialmente un apoyo durante abril y mayo que luego fue extendido a junio, y comprende a las empresas con registro de empleados suspendidos que han cerrado sus operaciones por la menor actividad económica (FASE 1) y empresas manufactureras y MIPYMES que continúan operando y mantienen su plantilla de empleados sin cambios (FASE 2). Los beneficios implican un apoyo de transferencias monetarias de entre RD\$ 5,000 y RD\$ 8,500 (US\$ 93 y US\$ 157) que cubre el 70% de los salarios mientras que el empleador asume el resto (FASE 1) o un aporte fijo de RD\$5,000 por trabajador (FASE 2). En el mes de junio el programa fue modificado para incluir la posibilidad de que una misma empresa pueda tener trabajadores suspendidos acogidos a FASE 1 y trabajadores con contratos activos acogidos a FASE 2. Continúa siendo requisito del programa que las empresas mantengan la totalidad de sus trabajadores y realicen las contribuciones a la seguridad social.

<sup>4</sup> La diferencia respecto del porcentaje de hogares beneficiarios reportado previamente (46%) es que aquí se está aproximando el número de hogares beneficiarios con información de 2018, mientras que, de acuerdo con la información oficial, el número sería de 1.5 millones de hogares.

<sup>5</sup> La línea de vulnerabilidad es de USD 10 a paridad del poder de compra.



El programa no realiza aportes para el pago de aguinaldos y tampoco para las contribuciones a la seguridad social.<sup>6</sup> De esta manera, el subsidio recibido por la empresa para afrontar el pago de salarios se ve reducido en la cuantía de las contribuciones. Por ejemplo, por un trabajador cuyo salario mensual es de RD\$8,000, el subsidio en la modalidad FASE 1 cubre RD\$5,600 (70% del salario) y los RD\$2,400 restantes son afrontados por la empresa. Si consideramos el costo de las contribuciones del empleador a la seguridad social (7.09% para el seguro de salud y 7.10% para el seguro de vejez), el subsidio neto de dicho costo es de RD\$4,465 (56% del salario) y la parte que afronta el empleador es de RD\$3,535 (44% del salario).

Un punto interesante para destacar del programa FASE es que empresas pertenecientes a diversos sectores no pueden acceder a este beneficio. Los sectores excluidos comprendieron inicialmente a los considerados esenciales como establecimientos de venta de alimentos y medicamentos, industria de alimentos, agricultura, ganadería y pesca, explotación de minas y canteras, seguridad privada, generación de energía, educación, salud, telecomunicaciones y sector financiero. En el mes de junio esta restricción fue eliminada para ciertos sectores esenciales incluyendo medios de comunicación, restaurantes heladerías, centros de odontología y estética, seguridad privada, veterinarias y universidades, a los que se les permitió participar del programa en cualquiera de sus modalidades o solo en la modalidad FASE 2 en el caso de las universidades. Las empresas excluidas del programa FASE son apoyadas por medidas de alivio tributario temporal y estímulo económico que se describen a continuación y, al igual que las beneficiarias de FASE, continúan pagando las contribuciones a la seguridad social.

Por otro lado, la condición de cotización a la Tesorería de Seguridad Social deja un amplio porcentaje de empresas sin acceso al programa FASE. Este valor puede ser aproximado utilizando la información de la ENCFT de 2018. Ese el año, el 50% de los trabajadores indicó estar empleado en una empresa no inscrita en el Registro Nacional de Contribuyentes. Los trabajadores de estas empresas (trabajadores informales), reciben el subsidio 'Quédate en casa' si son pobre o vulnerables, pero no cuentan con la protección a su puesto de trabajo que brinda el programa FASE para los trabajadores formales.

Si se extiende la duración del periodo de cuarentena se tendría que evaluar si las empresas formales beneficiarias de FASE 1 (empresas que suspendieron trabajadores por cierre de actividades) continúan como empresas activas (a pesar del cierre temporal de actividades) y en ese caso, si conservan su plantilla de trabajadores o la reducen.<sup>7</sup> Las cifras muestran que el 98.2% de los contratos son por tiempo indefinido por lo que estarían en su mayoría protegidos por el código laboral. Los lineamientos relativos a estas condiciones en el Código de Trabajo del país obligan al pago de preaviso y cesantía por despidos. Si la cuarentena se extiende, este podría ser un curso de acción que podrían tomar las empresas que no pueden reiniciar sus actividades y que enfrentan riesgo de quiebra. Para las empresas MIPYMES formales en particular, el crédito podría ser una opción a través del fondo de garantía y financiamiento que se ha creado para que se mantengan activas. En apartados siguientes se describen los detalles de esta medida.

### **Programa de transferencia monetaria 'Pa'Ti'**

Para los trabajadores independientes, en el mes de mayo se implementó el programa Pa'Ti que entrega RD\$5,000 mensuales a aquellos trabajadores independientes que no han podido trabajar por las medidas de distanciamiento social y que no estén recibiendo la ayuda de ninguno de los otros programas. Se espera que el beneficio sea entregado durante mayo y junio. Los potenciales beneficiarios son trabajadores independientes que califiquen como tales en base a la clasificación que asigna la Superintendencia de Bancos y el reglamento de evaluación de activos. El Ministerio de Hacienda identificó 202,000 trabajadores independientes a partir de estas bases de datos. Es importante destacar que este mecanismo de identificación

<sup>6</sup> La Tesorería de Seguridad Social no aplicó durante los meses de abril y mayo ningún tipo de recargo o intereses a los empleadores que no hubieran realizados los aportes correspondientes a sus empleados.

<sup>7</sup> Al momento de escribir este artículo, el programa FASE estuvo subsidiando el pago de salarios de estas empresas durante el mes de junio, aunque no hay novedades respecto de qué medidas se mantendrán de julio en adelante.



de potenciales beneficiarios solo considera a los trabajadores independientes con vinculación al sistema crediticio formal. De acuerdo a la información de la ENCFT de 2018, del total de 1,741,133 trabajadores independientes, prácticamente la totalidad indicó que no se encontraba inscripto en el Registro Nacional de Contribuyentes. Asimismo, de la totalidad de trabajadores independientes en 2018, el 15% estaba en situación de pobreza (260,727 trabajadores) y 37% eran pobres o vulnerables (650,980 trabajadores). Los 202 mil trabajadores identificados a través de la Superintendencia de Bancos parecen subestimar sustancialmente a la totalidad de trabajadores independientes vulnerables, aunque hay que mencionar que parte de ellos pueden estar siendo captados por el programa 'Quédate en casa'.

### **Transferencias en especie**

En cuanto a las transferencias en especie, estas consisten en la provisión focalizada de alimentos básicos mediante tres mecanismos: (i) El Programa de Alimentación Escolar ha mantenido las entregas de raciones alimenticias compensatorias del desayuno escolar y la jornada escolar extendida; (ii) El Plan Social de la Presidencia de la República entrega raciones de comida para 400,000 familias semanalmente en los sectores de mayor incidencia de la pobreza a nivel nacional; (iii) Los Comedores Económicos del Estado están proveyendo 140,000 raciones alimenticias diarias en territorios urbanos seleccionados.

Respecto de estas transferencias es importante mencionar el posible solapamiento con el componente de transferencia monetaria 'Quédate en casa' que está destinado a la compra de alimentos. En esa situación, parecería más razonable ahorrar costos de distribución y de aplicación de protocolos sanitarios reuniendo todas las transferencias bajo el programa 'Quédate en casa' y realizando transferencias de dinero. Asimismo, con una transferencia monetaria se reducirían riesgos de contagio al no realizar operativos de distribución ni tener puntos de reunión para el retiro de los alimentos por parte de los beneficiarios.

### **Medidas de alivio tributario y financiero temporal**

Las disposiciones tributarias se han circunscrito a posponer los pagos de las obligaciones tributarias más inmediatas. Hacia mediados de marzo se anunció el aplazamiento del pago del ITBIS (Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios) de febrero para ser realizado en 4 cuotas sin penalidades al mismo tiempo que se redujo a la mitad el valor de las cuotas de acuerdo de pago del mismo impuesto vigentes al momento del anuncio. Se aplazó hasta el 29 de julio la presentación de la declaración jurada y el pago de las obligaciones del ISR (Impuesto sobre la Renta) de 2019 para empresas y personas. Para ese mismo impuesto se flexibilizó el pago de los 3 anticipos, medida que puede aliviar de manera importante la carga tributaria inmediata, especialmente de MIPYMES. Para el sector hotelero se dejaron de aplicar temporalmente los Acuerdos de Precios por Anticipado (APA).

Por el lado financiero, los bancos han otorgado extensiones de plazos de entre 60 y 90 días para pagar créditos hipotecarios, de consumo, de vehículos de motor y MIPYMES sin afectar el historial crediticio de los clientes y han extendido el plazo para pagar las tarjetas de crédito.

### **Medidas para la reactivación de la producción**

Con el objetivo de fomentar la reinserción de empresas MIPYMES, se formó un fondo de garantía y financiamiento para auxiliar a la reinserción de estas empresas. Aquellas que califican como cartera A o B (clientes con cumplimiento alto de sus obligaciones bancarias) podrán recibir una garantía del 50% por parte del gobierno y el otro 50% será garantizado por las entidades de intermediación financiera. Se ha mencionado como beneficio de este esquema la mejora del perfil de riesgo del sistema y la reducción de la tasa de interés por la garantía que estarán recibiendo las empresas. Sin embargo, solo ciertas empresas podrán beneficiarse de estos créditos a 'garantizados' y, especialmente, el beneficio no alcanza a aquellas empresas que estén intentando acceder al sistema crediticio por primera vez.



La Junta Monetaria también ha adoptado medidas de mitigación para apoyar el sostenimiento de actividades económicas, con efectos más bien de mediano plazo. En primer lugar, en el mes de marzo se redujo la tasa de política monetaria (TPM) desde 4.50% hasta 3.50%. Esta es la tasa más baja de, al menos, las últimas dos décadas. También se redujo la tasa de los repos desde 6.0% hasta 4.5% y la de los overnight desde 3.0% hasta 2.5%. Aunque esto debe contribuir a reducir las tasas en el mercado, el efecto final es incierto en la medida en que las tasas de interés están determinadas por diversos factores, incluyendo otros de política monetaria. La tabla 4 muestra la evolución de las tasas de interés activas durante 2020. Las tasas de préstamos a comercios y al consumo cayeron entre marzo y abril, luego de la reducción de la TPM. Si bien ambas tasas comenzaron a crecer desde entonces, continúan por debajo de los valores de marzo. La tasa de préstamos hipotecarios, en cambio, no ha mostrado grandes variaciones durante el 2020.

■ **Tabla 4.** Tasas de interés activas en moneda nacional de los bancos múltiples. 2020

	Comercio	Consumo y/o Personales	Hipotecarios y/o Desarrollo
Enero	11.3	18.7	11.1
Febrero	11.3	17.7	11.0
Marzo	12.5	18.8	12.1
Abril	10.2	13.1	11.6
Mayo	10.3	14.6	11.6
Junio	10.4	16.2	11.4

Fuente: Banco Central de la República Dominicana (2020f).

Por otro lado, se ampliaron las facilidades de liquidez por 52 mil millones de pesos (poco menos de US\$ 1 mil millones) a través de la flexibilización de los requisitos de encaje legal. Esto equivale al 21% de la base monetaria restringida y al 13% de la base monetaria ampliada y del medio circulante (M1). El equivalente al 43% de esas facilidades será dirigido a créditos a hogares, MIPYMES, comercio, turismo y exportaciones, algunos de ellos a una tasa de interés no mayor del 8% y serían clasificados automáticamente en la categoría de riesgo más bajo y sin requerimiento de provisiones. Posteriormente, esas facilidades fueron ampliadas en 20 mil millones (US\$ 370 millones). Esta medida pretende abaratar el crédito y ampliar su acceso. Sin embargo, difícilmente se logre el efecto deseado antes del levantamiento de la cuarentena y sin una recuperación de la demanda agregada. El efecto positivo inmediato podría limitarse a aquellos negocios con claras expectativas de recuperación que podrían optar por recurrir al crédito para sobrevivir a la crisis.

También se incrementó la liquidez en moneda extranjera por USD 622 millones a través de la flexibilización de los requisitos de encaje legal para depósitos en dólares. Esto procura reducir presión en el mercado cambiario para evitar la depreciación de la moneda, así como contrarrestar la reducción de los ingresos de divisas por el turismo. Por último, se flexibilizó la aplicación de normas prudenciales por el período que dure la crisis congelando las calificaciones y las provisiones a deudores, autorizando la reestructuración de créditos y dispensas en el pago de capital que reduzcan las cargas inmediatas sin deteriorar la calificación de riesgo para los próximos 2 meses. El costo, sin embargo, es un deterioro de la calidad de la cartera crediticia, algo inevitable en un contexto de crisis.

La postura expansionista de la política monetaria es incuestionable y será un componente imprescindible de los esfuerzos de recuperación. Sin embargo, es probable que, habiendo superado la fase de crisis sanitaria, sea necesario fortalecer aún más los estímulos monetarios, en particular si el riesgo inflacionario es bajo.



### 3.3. Discusión

El análisis de las medidas implementadas por la República Dominicana para hacer frente a la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia del COVID-19 muestra que el gobierno ha focalizado su esfuerzo en grupos poblacionales más vulnerables (población pobre y vulnerable) y en el sostenimiento de algunas empresas que han tenido que suspender sus actividades por las medidas de distanciamiento social y confinamiento. Al mismo tiempo, las medidas anunciadas son de tipo temporal, es decir, que se espera que sean suspendidas en la medida que la situación de confinamiento permita retomar actividades económicas. Hay varios puntos para señalar respecto de la cobertura y posible solapamiento de estas medidas:

- El movimiento de la educación desde la modalidad presencial a la virtual plantea el desafío del acceso a dispositivos digitales y al servicio de internet. La información presentada indicó que el porcentaje de hogares con acceso a internet y a computadoras o tabletas electrónicas es bajo en el país y hay diferencias sustanciales según el nivel de ingreso de los hogares. Esto significa que el cambio en la modalidad educativa es potencialmente desigualador. Una realidad algo diferente se encontró al analizar el acceso a teléfonos móviles con servicio de internet ya que este es mucho más elevado que la conexión a internet en la vivienda. Sin embargo, esta puede no ser la mejor opción para llevar adelante tareas educativas y sigue planteando el problema de que el acceso no es igualitario y es necesario seguir enfrentando el costo del servicio de internet. Es definitiva, es importante garantizar que en los hogares con personas en edad escolar o universitaria haya al menos un dispositivo electrónico y acceso a internet. Entre las medidas adoptadas por el gobierno se encuentra la imposibilidad de que las empresas telefónicas suspendan el servicio durante el estado de emergencia nacional. Será importante que entre estos servicios se incluya el de internet y que el costo monetario del servicio adeudado sea subsidiado para los hogares de menores ingresos.
- La orden de continuar proveyendo alimentos a los estudiantes de la Jornada Escolar Extendida y otros subsidios en especie consistentes en la entrega de alimentos se superponen con el programa 'Quédate en casa' que tiene por objetivo garantizar la seguridad alimentaria de los hogares. Los costos de logística y de seguimiento de protocolos de sanidad podrían evitarse si toda la ayuda que tiene por objetivo la provisión de alimentos (en dinero o en especie) se concentra en un solo instrumento.
- El programa de transferencia monetaria a hogares pobres y vulnerables 'Quédate en casa' se apoya en la infraestructura de un programa ya existente (PROSOLI) y que funciona exitosamente desde el 2005. Este es un punto a favor del paquete de medidas anunciadas ya que significa aprovechar los registros informativos, ahorrando dinero y tiempo. Una posible crítica, sin embargo, es que el componente 'Quédate en casa' del programa PROSOLI está restringido a la compra de alimentos de la canasta básica. Si bien el objetivo de la expansión de PROSOLI es garantizar la seguridad alimentaria de los hogares, existen otros bienes de consumo de vital importancia en este contexto, como los productos de limpieza e higiene y gastos como la renta de la vivienda que deben ser pagados. Por otro lado, el análisis de los datos de la ENCFT de 2018 mostró que, entre los hogares por encima de la línea de vulnerabilidad, un elevado porcentaje tiene trabajadores informales. Si bien esos hogares tienen un nivel de ingreso lo suficientemente alto para no acceder a un subsidio de alimentos, sus trabajadores informales no pueden acceder a los programas de subsidios de salarios para proteger sus empleos ya que todos tienen a la formalidad como requisito.
- El programa FASE, destinado a subsidiar hasta un 70% del salario de los trabajadores suspendidos o de empresas manufactureras y MIPYMES que no modificaron su plantilla de trabajadores, presenta algunas restricciones que significan que muchas empresas no puedan acceder. Por un lado, solo empresas registradas que estén al día en el pago de las contribuciones a la seguridad social pueden inscribirse en el programa. Según la ENCFT de 2018, solo el 50% de los trabajadores indicó estar empleado en una empresa inscrita en el Registro Nacional de Contribuyentes. Por otro lado, si bien el programa es muy generoso en el subsidio entregado para el pago de salarios, no incluye el costo de las contribuciones a la seguridad social y su pago es requisito para recibir el subsidio. Para un trabajador con salario mensual de RD\$8,000, el subsidio de 70% se ve reducido al 56% cuando se tiene en cuenta el costo de las contribuciones que paga el empleador. A su vez, los



beneficios del programa FASE solo aplican a empresas no esenciales. Las empresas esenciales, si bien continúan operando, también están enfrentando una menor demanda por sus productos y servicios y pueden despedir trabajadores como una manera de subsistir a la crisis. Por último, dado que las empresas de gran tamaño poseen más opciones de financiamiento para continuar operando y pagando salarios, el programa FASE podría focalizarse en aquellas empresas que no superan cierto número de trabajadores. Esto podría ser especialmente relevante si las medidas de restricción a las actividades de ciertas empresas continúan y el programa se mantiene activo.

- El programa Pa'Ti, destinado a trabajadores independientes que no han podido trabajar por la situación de emergencia y que no son beneficiarios de otro programa, reciben un subsidio durante dos meses. Este programa apareció con posterioridad a la implementación de 'Quédate en casa' y del programa FASE e intentó capturar un grupo de trabajadores no cubiertos por los mismos. Sin embargo, solo tiene en cuenta a los trabajadores independientes con vinculación al sistema crediticio formal. De acuerdo a la información de la ENCFT de 2018, prácticamente la totalidad de los trabajadores independientes encuestados indicó que no se encuentra inscripto en el Registro Nacional de Contribuyentes.

#### 4. Cambios esperados en la tasa de pobreza

Para caracterizar los efectos del COVID-19 en los ingresos de los hogares y en la tasa de pobreza se realiza un ejercicio de simulación utilizando datos de la ENCFT de 2018. Para esto se proponen diferentes escenarios dependiendo de la implementación o no de programas de transferencias por parte del gobierno y para distintos valores de pérdida de ingreso laboral de trabajadores no alcanzados por las medidas.

A continuación, se describen los diferentes escenarios que se comparan con la situación inicial que es la observada en los microdatos de la ENCFT. En todos los casos se supone que las pérdidas de ingreso de los trabajadores y las transferencias del gobierno son transitorias y solo ocurren durante tres meses. Para los restantes meses del año se asigna el valor de ingreso observado en la encuesta.

El escenario A es un escenario que simula lo que hubiese sucedido si el gobierno no implementara ningún paquete de medidas y la pérdida de ingreso de los trabajadores fuese drástica. Este escenario supone que los trabajadores asalariados informales pierden su ingreso al igual que los trabajadores independientes. Los trabajadores formales en sectores esenciales reciben el 75% de su salario; con esto se busca capturar el hecho de que, si bien estos sectores pudieron continuar con sus actividades, es probable que hayan enfrentado una reducción de demanda que se puede haber traducido en despidos o reducciones salariales. Por último, los trabajadores formales de sectores no esenciales pierden su salario.<sup>8</sup>

El escenario B también supone una situación sin transferencias gubernamentales pero la reducción de ingreso de los trabajadores es moderada. En este caso, los trabajadores asalariados informales conservan el 25% de su salario al igual que los trabajadores independientes, los formales en sectores esenciales reciben el 75% de su salario y los formales en sectores no esenciales reciben el 50%.

El escenario C incorpora las medidas anunciadas por el gobierno y supone una reducción drástica de ingreso laboral para aquellos trabajadores no cubiertos por las medidas. Los trabajadores independientes reciben un ingreso de RD\$5,000 a través del programa Pa'Ti. Este ingreso se asigna solo a un tercio de los trabajadores independientes ya que, como se discutió con anterioridad, el programa identifica a los potenciales beneficiarios mediante los registros de crédito formal dejando fuera a buena parte de los trabajadores en esta categoría ocupacional. Los restantes trabajadores independientes pierden su ingreso al igual que los asalariados informales. Esto busca representar el efecto causado por la caída en la demanda de productos y servicios y la imposibilidad de trabajar debido a la pandemia junto al hecho de que ninguna de estas categorías

<sup>8</sup> Los sectores esenciales fueron identificados siguiendo la descripción del programa FASE.



laborales se encuentra protegidas por la legislación. Los trabajadores formales en sectores esenciales reciben el 75% de su salario, mientras que los que están en sectores no esenciales reciben la totalidad mediante el programa FASE.

Por último, el escenario D supone que un tercio de los trabajadores independientes reciben la transferencia de RD\$5,000 a través del programa Pa'Ti, otro tercio recibe el 50% de su ingreso laboral anterior, y el resto pierde su ingreso laboral. Los trabajadores informales reciben el 25% de ingreso anterior, los trabajadores formales en sectores esenciales reciben el 75% de su salario, mientras que los que están en sectores no esenciales reciben la totalidad mediante el programa FASE.

Los escenarios con transferencias del gobierno (C y D) también incluyen el monto anualizado del subsidio 'Quédate en casa' para los hogares pobres o vulnerables. Es decir, se supone que el subsidio es recibido por todos los hogares que son el foco del programa.

Es importante tener en cuenta que estos son ejercicios de equilibrio parcial y que incluyen varios supuestos respecto de cómo cambiarán los ingresos de los trabajadores en función de si conservan su empleo o no. Asimismo, se asume que la situación de pérdida de ingresos y transferencia del gobierno solo dura tres meses. Sin embargo, es posible que la cuarentena o la restricción a ciertas actividades económicas continúe por un tiempo más prolongado. A esto se suma el hecho que muchos trabajadores que perdieron su empleo no necesariamente lo recuperarán, y en caso de hacerlo, la recuperación tanto del empleo como del nivel de ingreso pre-COVID puede no ser inmediata.

Los resultados muestran que, en ausencia de transferencias del gobierno, la tasa de pobreza inicial de 23.1% podría haber aumentado entre 6 y 10 puntos porcentuales dependiendo del escenario de pérdida de ingresos considerado (Tabla 5). El aumento en la tasa de pobreza es inferior cuando se incluyen estas transferencias. En el escenario C, que asume una pérdida drástica de ingresos para los trabajadores no cubiertos por los programas de gobierno (trabajadores asalariados informales y algunos trabajadores independientes que reciben una compensación mediante 'Quédate en casa' si pertenecen a un hogar pobre o vulnerable), la tasa de pobreza se incrementaría en 5 puntos porcentuales. En el escenario D, con reducciones moderadas de ingreso para los trabajadores no cubiertos por los programas del gobierno, el aumento en la tasa de pobreza sería de 4 punto porcentuales.

■ **Tabla 5.** Simulación de cambios en la tasa de pobreza según escenarios de pérdidas de ingresos y transferencias gubernamentales

	Situación inicial	Sin transferencias		Con transferencias	
		Escenario A	Escenario B	Escenario C	Escenario D
Tasa de pobreza	23.1%	33.2%	29.6%	28.3%	27.0%
Ingreso trabajadores asalariados informales	11,290	8,467	9,173	8,467	9,173
Ingreso trabajadores independientes	21,962	17,810	19,452	20,672	20,883
Ingreso trabajadores formales no esenciales	28,770	21,578	25,174	28,770	28,770
Ingreso trabajadores formales esenciales	26,560	24,900	24,900	24,900	24,900

Fuente: Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2018 y SEDLAC (2020).

Notas: La tasa de pobreza se obtuvo comparando el ingreso per cápita familiar observado (situación inicial) o simulado (escenarios A a D) con la línea de pobreza oficial.

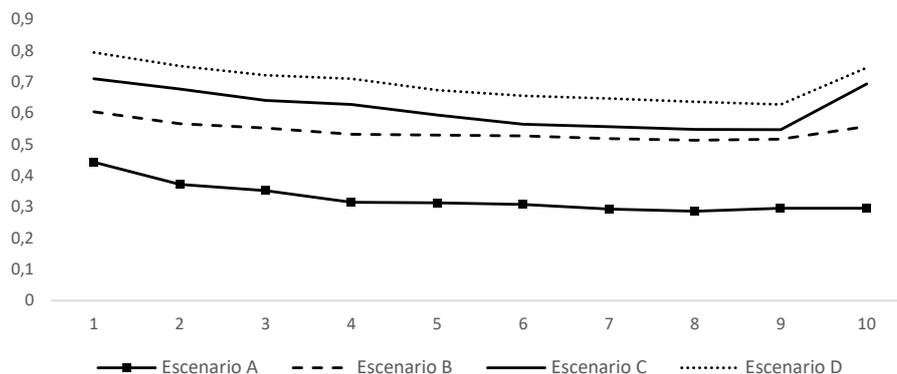
El promedio del valor de ingreso laboral de las distintas categorías laborales muestra que, en cualquiera de los escenarios considerados, quienes enfrentan las mayores pérdidas de ingreso laboral son los trabajadores asalariados informales. En el otro extremo, los trabajadores formales son quienes se encuentran en una mejor situación. Este análisis es indicativo de posibles aumentos en la desigualdad.

El gráfico 7 presenta el ingreso per cápita familiar simulado bajo cada escenario como proporción del ingreso per cápita inicial y por deciles de ingreso inicial. Es importante tener en cuenta que los resultados provienen de un ejercicio de simu-



lación con datos de 2018 en el cual se realizaron supuestos para asignar las transferencias gubernamentales y para simular las pérdidas de ingreso laboral de los trabajadores. Aun así, el gráfico puede brindar información útil acerca de posibles impactos distributivos de los programas. En todos los escenarios la proporción del ingreso inicial que conservan los hogares decrece con el decil de ingreso hasta el decil 9. Es decir, que los hogares inicialmente más pobres sufren menores pérdidas que los hogares más ricos. Este comportamiento se modifica en el decil más alto de la distribución. En el escenario A (sin transferencias y con reducción drástica de ingresos laborales), el decil 10 conserva alrededor del 30% de su ingreso inicial al igual que los deciles 4 a 9. En el escenario B (sin transferencias y con reducción moderada de ingresos laborales), el decil 10 se encuentra en una situación algo mejor que los deciles 3 a 9; mientras que el decil 10 recibe el 56% de su ingreso inicial, los deciles 3 a 9 reciben aproximadamente el 53%. En los escenarios C y D, que incluyen las transferencias del gobierno, la curva adopta una forma de U. En ambos casos, el decil más rico de la distribución se encuentra en una mejor situación que los deciles 3 a 9. Esto ocurre por la focalización de parte de los subsidios al empleo. Tanto el programa FASE como el Pa'Ti incluyen la formalidad como requisito para la participación. En el otro extremo, la focalización del 'Quédate en casa' en los hogares pobres y vulnerables ayuda a que la pérdida de los deciles más bajos de la distribución no sea muy acentuada. Esto abre un margen de ajuste en caso de que la situación de emergencia se prolongue y los beneficios sean entregados por un tiempo más.

■ Gráfico 7. Relación entre el ingreso per cápita de los hogares simulado y el ingreso per cápita inicial por deciles de ingreso inicial



Fuente: Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2018 y SEDLAC (2020).

De este análisis se desprende que el paquete de medidas del gobierno puede tener un impacto importante en contener el aumento de la pobreza. A su vez, protege especialmente a los hogares más pobres, aunque la focalización de los programas de subsidio al empleo en trabajadores formales también genera menores pérdida de ingreso en los hogares del decil más rico de la distribución.

En la tabla a continuación se presenta el costo fiscal de cada uno de los programas según la asignación de beneficios realizada en las simulaciones y el monto promedio recibido por los trabajadores formales e informales. Un trabajador formal recibe en promedio \$RD 1,270 por el programa Quédate en casa, mientras que uno informal recibe un monto per cápita algo superior, de \$RD 1,445. El programa FASE, solo disponible para asalariados formales en sectores no esenciales, es el de mayor costo y el que otorga una transferencia mayor por beneficiario. El valor promedio de \$RD 8,086 indica que la mayor parte de los trabajadores que recibe este beneficio tiene un salario mensual mayor al valor máximo de la transferencia que es de \$RD 8,500. De hecho, el ingreso laboral mensual promedio de los trabajadores formales en sectores no esenciales alcanza los \$RD 28,770. Es decir, que para el trabajador formal promedio de un sector no esencial, el programa FASE subsidia aproximadamente el 30% del salario (8,500/28,770). Por último, el programa Pa'Ti, también disponible trabajadores independientes formalizados, entrega \$RD 5,000 a cada uno de los beneficiarios.



■ **Tabla 6.** Costo mensual de los programas y transferencia promedio recibida por los beneficiarios

	Millones de \$RD	Transferencia mensual promedio entre beneficiarios de cada programa (\$RD)	
		Trabajador formal	Trabajador informal
Quédate en casa	6,693	1,270	1,445
FASE	8,990	8,086	-
Pa'Ti	2,915	5,000	-

Fuente: Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2018 y SEDLAC (2020).

Notas: Para el programa Quédate en casa la transferencia mensual se calculó como el valor del subsidio que recibe el hogar beneficiario dividido por el número de miembros del hogar. Para el programa FASE se asignó el 70% del ingreso laboral mensual si ese valor se encuentra entre \$RD 5,000 y \$RD 8,500; \$RD 5,000 si el 70% está por debajo de ese valor, y \$RD 8,500 cuando el 70% supera ese monto.

## 5. ¿Cómo afrontar los desafíos?

El análisis de las secciones previas ha detallado el paquete de medidas implementadas por el gobierno para contener el avance de la pandemia y apoyar a los hogares y empresas ante la pérdida de ingresos que enfrentan. También se ha mostrado que, a pesar de que los subsidios a los salarios se focalizan en trabajadores formales, esas medidas ayudarían a que la tasa de pobreza no se dispare, dañando los avances que la República Dominicana ha hecho en los últimos años. El paso siguiente es analizar los costos de las medidas y las posibles fuentes de financiamiento con que cuenta el país.

La tabla 7 detalla el costo de cada uno de los programas e indica la fuente de información utilizada. De acuerdo a la reformulación de presupuesto 2020 informada por el Ministerio de Hacienda el 26 de junio, el presupuesto se incrementó en USD 1,258 millones como resultado de la pandemia. De los componentes del gasto descriptos en la tabla, el mayor corresponde al de medidas sanitarias y otras medidas, como subsidios en especie y otros gastos diferentes a los tres programas implementados por el gobierno. De los programas implementados, el de mayor costo es 'Quédate en casa', seguido por el programa FASE.

Entre los ingresos que el gobierno estará recibiendo se incluyen dos préstamos del Banco Mundial acordados en abril y mayo. La Organización Panamericana de la Salud otorgó un préstamo destinado a financiar las tareas de prevención y reducción de la transmisión del virus. El Banco Interamericano de Desarrollo también ha puesto a disposición de los países de Centroamérica y República Dominicana cerca de USD 1,700 millones adicionales a los programados inicialmente para 2020 para hacer frente a la pandemia. De ese total, el organismo ya ha realizado desembolsos en Panamá, Honduras, El Salvador y Belice, pero aún no se ha acordado el monto que recibirá la República Dominicana. Por otro lado, el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) transfirió USD 240.5 millones para el financiamiento del programa FASE, mientras que el Banco Central otorgó un financiamiento de USD 206.2 millones.

Considerando estas fuentes de financiamiento y el incremento de presupuesto del gobierno por el paquete de medidas implementadas, aún restan financiar USD 558.8 millones. También es importante considerar que esta necesidad de financiamiento se da en un contexto de caída en la recaudación tributaria y pérdida de ingresos del exterior por la menor actividad turística, menores exportaciones y remesas, y menor inversión extranjera directa. Es decir que el gobierno también enfrentará un cambio negativo en la balanza de pagos en relación a la proyección 2020 pre-COVID (FMI, 2020).<sup>9</sup> Para cubrir este déficit, el país recibió un préstamo de USD 650 millones del Fondo Monetario Internacional.

<sup>9</sup> El déficit de balanza de pagos proyectado incluye la ganancia por la caída en el precio internacional del petróleo y el aumento en el precio internacional del oro.



¿Qué opciones tiene el país? La reasignación de partidas presupuestarias o transferencia de fondos de otros organismos de gobierno es una opción atractiva ya que no requiere asumir el costo de una deuda con el exterior. De hecho, ya ha comenzado a implementarse con la transferencia realizada por IDOPRIL.

Por el lado de deuda con el exterior, el país tiene un nivel intermedio de deuda pública en relación al PBI (52.4% del PBI en 2019). Pero el costo de financiamiento, al igual que para el resto de los países de la región, se está incrementando. Entre enero y junio de este año el EMBI de República Dominicana pasó 309 a 573 (Banco Central de la República Dominicana, 2020g), significando un incremento en el costo de financiamiento externo. Sin embargo, la calificación de deuda soberana del país ha mostrado mejoras sucesivas y hoy se encuentra cerca de pasar a la categoría de grado de inversión. Dado esto y teniendo en cuenta que la relación entre deuda pública y PBI se encuentra en un rango moderado, el financiamiento en el mercado de capitales es una opción.

Por otro lado, también se espera que el país reciba un desembolso del Banco Interamericano de Desarrollo destinado a cubrir los costos originados por la pandemia. Al momento de escribir este artículo aún no se había anunciado el valor de dicho desembolso.

■ **Tabla 7.** Costos de los programas del gobierno y fuentes de financiamiento

	Millones de USD	Observaciones
<b>Costos de los programas</b>		
Programa Quédate en casa	438.1	\$RD5,000 x 1.5 millones de hogares beneficiarios + \$RD2,000 x 500 mil beneficiarios x 3 meses
Programa FASE	270.6	Costo del programa a finales de junio según información del Ministerio de Hacienda
Programa Pa'Ti	34.7	\$RD5,000 x 202 mil beneficiarios x 2 meses
Medidas sanitarias y otros costos	514.1	Diferencia entre la reformulación presupuestaria informada el 24 de junio por el Ministerio de Hacienda y el costo de los programas
<b>Fuentes de financiamiento</b>		
Banco Mundial	100.0	Préstamos para acompañar los esfuerzos del país por limitar los efectos adversos de la COVID-19, atendiendo riesgos a la salud y efectos socioeconómicos en hogares pobres y vulnerables
Banco Mundial	150.0	Línea de crédito contingente para desastres y eventos relacionados con la salud
Organización Panamericana de la Salud	2.1	Préstamos para la prevención, reducción y detección de la transmisión del virus
IDOPRIL	240.5	Transferencia para financiar el programa FASE
Banco Central	206.2	
<b>Balance</b>	<b>-558.8</b>	

Fuente: Ministerio de Hacienda de la República Dominicana (2020b).

Notas: El cálculo del costo del programa Quédate en casa supone que un tercio de los hogares tiene jefe o jefa de hogar vulnerable al COVID-19. Esos hogares reciben una transferencia extra de \$RD2,000. Los valores fueron expresados en USD utilizando el tipo de cambio al 26 de junio informado por el Banco Central de la República Dominicana (58.2 \$RD/USD).

¿Cómo puede cambiar el balance en los siguientes meses? Los costos de las diferentes medidas implementadas por el gobierno fueron computados suponiendo que los beneficios de los programas se pagarán hasta el mes de junio. Al momento de escribir este artículo el gobierno no había anunciado si las medidas de confinamiento y suspensión de actividades continuarían durante el mes de julio y, en ese caso, si el pago de subsidios sería extendido. Incluso en una situación de reinicio de actividades, hay que tener en cuenta que los trabajadores que perdieron sus puestos de trabajos no necesariamente lo recuperarán de forma inmediata. De igual manera, incluso entre aquellos que logren reinsertarse, su ingreso laboral puede verse afectado y ser inferior al de la situación pre-COVID. En ese caso, es esperable que la ayuda del gobierno mediante alguno de los programas de transferencias continúe.



Como se discutió con anterioridad, los trabajadores independientes no formalizados y los asalariados informales son quienes tienen mayores chances de haber perdido su empleo o haber tenido que cerrar su negocio. Estos trabajadores no estuvieron cubiertos por los programas de subsidio al salario FASE y Pa'Ti. Asimismo, los formales en sectores esenciales también pueden haberse visto afectados ya que, si bien se emplean en sectores que continuaron operando, la reducción de la demanda pudo haber significado reducciones en la plantilla de empleados de esas empresas que no formaron parte del programa FASE. En todos estos casos, si los trabajadores pertenecen a un hogar pobre o vulnerable habrán recibido el subsidio 'Quédate en casa', pero la pérdida de empleo habrá significado una caída en el ingreso del hogar que no necesariamente se recuperará con rapidez. Estos hogares seguirán requiriendo de la ayuda del gobierno.

Aquí cobra especial relevancia las medidas sanitarias, de prevención y detección de casos. A la fecha, el virus continúa en expansión en la República Dominicana, registrándose el 4 julio el máximo número de casos positivos de COVID-19 en un día. Como se revisó en el documento, el país ha implementado intervenciones sanitarias de testeo masivo en solo dos ocasiones. Si el virus no logra contenerse, los programas del gobierno que fueron concebido como transferenciales temporarias deberán ser extendidos, aumentando el costo fiscal de las medidas. Esto se da en un contexto de incertidumbre por las elecciones presidenciales del 5 de julio. Le corresponderá al nuevo gobierno decidir sobre el rumbo que tomarán las medidas para enfrentar la crisis originada por el COVID-19.

## 6. Conclusiones

La crisis del COVID-19 ha creado múltiples desafíos para la República Dominicana. El gobierno ha reaccionado con rapidez para reforzar el sector de la salud y compensar a los hogares pobres y vulnerables por la pérdida de ingresos. Para esto se ha apoyado en la infraestructura de un amplio programa de transferencias ya existente y ha creado otros adicionales de modo transitorio.

En esta nota se analizó con detalle cada una de las medidas tomadas y de destacaron algunos espacios para posibles ajustes. Por ejemplo, si bien los hogares pobres y vulnerables reciben una transferencia monetaria, esta solo puede ser utilizada para adquirir alimentos. En un contexto donde la limpieza e higiene son claves para contener la expansión del virus, esta restricción puede no ser adecuada. Por otro lado, los programas de protección al empleo están focalizados en trabajadores formales dejando fuera a gran parte de los trabajadores del país. Si bien los trabajadores informales pueden acceder al subsidio alimentario en caso de ser pobres o vulnerables o caer en esa situación, no están recibiendo ningún apoyo para proteger sus puestos de trabajo, como sí lo reciben los trabajadores formales.

La difícil situación continuará después de que se levante el estado de emergencia nacional. Muchos trabajadores habrán perdido sus empleos y los ingresos no se recuperarán inmediatamente incluso una vez que la actividad económica se reinicie. Esto requerirá que el gobierno se adapte a la realidad cambiante, monitoreando la evolución de la actividad, el mercado de trabajo y los ingresos de los hogares para que aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad continúen siendo respaldados.



## 7. Referencias

- Banco Central de la República Dominicana (2020a). Cuentas Nacionales. Cuadros Oferta y Utilización. [www.bancentral.gov.do/a/d/2533-sector-real](http://www.bancentral.gov.do/a/d/2533-sector-real)
- Banco Central de la República Dominicana (2020b). Remesas familiares. [www.bancentral.gov.do/a/d/2532-sector-externo](http://www.bancentral.gov.do/a/d/2532-sector-externo)
- Banco Central de la República Dominicana (2020c). Índice de Precios al Consumidor. [www.bancentral.gov.do/a/d/2534-precios](http://www.bancentral.gov.do/a/d/2534-precios)
- Banco Central de la República Dominicana (2020d). Reservas internacionales. [www.bancentral.gov.do/a/d/2532-sector-externo](http://www.bancentral.gov.do/a/d/2532-sector-externo)
- Banco Central de la República Dominicana (2020e). Población ocupada por sector formal e informal. [www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft](http://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft)
- Banco Central de la República Dominicana (2020f). Tasas activas y pasivas por entidad hasta 2020. [www.bancentral.gov.do/a/d/2536-sector-monetario-y-financiero](http://www.bancentral.gov.do/a/d/2536-sector-monetario-y-financiero)
- Banco Central de la República Dominicana (2020g). Riesgo-País (EMBI) y Calificación deuda dominicana. [www.bancentral.gov.do/a/d/2585-entorno-internacional](http://www.bancentral.gov.do/a/d/2585-entorno-internacional)
- Banco Mundial (2020). World Development Indicators. [databank.worldbank.org/source/world-development-indicators](http://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators)
- Blackman, A., Ibáñez, A.M., Izquierdo, A., Keefer, Ph., Moreira, M.M., Schady, N. y Serebrisky, T. (2020). “La política pública frente al COVID-19. Recomendaciones para América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2019). Panorama Social de América Latina 2019. Comisión para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2020). CEPALSTAT. [estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html)
- Cruces, G., Fields, G.S., Jaume, D., y Viollaz, M. (2015) “The growth-employment-poverty nexus in Latin America in the 2000s. Dominican Republic country study”. WIDER Working Paper 2015/075.
- FMI (2020). “Dominican Republic. Request for purchase under the rapid financing instrument”. IMF Country Report 20/154.
- Hatayama, M., Viollaz, M. y Winkler, H. (2020). “Jobs’ Amenability to Working from Home. Evidence from Skills Surveys for 53 countries”. Policy Research Working Paper Series 9241, Banco Mundial.
- Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (2020). [www.indotel.gob.do](http://www.indotel.gob.do)
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana (2020a). Estado de operaciones del Sector Público No Financiero. [www.hacienda.gob.do/estadisticas-fiscales/#65](http://www.hacienda.gob.do/estadisticas-fiscales/#65)
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana (2020b). [www.hacienda.gob.do](http://www.hacienda.gob.do)



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2020a). Comisión de Alto Nivel para Prevención y Control de Coronavirus. [coronavirusrd.gob.do](https://coronavirusrd.gob.do)

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2020b). Listado de medidas RD vs Covid-19. [coronavirusrd.gob.do/2020/04/26/listado-de-medidas-rd-vs-covid-19](https://coronavirusrd.gob.do/2020/04/26/listado-de-medidas-rd-vs-covid-19)

ONE (2020). "Boletín de Estadísticas oficiales de pobreza monetaria". Número 7. Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana.

PNUD (2019). "Informe sobre desarrollo humano 2019". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Roser, M., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E. y Hasell, J. (2020). "Coronavirus Pandemic (COVID-19)". [ourworldindata.org/coronavirus](https://ourworldindata.org/coronavirus)

SEDLAC (2020). Socio-Economic Database for Latin American and the Caribbean. CEDLAS y Banco Mundial. <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac>



PNUD América Latina y el Caribe  
COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



[www.latinamerica.undp.org](http://www.latinamerica.undp.org)

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

