



NACIONES UNIDAS



Protocolo flexible para la gestión de crisis a nivel local
Santo Domingo

Autores

Frank Elías Olivares
Anna Cristina Hernández



CONTENTS

RESÚMEN EJECUTIVO Y DE ACCIONES	6
Introducción	9
Contexto y fundamentos del proyecto: fortaleciendo la resiliencia económica urbana post covid-19.....	9
Contexto Local	10
I. MARCO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS	11
II.	11
MARCO INSTITUCIONAL Y CONTEXTO LOCAL	12
A. Sobre el Distrito Nacional.....	12
B. Sobre la gestión de riesgos.....	12
C. Formulación del marco institucional.....	13
III. ENFOQUE Y OBJETIVOS DEL PROTOCOLO.	14
A. Enfoque.	14
IV. NORMATIVA DEL PROTOCOLO	17
A. Principios de la normativa.....	17
B. Estructura de la normativa.	18
V. GOBERNANZA Y COMPOSICIÓN DEL COMITÉ DE CRISIS	21
A. Organismos de Gobernanza	22
VI. FUNCIONES INSTITUCIONALES	25
A. Funciones del Comité de Crisis.....	25
B. Funciones de Coordinación de la Alcaldía	26
VII. PROTOCOLO A NIVEL POLÍTICO	27
A. Interacción con el resto de la Administración pública.....	27
VIII. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	34
IX. GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA	35
X. ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL	38
XI. DESARROLLO DE CAPACIDADES	39
XII. EVALUACIÓN POSTCRISIS	41
XIII. PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN	43
BIBLIOGRAFÍA	44
ANEXOS	45

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADN	Ayuntamiento del Distrito Nacional
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BNV	Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción
CAASD	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
DEE	Directorio de Empresas y Establecimientos
DGA	Dirección General de Aduana
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DN	Distrito Nacional
EDESUR	Empresa Distribuidora de Electricidad del Sur
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
GSD	Gran Santo Domingo
INTRANT	Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MP	Ministerio de la Presidencia
MSP	Ministerio de Salud Pública
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas
PEI	Plan Estratégico Institucional
PN	Policía Nacional
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SNS	Servicio Nacional de Salud

DEFINICIONES BÁSICAS

Las definiciones presentadas a continuación como punto de partida fueron extraídas del Centro de Información sobre Desastres y Salud de la Biblioteca Médica Nacional (Lavell, 2002).

- **Amenaza:** es un fenómeno físico natural o no, (huracán, inundaciones, incendios, etc.), que representa un potencial peligro para una sociedad, su población y bienes, como casas, ganado, bienes agrícolas, muebles, vehículos, infraestructuras, etc.
- **Amenaza “natural”:** fenómeno físico, que representa un potencial peligro, que se genera por la dinámica propia de la naturaleza, difícilmente puede ser evitado por los seres humanos, por ejemplo, los llamados hidrometeorológicos como los huracanes o los tornados, o los geológicos como los sismos. La amenaza socio-natural, es un fenómeno físico que representa un potencial peligro, su generación se relaciona con los procesos o actividades del ser humano en su relación con los ecosistemas, Eje. Las inundaciones y los deslizamientos, provocados o intensificados por la deforestación.
- **Amenaza antropogénica:** es un fenómeno físico que representa un potencial peligro, y que su origen se debe estrictamente a la actividad de los seres humanos, la contaminación ambiental, los incendios, la delincuencia o una explosión de una planta termoeléctrica, etc.
- **Desastre:** 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 una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a los afectados y restablecer la normalidad;
- **Emergencia:** Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa de las condiciones normales de funcionamiento u operación de la sociedad, causadas por un evento o por la inminencia de este, que requiere de una reacción inmediata del mismo 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;
- **Gestión de riesgos:** Planteamiento y aplicación de medidas orientadas a reducir los efectos adversos de eventos peligrosos sobre la población, los bienes, servicios y el medio ambiente. Acciones integradas de prevención- mitigación de desastres y preparación para la atención y recuperación de la población potencialmente afectable;
- **Preparación:** Medidas cuyo objetivo es organizar y facilitar los operativos para el efectivo y oportuno aviso, salvamento y rehabilitación de la población en caso de

desastre. La preparación se lleva a cabo mediante la organización y planificación de las acciones de alerta, evacuación búsqueda, rescate, socorro y asistencia que deben realizarse en caso de emergencia;

- **Recuperación temprana:** La recuperación temprana es un proceso multidimensional guiado por principios de desarrollo que comienza en un marco humanitario, y que busca la elaboración de programas humanitarios y la catalización de oportunidades de desarrollo sustentable. Su finalidad es la generación y/o refuerzo de procesos sólidos y sustentables de apropiación nacional para la recuperación tras una crisis. Abarca la restauración de servicios básicos, medios de vida, refugios, gobernabilidad, seguridad, Estado de Derecho, medioambiente y dimensiones sociales.
- **Resiliencia:** Capacidad de un ecosistema o de una comunidad de absorber un impacto negativo y recuperarse una vez ha sido afectada por un evento;
- **Respuesta:** Etapa de la atención que corresponde a la ejecución de las acciones previstas en la etapa de preparación y que, en algunos casos, ya han sido antecedidas por actividades de aislamiento y movilización motivadas por la declaración de diferentes estados de alerta. Corresponde a la reacción inmediata para la atención oportuna de la población.
- **Riesgo:** Es la probabilidad de que se presenten unas desfavorables consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo de exposición determinado. Se obtiene de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos;
- **Vulnerabilidad:** Factor de riesgo interno de un sujeto o sistema expuesto a una amenaza, correspondiente a su predisposición. Es la fragilidad o Incapacidad de una unidad social –ya sea de una persona o grupos de personas o de toda una comunidad- para enfrentar una amenaza natural, o causada por el hombre. Hay diferentes tipos de vulnerabilidades: económica, educativa, cultural, institucional, ambiental y física, dependiendo de las carencias o debilidades que en cada una de estas áreas tengan las personas o grupos para hacer frente a un peligro.
- **Vulnerabilidad Económica-Social:** Se refiere al bajo nivel de ingresos, la localización geográfica de los sectores productivos, falta de empleo, situación de pobreza. Los bajos niveles educativos, la falta de acceso a los servicios básicos, integración comunitaria, densidad de población, inversión del gobierno local y central. Situación de capacitación en desastres.

RESÚMEN EJECUTIVO Y DE ACCIONES

Como parte del proyecto para generar resiliencia económica y financiera en el área urbana, ante los efectos de la pandemia del COVID-19, se ha considerado la elaboración de un Protocolo flexible para la gestión de crisis a nivel local que contemple los procedimientos y actuaciones del Gobierno local ante eventos críticos asociados a emergencias o desastres de índole sanitaria, económica y natural.

En ese sentido, se requiere la revisión del marco legal existente en la República Dominicana, con el propósito de identificar vías y procedimientos adecuados para que el Gobierno local pueda garantizar los siguientes supuestos:

- Que el Gobierno local tenga la capacidad institucional para responder de forma efectiva y eficaz a un evento de crisis o una situación de emergencia;
- Que el Gobierno local pueda prever y proveer los requerimientos de recursos humanos, logística, herramientas y recursos materiales necesarios para enfrentar el evento o situación de crisis;
- Que el Gobierno local disponga de una normativa con los elementos de gobernanza que permitan abordar el evento o situación de crisis, acorde con el marco jurídico existente;
- Que el Gobierno local tenga la capacidad de movilizar e integrar a las fuerzas vivas del territorio en la respuesta ante los eventos o situaciones de crisis;
- Que el Gobierno local adopte las medidas necesarias para la rendición de cuentas con transparencia en el uso de los fondos de emergencia aprobados para la gestión del evento o situación de crisis.

Para su elaboración, se toma como base el análisis del “Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en el Distrito Nacional” elaborado como parte del presente proyecto, resaltando en primer lugar algunos de los resultados de los indicadores claves analizados en la herramienta de evaluación de la resiliencia económica y financiera propuesta; y verificando y haciendo énfasis, por otra parte, en las capacidades de las que dispone el Gobierno local para actuar con efectividad ante eventos críticos.

En adición, se ha realizado una consulta con los actores fundamentales del Gobierno local, con el propósito de profundizar en la realidad institucional y de gestión de los órganos que componen el Ayuntamiento, identificar insumos, recomendaciones y comentarios que puedan enriquecer el resultado esperado y someter a discusión algunas propuestas preliminares. De igual forma, fueron consultados una serie de documentos sobre la gestión de riesgos y la documentación estratégica y programática del Gobierno local.

Se aborda una estructura de Protocolo que contempla los criterios para la toma de decisiones, los procedimientos específicos para activar las herramientas y los recursos sugeridos en este, así como las tareas específicas que deben realizarse en torno a la relación con los actores institucionales, el abordaje político, la gestión financiera, la rendición de cuentas y los procesos de evaluación.

Adicionalmente, profundizaremos sobre la Gobernanza y los niveles de toma de decisión en el uso y ejecución del Protocolo, los requerimientos de rendición de cuentas y la coordinación entre los organismos que conforman el Gobierno local y con las instituciones de los demás Poderes del Estado.

El Protocolo contempla, además, propuestas concretas para la capacitación de los actores involucrados, la participación de los entes sociales con presencia en el territorio y los procesos de evaluación requeridos para la constante mejora del instrumento.

A manera de conclusión, este Protocolo va orientado al desarrollo de una respuesta adecuada a los eventos y crisis que enfrenta el Gobierno del Distrito Nacional, tomando en cuenta la flexibilidad necesaria para adaptarse a la diversidad de situaciones que pudieran modificar las prioridades de la ciudad ante hechos fortuitos.

Acciones a tomar:

Acción 1: Modificar el Plan Municipal de Desarrollo del Distrito Nacional 2020-2024 para ampliar el enfoque de la Gestión de Riesgos previsto en el Lineamiento 5 sobre Gobierno de la Seguridad.

Acción 2: Someter una propuesta de normativa con rango de Reglamento, para asegurar la legalidad y legitimidad de las acciones que resulten de la implementación del Protocolo y la formalización de las unidades organizacionales que se proponen.

Acción 3: Elaboración de la propuesta de Reglamento que instituye el Protocolo y sus organismos, el cual deberá ser sometido al Concejo de Regidores.

Acción 4: Constituir mediante Ordenanza el Comité de Emergencias o Crisis del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

Acción 5: Definir, socializar y confirmar las atribuciones de los organismos de gobernanza del Protocolo.

Acción 6: Definir, proponer y aprobar el manual de funcionamiento de la Unidad de Gestión de Riesgos.

Acción 7: Elaborar y someter a la aprobación del Comité de Crisis las acciones necesarias para disponer de interfaces de gestión de la información oportuna y eficiente, por parte de las instituciones de interés del Comité.

Acción 8: Elaborar una base de datos de Fondos concursables o de agencias de desarrollo, Gobiernos u organismos multilaterales, para la mitigación y respuesta a emergencias, juntamente con un plan para aplicar a los mismos de manera oportuna y en base al marco jurídico existente.

Acción 9: Propiciar un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para la agilización de los pasos requeridos en el caso de que el Gobierno local opte por una línea de crédito para respuesta a la emergencia o crisis.

Acción 10: Ampliar el alcance de la línea de crédito aprobada por el Concejo de Regidores y el Banco de Reservas, para incluir gastos corrientes en caso de emergencia o crisis.

Acción 11: Identificar y someter al Comité las medidas presupuestarias y de gestión financiera necesarias para la atención oportuna a las situaciones y eventos de emergencia o crisis.

Acción 12: Elaborar el plan de integración y participación en la gestión de emergencias y crisis, de los entes sociales del territorio.

Acción 13: Someter al Comité de Crisis el esquema de evaluación de las acciones implementadas en el marco de la ejecución del Protocolo.

Introducción

Contexto y fundamentos del proyecto: fortaleciendo la resiliencia económica urbana post covid-19

La pandemia del COVID-19 ha dejado al descubierto las vulnerabilidades latentes (Hernández, 2021) en prácticamente todos los países del mundo, donde la intensidad de su incidencia denotó aún más las grandes divergencias en materia de desarrollo, así como en las capacidades disponibles para enfrentar la consecuente crisis, fortaleciendo a su vez, o no, mecanismos fundamentales para la resiliencia económica y financiera. El momento se presenta entonces, como uno preciso para la generación de sistemas resilientes, pero con una perspectiva holística (Hernández, 2022) que haga énfasis en la protección y potencialización de los medios de vida de las sociedades, que son además los que mantienen la maquinaria económica de una nación en continua actividad; abordando entonces los diferentes fenómenos que impactan al ser humano en todas las esferas del desarrollo, con una diferenciación clara entre las realidades urbanas y lo rurales (Hernández, 2022).

Como se ha podido evidenciar a escala global, el COVID-19 ha impactado no sólo en los sistemas de salud pública y las actividades productivas de las economías, sino también en todo su tejido social, con cambios en sus dinámicas e interrelaciones que se extenderán probablemente a futuras generaciones –principalmente en el ámbito urbano–, donde la resiliencia económica y financiera de las ciudades constituye un elemento clave para hacer frente a la crisis actual generada por el COVID-19, así como a otras posibles futuras crisis, desde un enfoque multidimensional (Hernández, 2021).

En este sentido, la resiliencia económica planteada desde la visión de este proyecto de “Recuperación económica y financiera urbana y desarrollo de resiliencia en tiempos de COVID-19”, liderado por la CEPAL en la región de América Latina y el Caribe (en las ciudades de Guayaquil, Lima y Santo Domingo), en conjunto con diversas agencias de la Naciones Unidas, busca diseñar, implementar y monitorear respuestas económicas y financieras, planes de recuperación y proyectos de reconstrucción ante el COVID-19 que sean sostenibles, resilientes e inclusivos (Hernández, 2022), centrándose en áreas de análisis fundamentales, como: i) entorno empresarial local, ii) mercado laboral local, iii) entorno financiero local, iv) gobernanza económica e, v) infraestructura básica y conectividad; donde a su vez, la vivienda constituye además un componente esencial de la resiliencia urbana.

Contexto Local

La República Dominicana, al igual que los demás países de la comunidad de Naciones, es altamente vulnerable a catástrofes naturales, económicas y sanitarias que ponen en juego las capacidades de respuesta y las facultades del Gobierno nacional y los Gobiernos locales para mitigar los riesgos y asumir las acciones necesarias de resiliencia y adaptabilidad para la atención durante los eventos de crisis y la recuperación subsiguiente.

En la República Dominicana es especialmente importante la correlación que existe entre las capacidades institucionales a nivel local y los desastres socio naturales, en especial por el impacto severo en los hogares en condiciones de vulnerabilidad y en la capacidad de asegurar la continuidad de los servicios públicos.

Dotar a los Gobiernos locales de las capacidades necesarias para responder a eventos de crisis resulta de especial importancia para la República Dominicana para garantizar el bienestar de la población, especialmente en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dado el compromiso del país con un Estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones nacionales.

En efecto, el presente documento parte del compromiso del Gobierno local con el desarrollo de una nueva perspectiva de la atención en momentos de crisis, frente a los choques sanitarios, económicos y climáticos o medioambientales. Además, pretende dar cumplimiento a las competencias propias del Ayuntamiento, en los términos del artículo 19 de la Ley núm. 176-07.

Es así como el Protocolo flexible para la gestión de crisis a nivel local define las políticas y los procedimientos ante la ocurrencia de hechos fortuitos categorizados como eventos sanitarios, económicos o climáticos y medioambientales, en el marco de las responsabilidades legales e institucionales que le son propias al Gobierno local.

En tal sentido, este Protocolo, define un sistema de actuación por etapas, en las que el Gobierno local articula sus acciones de respuesta, así como sus responsabilidades centrales de protección integral del territorio, gestionando correctamente la recuperación de mediano y largo plazo.

I. MARCO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por el conjunto de países que conforman la Organización de las Naciones Unidas marcan la pauta sobre la gestión de riesgos ante la realidad de los sucesos que pueden afectar la vida humana en el planeta tierra. En ese sentido, el Protocolo se enfoca en el fortalecimiento de la resiliencia a nivel local, la capacidad de reducir las pérdidas por eventos o situaciones de crisis mediante la planificación y la respuesta efectiva, contemplando las múltiples amenazas al desarrollo que generan las pérdidas ocasionadas por un evento de crisis en el territorio.

En adición, la elaboración de este Protocolo se ajusta a las disposiciones de la Estrategia Nacional de Desarrollo, Ley núm. 1-12, específicamente en el Cuarto Eje Estratégico que contempla “Una sociedad con cultura de producción y consumo sostenibles, que gestiona con equidad y eficacia los riesgos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada adaptación al cambio climático.” Con ese fin, la Estrategia Nacional de Desarrollo contempla el “desarrollo (ONU,2015) de un eficaz sistema nacional de gestión integral de riesgos, con activa participación de las comunidades y gobiernos locales, que minimice los daños y posibilite la recuperación rápida y sostenible de las áreas y poblaciones afectadas”.

De igual manera, el presente Protocolo construye sobre las propuestas planteadas en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2024 de la Alcaldía del Distrito Nacional, que reconoce los retos que enfrenta la ciudad en materia de resiliencia y el estado de riesgo de la población ante la posibilidad de eventos naturales o causados por el ser humano.

Para ese propósito, el Gobierno local se ha propuesto en su planificación mejorar la capacidad de la ciudad para enfrentar emergencias de salud pública, incluyendo la elaboración de un Plan de Respuesta ante Pandemias y, además, gestionar los riesgos según las disposiciones de la Ley Núm. 147-02 sobre gestión de Riesgos, así como elaborar un Plan de Emergencias.

Recuadro 1. Acción 1

Acción 1: Modificar el Plan Municipal de Desarrollo del Distrito Nacional 2020-2024 para ampliar el enfoque de la Gestión de Riesgos previsto en el Lineamiento 5 sobre Gobierno de la Seguridad.

Fuente: Elaboración propia

MARCO INSTITUCIONAL Y CONTEXTO LOCAL

A. Sobre el Distrito Nacional.

El Distrito Nacional es una parte de la base del sistema político administrativo local. Constituye una persona jurídica de Derecho público, responsable de sus actuaciones, con patrimonio propio, autonomía presupuestaria, potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes.

El Gobierno del Distrito nacional está a cargo del ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí, el Concejo de Regidores y la Alcaldía. El Consejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización. La Alcaldía constituye el órgano ejecutivo.

El Distrito Nacional comprende un territorio con una superficie de 91.6 km², con una población estimada de 1,036,494 habitantes (un 10% de la población del país) (ONE, 2020). El marco legal del Ayuntamiento del Distrito Nacional lo rige la Constitución de la República, y la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios y otras leyes sectoriales y sus reglamentos, que regulan la gestión administrativa-financiera de las instituciones públicas. Leyes como; 423-06 Orgánica de Presupuesto, 498-06 de Planificación e Inversión Pública, 01-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, 41-08 de Función pública, entre otras normativas. Desde el punto de vista competencial, la Ley No. 176-07 establece que los ayuntamientos tienen por objeto satisfacer las necesidades y aspiraciones de las comunidades y el bienestar, prosperidad y desarrollo de la población de su territorio.

Para ello, el marco jurídico establece tres (3) tipos de competencias para los Gobiernos Locales: las que debe realizar de manera autónoma (propias), las compartidas con el Gobierno Central y, aquellas que, a pesar de ser competencia de otras entidades, recaen en los ayuntamientos por delegación del ente rector.

B. Sobre la gestión de riesgos.

La política de gestión de riesgos en la República Dominicana tiene como finalidad evitar o reducir las pérdidas de vidas y los daños que pueden ocurrir sobre los bienes públicos, materiales y ambientes de ciudadanos, como consecuencia de los riesgos existentes y desastres de origen natural o causados por el hombre.

El marco normativo está fundamentado en la Ley núm. 147-02 que establece la estructura funcional nacional, provincial y local, así como el régimen de las situaciones desastres. El Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastre dispone de varias instancias de coordinación.

C. Formulación del marco institucional.

A través de este protocolo se reconoce que las acciones requeridas para responder a un evento de crisis de naturaleza económica, sanitaria, climática o medioambiental son concomitantes y complementarias. Reconoce, además, que las condiciones de riesgos ante una crisis constituyen amenazas y vulnerabilidades presentes en diferentes sectores de la sociedad, aunque ciertamente hay una mayor presencia de vulnerabilidades en la población con mayores carencias.

A nivel empírico, ha quedado evidenciado que los choques económicos, sanitarios y climáticos, incluyendo eventos como pandemias, crisis económicas, sismos, maremotos, inundaciones, tormentas tropicales y sequías, principalmente, traen con frecuencia la pérdida de ingresos, activos, capital social y natural, así como un deterioro generalizado del bienestar, generando vulnerabilidad social y económica en el territorio.

Hay que resaltar que el nivel de daño o deterioro en las condiciones del territorio por efectos de un evento de crisis está relacionado directamente con el comportamiento antes, durante y después del riesgo en cuestión. Por ende, comprender los niveles de riesgo que se enfrentan permite tomar decisiones óptimas para generar resiliencia frente a los choques, priorizando las políticas públicas que puedan jugar un papel clave para mejorar la resiliencia de los hogares e incentivar las estrategias de recuperación más efectivas, tomando en consideración las variables que pesan sobre el territorio.

III. ENFOQUE Y OBJETIVOS DEL PROTOCOLO.

Un protocolo para enfrentar crisis de naturalezas disímiles requiere de un enfoque preciso, de un conjunto de principios a los cuales se pueda recurrir en caso de dudas o criterios enfrentados y una definición clara y detallada del concepto de crisis que quiere ser abordado.

La flexibilidad y eficiencia del documento descansa en la definición de estos conceptos, en la alineación de este a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Estrategia Nacional de Desarrollo y el Plan Municipal de Des (Congreso Nacional, 2012)arrollo, al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Acuerdo de Paris de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, vistos como marco filosófico, y a la vez con las legislaciones vigentes, las normativas propias del Gobierno local y la cultura organizacional de la estructura.

Recuadro 2. Enfoque y Objetivos del Protocolo

Objetivo General: Disponer de un Protocolo de Gestión de Crisis flexible para atender las emergencias y crisis de índole sanitaria, económica y natural que impacten a Santo Domingo (Distrito Nacional), con un enfoque en la recuperación y la resiliencia urbana.

Objetivos específicos:

- Desarrollar la visión del Gobierno local en torno a la gestión de eventos de crisis.
- Reflejar en un Protocolo de Gestión de Crisis los mecanismos requeridos para abordar la resiliencia urbana ante eventos de crisis sanitaria, económica y medio ambiental.
- Apoyar al Gobierno local en el diseño, implementación y monitoreo de respuestas óptimas ante la ocurrencia de eventos de crisis sanitaria, económica y medio ambiental.
- Identificar fortalezas y posibles oportunidades para el fortalecimiento de la gestión del Gobierno local frente al COVID-19.
- Desarrollar acciones puntuales al nivel político, técnico y comunitario que faciliten la respuesta del Gobierno local ante eventos de crisis.
- Promover prácticas innovadoras y escalables en los diferentes ámbitos de la resiliencia urbana analizados, así como en materia de vivienda sostenible.
- Apoyar a los Gobiernos locales en las diferentes acciones para logra de la resiliencia urbana en la ciudad.

Fuente: elaboración propia

A. Enfoque.

El protocolo constituye un orden sucesivo de acciones que pretenden normar la actuación de la organización ante una determinada situación de crisis. Si bien es cierto que sus recomendaciones y procesos pueden ser extrapolados a una multiplicidad de

situaciones, el presente protocolo se concentra en las acciones necesarias para atender crisis sanitarias, económicas y las que se producen por factores medioambientales.

El protocolo busca preservar las capacidades de la organización, propiciar la acción de la institución en la tarea de prevenir el impacto de las crisis, mantener la continuidad del negocio con base en un estándar internacional, como es el caso de la norma ISO 22301; generar apropiación social en torno a la necesidad de enfrentar la crisis y garantizar una estructura de rendición de cuentas y evaluación post crisis que asegure el proceso de mejora continua.

La necesidad de este documento resulta de la inexistencia de una normativa específica para responder a la gestión de crisis de índole sanitaria, económica y medioambiental, por lo que, en consecuencia, se ha propuesto la elaboración y adopción de esta propuesta como parte del objetivo general de mejorar la capacidad de resiliencia urbana en el Distrito Nacional.

En adición, ante la realidad de la pandemia del COVID-19, el Gobierno local se ha visto en la necesidad de fortalecer su capacidad institucional de respuesta ante eventos de una naturaleza igual o parecida, con un cuidado particular en la tarea de generar las alianzas necesarias a nivel público y privado que movilicen las fuerzas vivas de la demarcación en pos de superar la crisis.

En consecuencia, existe la necesidad impostergable de adoptar una normativa específica que pueda ser modificada, ajustada o mejorada con base en la experiencia, el aprendizaje colectivo y la evaluación constante de los resultados.

El Gobierno local pretende disponer de herramientas más precisas y adecuadas que le permitan responder con mayor eficiencia a una crisis de índole sanitaria, económica o medioambiental, acopiándose del conocimiento y la experiencia adquirida en la tarea de enfrentar la pandemia del COVID-19.

Este Protocolo flexible de gestión de crisis a nivel local es una herramienta de planificación y establecimiento de procedimientos para las actuaciones del Gobierno local frente a eventos críticos asociados a emergencias sanitarias, económicas o desastres naturales y eventos climáticos extremos.

Está dirigido especialmente a los niveles políticos, técnicos y operativos dependientes del Gobierno local, con énfasis en la coordinación interinstitucional y comunitaria. Está también dirigido a todas las organizaciones públicas y privadas que participan de acciones de prevención y mitigación de riesgos, así como a los socios y organizaciones nacionales e internacionales que participan en las políticas de resiliencia y recuperación ante desastres o eventos de crisis.

El diseño de las intervenciones contempladas en el presente Protocolo se fundamenta en los siguientes criterios:

- Que el Gobierno local tenga la capacidad institucional para responder de forma efectiva y eficaz a un evento de crisis o una situación de emergencia;
- Que el Gobierno local pueda prever y proveer los requerimientos de recursos humanos, logística, herramientas y recursos materiales necesarios para enfrentar el evento o situación de crisis;
- Que el Gobierno local disponga de una normativa con los elementos de gobernanza que permitan abordar el evento o situación de crisis, acorde con el marco jurídico existente;
- Que el Gobierno local tenga la capacidad de movilizar e integrar a las fuerzas vivas del territorio en la respuesta ante los eventos o situaciones de crisis;
- Que el Gobierno local adopte las medidas necesarias para la rendición de cuentas con transparencia en el uso de los fondos de emergencia aprobados para la gestión del evento o situación de crisis.

Este Protocolo se propone garantizar la articulación y actuación oportuna, integrada, sostenible y eficiente del Gobierno local y las instituciones pertinentes con responsabilidad en las políticas y programas de gestión de riesgos, en su tarea de apoyar a la población afectada por crisis o desastres. Se propone responder de manera anticipada a la reducción de riesgos y la preparación de la respuesta, así como ofrecer una canasta de servicios públicos para atender las necesidades de la población afectada.

El Protocolo está dirigido principalmente a eventos económicos, sanitarios y de índole climática o medioambiental. Al momento de tratar otro tipo de eventos con características diferentes, se hace necesario hacer adaptaciones a los procedimientos estandarizados que se proponen.

Las tareas propuestas en este documento requieren de un proceso sistemático de socialización periódico en niveles políticos, técnicos y operativos de la administración pública, así como en el nivel comunitario, con la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil.

IV. NORMATIVA DEL PROTOCOLO

En atención a lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley Núm. 176-07, el Ayuntamiento dispone de potestad normativa y de auto organización. En adición, los ayuntamientos podrán dictar ordenanzas y reglamentos para adecuar y complementar las disposiciones legales “a fin de ajustar su aplicación a las condiciones y necesidades locales y a las peculiaridades y características de sus comunidades”.

Al profundizar en la doctrina sobre la potestad normativa de los ayuntamientos, es preciso reconocer que el órgano municipal dispone de la facultad de dictar normas jurídicas en un amplio ámbito de materias, pero a la vez, puede referirse a las relaciones existentes entre las normas dictadas por el Ente local y aquellas que son dictadas por otros Entes de la Administración pública, una especie de relación inter-normativa que deberá enmarcarse en la legitimidad constitucional y legal.

La decisión en torno al rango normativo del Protocolo buscar asegurar la flexibilidad de este, en tanto y cuanto deba ser modificado como resultado del proceso continuo de evaluación de las experiencias en las cuales fue aplicado. Pero a la vez, se requiere una reflexión sobre el rango normativo para asegurar la legitimidad del instrumento adoptado, aplicando las técnicas legislativas y normativas pertinentes.

En ese sentido, apelando a las disposiciones de los artículos 31, 52 y 60 de la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, se reconoce la capacidad normativa del Concejo de Regidores y la facultad de iniciativa de la Alcaldía, como elementos clave para distinguir el esquema normativo con su rango respectivo.

La normativa deberá corresponderse con el formato de reglamento, ya que se trata de una disposición general de carácter normativo que “ordena la organización y funcionamiento de la propia administración municipal, los servicios públicos que presta a la ciudadanía y las relaciones de éstos con los munícipes”. La propuesta de Reglamento será sometida al Concejo Municipal en aplicación de la iniciativa normativa prevista para la Alcaldía en el artículo 115 de la Ley núm. 176-07 y agotará por los procedimientos de aprobación previstos en dicha legislación.

Recuadro 3. Acción 2

Acción 2: Someter una propuesta de normativa con rango de Reglamento, para asegurar la legalidad y legitimidad de las acciones que resulten de la implementación del Protocolo y la formalización de las unidades organizacionales que se proponen.

Fuente: Elaboración propia

A. Principios de la normativa.

El Protocolo requiere de un conjunto de principios que permitan orientar las acciones y tomar decisiones ante situaciones específicas que no estén taxativamente previstas en este. Los principios propuestos se sustentan en los criterios establecidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley del Distrito Nacional y los Municipios.

Para ello, se sugieren los siguientes principios:

- (1) **Principio de juridicidad:** Todas las acciones derivadas del Protocolo deberán estar regidas con base en la asignación, distribución y ejecución de las competencias propias del Gobierno local, las cuales están sujetas a la Constitución, las leyes y los reglamentos dictados por el órgano competente.
- (2) **Principio de lealtad:** En el ejercicio de atribuciones otorgadas por el Protocolo se requiere el respeto al ejercicio legítimo de competencias de los distintos organismos que conforman el Gobierno local, a la vez que se requiere de los organismos el intercambio de información, la cooperación y asistencia entre estos.
- (3) **Principio de eficacia:** En el desarrollo de las acciones previstas en el Protocolo primará el propósito de garantizar la efectividad de los servicios públicos y las actividades de interés general.
- (4) **Principio de eficiencia:** La asignación de recursos se orientará estrictamente a los requerimientos propios de los criterios que activen el uso del Protocolo, asegurando un uso racional de los recursos humanos, materiales y presupuestarios.
- (5) **Principio de transparencia y rendición de cuentas:** En el ejercicio de las atribuciones propias de la ejecución del Protocolo, la autoridad competente garantizará la obligación de rendir cuentas al término de la crisis, al igual que el establecimiento de los sistemas pertinentes para que los ciudadanos pueden ejercer el control social sobre la gestión.
- (6) **Principio de simplicidad:** El Protocolo perseguirá un ejercicio de simplicidad institucional en lo que se refiere a la estructura organizativa, la asignación de competencias y la ejecución de las acciones propias del mismo.
- (7) **Principio de Jerarquía:** Los órganos y organismos del Gobierno local respetarán el orden jerárquico previsto y la distribución vertical de las atribuciones.
- (8) **Principio de Participación del Munícipe:** en el ejercicio de las atribuciones previstas en el Protocolo, se buscará la apropiación social, mediante la participación de la población en los términos y las condiciones que sean requeridos por la autoridad competente.
- (9) **Temporalidad.** Las acciones y disposiciones del Comité de Emergencia o Crisis solo son válidas por el tiempo estrictamente necesario a las exigencias de la situación especial que los motivan.

B. Estructura de la normativa.

En aplicación de la capacidad reglamentaria del Ayuntamiento, el Protocolo se concibe como un elemento gubernativo clave para ejercer la autoridad del ayuntamiento, por lo cual deberá elaborarse en el formato de Reglamento a ser sancionado por el Concejo de Regidores, para fundamentar y dar seguridad jurídica a la actuación de sus autoridades y la ejecución de todos los actos de la administración local.

El reglamento es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la Ley. El Reglamento es una norma secundaria, subalterna, y complementaria de las leyes.

En el caso concreto del Protocolo se sugiere la elaboración de un proyecto de Reglamento que contenga:

- (a) **Exposición de motivos**, en la cual deberá resaltarse los efectos de eventos de crisis anteriores, la capacidad demostrada por el Gobierno local para la atención oportuna de la crisis en sus distintas etapas, en especial la experiencia en el manejo de la pandemia del COVID-19;
- (b) **Base legal aplicable**, haciendo énfasis en las normativas vigentes sobre gestión de riesgos, las facultades establecidas en la legislación de los Gobiernos locales, las facultades para dictar reglamentaciones y las relacionadas con los fundamentos para la gestión de la planificación, la gestión financiera y la presupuestaria.
- (c) **Parte dispositiva**:
 - a. Objetivos del Protocolo
 - b. Constitución del Comité;
 - c. Formalidades y criterios para la activación del Comité;
 - d. Temporalidad de las acciones;
 - e. Composición del Comité de Crisis;
 - f. Funciones del Comité;
 - g. Gobernanza del Comité;
 - h. Funciones de los miembros del Comité;
 - i. Gestión de la información;
 - j. Disposiciones sobre los aspectos financieros y presupuestarios;
 - k. Monitoreo, seguimiento y evaluación;
 - l. Reportes, acceso a la información y rendición de cuentas;
 - m. Disposiciones generales
 - n. Disposiciones derogatorias

Recuadro 4. Estructura de la normativa

Justificación de motivos	Base legal aplicable	Parte dispositiva
<ul style="list-style-type: none">•Efectos de eventos anteriores;•Justificación de la medida con base a la filosofía municipal;	<ul style="list-style-type: none">•Constitución de la República•Legislación de la Administración pública y Administración municipal•Normativas del Gobierno Local.	<ul style="list-style-type: none">•Objetivo del Protocolo•Constitución del Comité•Declaratoria de la Crisis•Composición del Comité•Temporalidad•Funciones•Gobernanza•Gestión de la Información•Aspectos financieros y presupuestarios•Monitoreo y evaluación•Rendición de Cuentas•Disposiciones general•Disposiciones derogatorias

Fuente: Elaboración Propia

Recuadro 5. Acción 3

Acción 3: Elaboración de la propuesta de Reglamento que instituye el Protocolo y sus organismos, el cual deberá ser sometido al Concejo de Regidores.

Fuente: Elaboración propia

V. GOBERNANZA Y COMPOSICIÓN DEL COMITÉ DE CRISIS

Para la gestión adecuada del Protocolo, se plantea la creación del Comité de Emergencias o Crisis, el cual se constituye con apego a las disposiciones de las Leyes núm. 176-07 y 147-02, como instancia única de coordinación de la respuesta del Gobierno local ante situaciones o eventos de crisis o emergencia, garantizando la comunicación efectiva entre los distintos niveles de coordinación contemplados en el presente documento.

Recuadro 6. Acción 4

Acción 4: Constituir mediante Ordenanza el Comité de Emergencias o Crisis del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

Fuente: Elaboración propia

En el primer aspecto, es preciso destacar el apego a la Ley núm. 176-07 y la Ley 147-02, por el aspecto de la gestión del riesgo, específicamente lo dispuesto en las siguientes disposiciones:

- Artículo 19, párrafo I, literales c y g, Ley núm. 176-07:
Párrafo I: Los ayuntamientos podrán ejercer como competencias compartidas o coordinadas todas aquellas que corresponden a la función de la administración pública, salvo aquellas que la Constitución le asigne exclusivamente al Gobierno Central, garantizándoles como competencias mínimas el derecho a estar debidamente informado, el derecho a ser tomado en cuenta, el derecho a participar en la coordinación y a la suficiencia financiera para su adecuada participación.

... c) Coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud.

...g) Defensa Civil, emergencias y previsión de desastres.
- Artículo 16, Ley núm. 147-02:
ARTÍCULO 16.- Plan Nacional de Emergencias: El Plan Nacional de Emergencias es el instrumento que define los procedimientos institucionales de preparación, reacción y atención en caso de desastre. Se refiere a los aspectos operativos que deben preverse y activarse por las instituciones en forma individual y colectiva, e indica las particularidades de manejo de información, alertas y recursos desde los sitios de escena o desde el Centro de Operaciones de Emergencia.

En ese sentido, el Comité previsto en el presente Protocolo cumple con las disposiciones de ambas legislaciones, pero amplía el enfoque de este para incluir, no tan solo los órganos del nivel político, técnico y operativo, si no también los que corresponde el nivel sustantivo, el de apoyo administrativo y la veeduría social.

En consecuencia, se describen a continuación los organismos de Gobernanza del Protocolo, los mismos deberán estar reflejados en el Reglamento a ser sometido al Concejo de Regidores, incluyendo sus funciones tal y como se describen más adelante.

A. Organismos de Gobernanza

Nivel Político

- Comité de Emergencia o Crisis

Constituirá el órgano colegiado, coordinado por la Alcaldía, en el cual tendrán presencia los organismos requeridos para la atención efectiva del evento o situación de emergencia. Sus decisiones serán adoptadas por mayoría de votos y deberán someterse a los requerimientos de la legislación vigente.

- Alcalde o Alcaldesa

La Alcaldía es el órgano ejecutivo del Gobierno municipal, por ende, dispone de las facultades para dirigir la administración de los procesos definidos en el Comité de Emergencia y ejecutar las reglamentaciones que sobre el mismo se hayan dictado. Dado que las disposiciones del Protocolo son de naturaleza ejecutiva, las mismas deberán ser coordinadas por la Alcaldía, en aplicación de las atribuciones previstas en la Ley núm. 176-07.

- Vicealcalde o Vicealcaldesa

El Vicealcalde o Vicealcaldesa asumirá la sustitución temporal del Alcalde o Alcaldesa, en el caso de la ausencia temporal o definitiva de este, desarrollando, además, las actividades adicionales que le confíe el Alcalde o la Alcaldesa.

- Presidente o Presidenta del Consejo de Regidores

El Presidente o Presidenta del Concejo de Regidores, en el marco del Comité, asumirá una función de colaboración y fiscalización, especialmente en lo que se refiere a las acciones normativas que requieran ser aprobadas, modificadas o adecuadas mediante los procesos correspondientes, para facilitar o viabilizar la respuesta efectiva ante la emergencia o crisis, sin menoscabo de las disposiciones legales vigentes.

Nivel Político-Técnico

- Secretaría General

En base a las disposiciones vigentes, en el marco del Comité, asumirá la coordinación de los servicios municipales, especialmente en lo relacionado a la provisión de los servicios públicos y, adicionalmente, propiciará las relaciones con la comunidad para asegurar el acompañamiento social.

~~— Secretaría Técnica~~

~~En base a las disposiciones vigentes, en el marco del Comité, asumirá la coordinación de los aspectos técnicos de la respuesta al evento o crisis, especialmente en lo que se relaciona con la planificación y la gestión presupuestaria.~~

Nivel Operativo Sustantivo

Las unidades de este nivel asumirán las funciones propias de su mandato legal, bajo la supervisión y coordinación del nivel político y del nivel político-técnico en función del tipo de evento o situación de crisis.

- Dirección de la Policía Municipal
 - o Unidad de Gestión de Riesgos
- Dirección de Gestión Ambiental
- Dirección de Aseo Urbano y Equipos
- Dirección de Mantenimiento y Obras Comunitarias
- Dirección de Desarrollo Comunitario
- Cuerpo de Bomberos del Distrito Nacional

Nivel Operativo de Apoyo

Las unidades de este nivel asumirán las funciones propias de su mandato legal, bajo la supervisión y coordinación del nivel político y del nivel político-técnico en función del tipo de evento o situación de crisis.

- Dirección Administrativa
- Dirección Jurídica
- Dirección de Gestión Humana
- Dirección de Auditoría
- Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional

Organismos de veeduría

- Consejo Económico y Social Municipal

El Consejo Económico y Social Municipal se constituye como el resultado de las disposiciones del artículo 199 de la Constitución dominicana y de las leyes 176-07 y 498-06, que en su conjunto plantean que dicho órgano municipal tiene carácter consultivo entre miembros del Ayuntamiento y de la sociedad civil, con el propósito de propiciar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del Gobierno local. En ese sentido, a los fines del presente Protocolo, el Consejo sirve como organismo de veeduría social idóneo, por disponer de una representación adecuada de las fuerzas vivas que tiene presencia en el territorio del Distrito Nacional, tal y como se observa en la composición dispuesta por la Resolución 36/2020 del Ayuntamiento del Distrito Nacional, del 11 de agosto del 2020.

Recuadro 7. Acción 5

Acción 5: Definir, socializar y confirmar las atribuciones de los organismos de gobernanza del Protocolo.

Fuente: Elaboración propia

Recuadro 8: Organismos de Gobernanza

Nivel Político	Nivel Político-Técnico	Nivel Operativo Sustantivo	Nivel Operativo de Apoyo	Organismos de Veeduría
<ul style="list-style-type: none">•Comité de Emergencia o Crisis•Alcaldía•Vicealcaldía•Concejo de Regidores	<ul style="list-style-type: none">•Secretaría General•Secretaría Técnica	<ul style="list-style-type: none">•Policía Municipal•Gestión Ambiental•Aseo Urbano y Equipos•Mantenimiento y Obras Comunitarias•Desarrollo Comunitario•Cuerpo de Bomberos	<ul style="list-style-type: none">•Administrativo•Jurídico•Gestión Humana•Auditoría•Planificación y Desarrollo Institucional	<ul style="list-style-type: none">•Consejo Económico y Social Municipal

Fuente: Elaboración propia

Recuadro 9: Acción 6

Acción 6: Definir, proponer y aprobar el manual de funcionamiento de la Unidad de Gestión de Riesgos.

Fuente: elaboración propia

VI. FUNCIONES INSTITUCIONALES

Conformado el Comité de Crisis o Emergencia, se dispondrán sus funciones generales y específicas, con énfasis en la gestión efectiva del suceso o evento y las coordinaciones requeridas.

Es importante hacer énfasis en las limitaciones constitucionales y legales de la declaratoria de la emergencia. En virtud de la Ley núm. 21-18 sobre regulación de los Estados de Excepción previstos en la Constitución de la República, corresponde al Presidente de la República, con autorización del Congreso Nacional, la declaratoria del Estado de Emergencia, como respuesta a “hechos distintos de los especificados en los estados de defensa y conmoción interior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país, o que constituyan calamidad pública”.

Por ende, en coordinación con los estamentos correspondientes, corresponderá al Comité de Emergencia o Crisis del Gobierno local las coordinaciones necesarias para responder a la declaratoria del Estado de Emergencia, en el caso en que sucediera, para lo cual deberá asegurar las gestiones pertinentes a nivel interinstitucional.

En el caso de las disposiciones previstas en la Ley núm. 147-02, es preciso recalcar que la declaratoria de situación de desastre corresponde al Presidente de la República, previa recomendación de la Comisión Nacional de Emergencias y que, la misma, podrá ser de carácter municipal. En consecuencia, el Comité de Emergencias o Crisis del Ayuntamiento tendrá incidencia en los casos de situación de desastre.

A. Funciones del Comité de Crisis.

- Gestionar el monitoreo de eventos y amenazas;
- Responder a la declaratoria de Estado de Emergencia o de Situación de Desastre en coordinación con el Poder Ejecutivo;
- Realizar evaluaciones de riesgos;
- Elaborar el inventario de recursos disponibles para respuesta a crisis;
- Elaborar planes de acción;
- Elaborar planes de contingencia y protocolos específicos de respuesta;
- Apoyar la elaboración de estrategias para la ayuda humanitaria;
- Coordinar las labores de respuesta a eventos de crisis;
- Coordinar los procesos de recuperación;
- Disponer y controlar el uso de los recursos para la respuesta a la crisis;
- Rendir cuentas ante los organismos correspondientes del uso de los recursos;
- Coordinar la respuesta política y técnica;
- Aprobar un Plan de Acción para la atención y recuperación post-desastre sujeto a las disposiciones de la Ley núm. 147-02;
- Propiciar las coordinaciones interinstitucionales pertinentes;
- Proponer los acuerdos o convenios de gestión necesarios para el buen desenvolvimiento de sus funciones;

B. Funciones de Coordinación de la Alcaldía

- Promover la participación de los organismos correspondientes en las tareas propias del Comité;
- Garantizar el cumplimiento de las funciones establecidas en el Protocolo;
- Presidir el Comité de Crisis;
- Promover la inserción de la gestión de riesgos en los procesos locales;
- Gestionar la priorización de las actividades del Comité;
- Promover los ejercicios de simulación y simulacros, en los casos necesarios;
- Dar seguimiento y garantizar la atención requerida a los procesos de alerta y alarma emitidos por los organismos pertinentes;
- Establecer una sala de situación;
- Informar a los niveles políticos correspondientes, sobre los acontecimientos en su localidad;
- Servir de portavoz y vocero del Comité.

VII. PROTOCOLO A NIVEL POLÍTICO

Dado que el Protocolo es un documento que se aplicará en un ámbito político, que genera riesgos y situaciones que deberán ser mitigadas por el Comité, asegurando la viabilidad política de las acciones propuestas, de manera que estas puedan ser implementadas con la menor resistencia posible por parte de los actores políticos del territorio.

En ese sentido, la participación de la Presidencia del Concejo de Regidores en el Comité de Emergencias o Crisis responde a la necesidad de desarrollar estrategias y acciones que garanticen la participación de la pluralidad de quienes componen el órgano en las acciones propias del Protocolo.

Las líneas de acción y propuestas para fortalecer la vinculación institucional, enfatizando en aquellas acciones que requieran la aprobación de órganos o entes de la Administración pública que no dependen del Gobierno local.

A. Interacción con el resto de la Administración pública.

La Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, contempla la posibilidad de establecer convenios de gestión entre órganos superiores de dirección estratégica y órganos desconcentrados o entes descentralizados de la Administración pública.

Mediante esta figura, se puede establecer determinados compromisos para la obtención de determinados resultados en los respectivos ámbitos de competencia, así como las condiciones para su cumplimiento, como contrapartida al monto de los recursos presupuestarios asignados.

En este sentido, parte esencial del Protocolo será la elaboración y firma de Convenios de Gestión con las instituciones públicas que tienen incidencia en los tipos de crisis más comunes que puedan presentarse en el territorio, ya sea para el intercambio de información, el abordaje conjunto de estrategias de respuesta, la coordinación en el uso de los recursos o la incidencia en el territorio. La responsabilidad de este proceso de negociación de los Convenios deberá corresponder al nivel político.

En el desarrollo del conjunto de acciones que contempla el Protocolo intervendrán un amplio conjunto de actores institucionales a lo interno de la organización y, en igual o mayor medida, algunos actores a lo externo de la institución. La descripción realizada en este documento no es limitativa, puesto que la naturaleza de las situaciones determinará cuales actores específicos deberán involucrarse en el trabajo a realizar.

Sin embargo, haciendo énfasis en las capacidades institucionales de respuesta a la crisis, nos proponemos identificar los actores institucionales con base en dos criterios fundamentales: (a) aquellos cuya presencia y participación siempre será requerida, sin importar la naturaleza de la crisis y; (b) aquellos que tendrán una participación eventual, sujeta al tipo de crisis y a la estrategia de abordaje diseñada por la organización.

Para el primer grupo, definiremos un conjunto de responsabilidades generales que constituirán el marco general de actuación de estos actores, para los cuales, nos limitaremos a definir la forma en como se abordarán las relaciones con los actores, en aras de que exista una estrategia para la eficiencia y eficacia de las acciones a emprender.

Recuadro 10: Interacción con el resto de la Administración pública

TIPO DE CRISIS	INSTITUCIÓN	OBJETO
Económica	Banco Central	Disponer de acceso a informaciones de la situación económica del Distrito Nacional, especialmente en lo relativo a la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, con el nivel de desagregación de interés, para el seguimiento a los indicadores que puedan alertar de una crisis de índole económica.
	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	Colaboración en materia de ordenamiento territorial, acceso a fondos internacionales, disponer de indicadores sociales y económicos específicos del Distrito Nacional y capacitación del personal.
	Ministerio de Hacienda	Agilización de procesos para la respuesta financiera y presupuestaria para hacer frente a situaciones de crisis
	Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES	Colaboración en el intercambio de información sobre comercios y empresas instaladas en el Distrito Nacional, con el propósito de realizar los levantamientos requeridos para construir una base de datos de equipos, recursos humanos y herramientas disponibles para momentos de crisis o vulnerabilidad.
	Superintendencia de Bancos	Colaboración en el intercambio de indicadores de financieros para el diseño de respuestas locales a crisis de índole económica, así como la vinculación a la Banca Nacional con base en las experiencias previas.
	Dirección General de Impuestos Internos	Colaboración en el intercambio de información sobre personas jurídicas y físicas que operan en el Distrito Nacional, para fines de organización por sectores.

	Dirección General de Aduanas	Desarrollo de estrategias para respuestas a situaciones de crisis, especialmente en lo que se refiere al despacho de mercancías y transportación dentro de la jurisdicción del Gobierno local.
	Oficina Nacional de Estadísticas	Marco de colaboración para el intercambio de informaciones pertinentes para la toma de decisiones y el análisis del impacto de las crisis y emergencias.
	Banco de Reservas	Acuerdo para disponer de líneas de crédito especializadas para la respuesta a situaciones de crisis, así como sumar esfuerzos con el Voluntariado del Banco de Reservas para acometer situaciones de crisis en colaboración.
	Banco Agrícola	Acuerdo para disponer de líneas de crédito especializadas para la respuesta a situaciones de crisis relacionadas al sector agropecuario que impacte en el Distrito Nacional.
Sanitaria	Gabinete de Salud	Marco de cooperación mutua para la adopción oportuna de medidas que permitan enfrentar crisis sanitarias, en el marco de las atribuciones de cada institución y organismo.
	Ministerio de Salud Pública	Marco de cooperación mutua para la adopción oportuna de medidas que permitan enfrentar crisis sanitarias, en el marco de las atribuciones de cada institución y organismo.
	Servicio Nacional de Salud	Marco de cooperación mutua para la adopción oportuna de medidas que permitan enfrentar crisis sanitarias, en el marco de las atribuciones de cada institución y organismo, así como la coordinación territorial con los centros de salud.
	Hemocentro Nacional	Marco de cooperación mutua para la adopción oportuna de medidas que permitan enfrentar crisis sanitarias, en el marco de las atribuciones de cada institución y organismo, especialmente en la promoción de la donación voluntaria de sangre.

	Programa de Medicamentos Esenciales	Marco de cooperación mutua para la adopción oportuna de medidas que permitan enfrentar crisis sanitarias, en el marco de las atribuciones de cada institución y organismo, especialmente en la coordinación territorial.
Medioambiental	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Establecer un marco de colaboración en relación a las condiciones para el abordaje de crisis medioambientales y las decisiones que cada organismo debe tomar, como consecuencia de una crisis, con la finalidad de promover medidas para que la localidad esté mejor preparada.
	Centro de Operaciones de Emergencia	Establecer un marco de colaboración en relación a los postulados de la Ley núm. 147-02, que sirva para enfrentar con mayor eficacia las crisis que sucedan en la localidad.
	Oficina Nacional de Meteorología	Propiciar el intercambio de información referente al clima y estado del tiempo, de manera fiable y constante, generando criterios para la toma de decisión.
	Instituto Cartográfico Militar	Propiciar el intercambio de información referente a mapas, coordenadas, topografía e informaciones pertinentes, para la toma de decisiones.
Servicios de Emergencia	Ministerio de la Presidencia	Establecer un marco de colaboración en relación al protocolo político de toma de decisiones en caso de crisis, especialmente en materia de Estados de Emergencia.
	Ministerio de Defensa	Establecer un marco de colaboración en relación al accionar conjunto de las instituciones en momentos de crisis o situaciones de emergencia.
	Sistema Nacional de Emergencias -911	Establecer un marco de colaboración en relación al accionar conjunto de las instituciones en momentos de crisis o situaciones de emergencia.
	Policía Nacional	Establecer un marco de colaboración en relación al accionar conjunto de las instituciones en momentos de crisis o situaciones de emergencia.

	Centro de Operaciones de Emergencia	Establecer un marco de colaboración en relación al accionar conjunto de las instituciones en momentos de crisis o situaciones de emergencia, complementario con acuerdos de otra índole.
	Defensa Civil	Establecer un marco de colaboración en relación al accionar conjunto de las instituciones en momentos de crisis o situaciones de emergencia, complementario con acuerdos de otra índole.
Infraestructura	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Disponer de un marco de colaboración para la atención de servicios públicos en momentos de crisis o emergencia, así como la priorización de intervenciones, obras y servicios que resulten de la crisis o la emergencia.
	Ministerio de la Vivienda	Disponer de un marco de colaboración para la atención de servicios públicos en momentos de crisis o emergencia, así como la priorización de intervenciones, obras y servicios que resulten de la crisis o la emergencia.
	Liga Municipal Dominicana	Propiciar la colaboración entre organismos del nivel local y el intercambio de experiencias en materia de manejo de crisis y emergencias.
	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo	Disponer de un marco de colaboración para la atención de servicios públicos en momentos de crisis o emergencia, así como la priorización de intervenciones, obras y servicios que resulten de la crisis o la emergencia.
	Consejo Unificado de las Empresas Eléctricas Estatales	Disponer de un marco de colaboración para la atención de servicios públicos en momentos de crisis o emergencia, así como la priorización de intervenciones, obras y servicios que resulten de la crisis o la emergencia.
	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones	Establecer una mesa de trabajo en común para la toma de decisiones para el aprovechamiento de las herramientas de comunicación en momentos de crisis o emergencia.
	Instituto Nacional de Tránsito Terrestre	Disponer de un marco de colaboración para la atención de servicios públicos en

		momentos de crisis o emergencia, así como la priorización de intervenciones, obras y servicios que resulten de la crisis o la emergencia.
	Autoridad Portuaria Dominicana	Disponer de un marco de colaboración para la atención de servicios públicos en momentos de crisis o emergencia, así como la priorización de intervenciones, obras y servicios que resulten de la crisis o la emergencia.
	Refinería Dominicana de Petróleo	Disponer de un marco de colaboración para propiciar el nivel de servicio en la localidad, en momentos de crisis o emergencia.
	Metro de Santo Domingo	Disponer de un marco de colaboración para propiciar el nivel de servicio en la localidad, en momentos de crisis o emergencia.
	Teleférico de Santo Domingo	Disponer de un marco de colaboración para propiciar el nivel de servicio en la localidad, en momentos de crisis o emergencia.
Servicios Sociales	Gabinete de Políticas Sociales	Disponer de un marco de colaboración para apoyar la gestión de las instituciones sociales en el territorio, en momentos de crisis o emergencia, colaborando con la focalización de las acciones.
	Ministerio de Agricultura	Disponer de un marco de colaboración para apoyar la disponibilidad de productos agropecuarios en el territorio en momentos de crisis o emergencia, mediante la coordinación de acciones en áreas de influencia del Gobierno local.
	Programa Supérate	Disponer de un marco de colaboración para la atención de emergencia mediante Transferencias Monetarias Condicionadas focalizadas en el territorio, en momentos de crisis o emergencia.
	Plan Social de la Presidencia	Disponer de un marco de colaboración para apoyar la gestión en el territorio, en momentos de crisis o emergencia, colaborando con la focalización de las acciones.

	Instituto Nacional de Estabilización de Precios	Disponer de un marco de colaboración para apoyar la disponibilidad de productos en el territorio en momentos de crisis o emergencia, mediante la coordinación de acciones en áreas de influencia del Gobierno local.
	Comedores Económicos	Disponer de un marco de colaboración para apoyar la gestión en el territorio, en momentos de crisis o emergencia, colaborando con la focalización de las acciones.

Fuente: elaboración propia

VIII. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

La toma de decisiones en torno a una crisis dependerá de la disponibilidad de la información. Para ello, se requiere de la capacidad institucional necesaria para obtener y procesar los datos que se requieran para monitorear situaciones determinadas y, a la vez, disponer del conocimiento necesario para interpretar la información y desarrollar las recomendaciones necesarias.

Por ende, se requiere de un levantamiento de fuentes de información fiable, disponible oportunamente, proceso que deberá acompañarse de la elaboración de convenios interinstitucionales con las organizaciones, públicas o privadas, que dispongan de la información.

Se requiere abordar varios aspectos fundamentales para la gestión de la información: la identificación de las fuentes, la capacidad tecnológica del Gobierno local, la capacidad institucional de análisis de la información y las capacidades técnicas que requiere el Comité de Crisis.

Para ello, se hace necesario el levantamiento de la infraestructura tecnológica disponible en el Gobierno local y la que sea requerida para el repositorio de información, de manera que se pueda elaborar un plan de análisis de información, identificando la unidad a cargo y asegurando la capacidad técnica necesaria para que el Comité de Crisis pueda tomar decisiones sustentado en datos certeros.

Recuadro 11: Acción 7

Acción 7: Elaborar y someter a la aprobación del Comité de Crisis las acciones necesarias para disponer de interfaces de gestión de la información oportuna y eficiente, por parte de las instituciones de interés del Comité.

Fuente: Elaboración propia

IX. GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

La respuesta financiera y de índole presupuestario, como dimensión clave para el fortalecimiento de la resiliencia económica (Hernández, 2021) nos exige esfuerzos y compromisos esenciales para la implementación de cualquier plan de recuperación que se pretenda llevar a cabo. En este sentido, como una pieza fundamental del Protocolo, se requiere la elaboración una estrategia de fortalecimiento financiero para identificar fuentes de recursos de fácil y rápida ejecución para la respuesta ante los eventos de crisis.

Dicha estrategia deberá perfeccionarse y adecuarse en la medida en la que se realicen las evaluaciones post-crisis, las cuales deberán hacer mucho énfasis en la capacidad de gestión de los recursos económicos necesarios y cuán oportunos fueron para solventar la situación de crisis.

En ese sentido, debemos partir de las capacidades instaladas de las que dispone el Gobierno local en la actualidad. Del análisis de las informaciones compartidas se desprenden las siguientes conclusiones:

1. El Gobierno local no dispone de líneas presupuestarias definidas para situaciones de crisis, lo que le ha llevado a solventar los recursos necesarios mediante el uso de fondos de gastos operativos en detrimento de otras actividades programadas.
2. En la actualidad, el Gobierno local no dispone de holgura presupuestaria para definir las líneas de inversiones de contingencia en casos de emergencia o crisis, ya que opera por debajo del monto requerido para sus inversiones y gastos operativos.
3. Para el caso de las modificaciones presupuestarias, existe la limitante legal que obliga a que la reformulación presupuestaria se realice luego de transcurrido el primer semestre de ejecución y mediante una modificación sometida al Concejo de Regidores.
4. No se dispone de acceso a Fondos especializados para la mitigación y respuesta a emergencias.
5. El Gobierno local tiene aprobada una línea de crédito por un monto máximo de Cien millones de pesos (DOP 100,000,000.00), equivalentes a aproximadamente Un millón ochocientos mil dólares (USD 1,800,000.00). Sin embargo, dicha línea está limitada a capital de trabajo y debe ser saldada antes de concluir el año de ejecución. En adición, se requiere de una certificación de “no objeción” del Ministerio de Hacienda, con base en lo que establece la Ley núm. 6-06, sobre Crédito Público.
6. El Gobierno local no dispone de acceso a otros préstamos de contingencia, a excepción de que procure los mismos con el Ministerio de Hacienda.
7. En el pasado, el Gobierno local recibió apoyo presupuestario para enfrentar los efectos de la Tormenta Olga, por ende, existe la posibilidad de que existan alianzas con organismos y gobiernos de otros países para enfrentar situaciones en específico.

La Estrategia por desarrollar por parte del Comité de Crisis, para luego ser sometida a los organismos correspondientes, debe incluir el análisis de los distintos mecanismos posibles para la gestión presupuestaria y financiera, tomando en consideración:

1. La clasificación funcional del gasto por parte del Gobierno local, donde debemos resaltar los que correspondan a disponibilidad de recursos presupuestarios para la atención a situaciones de desastre o crisis.
2. Las facilidades en instrumentos financieros, especialmente las líneas de crédito con instituciones financieras nacionales.
3. Las posibilidades de acceso a recursos del Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) establecido en el artículo 20 de la Ley núm. 147-02, y cuyos fondos son asignados por el Presupuesto Nacional y Gastos Públicos.
4. La capacidad de obtener recursos adicionales del presupuesto nacional, incluyendo lo relacionado a gastos inesperados generados por calamidades o catástrofes públicas, que deben ser aproximadamente del 1% del presupuesto, cuyo uso es aprobado por el Presidente de la República.
5. El acceso a recursos de préstamos de contingencia proporcionados por las instituciones financieras internacionales.
6. El acceso a fondos de recuperación o apoyo financiero por parte de organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales.

En todos los casos, las condiciones de utilización de estos recursos para la crisis requieren de: (a) La activación del Protocolo en los términos que establezca la normativa; (b) La elaboración del plan de acción correspondiente vinculado a la respuesta a la crisis; y (c) El cumplimiento de los requisitos legales y administrativos para la incorporación de los mecanismos de financiamiento identificados.

La estrategia financiera debe contemplar los recursos necesarios para el funcionamiento del Comité de Crisis, los mecanismos de aseguramiento y provisión internacional de recursos de contingencia con base en las estimaciones de niveles de daños y necesidades de protección social que pueden ser financiados por una canasta de mecanismos y en forma escalar, dependiendo de los requerimientos financieros.

Lo más conveniente es que los eventos de menor escala puedan ser atendidos con los recursos presupuestarios disponibles, de manera que se reserve el uso de recursos extrapresupuestarios para casos de eventos de mayor escala.

Es importante señalar, que en el caso del Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR)¹, en los términos de la Ley núm. 147-02, debe contener suficientes

¹ El Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (FN-PMR) es el instrumento de la Comisión Nacional de Emergencias creado en el artículo 20 de la ley 147-02 y posee autonomía administrativa, técnica y financiera.

recursos, no sólo para complementar los esfuerzos institucionales de las entidades nacionales y locales para la prevención de desastres, mitigación y respuesta, sino también para mantener reservas económicas que permitan al Gobierno central contar con los recursos disponibles inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre. Aunque es preciso reconocer que, en la práctica, la capacidad y la disponibilidad de fondos son muy limitadas.

Recuadro 12: Acciones 8-11

Acción 8: Elaborar una base de datos de Fondos concursables o de agencias de desarrollo, Gobiernos u organismos multilaterales, para la mitigación y respuesta a emergencias, juntamente con un plan para aplicar a los mismos de manera oportuna y en base al marco jurídico existente.

Acción 9: Propiciar un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para la agilización de los pasos requeridos en el caso de que el Gobierno local opte por una línea de crédito para respuesta a la emergencia o crisis.

Acción 10: Ampliar el alcance de la línea de crédito aprobada por el Concejo de Regidores y el Banco de Reservas, para incluir gastos corrientes en caso de emergencia o crisis.

Acción 11: Identificar y someter al Comité las medidas presupuestarias y de gestión financiera necesarias para la atención oportuna a las situaciones y eventos de emergencia o crisis.

Fuente: Elaboración propia

X. ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL

El Gobierno local deberá disponer, a través de su estructura operativa, de un recurso técnico y humano con presencia en el territorio, lo que resulta altamente valioso para acompañar y orientar a los afectados en situaciones de crisis.

Esta estructura social se auxiliará de Voluntariados, Juntas de Vecinos y organizaciones sociales y comunitarias con presencia en la localidad, para que sirvan de puente de comunicación y coordinación entre los afectados y la oferta de servicios institucionales territoriales o sectoriales. De esta manera, será posible lograr apoyos sociales más sostenidos y coordinados.

Las acciones requeridas por parte de esta estructura social se refieren a acciones puntuales que deberán estar previstas en el plan de acción en respuesta a la crisis, estableciendo criterios para el orden de atención, que resulten de una evaluación objetiva de la situación en el territorio.

Deberá otorgarse atención especial a los grupos vulnerables: niñas, niños, adolescentes, mujeres en estado de embarazo/lactantes, envejecientes y personas con discapacidad.

Para que la estructura operativa esté en condiciones de prestar ese apoyo a las comunidades se hace necesario el desarrollo de una estrategia de fortalecimiento de capacidades para el apoyo a los sectores vulnerables en la recuperación temprana, el cual debe ser asumido por el Gobierno local.

Recuadro 13: Acción 9

Acción 9: Elaborar el plan de integración y participación en la gestión de emergencias y crisis, de los entes sociales del territorio.

Fuente: Elaboración propia

XI. DESARROLLO DE CAPACIDADES

El Gobierno local formulará e implementará una estrategia de desarrollo de capacidades pertinentes para la implementación adecuada del Protocolo. A esos fines, se contempla el un plan de capacitación en dos niveles: a lo interno del Gobierno local y directamente en las comunidades.

Los aspectos para abordar se resumen en el siguiente esquema:

Recuadro 14: Plan de capacitación

NIVEL	BENEFICIARIOS	RESULTADOS ESPERADOS
GOBIERNO LOCAL	Funcionarios del Gobierno Local, miembros del Comité de Crisis, personal en el territorio.	<p>Conocido y socializado el Protocolo.</p> <p><i>Apropiar a los actores correspondientes de los conocimientos y capacidades sobre el Protocolo y sus disposiciones.</i></p>
		<p>Conocimientos en gestión de riesgos.</p> <p><i>Desarrollados los conocimientos y capacidades en gestión de riesgos, con énfasis en las medidas económicas y sociales antes, durante y después de las emergencias.</i></p> <p><i>Desarrolladas las capacidades para la capacitación y orientación a grupos afectados, con énfasis en alerta temprana y planes comunitarios.</i></p>
		<p>Capacidades para gestión y análisis de la información.</p> <p><i>Desarrollo de capacidades para procesar las informaciones captadas.</i></p>
		<p>Capacidades en el uso de las herramientas de continuidad de negocios.</p> <p><i>Identificadas las herramientas de continuidad de negocios y desarrolladas las capacidades para implementarlas.</i></p>
		<p>Apropiados los conocimientos en materia financiera y presupuestaria.</p> <p><i>Desarrollo de capacidades para implementar las medidas financieras y presupuestarias atinentes al Protocolo.</i></p>
		<p>Desarrollo de capacidades para la Rendición de cuentas.</p> <p><i>Apropiadas las normativas y requerimientos para presentar informes ante el Concejo de Regidores y los organismos de control.</i></p>

		<p>Elaboración del Plan de Emergencias de la Alcaldía.</p> <p><i>Elaborado y apropiado el Plan de Emergencias de la Alcaldía.</i></p>
COMUNIDADES	Juntas de Vecinos, Líderes comunitarios y trabajadores sociales.	<p>Capacitación gestión de riesgos.</p> <p><i>Desarrolladas las capacidades comunitarias para la gestión de riesgos frente a crisis con énfasis en la reducción de vulnerabilidades ambientales, respuesta a emergencias y recuperación temprana.</i></p>
		<p>Conocimiento de los riesgos.</p> <p><i>Desarrolladas las capacidades para identificación y análisis de riesgos – mapa de amenaza y vulnerabilidades.</i></p>
		<p>Planes de emergencia para hogares.</p> <p><i>Desarrolladas las capacidades para que cada hogar elabore y defina su plan de emergencias.</i></p>
		<p>Planes comunitarios de emergencia y protección social.</p> <p><i>Desarrolladas las capacidades para que las comunidades críticas definan su plan de emergencias.</i></p>

Fuente: Elaboración propia

XII. EVALUACIÓN POSTCRISIS

El proceso de evaluación de la efectividad del protocolo y del impacto de las acciones realizadas constituye un proceso integral orientado a determinar la pertinencia, eficiencia, eficacia y efectividad de las labores realizadas en relación con los propósitos y objetivos perseguidos.

Con este trabajo se busca abordar las fortalezas y debilidades en el diseño e implementación del Protocolo, así como incorporar lecciones aprendidas y generar recomendaciones para tomar decisiones frente a retos futuros.

La evaluación postcrisis busca el mejoramiento de los procedimientos e identificar las fortalezas y debilidades del Protocolo, mejorando la gestión administrativa, financiera y operativa.

Para ello, se requiere que el diseño e implementación de un mecanismo de monitoreo, seguimiento y evaluación del Protocolo que deberá considerarse parte integral del mismo.

Con base en el organigrama del Gobierno local, la Secretaría Técnica es la unidad organizativa idónea para asumir las funciones relativas a la evaluación, en atención a su rol en el análisis técnico de los asuntos relativos al desarrollo institucional.

El proceso de evaluación deberá alinearse con los mecanismos de veeduría social existentes en el Gobierno local y las normativas de rendición de cuentas contempladas en la legislación municipal y las que contempla la legislación de control interno (Ley núm. 10-07) y la de control externo (Ley núm. 10-04). En adición, deberá cumplir con las informaciones requeridas en las legislaciones que conforman el Sistema Financiero Nacional y habilitar los informes públicamente, tal y como lo establece la Ley núm. 200-04.

En lo relativo al Protocolo, se busca realizar una evaluación ex post que permita identificar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados y la validez de las proyecciones ex ante. Además, establecer acciones correctivas para mejorar los procesos y generar informaciones que permitan actualizar las metodologías y, en caso de que aplique, implementar nuevos criterios.

Para este caso, se realizará una evaluación de corto plazo correspondiente al producto o los productos implementados en el marco de la crisis, identificando las variables relevantes y realizando las visitas territoriales correspondientes.

En la primera fase de la evaluación se propone observar, registrar y analizar el funcionamiento de los aspectos relevantes de las intervenciones realizadas, con el objetivo de extraer lecciones aprendidas que sean útiles para el futuro.

En todos los casos se apelará a la herramienta de diagnóstico desarrollada en el marco del proyecto de la “Fortaleciendo la Resiliencia Económica post Covid-19 en el Distrito Nacional”.

Recuadro 15: Acción 10

Acción 10: Someter al Comité de Crisis el esquema de evaluación de las acciones implementadas en el marco de la ejecución del Protocolo.

Fuente: Elaboración propia

XIII. PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN

Recuadro 16: Procedimiento de actuación

Principales actividades	SI	NO
La alerta del evento de crisis		
La Alcaldía activó el Protocolo.		
Los niveles directivos fueron informados de la alerta.		
Los niveles políticos fueron informados de la alerta.		
Los niveles comunitarios fueron informados de la alerta.		
Se activó el Comité de Crisis.		
Se cuenta con información relativa al evento focalizada en el territorio de influencia.		
Se inician las actividades de captación de información y análisis.		
Se realizan las coordinaciones pertinentes.		
Impacto directo del fenómeno – impacto social crítico		
Se presentaron reportes comunitarios sobre la situación con énfasis en zonas vulnerables.		
Se pudo disponer de un reporte sobre el impacto del evento.		
Estabilización (3 a 4 semanas)		
Se realizó la evaluación de daños.		
Se realizó la evaluación de necesidades.		
Se tomaron las acciones críticas y de emergencia por parte de la Alcaldía.		
Se identificaron los posibles proyectos comunitarios y/o acciones individuales que requieren intervenciones de mediano/largo plazo.		
Se presentó un informe consolidado de daños y necesidades al Comité de Crisis y al Concejo Municipal.		
Se presentaron listados verificados de afectados/impactados.		
Se obtuvo información precisa sobre las zonas/hogares afectados/impactados.		
Se realizaron las coordinaciones interinstitucionales pertinentes.		
Comité de Crisis diseñó plan de acción.		
Alcaldía presentó y aprobó plan de acción.		
Se dispone de los recursos humanos, presupuestarios y físicos para abordar el plan de acción.		
Dependencias reportan semanalmente acciones de respuesta enmarcadas dentro del plan de acción.		
Soluciones de mediano plazo (6 meses)		
Comité de Crisis realiza monitoreo de acciones.		
Comité de Crisis verificó acciones completadas del plan de acción.		
Comité de Crisis presentó resultados financieros del plan de acción.		
Alcaldía rindió informe al Concejo de Regidores y a los organismos de control.		
Comité de Crisis activó procesos de evaluación de la aplicación del protocolo.		

Fuente: Elaboración Propia

BIBLIOGRAFÍA

Ayuntamiento del Distrito Nacional. (2020). "Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024".

Recuperado de:

<https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/evidencias/637414673458738346-2020-2024-PLAN-MUNICIPAL-DE-DESARROLLO-20.11.2020.pdf>

Congreso Nacional. (julio de 2007). Ley núm. 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios. Santo Domingo, Distrito Nacional: Gaceta Oficial.

Congreso Nacional. (septiembre de 22 de 2002). Ley núm. 147-02 sobre Gestión de Riesgos. Santo Domingo, Distrito Nacional.

Congreso Nacional. (enero de 2012). Ley núm. 1-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Hernández Rosario, Anna (2021) "Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en Santo Domingo", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/181), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Hernández Rosario, Anna (2022) "Informe de política sobre el fomento de la resiliencia económica urbana durante la pandemia de COVID-19 y en el período pospandemia en Santo Domingo", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/19), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Lavell, A. (marzo de 2002). "Centro de Información sobre Desastres de la Biblioteca Médica Nacional". Recuperado de:

<http://cidbimena.desastres.hn//staticpages/index.php?page=200503140938172&query=lavell>

Oficina Nacional de Estadísticas (ONE, 2020). Proyecciones de población.

Recuperado de: <https://www.one.gob.do/demograficas/proyecciones-de-poblacion>

Organización de las Naciones Unidas. (ONU, 2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Organización de las Naciones Unidas. (2015). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Congreso Nacional. (agosto de 2012). Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública.




ANEXOS

Sobre los resultados de algunos indicadores clave de la ciudad.

El “Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en el Distrito Nacional” elaborado como punto de partida bajo este proyecto en enero de 2021, indica los siguientes resultados clave para los principales indicadores económicos y financieros en la ciudad (CEPAL, 2021b):

Recuadro 17: Condiciones clave existentes

<i>Condiciones del mercado laboral</i>	
<p>La economía del Gran Santo Domingo tiene una concentración laboral principalmente en dos sectores, comercio y otros servicios, que superan el 20% en la participación cada uno (22.7% y 22.3% respectivamente), seguido del sector industrias (11%); lo que nos indica que tres grandes sectores dominan más de la mitad de empleo. No obstante, los mismos sectores que concentran la mayor cantidad de empleos a nivel nacional, son los que concentran la mayor cantidad de empleo en el Gran Santo Domingo. Cabe señalar además que, en materia de movilidad geográfica específicamente en el Distrito Nacional, más de la mitad de población móvil del Distrito Nacional (52%) lo hace por motivos de trabajo, cuyos tiempos de desplazamiento oscilan en promedio en 1 hora y 10 minutos.</p> <p>Por otro lado, al comparar el desempleo del país con el del Gran Santo Domingo para el primer trimestre de 2020 (cuando aún no iniciaba el estado de emergencia por la pandemia del COVID-19) vemos que, para el país este pasó de 10.3% en 2019 a 13.5% al primer trimestre de 2020, mientras que para el Gran Santo Domingo pasó de 12.9% en 2019 a 17.8% durante el primer trimestre de 2020 (el nivel de desempleo para este último fue más elevado que en todas las regiones del país).</p> <p>Por su parte, la tasa de empleo informal como porcentaje del empleo total no agrícola en 2019 para el Gran Santo Domingo fue de 50.9% (para el primer trimestre de 2020 fue de 50.8%), con resultados similares a nivel nacional (50.7% y 51.8%, respectivamente). Esto nos indica que, la mayor parte de los trabajadores informales carecen de protección social y son extremadamente sensibles incluso a pequeñas variaciones en la dinámica del mercado. Sin duda, la informalidad laboral es uno de los principales retos no solo para el Gran Santo Domingo, sino para la República Dominicana en general.</p>	
<i>Acuerdos de gobernanza económica</i>	
<p>Al analizar la gobernanza económica de la ciudad, en específico del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) vemos notables avances, fundamentalmente en materia de acceso a la información, aunque aún se enfrenta a importantes desafíos como lo es por ejemplo la interconexión entre los planes a corto, mediano y largo plazo (cuenta con un Plan Estratégico a 2030, sin embargo, el Plan Municipal de Desarrollo a 2024 se encuentra actualmente como borrador en proceso de aprobación); mientras que los planes operativos están asociados a la cartera de servicios institucionales, ya que al momento de realizar el diagnóstico para la ciudad no se contaba con un Plan Estratégico del Distrito Nacional aprobado.</p> <p>En adición, las disposiciones de gestión de crisis están ausentes en los planes anteriormente señalados debido a que no fue considerada una situación de la magnitud de la pandemia actual en la planificación del Ayuntamiento del Distrito Nacional. Es así que, en la medida en que la demanda de servicios y ayudas por la pandemia siguió aumentando –haciéndose de prioridad para la población del Distrito Nacional el contar con operativos de desinfección y la realización de pruebas del virus COVID-19 en los diferentes sectores de la ciudad capital–, se han tenido que reasignar recursos de la alcaldía para cubrir en la medida de lo posible con la demanda existente.</p>	

<i>Entorno empresarial local</i>	
<p>Si bien la economía del Distrito Nacional está relativamente diversificada, cerca de una tercera parte de las empresas registradas corresponden a actividades comerciales; mientras que el impacto del COVID-19 se ha hecho más visible en actividades productivas como la agropecuaria (cultivo de cereales, ganadería, silvicultura y pesca) y las actividades de servicios como son las de hoteles, bares y restaurantes, así como de transporte y almacenamiento. En todas estas las recaudaciones fiscales se redujeron en torno a un 50% y más en 2020 con relación al 2019.</p> <p>Así mismo, al observar la reducción del empleo por sector del segundo trimestre del año 2020 con relación al primero, vemos que los sectores más afectados fueron los de hoteles, bares y restaurantes, así como los de otros servicios y comercio. Estas actividades del sector de servicios en la estructura económica son las más sensibles a los impactos generados por la situación actual del COVID-19, como es de esperar por ser en las de mayor interacción social.</p> <p>En adición, la economía del Distrito Nacional depende en gran medida de los mercados externos para sus actividades económicas. A 2019, las importaciones en el Distrito Nacional representaron cerca de 4 veces el monto de sus exportaciones, resultado inclusive superior que a nivel nacional; denotando así la alta vulnerabilidad de la ciudad a embates externos, posibles restricciones al comercio e interrupción de las cadenas internacionales de comercio.</p>	
<i>Disposiciones del entorno financiero local</i>	
<p>La cuota de mercado de las instituciones financieras en el Distrito Nacional es pequeña. En 2018, la participación de empresas en actividades financieras y de seguros en el Distrito Nacional fue de 4.2%, resultado similar que a nivel nacional de 3.9%. Dicha participación puede considerarse como baja si la comparamos con el resto de las actividades económicas.</p> <p>Por otro lado, el Distrito Nacional tiene un espacio de ingresos poco diversificado. Para 2020, el 44.2% correspondía a ingresos ordinarios según la Ley, es decir, transferencia del Gobierno central. Estas junto a los ingresos propios de recolección de residuos sólidos (20.9 %) y por compensación de pago de la facturación de la energía eléctrica (16.4%), representan más de tres cuartas partes de los ingresos totales; lo que, resulta en una distribución de ingresos muy concentrada o poco diversificada.</p> <p>Además, existe una proporción muy alta de ingresos inelásticos en el Distrito Nacional. Los ingresos correspondientes a transferencias del Gobierno central (únicos ingresos inelásticos del Ayuntamiento del Distrito Nacional) para el año 2020, representaron el 44.2% de los ingresos totales; y en promedio en los últimos tres años ha estado por encima del 42% de los ingresos totales.</p>	
<i>Infraestructura y conectividad</i>	
<p>Un reto de crucial importancia para el Distrito Nacional lo constituye la regulación y recuperación del espacio público abierto verde, por la escasa participación de éstos en los espacios públicos totales y por su importancia para la salud ambiental de la ciudad. Es así que, siendo la extensión de espacio público abierto verde en el Distrito Nacional de 5,000,000 m² (500 ha²) y con una población a 2019 de 1,036,494, da como resultado una tasa de 48.2 ha por cada 100,000 habitantes en el Distrito Nacional; una cifra notoriamente reducida que limita en gran medida diversas funciones y actividades urbanas esenciales de forma segura.</p> <p>Otro aspecto crucial para el Distrito Nacional en materia de regulación, recuperación y mejora, son las aceras, debido a la problemática que representa el uso indiscriminado y deterioro de las aceras de la ciudad y su importancia para el desarrollo económico, así como el derecho a la movilidad peatonal</p>	

segura. Las calles con acera en el Distrito Nacional tienen una extensión de 17 km², equivalente a un 19% del área del Distrito Nacional.

Mientras que, un elemento con implicaciones fundamentales para la productividad de la economía, lo constituye la energía eléctrica. En el Distrito Nacional las interrupciones por cliente al año en la red eléctrica son frecuentes y durante períodos más largos. Según datos de EDESUR, el Distrito Nacional en el 2020 ha tenido un promedio mensual de 5.66 interrupciones, con una duración acumulada promedio de 5.16 horas. Esto, acumulado de manera anual da como resultado un total de 67.86 interrupciones y una duración acumulada anual de 61.86 horas, lo que representa un importante limitante para el potencial productivo de la ciudad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proveniente de A. Hernández Rosario, "Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en Santo Domingo", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/181), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.