



Center for
Latin America

REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA POS-COVID-19 EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

por Mónica Melo, Annabelle Liz,
Luis Eduardo Aquino, Diego García,
Marielle Guerrero, y Giselle Fernández,
Instituto OMG

INSTITUTO
OMG



Contenido

1. Panorama general del covid-19 en la República Dominicana.....	5
2. Respuesta de los sectores o áreas estratégicas al covid-19 y medidas económicas del gobierno.....	7
Medidas en el sector monetario y financiero	7
Medidas relativas a la materia fiscal	8
Políticas sociales.....	8
Insuficiencias estructurales.....	9
3. Oportunidades de políticas públicas para la reactivación económica pos-covid-19.....	11
1) Digitalización y Gobierno Electrónico	11
2) Transformación en la gestión del sistema de salud.....	13
3) Recolección y publicación de datos para diseñar políticas públicas adecuadas	14
4) Ley de teletrabajo	14
5) Fortalecimiento y liquidez del ahorro previsional voluntario	15
6) Implementación de la Ley de Garantías Mobiliarias N° 45-20.....	16
7) Sistema impositivo.....	17
8) Alianzas Público-Privadas para atender sectores estratégicos	18
Conclusiones.....	18

INTRODUCCIÓN

En los últimos 25 años la economía dominicana ha crecido de manera sistemática a un promedio anual superior al 5%. A raíz de la pandemia covid-19 causada por el virus Sars-Cov-2 («covid-19») se produjo un cambio radical en la actividad económica, no solamente en la República Dominicana («RD»), sino en todos los países del mundo. La paralización de la actividad económica como consecuencia de las medidas tomadas para contener la propagación del covid-19 condujo a un decrecimiento de la economía que alcanzó su punto más pronunciado en el mes de abril de 2020 con una contracción de la actividad económica de un 29,8%.¹

Las autoridades locales adoptaron múltiples medidas excepcionales para combatir los efectos de la crisis ocasionada por covid-19 en la economía, algunas de las cuales serán descritas más adelante. La emergencia sanitaria se está controlando de manera gradual, como es evidenciado por el indicador mensual de la actividad económica (IMAE), que refleja una reducción del ritmo de decrecimiento que se experimentó a raíz de la pandemia en octubre (-4,3%), noviembre, (-3,4%) y diciembre (-1,0%).²

Las expectativas son que la economía dominicana se va a reactivar y va a crecer entre un 5% y un 6% en el 2021, siendo la RD uno de los países de la región que más rápido

se recupera.³ Sin embargo, la pandemia ha dejado aprendizajes sobre las insuficiencias estructurales que afectan algunos sectores y actividades económicas que han tenido dificultad en responder al covid-19 y que podrían experimentar dificultades similares en cualquier situación de estrés en el futuro.

Se considera importante atender estas insuficiencias para procurar una mejor respuesta del país a situaciones de emergencia en el futuro. Para evaluar las insuficiencias estructurales que se han puesto en relieve a raíz del covid-19, se han identificado 21 áreas estratégicas que inciden en la actividad económica para analizar si ameritan ser atendidas para que el país se encuentre mejor preparado. Cada área estratégica fue evaluada por un equipo de trabajo especializado.

Los hallazgos permitieron otorgar una calificación a cada área estratégica.⁴ A partir de la calificación asignada, las áreas estratégicas se clasificaron en colores rojo, amarillo y verde simulando los colores del semáforo. Las áreas de color rojo son las que mayor atención demandan y las de color verde las que mejor preparadas están para responder a una situación de emergencia.

A la luz del panorama actual, en el IOMG como centro de pensamiento, con ánimo de contribuir a la discusión de medidas

1 Banco Central de la República Dominicana, «Resultados preliminares de la economía dominicana, enero-diciembre 2020»

2 Banco Central de la República Dominicana, «Resultados preliminares de la economía dominicana, enero-diciembre 2020»

3 The Economist Intelligence Unit, «Economic activity picks up towards end-2020», disponible en: http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=410781224&Country=Dominican+Republic&topic=Economy&_7#

4 La calificación se obtuvo a través de una matriz de ponderación de factores que permite evaluar cada área estratégica atendiendo a los criterios de continuidad, adaptabilidad, pérdidas económicas, gobierno y autogestión del sector privado

que sirvan para contrarrestar los efectos negativos del covid-19 sobre la economía dominicana, se consideran relevantes las siguientes preguntas:

¿Existen medidas complementarias que podrían tomarse para impulsar la economía dándole mayor tracción al rebote económico pos-covid-19?

¿Qué políticas públicas permitirían que la República Dominicana se encuentre preparada para cualquier otra situación de emergencia en el futuro?

Para responder a estas interrogantes, el reporte contiene tres secciones: La primera sección resume el panorama general del covid-19 en el país (1). La segunda sección identifica las áreas en las cuales el país estaba mejor y peor, así como las medidas económicas de respuesta del Estado (2). La tercera sección describe cuáles son algunas de las principales oportunidades de políticas públicas que podrían contribuir a la reactivación de la economía dominicana (3), independientemente del color obtenido por su área en el análisis.

1. PANORAMA GENERAL DEL COVID-19 EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El primer caso por coronavirus en RD se confirmó el 1ero de marzo de 2020. El 17 de marzo de 2020, el expresidente Danilo Medina declaró al país en estado de emergencia mediante el Decreto N° 134-20 y anunció una serie de medidas para detener el contagio del virus. Se declaró el cierre de las fronteras (terrestre, aérea y marítima), salvo

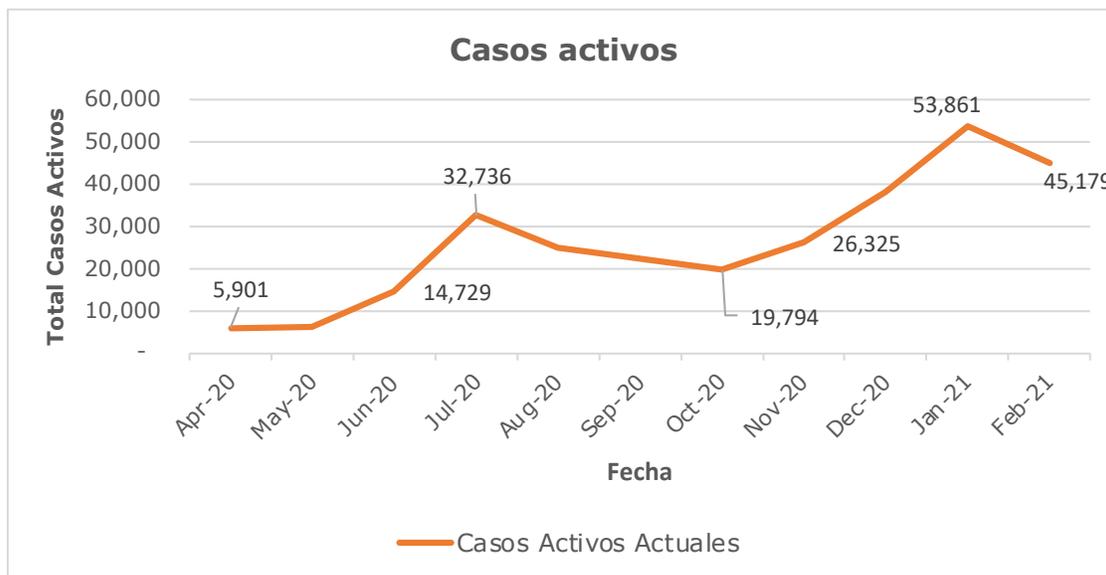
recepción de carga y vuelos ferry durante 15 días y se suspendieron temporalmente todas las actividades comerciales consideradas no esenciales.⁵

En adición al estado de emergencia, desde el mes de marzo del año 2020 el gobierno ha promovido el aislamiento y distanciamiento social y ha impuesto mediante decreto toques de queda sucesivos limitando el derecho al tránsito de personas en horarios determinados de la tarde, noche y madrugada, con el objetivo de evitar la propagación masiva del covid-19.

Se migró todo el sistema educativo hacia clases a distancia a través de plataformas diversas. El gobierno fomentó y reguló formalmente el teletrabajo, ordenando a los trabajadores públicos y privados trabajar de manera remota siempre que sus labores lo permitiesen. El estado de emergencia se siguió prorrogando de manera consecutiva, aún después del cambio de gobierno ocurrido el mes de agosto de 2020, pero fue implementada una desescalada para la apertura paulatina del comercio y las diversas actividades económicas, con protocolos de distanciamiento e higiene.

⁵ Las actividades comerciales consideradas esenciales al momento de la adopción de esta medida fueron los supermercados, colmados, estaciones de combustible y farmacias.

Según se aprecia en la gráfica, desde marzo 2020 a marzo 2021, los dos picos de contagios se dieron luego de las elecciones celebradas en julio 2020 y luego del asueto navideño, en enero 2021. Actualmente los contagios por covid-19 están decreciendo.



Según los datos del Boletín N° 721 emitido por la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud Pública, al 9 de marzo del 2022 se han reportado un total de 576.301 casos de covid-19 en el país, 4.374 muertes y 389 casos activos. La positividad de las últimas cuatro semanas es de 2,98% y la ocupación hospitalaria es de un 5% en las camas destinadas a pacientes con covid-19 y de un 5% en Unidades de Cuidados Intensivos.⁶

Se destaca que el 25 de febrero de 2021 se inició la implementación del Plan Nacional de Vacunación «Vacúnate RD», ideado en tres fases que, al igual que en otros países, prioriza la vulnerabilidad de los ciudadanos por edad y morbilidad, con el objetivo de aplicar unas 7,8 millones de vacunas a personas mayores de 18 años.

El Plan Nacional de Vacunación constó de 3 fases: La Fase I constaba de cuatro etapas, la Fase IA, en la que se vacunó al personal de Salud de todas las edades de primera línea. En la Fase IB, el resto del personal de Salud de todas las edades. En la Fase IC, los adultos mayores de 60 años con morbilidades, priorizando aquellos en asilos de ancianos. Fase ID fueron vacunados los adultos mayores de 60 años, incluida la población militar (FFAA).

⁶ Ministerio de Salud Pública, Dirección de Epidemiología, Boletín #370 «Situación en la República Dominicana COVID-19», Disponible en: <https://coronavirusrd.gob.do/wp-content/uploads/2021/03/Bolet%C3%ADn-especial-370-COVID-19.pdf>

En la Fase II del Plan, se inmunizó la población dominicana con edades comprendidas entre 50 y 59 años con morbilidades y en la Fase IIB, el resto de esta población.

Para la tercera Fase de inmunización se incluyó a la población dominicana de entre 18 y 49 años de edad, la Fase A para personas con morbilidades y en la Fase B el resto de esta población.

Posteriormente, el 8 de noviembre del 2021 el Ministerio de Salud Pública anunció la vacunación en niños entre 5-11 años de edad.

Las estadísticas del Plan Nacional de Vacunación al 14 de mayo 2022, es la siguiente: 7.212.300 dominicanos han recibido su primera dosis de la vacuna; 5.970.287 han recibido la segunda dosis; 2.333.688 han recibido la dosis de refuerzo.⁷

2. RESPUESTA DE LOS SECTORES O ÁREAS ESTRATÉGICAS AL COVID-19 Y MEDIDAS ECONÓMICAS DEL GOBIERNO

MEDIDAS EN EL SECTOR MONETARIO Y FINANCIERO

A partir del 17 de marzo del año 2020 la Junta Monetaria se declaró en sesión permanente para garantizar estabilidad económica y provisión de liquidez para las empresas del país, y ha tomado diversas medidas para mitigar el efecto económico de la pandemia, algunas de las cuales reseñamos a continuación.

⁷ www.vacunate.gob.do

Se redujo (i) la Tasa de Política Monetaria (TPM), (ii) la tasa de interés de los Repos a un día, y (iii) la tasa de interés de depósitos remunerados de corto plazo en el Banco Central; para estimular el sistema financiero. Con el mismo objetivo de estimular la economía, el Banco Central también inyectó al mercado financiero más de US\$500 millones durante marzo del año 2020.

También se flexibilizaron los requisitos de cobertura del encaje legal en moneda nacional de las entidades financieras permitiendo a estas otorgar préstamos con tasas de interés no mayores a 8,0% anual.

Se habilitó la ventanilla de provisión de liquidez a entidades financieras a través del mecanismo de Repos hasta 90 días por un monto hasta RD\$30 mil millones (equivalente a USD 525.486). Además, se ordenó a las entidades financieras a congelar las calificaciones y provisiones de los deudores al nivel en que se encuentran al momento de la adopción de esta medida. Así mismo las reestructuraciones de créditos que se realicen a préstamos vencidos durante este período no afectarán la calidad crediticia de los usuarios. También se otorgó una extensión por 90 días al plazo otorgado al deudor para la actualización de garantías correspondientes a las tasaciones.

Por otra parte, la autoridad fiscal aprobó facilidades de regularización para los contribuyentes con pagos atrasados, sin cobro de penalidades.

Como soporte a las micro y pequeñas empresas («MPYMES»), en mayo del año 2020 se creó un Fondo de Garantías y Financiamiento, el cual garantizará recursos para las MPYMES a tasas de interés bajas, contará

con el apoyo técnico de organismos multilaterales, permitirá avalar una cartera de hasta RD\$ 125.100 millones de pesos (equivalente a USD 2.191.276), compuesta por préstamos actualmente vigentes y préstamos nuevos dirigidos a las pequeñas y microempresas.

Estas medidas de estímulo se implementaron durante los últimos 9 meses de 2020 e inicios de 2021. En agosto del 2021, el BCRD inició un programa gradual para la normalización de la política monetaria que incluía terminar las medidas de estímulo que habían sido implementadas. Este programa incluye el retorno gradual de los recursos otorgados por las facilidades descritas anteriormente, de los cuales al cierre de diciembre de 2021 el BCRD había recuperado el 28% del total prestado. En ese mismo orden, para combatir la inflación generada en parte por los efectos del covid-19 y las medidas de provisión de liquidez adoptadas para combatirlos, el BCRD también emprendió un aumento de tasas de interés a través del aumento de la Tasa Política Monetaria («TPM») para acercarla a los niveles existentes antes de la pandemia (en torno al 4,50%).⁸

MEDIDAS RELATIVAS A LA MATERIA FISCAL

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) suspendió temporalmente la aplicación de la tasa a los Acuerdos de Precios por Anticipado (APA) para el sector hotelero, y se segmentó en cuatro pagos la liquidación del impuesto anual sobre la renta que deben efectuar en el mes de abril todas las empresas que cierran ejercicio en diciembre. También se implementaron facilidades para flexibilizar

el pago de los compromisos de anticipos de todo el sector productivo, en tres cuotas inmediatamente luego de la declaratoria del estado de emergencia.

En el mes de marzo del año 2020, la DGII aprobó prórrogas para el cumplimiento del Impuesto Sobre la Renta de personas físicas (IR-1) y contribuyentes acogidos al Régimen Simplificado de Tributación (RST), correspondiente al período fiscal 2019, y se prorrogó el plazo para la presentación de diversas declaraciones juradas y pagos de impuestos tanto para negocios como para personas físicas.

POLÍTICAS SOCIALES

Respecto a las políticas sociales, el 25 de marzo del año 2020 se creó el fondo de Asistencia Solidaria a Empleados (FASE) y el gobierno asumió el pago parcial de la nómina a empleados de sectores productivos y MIPYMES para garantizar el empleo. Los trabajadores con salarios inferiores a RD\$ 5.000 mensuales (equivalente a USD 88) reciben una transferencia mínima de ese mismo monto, que es asumida en un 100% por el gobierno. En ese sentido, los trabajadores con salarios superiores a los RD\$ 5.000 mensuales (equivalente a USD 88), reciben un aporte mensual cubierto en un 70% por el gobierno (con un tope de RD\$ 8.500 equivalente a USD 149) y un 30% por el empleador.

También fue creado el programa «Quédate en Casa», dirigido a aliviar las consecuencias socioeconómicas causadas por el covid-19. Consiste en una transferencia monetaria (RD\$ 5.000 por dos meses equivalente a USD 88) a 1.500.000 hogares dominicanos

⁸ <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-diciembre-2021>

más vulnerables, según el SIUBEN (Sistema Único de Beneficiarios).⁹

El 17 de mayo del año 2020, se anunció la creación del programa «Pa’ Ti», dirigido a los trabajadores que se ganan el sustento de sus familias en negocios independientes y que no pudieron trabajar por las medidas de distanciamiento social impuestas por la pandemia. Se les facilitó una transferencia transitoria mensual de 5.000 pesos a sus cuentas bancarias. Para ubicar a los beneficiarios, el Gobierno identificó una base de datos de personas con esta condición y que tienen préstamos con el sistema financiero formal.

Los referidos programas se mantuvieron vigentes hasta el 30 de abril del 2021 (aproximadamente durante un año), cuando el estado de emergencia limitaba la actividad económica por las restricciones de movilidad que se aplicaron para controlar la enfermedad.

INSUFICIENCIAS ESTRUCTURALES

En el cuadro a continuación se resumen las 21 áreas estratégicas que inciden en la actividad económica para analizar si ameritan ser atendidas para que el país se encuentre mejor preparado para el futuro, en función de lo preparadas o no que estaban para responder a una situación de estrés estructural provocado por el covid-19. Cada área estratégica recibió una calificación¹⁰ que per-

9 COVID-19: Resumen de las principales medidas, acciones y políticas implementadas por los Estados miembros del SELA en <http://www.sela.org/media/3219723/covid-19-resumen-de-las-principales-medidas-estados-miembros-sela.pdf>

10 La calificación se obtuvo a través de una matriz de ponderación de factores que permite evaluar cada área estratégica atendiendo a los criterios de conti-

mitió clasificarla en colores rojo, amarillo y verde simulando los colores del semáforo. Las áreas de color rojo son las que mayor atención demandan por presentar importantes insuficiencias estructurales,¹¹ las de color amarillo son las que presentan ciertas insuficiencias y las de color verde las que mejor preparadas están para responder a una situación de emergencia.

nidad, adaptabilidad, pérdidas económicas, gobierno y autogestión del sector privado

11 Para más información sobre los problemas estructurales que se evidenciaron en la región del Caribe a raíz del covid-19 y las propuestas de reforma para superarlas, ver publicación «The Shridath Ramphal Centre, Policy Document, October 2020», disponible en: https://shridathramphalcentre.com/wp-content/uploads/2020/10/SRC-COVID-19-Policy-Document-October-2020_FINAL.pdf

Clasificación	Puntuación	Áreas estratégicas
 <p>El sector o área estratégica paralizó por efecto del covid-19, pudo haber sufrido pérdidas económicas significativas, deterioro en la capacidad productiva y/o en los servicios. Tanto el sector público como privado han ofrecido una limitada respuesta en términos de medidas de adaptación sumado a una posible dificultad de autogestión del sector privado</p>	0-59	<ul style="list-style-type: none"> ● Turismo y bienes raíces ● Educación ● Relaciones internacionales, diplomacia y repatriación de nacionales ● Sistema judicial y resolución de conflictos ● Defensa civil, Policía y Fuerzas Armadas ● Hacienda, Tributario, Presupuesto y Endeudamiento Público
 <p>El sector o área estratégica sufrió una ralentización importante, los servicios se prestaron de manera intermitente, sufrió pérdidas económicas trascendentales y desaceleración de la capacidad productiva. Tanto el sector público como privado han respondido con ciertas medidas de adaptación o autogestión.</p>	60-84	<ul style="list-style-type: none"> ● Salud y sistema sanitario ● Energía y TMT ● Aeropuertos, puertos y fronteras ● Movilidad ● Educación superior ● Relaciones laborales ● Desinformación ● Digitalización y gobierno electrónico ● Constitución, Derechos fundamentales y sistema electoral ● Innovación y Propiedad Intelectual ● Agrupaciones, Industria, Comercio y MIPYMES
 <p>El sector o área estratégica pudo haber continuado operando a pesar de la pandemia, aunque no de manera óptima. Pudo no haber sufrido pérdidas económicas y aprendió relativamente rápido a adaptarse a las nuevas circunstancias, ya sea por autogestión o por aplicación de las medidas tomadas por el gobierno.</p>	85-100	<ul style="list-style-type: none"> ● Contribución social sostenible ● Monetario y Financiero, Seguro, Bancario y Valores ● Contribución social sostenible ● Normas contables ● Sistema previsional

3. OPORTUNIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA POS-COVID-19

A continuación, proponemos una serie de políticas públicas que sugerimos podrían contribuir sustancialmente al fortalecimiento y el aceleramiento de la reactivación de la economía de la República Dominicana. Algunas de las políticas recomendadas sería en sectores que han sido nominados con color verde o amarillo en el semáforo presentado en la sección anterior, sin embargo, no obstante, el comportamiento del sector correspondiente, en la situación actual su implementación serviría de catalizador del repunte económico.

1) DIGITALIZACIÓN Y GOBIERNO ELECTRÓNICO:

La pandemia ha resaltado la importancia del gobierno electrónico, pues se convierte en la solución para continuar ofreciendo los servicios gubernamentales en línea agilizando los mismos sin requerir presencia física. En el país estos esfuerzos se han realizado en el pasado a través de la plataforma República Digital,¹² y recientemente se dictó el Decreto Núm. 149-21 que establece el Plan General para la Reforma y Modernización de la Administración Pública, siendo uno de sus pilares la transformación digital e innovación a los fines de incrementar los niveles de

12 Programa creado mediante el Decreto Núm. 258-16, como el conjunto de políticas y acciones que promueven la inclusión de las tecnologías de la información y comunicación en los procesos productivos, educativos, gubernamentales y de servicios a los ciudadanos

eficiencia de la gestión pública mediante el uso de tecnologías digitales.

El gobierno actual dictó el Decreto Núm. 527-21 donde se lanzó la Agenda Digital 2030 y posteriormente se puso en marcha su Plan de Acción 2021-2024. La Agenda Digital constituye la estrategia nacional de transformación digital a corto, mediano y largo plazo. La Agenda Digital está compuesta por siete componentes,¹³ uno de los cuales es Gobierno Digital.

El objetivo general que se procura en el componente de Gobierno Digital es lograr la eficiencia y transparencia de la Administración Pública mediante el uso y adopción de las tecnologías digitales, acercando cada vez más el Estado a la ciudadanía para mejorar su calidad de vida.

De ese objetivo general se desprenden tres objetivos específicos:

- i) Transformación digital del Estado desde los diferentes ámbitos de gestión: ampliar los servicios públicos presenciales y digitales; acceso a la información pública con iniciativas de gobierno abierto y transparencia gubernamental; uso de las tecnologías digitales en la gestión financiera y administrativa; agilización de bienes y servicios digitales en el sector público; fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo e implementación del gobierno digital; etc.

13 Los componentes de la Agenda Digital 2030 son: 1) Gobernanza y Marco Normativo; 2) Conectividad y Acceso; 3) Gobierno digital; 4) Educación y capacidades digitales; 4) Economía digital; 5) Ciberseguridad (eje transversal); 6) Innovación tecnológica (eje transversal)

ii) Fortalecimiento del diseño e implementación de políticas públicas sectoriales a través del uso y adopción de tecnologías digitales: empleo de las tecnologías digitales para transformar el sistema nacional de salud; reforzar la seguridad ciudadana; fomentar la igualdad, inclusión y protección de grupos vulnerables; mejorar la gestión del agua; entre otros servicios públicos.

iii) Fortalecer los mecanismos de interoperabilidad, identidad digital, firma digital, gestión de datos, sistemas críticos; y la continuidad de las operaciones en el Estado dominicano: incrementar la capacidad de las instituciones públicas para compartir e intercambiar datos a través de un marco de interoperabilidad para el Estado; desarrollar los sistemas de gestión de identidad digital; fortalecer la infraestructura digital pública que sustenta las operaciones de los sistemas de información y aplicaciones críticas de las instituciones gubernamentales, que satisfaga los requerimientos y expectativas de los usuarios.

En tal sentido, alineado a los esfuerzos de la Agenda 2030, se recomienda fomentar el gobierno digital, y en particular, se propone impulsar la creación de una plataforma tecnológica única interinstitucional, que permita realizar todos los diferentes trámites ciudadanos y empresariales. La misma debe servir para difundir de una manera sencilla cómo llevar a cabo los procesos ante las diferentes entidades de la administración pública, incluyendo la posibilidad de que los usuarios puedan dar seguimiento al estatus de los procedimientos y trámites ante ellas. Una herramienta como esta permitiría disminuir

los costos de los trámites, reducir el tiempo de las transacciones y servicios prestados por el Estado y fomentar la transparencia.

De igual modo, se recomienda explorar la creación de un depósito documental electrónico único ciudadano y empresarial, donde cada persona o empresa que opere localmente pueda reunir y almacenar certificaciones y documentos digitalizados (actas de nacimiento, certificaciones de pago de impuestos, documentos de identidad, certificados de registro mercantil, etc.). Mediante esta herramienta, cada agente económico podría autorizar al depósito a compartir los documentos seleccionados con diversas instituciones públicas o privadas, sin tener que recopilar los distintos documentos a través de diversas instituciones de manera separada en cada requerimiento o trámite.¹⁴ En paralelo al desarrollo del gobierno electrónico, deben tomarse en cuenta políticas de inclusión digital, conectividad digital, protección de datos personales y ciberseguridad.

14 Las infraestructuras tecnológicas de identificación digital (e-ID) generan importantes externalidades positivas: sirven como base para identificar y verificar a los clientes no presenciales, permiten desarrollar la firma electrónica de los clientes, facilitan la contratación digital y el acceso a los servicios públicos. Las e-ID permiten también facilitar el cumplimiento de procesos regulatorios, incluyendo la Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (PLAFT). El Documento Nacional de Identidad (DNI) de España proporciona un buen ejemplo sobre el uso de las infraestructuras de identidad digital (contiene datos demográficos y biométricos, permite firmar electrónicamente documentos públicos y privados, etc.). Entre los programas de identidad electrónica notables, se conocen los casos de Estonia, Singapur, Canadá e India.

2) TRANSFORMACIÓN EN LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE SALUD:

Esta transformación resulta imperativa para un rebote económico y social de la pandemia en RD. En la actualidad, la RD tiene una Estrategia y Plan de Acción de e-Salud, liderada por el Ministerio de Salud Pública en cooperación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS). A la fecha, se ha digitalizado un catálogo de servicios en el portal <https://serviciosrd.gob.do/>. Sin embargo, el portal funciona más como un directorio que como un mecanismo de acceso directo a servicios como citas médicas o expedientes y antecedentes médicos.

Bajo la transformación propuesta, el sistema de salud debe pasar de ser basado en papel a ser almacenado digitalmente, de modo que la vasta cantidad de data generada en cada interacción con los pacientes sea de fácil acceso y se pueda aprovechar en su planificación. Se propone por tanto contar con un sistema de salud que capitalice los avances en la ciencia de datos (*data science*) y que se apalanque en la data generada por el sistema mismo para identificar necesidades y atenderlas de forma eficiente y eficaz.

Se sugiere, también, la creación del expediente médico único de pacientes, donde cada usuario de servicios médicos cuente con un único expediente clínico digital, registrado e identificable con el número de identidad del usuario, de modo que los proveedores de servicios médicos que sirvan a cada usuario/paciente puedan tener acceso a la información e historial clínico correspondiente y nutrir el expediente clínico en cada consulta o servicio médico, a fin de contar con información

unificada por usuario, siempre manteniendo por parte de los proveedores de servicios de salud la debida discreción y confidencialidad y atendiendo a los principios científicos y éticos que orientan la práctica médica.

¿Qué beneficios traería la transformación digital del sistema de salud?

- Planificar el uso de recursos humanos y financieros en la prestación de servicios públicos de salud y destino de insumos a corto y largo plazo
- Planificar especialidades médicas más necesarias en República Dominicana
- Entender cuáles enfermedades es necesario prevenir y su ubicación geográfica
- Oportunidad de unificar y aprovechar la data generada por servicios y dispositivos con aplicaciones móviles relacionadas con salud y medicina
- Incentivo positivo a que el paciente cuide su salud al ser dueño de su historial médico en su expediente clínico electrónico
- Mejor acceso a servicios médicos de emergencia con el acceso a expedientes clínicos electrónicos únicos
- Democratización de los servicios médicos (eliminación del «secuestro» de expedientes)
- Mejor prevención de enfermedades hereditarias y comunitarias
- Disminuir costos de transacción
- Incentivar la economía digital
- Potenciar la prestación de servicios de salud

El sector salud fue calificado en el semáforo descrito en la sección 2 como un sector amarillo. La transformación que aquí se propone ayudaría al rebote económico incrementando la confianza de los actores en dicho sistema,

y al mismo tiempo lo haría más sólido estructuralmente, evitando colapsos futuros en caso de situaciones críticas de salud como las generadas por la pandemia, reduciendo la necesidad de medidas de distanciamiento y cierre de actividades económicas, en esas situaciones. Adicionalmente, un sistema de salud basado en datos puede hacer un mejor uso de los recursos disponibles para prevenir o evitar un colapso por efecto de la pandemia.

3) RECOLECCIÓN Y PUBLICACIÓN DE DATOS PARA DISEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS ADECUADAS:

En un contexto de crisis económica, la RD necesita más que nunca un uso eficiente de sus recursos y un diseño inteligente de políticas públicas. Una forma de lograr esto es creando políticas públicas basadas en data (*data driven policy*), para lo cual se requiere que el gobierno recaude, procese y publique data relevante. De hecho, una característica recurrente de los sectores calificados en los segmentos rojo y amarillo del semáforo es la falta de data que permita medir el efecto inmediato de la pandemia y de las medidas que ha tomado el gobierno. Destacan en este sentido, por ejemplo, el sistema judicial y la resolución de conflictos, así como las agrupaciones, la industria, el comercio y MIPYMES.

RD necesita mecanismos de monitoreo no solo operacionales, sino de métricas apropiadas para evaluación de medidas y programas implementados por el gobierno¹⁵ tales como indicadores clave de desempeño (KPI por sus siglas en inglés). En este contexto, la

15 <https://www.newamerica.org/weekly/what-will-it-take-achieve-truly-data-driven-policy/>

Oficina Nacional de Estadísticas («ONE») podría implementar mecanismos de cooperación con entidades públicas y privadas de los diversos sectores económicos para identificar métricas relevantes para cada sector. La recaudación y difusión de esta información permitiría al gobierno identificar cuáles medidas adicionales son necesarias, no solo de forma general sino de forma específica para cada sector. Igualmente, esa misma información permitiría al gobierno evaluar en tiempo real si las medidas tomadas son eficientes para estimular el rebote económico y ajustarlas en caso de ser necesario.

Recientemente, se han hecho esfuerzos atomizados en este sentido. Enmanuel Cedeño-Brea, subgerente de Regulación e Innovación de la Superintendencia de Bancos («SIB»), anunció recientemente en un evento organizado por la Asociación Dominicana de Empresas Fintech (AdoFintech) que la SIB está trabajando en un portal web con datos públicos accesibles a través de interfaces de programación de aplicaciones («APIs» por sus siglas en inglés) para hacer disponible esta data al público, incluyendo instituciones gubernamentales y ciudadanos o empresas privadas. Replicar este esfuerzo loable de la SIB a lo largo de otras instituciones del Estado agregaría valor a la creación de políticas públicas, ya que permitiría mejores análisis para identificar necesidades y proponer soluciones.

4) LEY DE TELETRABAJO:

Las medidas de distanciamiento social y toque de queda adoptadas por el gobierno en respuesta a la pandemia condujeron a la pérdida de alrededor de 180.000 empleos

en la República Dominicana. La difícil situación experimentada en las relaciones laborales conllevó una clasificación amarilla de este sector en el semáforo. Las medidas de distanciamiento condujeron a que muchas empresas se vieran obligadas a reinventar la forma en que sus trabajadores prestaban sus servicios, pasando al trabajo a distancia o teletrabajo, el cual no se encontraba regulado al inicio de la pandemia.

En este contexto, el Ministerio de Trabajo emitió la Resolución núm. 23/2020 que reguló por primera vez el teletrabajo en el país, y actualmente reposa en la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de Teletrabajo basado en leyes homólogas de países de la región, cuya promulgación resulta de vital importancia pues permitiría completar la regulación de un área poco explorada del derecho del trabajo.

El teletrabajo impacta positivamente en la economía ya que contribuye a la generación de empleos al facilitar el acceso al trabajo para aquellos ciudadanos que en condiciones normales no pudieran brindar sus servicios dentro de las instalaciones físicas de la empresa. Igualmente constituye una alternativa favorable tanto para los empleadores y los trabajadores que buscan mitigar los gastos asociados al entorno laboral (gastos operativos tales como pago de arrendamiento, electricidad, equipos, herramientas, traslados, entre otros).

Algunas empresas en República Dominicana han optado por mantenerse parcial o totalmente de manera remota mediante el uso de la modalidad de teletrabajo y, en ese sentido, el teletrabajo ha permitido el crecimiento empresarial y ha proporcionado

mejores ingresos a los trabajadores toda vez que amplía la gama de servicios brindados por una empresa, permite la generación de nuevos empleos y facilita que los ciudadanos en zonas remotas del país accedan a un empleo formal.

5) FORTALECIMIENTO Y LIQUIDEZ DEL AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO:¹⁶

A pesar de que muchas empresas optaron por mantener sus contratos de trabajo durante la pandemia, al 30 de junio de 2020 se reflejó una disminución de un 14% de trabajadores registrados en comparación con el año anterior, mientras que entre marzo 2020 a enero 2021 un total de 829.824 trabajadores habían sido suspendidos. Para febrero 2021 habían retornado a sus labores más de 464.000 trabajadores y 247.705 fueron despedidos.

Los estragos económicos sufridos durante la pandemia hicieron que el gobierno implementara distintos programas de ayuda social para los trabajadores. Una medida que podría tener un impacto positivo sería implementar medidas regulatorias a los fines de fortalecer los aportes voluntarios al sistema previsional previstos por la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social para

16 En la República Dominicana se han presentado varias propuestas para utilizar el ahorro obligatorio de los fondos de capitalización individual con el objetivo de paliar los estragos económicos generados por la pandemia del covid-19. El IOMG ha fijado posición sobre estas propuestas explicando que no es deseable usar el ahorro obligatorio de los fondos de pensiones como cuenta de ahorro para situaciones de emergencia, considerando que esto erosiona el Sistema previsional, atenta contra la pensión digna de los afiliados y fomenta el riesgo moral.

facilitar la realización de aportes directos a las cuentas de capitalización individual por parte de los afiliados (que hasta el 2021 solo era posible a través de los empleadores), e incluir la posibilidad de que se retiren los aportes voluntarios para fines puntuales como serían: financiamiento del emprendimiento, adquisición o mejora de una vivienda familiar única; financiamiento de la educación del afiliado o sus dependientes; costear enfermedades terminales o catastróficas y/ o retiro puro y simple sin justificar causa alguna, cumpliéndose ciertas condiciones de porcentajes de retiro y tiempo de ahorro.

En fecha 23 de abril de 2021 la Superintendencia de Pensiones emitió la Resolución Núm 441-21 creando un mecanismo para realizar aportes voluntarios extraordinarios para los afiliados al Régimen Contributivo del Sistema Dominicano de Pensiones, a través de la red financiera nacional, la cual fue complementada con un instructivo correspondiente por parte de la Tesorería de la Seguridad Social. Esto resulta un gran avance, sin embargo, limita los aportes a RD\$ 10.000 mensuales. En adición, siguen quedando fuera del esquema los trabajadores independientes o por cuenta propia, salvo si previamente estuvieron en relación laboral con un empleador y tienen a su nombre una Cuenta de Capitalización Individual activa.

Esto les otorgaría a los afiliados que han hecho contribuciones voluntarias un mecanismo de liquidez inmediata ante escenarios de estrés. Como parte de este diseño, se deberá crear un proceso de aportes simplificado ampliando las vías por las cuales estos puedan ser realizados para que cada trabajador afiliado pueda realizar sus aportes directamente con procedimientos

simplificados de retiro en los supuestos antes indicados.¹⁷

6) IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE GARANTÍAS MOBILIARIAS N° 45-20:

En la RD el sector de las MIPYMES aportó al 38.6% del producto interno bruto¹⁸ en 2013 y para 2017 los bancos múltiples destinaron el 27% de su cartera a préstamos solicitados por estas empresas, de acuerdo con estimaciones del Fondo para el Financiamiento de la Microempresa (FONDOMICRO). El impacto que tiene este sector en la economía es innegable. Por ende, su capacidad de acceder a liquidez inmediata supone un punto importante para el desarrollo de las empresas, cuestión que a su vez se traduce en mayor creación de empleos. Con el propósito de facilitar el acceso al crédito en la RD, fue promulgada la Ley Núm. 45-20 sobre Garantías Mobiliarias la cual prevé un marco jurídico moderno en materia de acceso al crédito.

Esta ley amplía los bienes que pueden ser otorgados como colaterales al momento de solicitar un financiamiento, crea un sistema de ejecución de garantías eficaz y un sistema de registro electrónico de dichas garantías mobiliarias conforme a los estándares internacionales. Pese a que la ley fue promulgada

17 Pueden revisar la propuesta completa en la página web del Instituto OMG www.iomg.edu.do

18 ABA BOLETÍN: Bancos impulsan acceso al crédito formal. Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana, Boletín trimestral año 9, núm. 37, enero – marzo de 2018, citando el estudio del Fondo para el Financiamiento de la Microempresa (FONDOMICRO) [consulta: 18 de junio de 2020] p. 7. Disponible en <https://www.aba.org.do/images/pdf/boletines/ABABoletin-Enero-Marzo2018web.pdf>

en febrero de 2020, la misma no ha entrado en vigor. En el año 2021 se promulgó la Ley Núm. 170-21 que suspende la aplicación de la Ley Núm. 45-20 hasta el 20 de enero del año 2023. La suspensión se decidió por diversos motivos, uno de los cuales fue el retraso de las gestiones requeridas para el inicio del proceso de contratación del *software* para la operación y administración del Sistema Electrónico de Garantías Mobiliarias («SEGM») causado por la pandemia.

De igual modo, para lograr la entrada en vigor de la Ley, además de la adquisición del *software* para la operación y administración del SEGM se requiere la contratación de la entidad administradora del sistema electrónico de registro de garantías mobiliarias y la promulgación de su reglamento de aplicación de la ley.

Desde que inició la pandemia, el IOMG ha impulsado la aceleración y la priorización de la implementación de la Ley de Garantías Mobiliarias bajo el entendido de que dicha ley será un complemento importante para las medidas monetarias y financieras tomadas por las autoridades dominicanas para enfrentar la crisis provocada por la pandemia covid-19 y ampliaría el acceso al crédito formal.¹⁹

7) SISTEMA IMPOSITIVO:

El informe del *Doing Business 2020* del Banco Mundial ubica a la República Dominicana en el puesto 150 de 190 países en el

¹⁹ Ver publicación del IOMG «Garantías Mobiliarias Como Parte De La Vacuna Económica Contra covid-19»: https://1ea7b344-408e-4ebb-a83d-8c0762e294ee.filesusr.com/ugd/9c-b5ab_d11ea2cdd705475f9402ab6cb9213cf6.pdf

indicador «pago de impuestos». El sistema impositivo dominicano, aunque en los últimos años ha incurrido en un proceso de mejora y modernización, todavía no alcanza los resultados esperados para evidenciar mejoras importantes respecto a eficiencia y equidad recaudatoria. El citado informe apunta que la República Dominicana cuenta con un puntaje relativo al pago de impuestos de 57,4, medido sobre la base de un rango de 0 a 100, y el número promedio de pagos al año es muy alto, ascendiente a 7 pagos de impuestos, con tiempo promedio al año dedicado al mismo que alcanza las 317 horas, lo que equivale a casi 8 semanas de trabajo, asumiendo semanas laborales de 40 horas. En total, los impuestos y tasa de contribución al sector productivo alcanzan en promedio un nivel de 48,8% de los beneficios declarados.

En ese sentido, entendemos que debe procurarse la agilización, firma y puesta en marcha del Pacto Fiscal, el cual tiene vocación de atender los principales problemas del sistema impositivo dominicano al mismo tiempo que una reforma integral a la estructura impositiva dominicana. Se recomienda concebir y poner en marcha iniciativas de agilización y simplificación de trámites tales como la simplificación del pago en línea de los impuestos (para que no sea necesario requerir de los servicios de intermediarios para la presentación de las declaraciones de impuestos) y la agilización del proceso de obtención de un RNC. En otro orden, se recomienda la eliminación del pago de anticipos del ISR para las MIPYMES en general, lo cual les dará mayor liquidez y contribuirá a que sean más competitivas.

Un indicador indirecto de la necesidad de una reforma impositiva puede ser la alta tasa de informalidad en la economía dominicana.

De acuerdo al Boletín Trimestral del Mercado Laboral del BCRD para octubre-diciembre, el 49,1% de los ocupados laboraban en empresas que no cumplían con al menos uno de dos requisitos: (i) estar inscrita en el Registro Nacional de Contribuyentes o (ii) realizar registros de las transacciones comerciales en libros de contabilidad auditables. Esto puede indicar una fuga de ingresos para la administración tributaria, principalmente consistente en impuesto sobre la renta no pagado tanto por estas empresas como por sus trabajadores.

Esto pone de manifiesto la necesidad de una reforma fiscal integral que pueda resolver estas situaciones y aumentar los ingresos fiscales, de modo que pueda reducirse el histórico déficit fiscal del país.

8) ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA ATENDER SECTORES ESTRATÉGICOS:

Las Alianzas Público-Privadas («APP») constituyen un instrumento útil para satisfacer necesidades básicas de infraestructura²⁰ y de servicios públicos con una distribución de riesgos y costos entre el Estado y el sector privado, a la vez que genera empleos.

20 Según señala el Banco Mundial, las inversiones en infraestructura ayudan a aumentar las tasas de crecimiento económico, ofrecen nuevas oportunidades económicas y facilitan la inversión en capital humano, por ende, se requiere un incremento considerable en este tipo de inversión para reducir la pobreza y promover la prosperidad

Disponer de un marco regulatorio sobre las Alianzas Público-Privadas facilita la previsibilidad de las relaciones y por ende la seguridad jurídica

En febrero del año 2020, en la RD, se promulgó la Ley Núm. 47-20 de APP, estableciendo las normas que rigen esta forma de colaboración. La adopción de marco jurídico que regule este tipo de relación incentiva esta modalidad contractual y proporciona seguridad jurídica.²¹ Esta ley puede favorecer el rebote económico poscovid-19 incentivando la participación de agentes privados en la construcción de infraestructura y en la provisión y gestión de servicios públicos, sobre todo en las áreas estratégicas que requieran mayor inyección de recursos. A tal efecto, las APP permiten enfrentar las limitaciones presupuestarias del Estado y facilitar inversiones en las áreas estratégicas que peor están preparadas según arrojó el resultado del semáforo como son aeropuertos, puertos y fronteras; salud y sistema sanitario; entre otros.

CONCLUSIONES

El covid-19 ha causado una contracción importante en la economía de la RD, al igual que en el resto del mundo. Esta contracción se explica en parte por las insuficiencias estructurales identificadas en los distintos sectores o actividades que impactan la economía dominicana. Estas insuficiencias u oportunidades estructurales pueden ser aprovechadas para el diseño y formulación de políticas y medidas que sirvan tanto para estimular el rebote económico como para dejar al país con un sistema más resiliente de cara a escenarios de estrés estructural que puedan presentarse en el futuro.

21 Disponer de un marco regulatorio sobre las Alianzas Público-Privadas facilita la previsibilidad de las relaciones y por ende la seguridad jurídica

En ese contexto, hemos estudiado varias medidas que pueden ayudar a conseguir ambos objetivos. Por ejemplo, la transformación digital del Estado y del sistema de salud podrían ayudar a acelerar el rebote y tener un Estado más robusto frente a escenarios de estrés futuros. Estas y otras iniciativas podrían llevarse a cabo a través de alianzas público-privadas, cuya implementación se espera que aumente la calificación del país en los *rankings* de *Doing Business*. Idealmente, estas transformaciones serían acompañadas de una recaudación, evaluación y publicación de data que permita evaluar su eficiencia y efectividad, y que permita ayudar tanto a actores públicos como privados en su proceso de toma de decisiones.

Entre las propuestas de políticas públicas también se ha recomendado la puesta en marcha de la Ley de Garantías Mobiliarias N° 45-20, que tiene vocación de facilitar y ampliar el acceso al crédito formal en el país. En lo relativo al sistema impositivo, se propone la firma y puesta en marcha del Pacto Fiscal, el cual tiene vocación de atender los principales problemas del sistema impositivo dominicano; la agilización y simplificación de trámites para el pago de impuestos y la eliminación definitiva del pago de anticipos del ISR para las MIPYMES a fin de que sean más competitivas.

Por último, también se han propuesto iniciativas como una ley especial para regular el teletrabajo, así como normativas que faciliten la realización de aportes voluntarios en el sistema de pensiones y le otorguen liquidez.