

Guía Técnica para la implementación del Bono de Emergencia

Programa Supérate

Gobierno de la República Dominicana

Índice de contenidos

1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Contexto	4
1.2. Objetivo del Bono de Emergencia	5
2. GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL BONO DE EMERGENCIA	5
2.1. Objetivo de la guía técnica	5
2.2. Proceso de elaboración de la guía técnica	6
2.3. Estructura de la guía técnica	6
3. ETAPAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL BONO DE EMERGENCIA	7
3.1. Formación y articulación del comité para la operativización del Bono de Emergencia	7
Articulación institucional y sectorial	8
3.2. Activación del Bono de Emergencia	9
3.3. Diseño de la respuesta	11
a. Tipo de Respuesta.....	11
b. Naturaleza / modalidad del Bono de Emergencia	11
c. Temporalidad del Bono de Emergencia	11
d. Determinación del valor de transferencia	11
3.4. Focalización de beneficiarios	12
a. Criterios de elegibilidad	12
b. Aplicación de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE).....	13
c. Priorización	14
d. Mecanismos de reclamación sobre el proceso de focalización	17
3.5. Mecanismos de Pago	17
a. Proceso de generación de nómina en la expansión vertical.....	18
b. Proceso de generación de nómina en la expansión horizontal	20
3.6. Uso de la transferencia	20
a. Expansión temporal de la Red de Abastecimiento Social	20
b. Reintegros de Fondos / Devolución de fondos no utilizados.....	21
3.7. Monitoreo, evaluación y aprendizaje	21
3.8. Retroalimentaciones, quejas y Reclamos	22

3.9. Aspectos transversales	22
a. Comunicación con Comunidades.....	22
b. Inclusión.....	24
c. Medio ambiente	24
4. REVISIONES	24
5. GLOSARIO	25
6. DEFINICIONES CLAVE	26
7. ANEXOS	27

Agradecimientos

Este documento se ha logrado gracias al tiempo y esfuerzo de todas las instituciones y organizaciones que pertenecen al Grupo de Protección Social Adaptativa.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto

La República Dominicana está entre los países más vulnerables ante los efectos de choques climáticos extremos, siendo ubicado entre los 12 países más afectados por choques climáticos entre 1998 y 2017, de acuerdo con el Índice de Riesgos Climáticos elaborado por Germanwatch¹. Además, el país está expuesto a eventos sísmicos, crisis epidemiológicas, emergencias sanitarias y choques económicos. Las poblaciones que viven en situación de pobreza son las más vulnerables a estos fenómenos variados y sus efectos, debido a una mayor dificultad para establecer mecanismos de afrontamiento que no resulten negativos frente a la ocurrencia de un choque. Por su parte, República Dominicana cuenta con un esquema de protección social robusto con diferentes programas tanto de transferencias monetarias como en especie, focalizados a las poblaciones que enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad y pobreza general. Al mismo tiempo, el país es uno de los que más ha invertido en la adaptación al cambio climático y preparación de su sistema de protección social no contributiva para la respuesta a emergencias en la región².

Considerando el aumento en la frecuencia e intensidad de los choques climáticos, así como los epidemiológicos, económicos y sociales, se vuelve particularmente relevante la necesidad de contar con un sistema de protección social reactivo que pueda dar respuesta a cualquier eventualidad y así evitar que se reviertan los logros obtenidos en reducción de la pobreza y los avances en las políticas de desarrollo social implementadas. Como parte del sistema, la posibilidad de responder a emergencias de manera anticipada también se vuelve importante.

La Protección Social Adaptativa busca asegurar que las intervenciones de protección social estén en las mejores condiciones de abordar las consecuencias de los choques, mediante acciones preventivas, de preparación y de respuesta³. El objetivo es incrementar la resiliencia de las personas y los hogares, en particular de aquellos en situación de exclusión, pobreza y vulnerabilidad social, a través de intervenciones encaminadas a reducirlas y que apoyen y fortalezcan su capacidad para prepararse, hacer frente y recuperarse de un desastre. La modalidad de respuesta hace que los programas sociales, tanto de transferencias monetarias como de especie, se adapten y respondan ante emergencias en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta, con el propósito de elevar la efectividad de la respuesta. Hay experiencias de la activación temprana de la respuesta como parte de planes locales de acción anticipada, que son activados en base a pronósticos climáticos.

¹ Germanwatch, 2019. [*“GLOBAL CLIMATE RISK INDEX 2019: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2017 and 1998 to 2017”*](#)

² WFP, 2020. [*“Protección social reactiva ante emergencias en América Latina y Caribe: La respuesta de República Dominicana a la pandemia COVID-19”*](#).

³ World Bank, 2020. [*“Towards adaptative Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean. A synthesis note on using social protection to mitigate and respond to disaster risk”*](#).

Aunque el foco de la protección social adaptativa ha sido fundamentalmente en emergencias de origen climático, la preparación de un sistema reactivo y con capacidad para responder, sirve también para choques de otros orígenes, como fue el caso de la COVID-19 en 2020. Debido al impacto que la pandemia causó a nivel nacional en la salud pública y también en la economía, el Gobierno emitió una declaratoria de Emergencia Nacional en marzo de 2020 que permitió la articulación de diversas instituciones nacionales. La afectación a los hogares fue distinta para diversos segmentos de la población, lo que generó respuestas distintas. Entre las respuestas implementadas desde el Programa Supérate está el programa Quédate en Casa, el cual se puede considerar una innovación ante el reto de identificar un mecanismo de asistencia para los beneficiarios temporales que no participaban de programas de protección social. Fue altamente eficaz por la rapidez en asistir a los beneficiarios y también por desarrollar una nueva modalidad de pagos para estos beneficiarios⁴.

Bajo el marco del Decreto 377-21 emitido el 14 de junio del 2021 se crea el Bono de Emergencia. El mismo se enmarca en el componente de Salud, Seguridad Alimentaria y Apoyo en Emergencias del programa Supérate, y establece “apoyos contingentes de protección social adaptativa a hogares elegibles que pueden ser integrados a la oferta del programa con fines de mitigar los impactos ante la ocurrencia de situaciones de emergencia”.

1.2. Objetivo del Bono de Emergencia

De acuerdo al manual operativo de Supérate, el Bono de Emergencia tiene como objetivo “mitigar los impactos de distintas situaciones de emergencia o desastre, mediante el otorgamiento de un apoyo económico temporal a hogares elegibles directamente afectados por una situación de emergencia, derivada de desastres naturales, emergencias sanitarias, crisis económicas, choques climáticos y contingencias sociales, entre otros.”

2. GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL BONO DE EMERGENCIA

2.1. Objetivo de la guía técnica

El objetivo de la guía técnica es otorgar directrices para la ejecución del manual operativo de Supérate para la activación del Bono de Emergencia. La presente versión prioriza los criterios y lineamientos para la activación de este ante la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos asociados a la temporada ciclónica 2022, como son las inundaciones por lluvias repentinas, depresiones tropicales, tormentas, huracanes, entre otros, a los fines de brindar asistencia humanitaria a los hogares afectados por estos fenómenos y que requieren del apoyo del Estado para recuperarse de los efectos sufridos.

⁴ WFP, 2020. [Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. La respuesta de la República Dominicana a la pandemia COVID-19](#)

Este es un documento de carácter flexible, al que eventualmente le serán incorporadas nuevas modificaciones, contemplando los demás escenarios de riesgo que están cubiertos por el Bono de Emergencia.

2.2. Proceso de elaboración de la guía técnica

La presente guía es el resultado del trabajo y esfuerzo mancomunado entre técnicos de las instituciones que integran el sistema de protección social - Supérate, GPS, ADESS, SIUBEN -, liderado por el grupo de trabajo sobre Protección Social Adaptativa, coordinado por el WFP y compuesto por las instituciones gubernamentales de la protección social anteriormente citadas y el sistema de las Naciones Unidas en República Dominicana – WFP, UNICEF, PNUD, ACNUR, FAO. *Ver Anexo I – Línea de Acción Grupo PSA.*

Este esfuerzo surge como parte de la preparación ante la temporada ciclónica 2022, con el fin de operativizar la asistencia que brindará el Sistema de Protección social a través del Bono de Emergencia del Programa Supérate, ante situaciones de emergencia y/o desastre.

2.3. Estructura de la guía técnica

Las etapas para la implementación del Bono de Emergencia aparecen detalladas a continuación:

- Formación y articulación del CES
- Activación del Bono de Emergencia
- Diseño de la respuesta
- Elegibilidad y priorización de beneficiarios
- Mecanismos de pago
- Uso de la transferencia
- Monitoreo, evaluación y aprendizaje
- Retroalimentación, quejas y reclamos
- Aspectos transversales

La descripción de cada una de ellas aparece detallada en el capítulo siguiente.

3. ETAPAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL BONO DE EMERGENCIA

3.1. Formación y articulación del comité para la operativización del Bono de Emergencia.

El Comité de Emergencia de Supérate (CES) se activará para operativizar las decisiones relativas a la implementación del Bono de Emergencia.

Qué es el CES

De acuerdo con el manual operativo de Supérate, el CES es un órgano auxiliar permanente del Comité Técnico Interinstitucional (CTI)⁵, creado para determinar la viabilidad y definir las características y criterios de la asignación del Bono de Emergencia, en caso de desastres por fenómenos naturales, emergencias sanitarias, crisis económicas, choques climáticos y contingencias sociales, entre otras.

Quiénes lo conforman

Los integrantes del CES son:

- A. Director(a) General de Supérate, quien preside;
- B. Director(a) General de SIUBEN;
- C. Director(a) General de ADESS.

El CES podrá invitar a representantes de otras instituciones, cuya presencia enriquezca el contenido de las sesiones y que sus funciones o actividades estén relacionadas directamente con el objetivo del comité.

Qué funciones tiene - Dentro de las funciones principales del CES, establecidas en el manual operativo de Supérate, están:

- Determinar la activación del Bono de Emergencia
- Definir el monto, frecuencia, duración y criterios de asignación del Bono de Emergencia.
- Identificar y gestionar asignaciones presupuestarias adicionales requeridas para la asignación del bono.
- Mantener estrecha coordinación y colaboración con el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SNPMR)
- Mantener informado al Comité de Coordinación Interinstitucional (CCII) de los acuerdos adoptados, acciones realizadas y resultados alcanzados; entre otras.

⁵ El Comité Técnico Intersectorial (CTI) es una instancia de apoyo a la Dirección General de Supérate y tiene por objeto la toma de decisiones de forma colegiada para asegurar una operación más eficiente y el adecuado y oportuno suministro de los bienes y la prestación de los servicios que se brindan de forma articulada a los beneficiarios del Programa

Cuándo se activa el CES - El Comité de Emergencias de Supérate se activará dependiendo de la crisis:

- **Ante situaciones de emergencia por fenómenos naturales:** Se activará a la vez que se habilite la sala de crisis del Centro de Operaciones de Emergencia y los Comités Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta, pertenecientes al Sistema Nacional Prevención, Mitigación y Respuesta creado bajo la Ley de Gestión de Riesgos, 147-02. El Sistema de Protección Social, a través de sus directores o quienes estos designen, tendrá participación dentro de la Sala de Crisis del COE, recibiendo información y a su vez, comunicando sobre las acciones a llevarse a cabo desde Protección Social.
- **Ante crisis económicas, emergencias sanitarias y contingencias sociales:** Por mandato presidencial vía decreto o vía alocución.

Nota: la activación del CES no implica la implementación de manera automática del Bono de Emergencia, el CES debe evaluar la relevancia y pertinencia para activar su implementación.

Articulación institucional y sectorial

Considerando la naturaleza de este programa como herramienta de respuesta de protección social dentro de una coordinación más amplia por parte del Estado, es importante reconocer la diversa gama de actores que participarán en la operación eficaz, eficiente y transparente del Bono de Emergencia. A través de un ejercicio conjunto de articulación interinstitucional, se acordó la creación de cinco rangos de actores para categorizar su nivel de involucramiento para la ejecución exitosa del programa:

Rango	Definición	Entidades
Clave	Operativizan pasos en el proceso del bono	SIUBEN, Supérate, ADESS, GPS
Materia PSA	Forman parte de la PS dominicana por su mandato o por su experiencia y vinculación	CTC, PASP, CEED, NNUU, IFI, ONG
Consultoría puntual	Incidir/aportar en áreas específicas y puntuales	SNPMR (CNE/DC, COE, 911, MOPC, MIDE, ONAMET, Liga Municipal y FEDOMU), Hacienda y Presupuestos, ONE, SINI, Banca Pública
Vinculación estratégica	Para un producto integral y holístico	MINPRE, MEPyD, Congreso Nacional
Otros	Socio externo con relevancia al bono	Banca privada/proveedores de servicios financieros, Sociedad Civil (CRD, cooperativas, comisión ambiental de la UASD), Sector Privado (provisiones, comercios, telefonía)

3.2. Activación del Bono de Emergencia

Una vez activado el CES, se planteará la implementación del Bono de Emergencia en dos escenarios:

1. Ante la declaratoria de emergencia o situación de desastre.
2. Ante la ocurrencia de un evento o situación por la cual la población haya sufrido daños considerables y se requiera de la asistencia del Estado para su recuperación, sin necesidad de declaratoria de emergencia o situación de desastre.

El proceso de implementación y su coordinación se realizarán tomando en cuenta los actores de protección social, y de las instancias pertinentes de acuerdo a la situación que esté generando la activación del Bono, esto puede ser instituciones del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, o ante crisis económicas, sanitarias, sociales u otras, sería la institución con mandato expreso para tales fines.

La presente guía se concentra en la activación ante eventos naturales que generen emergencias o desastres, por lo que se deberá mantener coordinación estrecha con el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos: la Comisión Nacional de Emergencias y su instancia operativa, el Centro de Operaciones de Emergencias (COE), desde donde se coordinan acciones de diferentes sectores ante una emergencia o desastre.

La secuencia para la activación será la siguiente:

1. El CES monitoreará el evento a través de los Informes de Situación emitidos por el COE y a partir de esto decidirá la activación del bono y las características del mismo.
2. El CES realizará informes preliminares utilizando distintas fuentes de información, entre ellas, el IVACC de SIUBEN, el número de beneficiarios de Supérate, y datos preliminares recogidos bajo la Evaluación de Daños y Necesidades (EDAN) del COE. Una vez que las necesidades hayan sido identificadas, el CES debe estimar los costos de la respuesta y tomar acciones de preparación, como son el despliegue de la operación para levantar la FIBE y la aprobación de producción y distribución del instrumento de pago a utilizar.
3. Con el fin de identificar la fuente de datos para planificar la programación y ejecución de este bono, primero se deberán considerar las necesidades de información. Esas necesidades se determinarán por el tipo de desastre, el área de desastre y la cantidad de hogares y personas afectadas. Se entiende que, para la activación del bono, habrá un flujo de solicitudes e intercambio de información por las autoridades que manejan la información precisa para poder tomar los pasos necesarios, principalmente con SINI, COE, CNE/DC, SIUBEN, ONE. Las herramientas que el grupo considera principales para articular y ejecutar la respuesta de este bono incluyen, pero no se delimitan, a la FIBE, IVACC, el censo y datos que el SINI y los sistemas de información para la gestión de riesgos de desastre manejan.

4. Una vez el CES decida la activación del Bono de Emergencia, tras el análisis de la información recibida desde el COE, solicitará la asignación de recursos correspondientes al Ministerio de Hacienda, elevando un informe en donde se indica la población meta estimada, criterios de focalización, el monto y número de pagos, temporalidad, el total de gasto en que debe incurrir el Estado, entre otras características relevantes. El CES tendrá un plazo de cinco días naturales posteriores a la ocurrencia del evento para emitir su informe al Ministerio de Hacienda.

Figura 1 – Flujo de acciones – Activación y coordinación ante situaciones de emergencia o desastre causados por fenómenos naturales

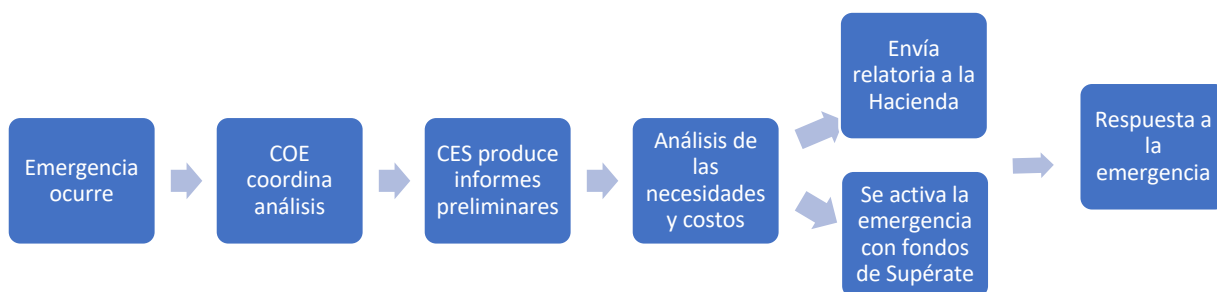


Figura 2 – Flujo de acciones – Activación y coordinación ante otros tipos de crisis⁶



⁶ Este flujo dependerá del tipo de crisis (sanitaria, económica, social) que genere la activación del bono, siendo la institución con mandato para hacer frente a la situación existente, la que coordinará el análisis.

3.3. Diseño de la respuesta

a. Tipo de Respuesta

El Bono de Emergencia plantea dos tipos de respuesta para los hogares afectados por emergencias:

- **Expansión vertical:** En este caso se agregaría otro incentivo al que ya reciben los hogares participantes del programa Supérate. Para estos, el Bono de Emergencia es suplementario al incentivo que ya reciben, no lo sustituye ni detiene los subsidios en curso que ya recibe el hogar. Sin embargo, es importante destacar que la emergencia desestima las condicionalidades de los subsidios, siendo así, los beneficiarios de Avanza y Aprende no tendrán que cumplir sus obligaciones durante la emergencia o mientras esté activo el Bono de Emergencia.
- **Expansión horizontal:** Para la implementación del Bono de Emergencia a hogares no participantes en el programa Supérate, se debe proceder a la aplicación de la FIBE para evaluar el grado de afectación y, tras sus resultados, se procederá a la selección de hogares beneficiarios y se emitirá la primera transferencia a los mismos.

b. Naturaleza / modalidad del Bono de Emergencia

El Bono de Emergencia es una transferencia **no condicionada**, es decir, no exige ninguna acción a cambio de recibir la asistencia, como por ejemplo el cumplimiento de responsabilidades relacionadas a los servicios de salud y educación por parte de las familias, las cuales se denominan corresponsabilidades.

c. Temporalidad del Bono de Emergencia

El Bono de Emergencia tiene un carácter **temporal**, indicando que se recibe por un período de tiempo, determinado por el CES que podrá ser de 1 a 6 meses.

d. Determinación del valor de transferencia

Durante las sesiones técnicas se concluyó que la determinación del monto y la duración de la ayuda van a depender de la magnitud del evento, la cantidad de población afectada y los recursos disponibles para hacer frente a la emergencia. En coordinación con el Ministerio de Hacienda, el CES determinará el monto y su alcance en la comunidad de cara a estos factores.

En las discusiones técnicas se consideró utilizar dos opciones para definir el monto de transferencia:

- a) Definición del monto basado en el Análisis de Canasta de Gastos Mínimos (*Minimum Expenditure Basket* o MEB por sus siglas en inglés). En la República Dominicana, WFP ha desarrollado un análisis de canasta de gastos mínimos, que puede consultarse en los anexos.
Ver Anexo II: Análisis de Canasta de Gastos Mínimos, adjunto como PDF a este documento.
- b) Definición del monto adoptando un valor de transferencia que cubra el 25% de la canasta básica del primer (1er) quintil, según las estimaciones del Banco Central.

En ambos casos se sugiere la actualización del valor de transferencia tomando en cuenta los cambios de contexto y la inflación.

Las ideas planteadas anteriormente sugieren valores de transferencia que permitan que los hogares reciban una asistencia humanitaria capaz de apoyarles en el proceso de recuperación post emergencia. Queda a decisión del CES determinar cuál será el mecanismo de determinación del subsidio y la duración más apropiada según el tipo de evento y los niveles de afectación.

3.4. Focalización de beneficiarios

a. Criterios de elegibilidad

El manual operativo de Supérate establece que los hogares elegibles para recibir el Bono de Emergencia son aquellos que cumplan los criterios generales de elegibilidad y priorización del Programa (*), **y adicionalmente resulten clasificados como directamente afectados por situaciones de emergencia**. En el caso de desastres, la clasificación de la afectación directa se determina a partir de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE), a cargo del SIUBEN.

(*) Criterios generales de elegibilidad

Programa Supérate

Los hogares elegibles para ingresar y ser atendidos por el Programa serán aquellos hogares y sus respectivos integrantes que cumplan los siguientes criterios:

1. Hogares censados y categorizados por el SIUBEN.
2. Jefe/Jefa de Hogar cuente con Cédula de Identidad y Registro Electoral válida, cuya validez se verifica con la Junta Central Electoral (JCE).
3. Nivel de pobreza y vulnerabilidad, de acuerdo con el ICV:
 - a) Hogares ICV1 e ICV2.
 - b) Hogares ICV3 e ICV4 previa comprobación de medios y categorización por debajo de los umbrales definidos por otros índices de focalización tales como el índice de ingreso e índice de pobreza multidimensional (IPM), entre otros.

b. Aplicación de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE)

La Ficha Básica de Emergencia es una herramienta del SIUBEN que permite la obtención de información sobre los hogares para determinar su grado de afectación, y su posterior priorización para el proceso de selección como beneficiario del Bono de Emergencia.

Es importante mencionar que no siempre se aplicará la FIBE de forma sistemática. Una vez se tenga información sobre los daños ocurridos y cantidad de familias afectadas, el CES puede decidir realizar una expansión vertical y/u horizontal. Para ambas, en principio, se aplicará la ficha FIBE para fines de priorización. Sin embargo, el CES tiene la facultad de decidir la emisión de un primer pago a hogares Supérate (expansión vertical) antes de la aplicación de la FIBE cuando el nivel de afectación de una zona geográfica así lo requiera. La FIBE se aplicará sistemáticamente para la expansión horizontal, cuando haya hogares afectados no participantes en el programa Supérate.

Etapas en caso de aplicación de la FIBE

I. Antes del desastre:

En preparación hacia la aplicación de la FIBE, SIUBEN debe identificar y capacitar encuestadores/as a nivel central de manera preparatoria, es decir, sin la confirmación de un evento que active el bono, a los fines de contar con suficiente recurso humano si ocurre un

evento de gran magnitud. Esta identificación y capacitación no se limita a esta institución; SIUBEN tiene la facultad de expandir el número de encuestadores a través de la capacitación de personal de otras instituciones tanto del sistema de protección social como de otras fuera de este.

El costo del levantamiento de la FIBE, desde la movilización del personal hasta los equipos que deben ser utilizados, debe estar contemplado en el reporte de necesidades que realiza el CES al Ministerio de Hacienda.

II. Tras el desastre:

1. Tras el paso del evento, el SIUBEN aplicará la FIBE, una vez que el SNPMM determine que se cuenta con las condiciones de seguridad para el inicio de la respuesta y ayuda a las personas afectadas. Esta ficha es recolectada a nivel del hogar, preferiblemente en el domicilio físico del hogar entrevistado, pero también pudiendo ser recolectada en albergues directamente con los hogares, si el evento es de gran magnitud y genera un amplio número de personas desplazadas.
2. Una vez recolectada la información, SIUBEN realizará un análisis y remitirá los datos a Supérate dentro de 20 días naturales, a partir de allí, iniciará el proceso de selección de los hogares a incluir como beneficiarios del Bono de Emergencia.
3. Supérate recibirá la información de los hogares directamente afectados, categorizados y no categorizados según el ICV del SIUBEN, incluyendo toda la información necesaria para que el programa entregue el Bono de Emergencia.
4. El listado de hogares elegibles para recibir la transferencia, a partir de los resultados de la FIBE, y contando con la debida aprobación del Ministerio de Hacienda, será autorizado por el CES, previo a la emisión de la transferencia monetaria.
5. En el caso de hogares no categorizados por el ICV, el SIUBEN deberá indicar el plazo previsto para realizar su categorización, de acuerdo con el procedimiento establecido para dicho efecto. Preferiblemente, este plazo no deberá exceder los 3 meses desde la ocurrencia del evento.

c. Priorización

En función de los recursos existentes, si es necesario se realizará una priorización de los hogares afectados por la emergencia que sean considerados potencialmente elegibles para el Bono de Emergencia. Para esta priorización se utilizan herramientas como el IVACC y la FIBE.

Para la priorización se tomarán en cuenta los criterios a continuación:

1. Nivel de afectación – se define en función de tres áreas de afectación, por orden decreciente de prioridad: a) vivienda, b) medios de vida y c) enseres. Conjuntamente, hay dos maneras de categorizar la afectación: alta o moderada.
2. Condiciones de vulnerabilidad - se definen los siguientes grupos como de atención prioritaria: mujeres embarazadas, personas envejecientes, personas con enfermedades crónicas, personas con discapacidad, personas que padecen enfermedades catastróficas)
3. Índice de calidad de vida (ICV)

A partir de la combinación de estos criterios, se definirán diferentes niveles de priorización.

- Primer nivel de prioridad: hogares con al menos una de las áreas con afectación alta (por orden de prioridad- vivienda, medios de vida, enseres), con miembros pertenecientes a cualquiera de los grupos de atención prioritaria, y con cualquier ICV.
 - Segundo nivel de prioridad: hogares con al menos una de las áreas con afectación moderada, con miembros pertenecientes a cualquiera de los grupos de atención prioritaria, y con cualquier ICV.
 - Tercer nivel de prioridad: hogares con al menos una de las áreas con afectación moderada, sin miembros del hogar pertenecientes a grupos de atención prioritaria, y con ICV 1 e ICV2.
 - Cuarto nivel de prioridad: hogares con al menos una de las áreas con afectación moderada, sin miembros del hogar pertenecientes a grupos de atención prioritaria, y con ICV 3 y ICV4.
-
- Primer nivel de prioridad: hogares con miembros participantes en el programa Supérate con afectación alta. Es decir, un aumento de los subsidios recibidos por la protección social a estos hogares.
 - Segundo nivel de prioridad: supone una expansión horizontal, que incluye a hogares afectados que actualmente no forman parte del Programa, sin embargo, han sido altamente y moderadamente afectados, y que adicionalmente cuentan con miembros en el hogar pertenecientes a grupos poblacionales de atención prioritaria

Nota: La priorización de hogares afectados de manera moderada, tanto participantes como no participantes de Supérate, se hace una vez que todos los altamente afectados son incluidos, y sigue la misma estrategia de priorización de los hogares con alta afectación. De manera preferible, el SIUBEN podrá desarrollar un índice que facilite la priorización de los hogares.

Cuadro 1 – Priorización de los beneficiarios del Bono de Emergencia

Priorización de los beneficiarios del Bono de Emergencia



Primer Nivel de Prioridad !		FACTOR DETERMINANTE <ul style="list-style-type: none"> Al menos una área de afectación alta 	<ul style="list-style-type: none"> Todas las personas vulnerables*** Todos los ICVs 	<ul style="list-style-type: none"> ORDEN DE LA CANTIDAD DE ÁREAS AFECTADAS**: 3, 2 y 1 	<ul style="list-style-type: none"> ORDEN DE LA PRIORIDAD DE LOS ÍTEM AFECTADOS: 1° vivienda y/o 2° medios de vida y/o 3° enseres
Segundo Nivel de Prioridad !		FACTORES DETERMINANTES <ul style="list-style-type: none"> Al menos una área de afectación moderada 	<ul style="list-style-type: none"> Todas las personas vulnerables*** Todos los ICVs 	<ul style="list-style-type: none"> ORDEN DE LA CANTIDAD DE ÁREAS AFECTADAS**: 3, 2 y 1 	<ul style="list-style-type: none"> ORDEN DE LA PRIORIDAD DE LOS ÍTEM AFECTADOS: 1° vivienda y/o 2° medios de vida y/o 3° enseres
Tercer Nivel de Prioridad !		FACTORES DETERMINANTES <ul style="list-style-type: none"> Al menos una área de afectación moderada 	<ul style="list-style-type: none"> ICV 1 e ICV 2 	<ul style="list-style-type: none"> ORDEN DE LA CANTIDAD DE ÁREAS AFECTADAS**: 3, 2 y 1 	<ul style="list-style-type: none"> ORDEN DE LA PRIORIDAD DE LOS ÍTEM AFECTADOS: 1° vivienda y/o 2° medios de vida y/o 3° enseres
Cuarto Nivel de Prioridad !		FACTORES DETERMINANTES <ul style="list-style-type: none"> Al menos una área de afectación moderada 	<ul style="list-style-type: none"> ICV 3 e ICV 4 	<ul style="list-style-type: none"> ORDEN DE LA CANTIDAD DE ÁREAS AFECTADAS**: 3, 2 y 1 	<ul style="list-style-type: none"> ORDEN DE LA PRIORIDAD DE LOS ÍTEM AFECTADOS: 1° vivienda y/o 2° medios de vida y/o 3° enseres
Ninguna !		<ul style="list-style-type: none"> Leve o ninguna área afectada 	<ul style="list-style-type: none"> Todas Todas 	NOTAS: ** Las área son: vivienda, medios de vida y enseres (gral. muebles, ropas o instrumentos que son propiedad de una persona o que se usan). *** Mujeres embarazadas, personas envejecientes, enfermos crónicos, discapacitados y personas que padecen enfermedades catastróficas.	

El proceso de focalización del bono se mantendrá flexible, teniendo en cuenta el reto de incluir toda la población considerada afectada en algún grado.

Personas de ciudadanía dominicana sin identificación y personas migrantes

Los criterios actuales de focalización de la Protección Social establecen la tenencia de nacionalidad dominicana y la cédula de identidad como requisitos para participar en los programas.

En este sentido el grupo PSA reconoce la necesidad de identificar mecanismos de asistencia humanitaria para la población indocumentada (nacional y migrante), con el fin de proporcionar una respuesta homogénea que contribuya a cubrir las necesidades de las personas afectadas, así como de reducir las tensiones comunitarias en los territorios afectados.

Se sugiere en una próxima versión de la guía técnica se aborden los criterios de participación de esta población en el Bono de Emergencia y/o su referenciación a programas de asistencia humanitaria no focalizados u otras modalidades de asistencia

d. Mecanismos de reclamación sobre el proceso de focalización

Si un hogar o una zona de hogares tienen afectaciones, pero no se activa el Bono de Emergencia o no se encuentran incluidos en el operativo de aplicación de la FIBE, deberá haber un mecanismo que posibilite la realización de reclamos para que la comunicación fluya desde las personas afectadas hacia las autoridades.

En este sentido, se sugiere que el CES pueda recibir solicitudes de aplicación de la FIBE para recibir el Bono de Emergencia por hogares afectados, dichas solicitudes serán recibidas a través de los Puntos Solidarios. En coordinación con las demás instituciones, SIUBEN tendrá que definir el cómo y cuándo dará seguimiento a estas solicitudes de información. El CES tendrá que definir su protocolo para revisar la solicitud y la información levantada por SIUBEN.

3.5. Mecanismos de Pago

La Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), como institución responsable de distribuir los subsidios, emite, controla y unifica la nómina y medios de pago; realiza la ejecución de subsidios y las transferencias; hace la acreditación para adherencia de comercios a la red de abastecimiento social (RAS), y fiscaliza contratos de entidades financieras y comercios pertenecientes a la Red de Abastecimiento Social, RAS.

Para la aplicación del Bono de Emergencia, ADESS deberá habilitar la gaveta del bono y crear los acuerdos necesarios para que el mismo pueda ser de libre disposición.

El mecanismo de pago variará en función del tipo de respuesta que se proporcione:

- **Expansión vertical con pagos suplementarios a beneficiarios del Supérate:** Las familias participantes del Programa directamente afectadas por el evento podrán recibir los recursos del Bono de Emergencia en la misma tarjeta bancaria donde reciben habitualmente los subsidios de Supérate; en el caso de pérdida del dispositivo para recibir el pago debido a la situación de emergencia, se les emitirá una nueva tarjeta o un nuevo método alternativo de pago, según sea decidido por el CES.
- **Expansión horizontal, o inclusión de nuevos beneficiarios, elegibles para el bono y que no forman parte de Supérate:** A los beneficiarios del Bono de Emergencia que no son hogares participantes de Supérate, les será entregado el Bono mediante un método de pago que podrá ser el mismo que utilizan los hogares Supérate, es decir una tarjeta, con indicativo de que se trata del Bono de Emergencia, donde se depositarán los apoyos monetarios respectivos o algún otro método de pago alternativo según disponga el CES. *Ver Anexo III: Análisis instrumentos de pago.*

a. Proceso de generación de nómina en la expansión vertical

Para el caso de los beneficiarios Tarjetahabientes (BTH), el mismo proceso de transferencia de subsidios ocurrirá como es en caso de otros Programas Sociales. Estos beneficiarios deben recibir un subsidio de valor y duración que decidirá el CES. El cuadro abajo ejemplifica el procedimiento de pagos adicionales a BTH.

Cuadro 2 – Expansión vertical en los pagos

Secuencia de Actividades de ADESS (Ficha de Procesos FP-DSUB-01)
Revisión de la nómina BTH para asegurarse que las tarjetas estén abiertas y funcionando
Generación del archivo de nómina validada
Elaboración de calendario de pago y reintegro remitiendo a la Dirección General vía la Dirección Administrativa y Financiera (DAF) para programas y entidades financieras de la nómina de acuerdo con la fecha de pago
Elaboración de comunicación formal a DIGECO solicitando la erogación de los fondos asignados al Bono
Gestión del libramiento de fondos a través de la DIGECO y envía a Contraloría General de la Republica
Envío de comunicación de carta de autorización por la Dirección General a las diferentes Entidades Financieras con los detalles de las gavetas, montos y cantidad de BTH

Envío de comunicación y archivos a Supérate, conteniendo un informe de la relación de pagos de los beneficiarios(as) de los subsidios otorgados en el Bono.
Acreditación de los fondos a las cuentas de cada beneficiario(a)-tarjetahabiente, realizada por las Entidades Financieras en un periodo no mayor a dos (2) días laborables después de la acreditación en la cuenta concentradora.
Confirmación de los depósitos con las Entidades Financieras
Elaboración de informes

El proceso de los pagos es parte central de la implementación del Bono de Emergencia. Para que ADESS pueda realizarlos con la rapidez necesaria, será necesario garantizar el recibir los insumos en tiempo hábil de acuerdo a los protocolos establecidos para este fin.

Cuadro 3 – Relaciones con otros procesos

Interrelaciones con otros Procesos		
Actividad	Proveedor/Entidad responsable	Tiempo estimado (a ser completado por Supérate y ADESS)
Envío de nómina de los beneficiarios de Supérate en la zona afectada	Supérate	
Envío de la solicitud de libramientos de fondos	DIGECOG	
Confirmación de transferencia de fondos de subsidios a cuenta concentradora BanReservas	Tesorería	
Recepción de la solicitud de Transferencia de fondos de subsidios a los beneficiarios.	Entidades financieras	
Envío del archivo de confirmación de depósito.	Entidades financieras	
Recepción del informe de reintegro	Supérate	

b. Proceso de generación de nómina en la expansión horizontal

En el caso de los beneficiarios elegibles para el Bono de Emergencia, que no son hogares participantes en el programa Supérate, ADESS deberá asignarles y repartir una nueva tarjeta. El tiempo estimado para hacer la repartición de nuevas tarjetas es de 10 a 15 días naturales. En caso de que la dimensión de la emergencia afecte la infraestructura bancaria e imposibilite dotar a los beneficiarios de tarjetas de pago, por excepción, el Programa podrá realizar la primera emisión de los apoyos monetarios en efectivo o utilizando algún otro mecanismo de pago alternativo, previa autorización por parte del CES.

Las etapas para la generación de nómina en este caso son las siguientes:

1. A partir del informe que el CES produce como reporte preliminar de afectados, antes de la recolección de la FIBE, ADESS identifica la necesidad de pedir la emisión de tarjetas y adhesivos adicionales además de las que tienen en su inventario, para un número estimado de afectados que no forman parte de ningún programa social de Supérate. Referente a la cantidad de tarjetas en *stock*, se hacen proyecciones con el banco, en estas proyecciones ADESS puede incluir cantidades que se podrían necesitar dependiendo la eventualidad. A esas tarjetas, le añaden un adhesivo que facilite la diferenciación entre el Bono de Emergencia y el resto de los subsidios del Programa Supérate. La diferencia en tarjetas es parte de la estrategia de comunicación del Bono para transmitir el mensaje que la asistencia es distinta y temporal.
2. Cuando la FIBE es analizada y Supérate produce la nómina de las personas beneficiarias del Bono que no son tarjetahabientes, ADESS prepara el calendario de repartición de tarjetas y debe habilitar nuevas cuentas o gavetas junto a las entidades financieras.
3. Una vez que la repartición termine y la nómina final de nuevos beneficiarios esté validada, los bancos deben habilitar las tarjetas y después de aproximadamente 15 días ADESS puede iniciar el procedimiento de pago que sigue el modelo de los subsidios para beneficiarios del Supérate, descrito anteriormente.

3.6. Uso de la transferencia

a. Expansión temporal de la Red de Abastecimiento Social

Tal como en el programa Supérate regular, quienes reciben el Bono de Emergencia podrán utilizarlo en toda la Red de Abastecimiento Social (RAS). La diferencia para el Bono de Emergencia es el hecho de que el beneficio es de libre disposición. Es decir, la persona beneficiaria puede comprar los productos ofertados en los establecimientos de la RAS en función de sus prioridades.

En caso de que las necesidades causadas por el evento superen la capacidad de los comercios pertenecientes a la RAS, ADESS podrá expandir la red, tomando como referencia la experiencia

de la respuesta a la COVID-19. Es decir, incorporando nuevos comercios de manera temporal para satisfacer la demanda de la población afectada en distintas áreas geográficas.

Actualmente, los requisitos para solicitar adhesión a la RAS son basados en el tipo de negocio, por ejemplo, colmados, minimercados y ferreterías. Como el Bono de Emergencia también cubre la posibilidad de eventos extremos como huracanes de gran magnitud, ADESS puede realizar acuerdos negociados con grandes cadenas de supermercados u otro tipo de comercio en función a la necesidad de acuerdo con la escala de impacto.

b. Reintegros de Fondos / Devolución de fondos no utilizados

Bajo la responsabilidad del Encargado/a de Control de Subsidios, la devolución de los fondos no utilizados, o reintegros de fondos, son realizados después de cada pago. Como el número de pagos del bono dependen de una decisión del CES, los reintegros deben llevarse a cabo después de cada pago. Cuando una tarjeta es detectada como no utilizada dentro de un mes del pago, ADESS debe entrar en contacto con el beneficiario para entender si hay algún problema.

De manera general, el Coordinador(a) de Control de Subsidios debe generar la relación de las subcuentas de los BTH con los montos a ser reintegrados, tomando como base las últimas transacciones de los beneficiarios tarjetahabientes y de los nuevos beneficiarios del Bono de Emergencia. ADESS revisa y autoriza el resultado del preliminar de reintegro generado por cada ciclo de pago, para su remisión a los Programas Sociales correspondientes. Esta remisión debe realizarse en un periodo de 10 a 21 días calendario antes a la fecha de corte para el reintegro.

3.7. Monitoreo, evaluación y aprendizaje

Para completar esta sección de la guía técnica se solicita todas instituciones incluir su plan de monitoreo y evaluación de acuerdo a sus funciones frente a la operatividad del Bono de Emergencia.

La Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Técnica del Gabinete de Política Social según el Artículo 4 del Decreto Presidencial No. 1554-04 tiene como mandato monitorear y evaluar las intervenciones sociales implementadas a través del GPS, el Trípode, las instituciones adscritas y demás socios estratégicos, contribuyendo así a la generación de evidencia para la toma de decisiones en el proceso de formulación y/o implementación de políticas públicas.

A través de la recopilación e integración de las bases de datos de las instituciones involucradas en la operatividad del proyecto Bono de Emergencia, en un módulo diseñado y desarrollado para la Protección Social Adaptativa (PSA) en el Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación (SIME), se analizarán indicadores clave respecto a:

- Eficiencia (capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos)
- Eficacia (capacidad de lograr el objetivo definido a través de las acciones llevadas a cabo)

- Calidad (propiedades del programa que permiten juzgar su valor – por ejemplo, el grado de satisfacción de las personas participantes)
- Transparencia (abrir la información que está en posesión de entidades públicas, políticas y burocráticas al escrutinio de la sociedad)

Adicionalmente, se propone una sistematización de los procesos operativos y procedimientos ejecutados para la Primera Entrega del Bono de Emergencia, la cual debe incluir también una recopilación y análisis de los resultados. Dicho análisis de resultados servirá para mapear indicadores adicionales que deban ser recolectados, así como mecanismos de control de procesos o mejoras que deban ser implementadas a raíz de lecciones aprendidas de experiencias pasadas, como el programa Quédate en Casa.

3.8. Retroalimentaciones, quejas y Reclamos

Las retroalimentaciones, quejas y reclamos se reciben a través de los distintos medios con los que cuenta el sistema de protección social:

- Página Web
- Cuentas oficiales de redes sociales
- Call Center de ADESS
- Delegaciones provinciales
- Enlaces comunitarios
- Punto Solidario
- Mecanismo *chat bot*

Para completar esta sección de la guía técnica se solicita todas instituciones incluir su plan de acción para abordar quejas y reclamos de acuerdo con sus funciones frente a la operatividad del Bono de Emergencia.

3.9. Aspectos transversales

a. Comunicación con Comunidades

La comunicación hacia la población en general y hacia las personas asistidas por este bono es de vital importancia para una operación y entrega efectiva y eficaz. Por ende, se requiere una estrategia comunicacional robusta y debidamente vinculada a la toma de decisión y la activación e implementación del bono de emergencia. La creación de una campaña de comunicación, el despliegue de la estrategia y el manejo de las herramientas aplicadas serán lideradas por la dirección de comunicación de Supérate en coordinación con el CES y el Ministerio de la Presidencia.

La comunicación contará con un abordaje de dos vías: emisión de información por las altas autoridades del Gobierno central dirigida al público en general y la comunicación específica dirigida a poblaciones afectadas que se categorizan como beneficiarias del bono.

- En el caso de la comunicación general, se toma como ejemplo previo el discurso presidencial explicando el programa de Quédate en Casa. Sirvió para informar al público en general, a los medios y otros sectores. Esta primera mitad de la comunicación es de una sola vez con el objetivo de informar sobre las características generales del programa de Bono de Emergencia. Se puede considerar anunciar el programa anualmente de esta manera en preparación para la temporada ciclónica.
- En el caso de la comunicación específica dirigida a una población afectada o presuntamente afectada, se trata de una estrategia más detallada con uso amplio de herramientas variadas según el impacto del choque, el alcance geográfico y demográfico del impacto y la cantidad de participantes en este programa. Esta segunda estrategia se implementa por etapas y la duración depende del tipo e impacto de la emergencia.

La dirección de comunicación de Supérate lidera el diseño e implementación trabajando en conjunto con el GPS, ADESS, SIUBEN y el Ministerio de la Presidencia y formará parte del CES. Los recursos financieros necesarios para poner en marcha la campaña de comunicación provendrán del componente de costos operativos contemplado en los fondos para el Bono de Emergencia solicitados al Gobierno Central.

Se contempla utilizar una gama amplia de medios de comunicación para mayor alcance y para poder enfrentar todo tipo de escala de impactos tal y como SMS, altoparlantes, puerta a puerta a través de líderes y lideresas comunitarias que sean enlaces de familia Supérate, llamadas telefónicas, imágenes y audiovisuales (para redes sociales y televisión), compañías radiales y publicaciones en el periódico. Los contenidos se actualizarán en función de las instrucciones del CES y, por lo tanto, se entiende que es una campaña fluida y flexible en su elaboración.

Después de la coordinación con el CES y las acciones para el diseño de la respuesta de acuerdo con el tipo y escala de emergencia, es de suma importancia la coordinación de la dirección de comunicaciones de Supérate con los elementos programáticos de atención al usuario como Punto Solidario, el centro de llamadas, las delegaciones e instancias a nivel regional/provincial y Enlaces de Familia Supérate, para poder asegurar información rápida y precisa sobre este bono de cara a solicitudes desde los hogares para una evaluación y para resolver reclamaciones de exclusión.

Finalmente, la comunicación con las comunidades se contemplará en el plan de monitoreo y evaluación de este programa a través de visitas domiciliarias, llamadas de seguimiento, entrevistas a nivel hogar al cierre de la respuesta y encuestas y recolección de información a través de mecanismos como *chat bots*, encuestas en línea y recopilando información en espacios

como la RAS para promover el buen uso de la asistencia, por ejemplo, para un uso nutricionalmente adecuado.

Se debe realizar una sistematización haciendo un recorrido desde el lado del beneficiario sobre su experiencia con la campaña de comunicación de la experiencia. Dicho ejercicio deberá producirse tanto durante la implementación como tras su finalización, para así poder realizar ajustes al programa en tiempo real e informar operativos a futuro, respectivamente.

b. Inclusión

La implementación del Bono de Emergencia deberá considerar en las distintas etapas, la forma óptima de incluir a los distintos colectivos que puedan resultar afectados por la emergencia. Esto es de especial importancia en grupos que pueden experimentar una vulnerabilidad exacerbada o ser excluidos de la respuesta de emergencia.

Será necesario considerar las dinámicas de poder y los factores de interseccionalidad (género, edad, discapacidad, etnicidad, estatus regulatorio, nivel educativo, etc.) que puedan afectar a los miembros de los hogares afectados, de forma que se puedan diseñar elementos dentro de la respuesta para mitigar las posibles barreras que las personas pueden enfrentar para hacer efectivo su derecho a la asistencia humanitaria.

c. Medio ambiente

Se recomienda incorporar criterios de protección medioambiental en la implementación del Bono de Emergencia, de cara a minimizar los posibles impactos del programa en el entorno, como por ejemplo trabajar con proveedores que suministren a la RAS productos con menor impacto (embalaje menos contaminante, transporte de proximidad, etc.).

4. REVISIONES

Por tratarse de una guía de un programa que atiende a emergencias, posteriores revisiones serán necesarias especialmente para abarcar a nuevos tipos de emergencia, nuevos indicadores de focalización y priorización, además de innovaciones en los pagos y cambios de presupuesto, y otros aspectos como comunicación con comunidades o mecanismos de retroalimentación. La intención es continuar ofreciendo innovaciones y mejoras en el programa y fortaleciendo el enlace con acciones anticipadas bajo un presupuesto predeterminado.

Ver Anexo IV – Informe de Sesiones Técnicas y Recomendaciones.

5. GLOSARIO

ADESS – Administradora de Subsidios Sociales
BTH - beneficiarios Tarjetahabientes
DC – Defensa Civil
CES – Comité de Emergencia de Supérate
CNE- Comisión Nacional de Emergencias
CPMR – Comités de Prevención, Mitigación y Respuesta
CTC – Centros Tecnológicos Comunitarios
CTI – Comité Técnico Interinstitucional
CEED – Comedores Económicos del Estado Dominicano
COE – Centro de Operaciones de Emergencia
DAF - Dirección Administrativa y Financiera
DIGECOG- Dirección General de Contabilidad Gubernamental
EDAN – Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
FIBE – Ficha Básica de Emergencia
GPS – Gabinete de Política Social
IVACC – Índice de Vulnerabilidad Ante Choques Climáticos
ICV – Índice de Calidad de Vida
IFI – Instituciones Financieras Internacionales
NNUU – Naciones Unidas
ONG – Organizaciones No Gubernamentales
PASP – Plan de Asistencia Social de la Presidencia
PS – Protección Social
RAS – Red de Abastecimiento Social
SIUBEN – Sistema Único de Beneficiarios
SNPMR – Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta
WFP- Programa Mundial de Alimentos

6. DEFINICIONES CLAVE

- **Emergencia:** Según el artículo 4 de la ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos, es un estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa de las condiciones normales de funcionamiento u operación de la sociedad, causada por un evento o por la inminencia de este, que requiere de una reacción inmediata del personal de mayor nivel de decisión y que genera la atención o preocupación de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.
- **Evento o suceso:** Según el artículo 4 de la ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos, es un fenómeno natural, tecnológico o provocado por el hombre, en términos de sus características, su severidad, ubicación y área de influencia. Es el registro en el tiempo y el espacio de un fenómeno que caracteriza una amenaza.
- **Desastre:** Según el artículo 4 de la ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos, es una situación o proceso social que se desencadena como resultado de la ocurrencia de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una comunidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, representadas por la pérdida de vida y salud de la población, la destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos sobre el medio ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender los afectados y restablecer la normalidad.
- **Estado de Emergencia:** Según el artículo 265 de la constitución dominicana: El Estado de Emergencia podrá declararse cuando ocurran hechos distintos a los previstos en los artículos 263 (Estado de Defensa) y 264 (Estado de Conmoción Interior), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país, o que constituyan calamidad pública.
- **Canasta de gastos mínimos:** se define como el monto que un hogar necesita para satisfacer sus necesidades esenciales, de forma regular o estacional, y su coste medio. El MEB sigue un enfoque basado en el gasto, a partir de datos detallados sobre el gasto de los hogares.
- **IVVAC:** el Índice de Vulnerabilidad Ante Choques Climáticos calcula la probabilidad de que un hogar sea vulnerable ante la ocurrencia de un fenómeno climático como huracanes, tormentas e inundaciones, dadas ciertas características socioeconómicas y geográficas del hogar.
- **ICV:** Índice de Calidad de Vida (ICV) es una medición básica de la pobreza se efectúa a partir de un enfoque multifactorial, que combina distintas características de la vivienda, el hogar y sus miembros.

7. ANEXOS

Anexo I – Línea de Acción Grupo PSA

Anexo II – Análisis de Canasta de Gastos Mínimos

Anexo III – Análisis Instrumentos de Pago

Anexo IV – Informe de Sesiones Técnicas

Anexo I: Línea de Acción del Grupo de Trabajo sobre Protección Social Adaptativa en República Dominicana en Preparación para la Temporada Ciclónica 2022

Contexto

La República Dominicana está en los países más afectados del mundo por choques climáticos extremos. Además, el país está expuesto a eventos sísmicos, crisis epidemiológicas y choques económicos. Las poblaciones en pobreza son las más vulnerables a estos fenómenos variados y sus efectos. Por su parte, República Dominicana cuenta con un esquema de protección social robusto con diferentes programas tanto de transferencias monetarias como en especie, focalizados a las poblaciones más vulnerables y en situaciones de pobreza extrema.

Considerando el aumento en cantidad e intensidad de los choques climáticos, se vuelve particularmente relevante la necesidad de contar con un sistema de protección social adaptativo que pueda dar respuesta a cualquier eventualidad y así evitar que se reviertan los logros obtenidos en reducción de la pobreza y los avances en las políticas de desarrollo social implementadas.

El Grupo de Trabajo sobre Protección Social Adaptativa

El Grupo de Trabajo sobre Protección Social Adaptativa (grupo PSA) nace como producto de una recomendación del estudio del 2017 “Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Estudio de Caso: República Dominicana” realizado por el WFP con Oxford Policy Management (OPM) el cual señalaba la necesidad, así como las potencialidades y oportunidades de preparar los esquemas de protección social para responder a emergencias.

El principal objetivo fue crear un espacio interinstitucional para desarrollar las herramientas, metodologías y mecanismos que permitiesen a la protección social prepararse y responder a emergencias en República Dominicana, e integrar los sistemas de protección social con el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta.

A través de un plan de trabajo conjunto, el grupo técnico brinda coordinación, capacitación técnica y desarrollo de metodologías en focalización, distribución, comunicación y monitoreo para programas de protección social en emergencias. Se compone de técnicos representando las instituciones gubernamentales de la protección social (GPS, ADESS, SIUBEN, SUPERATE, CEED, PASP) y técnicos de las agencias de Naciones Unidas (WFP, UNICEF, ACNUR, PNUD, BM, UNFPA, FAO, OIM).

Este grupo ha desarrollado varios mecanismos y ha elaborado productos consensuados, como herramientas consultativas y de focalización.

Línea de Acción Actualidad al 1 de junio 2022

El concepto de un Bono en Emergencia surge bajo el marco del Decreto 377-21 emitido por el presidente el 14 de junio del 2021 y fue solicitud de Supérate canalizar el desarrollo de lo mismo a través del grupo PSA. Considerando los antecedentes del grupo PSA en articulación interinstitucional y asistencia técnica, dedicaremos el espacio a esta tarea de cara a la temporada ciclónica que se nos acerca este año. De acuerdo con Supérate, ADESS y SIUBEN, incrementaremos nuestras acciones y la frecuencia de nuestros

encuentros en las siguientes semanas para poder elaborar contingencias de los programas existentes de la protección social para fortalecer la preparación antes del 1 de junio.

El grupo se reunirá semanalmente de manera presencial todos los miércoles bajo el esquema delineado en la tabla más abajo. Se definirán las prioridades básicas de una respuesta rápida en emergencia para abordar preguntas y temas como: ¿Qué tipo de choques? ¿Qué fuentes de información a considerar para informar programación? ¿Qué entidades a involucrar fuera de la red tradicional (ej. Hacienda, MEPyD)? El diseño se desarrollará basado en parámetros predefinidos como: ¿Cuándo se activará? (ej. Declaratoria de emergencia, resolución ministerial, alerta meteorológica); ¿Dónde se activará? (criterio de focalización geográfica); ¿Quién recibirá la asistencia? (ej. familias Supérate, expansión vertical-horizontal); ¿Qué monto?; ¿Con qué frecuencia?; ¿Por cuánto tiempo? Dada la cercanía de la temporada ciclónica, este primer diseño se enfocará en huracanes, tormentas e inundaciones.

Se abordará distintos elementos de implementación, principalmente la aplicación de la FIBE y el proceso de los pagos, el método de monitoreo y evolución durante y después de emergencia. Como parte esencial del diseño, el grupo definirá los roles de las instituciones durante cada paso de la respuesta así fortaleciendo la articulación interinstitucional.

A la vez que este esquema de línea de acción del grupo sea flexible a posibles cambios, la participación debe ser continua y consistente por cada institución y agencia para asegurar la mayor coordinación posible. El grupo PSA sigue siendo un espacio abierto para participación e incluso para apalancar sinergias.

Borrador Esquema

		Fase en diseño	Hora	Temas a tratar	Moderador
mar	23	Prioridades básicas	14:30-16:30	Principios que guiarán el programa	WFP
	30	Parámetros de diseño	Día completo	¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Quién? ¿Cuánto? ¿Frecuencia? ¿Duración? Presentación del cálculo de la canasta básica - MEB	WFP
abr	06	Implementación	Día completo	Revisión y adecuación FIBE	SIUBEN
	13			Semana Santa	
	20	Implementación	08:30-13:00	Proceso de pagos	ADESS
	27	Implementación	Día completo	Vinculación financiera y manejo de comercios	ADESS
may	04	Implementación	13:00-16:30	Programación: Procesos existentes y cómo adaptarlos	SUPERATE
	10 mar	Implementación	Día completo	Comunicación con el beneficiario, Repaso de insumos, Análisis de brechas y cómo cubrirlas	grupál
	18	Implementación	13:00-16:30	Monitoreo y Evaluación	SUPERATE
	25	SOPs	Día completo	SOPs existentes y cómo actualizarlos, definición de pasos y roles	grupál

Anexo II – Análisis de la Canasta de Gastos Mínimos (MEB)

Ver documento PDF en anexo

Anexo III – Análisis Instrumentos de Pago

1. Tarjeta de débito con posibilidad de retiro con PIN

Para hacer expansión horizontal, sirve para tener acceso a la asistencia (2da fase), con PIN y cuenta asociada

Ventajas	Contras
<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia - Autonomía Auto gestión de su respuesta - Varias transacciones tanto en cuenta a pago como a consumo en comercio o retiro - Si es con cuenta bancaria de la persona, Se puede reactivar, si está vinculada a cuenta ej. Supérate Mujer con lineamiento específicos - O cuenta de una institución a nombre de la persona - Si no, si es restringido a ayuda, se reactiva de otra forma - Resiliencia para las personas luego de la emergencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Exposición a la delincuencia; Atraco - Perdida del plástico - Costo de emisión de emisión del plástico - Impacto ambiental - Configuración del PIN - Quitar la modalidad del monto mínimo en la cuenta o tener el mínimo bloqueado - Riesgo de estigmatización e identificación de programa social
Desafío	Oportunidad
<ul style="list-style-type: none"> - Tiempo de emisión y entrega de la tarjeta puede retrasar la respuesta - Costo del plástico - Capacidad del banco a poder abrir las cuentas - Gestionar con tiempo las aperturas de las cuentas, tener una persona exclusiva para eso - Tener habilitado la opción de retiro también, estandarizar con adenda con el banco y tener igualdad de condición y añadir gaveta de BE y tener subagentes - Dificultad de acceso en localidades remotas 	<ul style="list-style-type: none"> - Bancarización de las personas con mayor vulnerabilidad - Difundir las posibilidades de retirar mediante subagentes en localidades donde no hay cajero - Dinamizar la economía - Ampliar cobertura de abastecimiento social - Identificar más personas - Ampliar los programas - Localización - Tomar lecciones aprendidas de supérate Mujer

2. Gift Card (ej. previo bono Navidad 2020)

Bono efectivo temporal con balance no vinculado, sin cuenta asociada y plástico duradero

Ventajas	Contras
<ul style="list-style-type: none"> - Bajo costo de emisión ej. Tarjeta de metro - Plástico bio degradable, no deja huella ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> - Control en la distribución - Transparencia en la distribución que sea segura y llegue a quien entra en criterios

<ul style="list-style-type: none"> - Material reusable al menos 3 a 6 meses - Fácil uso - Fácil designación activación por llamada con cedula, simplifica no implicación creación de cuenta - Permite uso de retiro - Retiro se puede hacer en la caja de banco, subagente - Fácil reconciliación, con firma - Libre disposición - Sería un segundo plástico flexible se registra facilitando la transparencia - Se pueden pre imprimir, se pueden pre posicionar en ADESS - 	<ul style="list-style-type: none"> - No permite giro en cajero no tiene PIN - Riesgo de estigmatización e identificación de programa social
Desafío	Oportunidad
<ul style="list-style-type: none"> - Criterios de focalización – expansión - Asegurar a quien se le entrega y QUIEN entrega <p>Ej. Ventana única en terreno o equipo en terreno que valida entrega y activación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cobertura porque en terreno lo puntos solidarios no son amplios, son regionales y no hay presencia en todas las provincias 	<ul style="list-style-type: none"> - Permite incluir personas de forma horizontal y o vertical - Puede estar listas sin monto y activar

Investigar: Ver tarjetas prepagas vinculadas a MasterCard, se puede usar en cajero, se activa por teléfono

3. Transacciones sin tarjeta (ej. previo Pin Pesos BHD)

Ventajas	Contras
<ul style="list-style-type: none"> - Múltiples transacciones - Alta cobertura - Seguridad OTP - Dignidad de usuario - Trazabilidad de la información - Muy bajo costo - Un solo uso el código 	<ul style="list-style-type: none"> - Hay municipalidad donde hay cajero de BHD - Limitante para reconciliación - Vulnerabilidad tecnológica con el teléfono - Solo el cajero BHD por el momento - Validar quien hace la transacción - Vulnerabilidad al hackeo -
Desafío	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> - Concientizar al usuario sobre privacidad de su teléfono o de la info. que recibe 	<ul style="list-style-type: none"> - En curso ampliar Red - Desarrollar un giro caja

4. Cash in Hand

Ventajas	Contras
-----------------	----------------

<ul style="list-style-type: none"> - No requiere costo de plástico - No se puede perder - No tiene impacto ambiental - Accesible a todo el mundo con o sin cedula - Aplica para todos los escenarios, aunque se cae el sistema financiero y medios de comunicaciones - Se puede usar en cualquier sitio formal o informal - No hay costo de transacción, solo logística - No hay que modificar acuerdos - Facilidad de uso por parte de los beneficiarios - Mayor libre disposición - El banco puede asegurar a distribución con su sistema de seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Propenso a robo - Necesidad de seguir hasta la entrega, control y trazabilidad del proceso - No se puede saber cómo se ha usado, no se puede trazar - No es apto para entregas sucesivas
Desafío	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> - Tema cultural, transparencia no se trabaja - Entrega de dinero no se ve bien - Canales de transparencia - Capital humano confiable - Fortalecer la seguridad de las personas que hacen las entregas - Seguridad de canalización, distribución masiva con banco o militares o investigar 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo al comercio local - Diversificación de uso del dinero - Fortalecer el entendimiento - Utilización de los mecanismos - Se pueden usar huellas - Hacer alianzas con líderes locales para asegurar protección - Comunicar bien sobre el porqué CASH

5. Cedula QR Code con contraseña única

Ventajas	Contras
<ul style="list-style-type: none"> - Ágil para eventos MASIVOS - Poco costoso para eventos de MICRO desastres o muy localizados - Pocos costes operativos - No hay duplicidad - Recargable - 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponer de un lector QR - Puede haber acumulación de cedula con 1 persona - Si la cedula está en mal estado no se puede leer la información - Se necesita al menos 2 modos de verificación QR y contraseña - Necesidad de una segunda persona de contacto como “plan B” - Se puede perder el plástico - Riesgo el momento de recibir dinero - ADESS recomienda su uso asegurando mayor seguridad - Como operativizar el envío del SMS con código

	<ul style="list-style-type: none"> - Cédulas de no afectados, para personas que viven en el extranjero pueden tener los criterios pero han emigrado -
Desafío	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la seguridad - Inter operatividad ej. Personas fallecidas, verificación administrativa - Comunicar con mejor con las personas que benefician del bono 1. Que tiene el bono o sea que es beneficiario 2. Como retirarlo 3. Uso y modalidad - Ampliar el sistema de pago, la RAS 	<ul style="list-style-type: none"> - No hay que hacer licitación - Impulsar digitalización de pagos - Sirve de piloto para transferencia de libre disposición - No hay que emitir plástico - No hay costos adicionales - Tenemos experiencias previas y podemos sacar buenas practicas

Anexo IV – Informe de Sesiones Técnicas

Las sesiones técnicas para brindar el apoyo necesario para esta solicitud de asistencia técnica fueron programadas bajo el marco del Grupo de Trabajo sobre Protección Social Adaptativa (grupo PSA) que cuenta con la participación activa y la buena voluntad de técnicos/as de la protección social dominicana y otras instituciones (MEPyD), la cooperación internacional, y las ONG. El espacio permitió una discusión abierta, intercambio fluido, y consensuar varios elementos del proceso de elaboración. Sirvió para activar el grupo PSA de manera presencial de nuevo, modalidad que no se había vivido desde antes de marzo 2020, y dio paso a continuar un proceso del grupo en curso desde 2018 – equipando la protección social dominicana para responder en emergencias.

El primer paso fue definir prioridades básicas para la elaboración del producto solicitado. Durante la definición de estas prioridades básicas, se trabajaron cuatro principios reflexionando en los siguientes conceptos:

1. ¿Cómo se define una emergencia para fines de la activación del Bono?
2. ¿Qué tipos de emergencia abordará el Bono de inmediato (temporada ciclónica 2022)?
3. ¿Qué fuentes de datos se consideran para elaborar y operativizar el programa Bono de Emergencia?
4. ¿Quiénes son los actores clave y consultativos para la ejecución del Bono de Emergencia?

Una vez definido esas prioridades básicas, el grupo PSA intentó delinear parámetros para el Bono de Emergencia pensando en los siguientes elementos y sus preguntas motivadores, que se suman a definir el *cómo* del proceso de operativizar un bono de emergencia:

1. Cuando:

- a. ¿Cuándo se declara una emergencia?
- b. ¿Qué dispara la activación del bono?
- c. ¿Cómo se coordina con niveles de alertas emitidos por el SNPMPR?
- d. ¿A cuántos días de la emergencia se espera que PS responda?

2. Dónde:

- a. ¿En zonas con declaratoria de emergencia? (se necesitaría declaratoria o alerta amarilla/roja es suficiente?)
- b. ¿En zonas determinadas por Supérate u otras autoridades?
- c. ¿Zonas con mayores niveles de afectación registrada?
- d. ¿Respuesta se coordina a qué nivel geográfico (provincial, municipal, distrital, barrio)?

3. Quién:

- a. ¿Será para todos los participantes de Supérate que viven en las zonas afectadas? (expansión vertical)
- b. ¿Todos los que son vulnerables de acuerdo al SIUBEN y que viven en las zonas afectadas? (expansión vertical y horizontal)
- c. ¿Aquellos identificados como afectados por medio de la FIBE?
- d. ¿Una combinación de estas diferentes opciones?

4. Cuánto:

- a. ¿Cuál será el monto?
- b. ¿Cómo se calculará y actualizará?
- c. ¿Estará ajustado de acuerdo a la cantidad de miembros del hogar?

5. Frecuencia:

- a. ¿Con qué frecuencia se realizará transferencia? (quincenal, mensual, bimensual, etc.)
- b. ¿Es posible transferir mensualmente? (operativamente, abastecimiento)

6. Duración:

- a. ¿Conviene dejarlo abierto y definirlo de acuerdo a la emergencia?
- b. ¿Debemos partir de experiencias internacionales?
- c. ¿Debe pensarse en una transferencia única, o transferencias de entre 3 y 6 meses?

d. ¿Como vincula a la escala de la crisis, presupuesto disponible y momento del año?

Dado el tiempo limitado para elaborar un borrador de cara a la temporada ciclónica actual, se decidió incorporar elementos y procesos para operativizar el Bono de Emergencia que ya existen y así garantizar su implementación en caso de ser necesario este año. En este sentido se acordó limitar los tipos de emergencia, los instrumentos de pago y los procedimientos de expandir la RAS. No obstante, el grupo socializó en todas las sesiones técnicas posibles sugerencias y soluciones para expandir la capacidad de respuesta del bono de emergencia para incluir instrumentos innovadores de pago, posibilidad de abordar varios tipos de emergencia y poder considerar nuevas oportunidades de surtir las necesidades que pueda tener la población afectada según el tipo de emergencia.

Luego de establecer los parámetros, el grupo PSA exploró las fases de implementación, tales como el levantamiento de información y herramientas relacionadas, la focalización y priorización de personas beneficiarias, el proceso de generación de nómina, posibles instrumentos de pago en caso de una expansión horizontal, la expansión de la RAS en caso de gran choque, monitoreo y evaluación y comunicación con comunidades entre otros pasos del proceso de un programa de transferencia monetaria como respuesta ante emergencia.

La Guía Técnica del Bono de Emergencia recopila el trabajo de las sesiones técnicas del grupo PSA y pauta toda una hoja de ruta para el grupo seguir trabajando en seguir fortaleciendo las capacidades nacionales para ofrecer una respuesta humanitaria eficiente, inclusiva y que sienta las bases para la recuperación temprana de los hogares.