



Building Urban Economic Resilience  
during and after COVID-19  
#urbaneconomicresilience

# 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

Anna Cristina Hernández Rosario



COVID-19  
RESPUESTA

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# 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

Anna Cristina Hernández Rosario



**COVID-19  
RESPUESTA**

Este documento fue preparado por Anna Cristina Hernández Rosario, Consultora de la Unidad de Asentamientos Humanos, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y fue supervisado por Fiona Littlejohn-Carrillo, Oficial Adjunta de Asuntos Económicos, y Diego Aulestia, Jefe, ambos de la Unidad de Asentamientos Humanos. Contó con el apoyo, asimismo, de Natalia Yunis, Consultora de dicha Unidad.

El documento se elaboró en el marco de las actividades del proyecto “Building Urban Economic Resilience during and after COVID-19”, financiado por el 12º tramo adicional de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2022/19  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-00056

Esta publicación debe citarse como: A. C. Hernández Rosario, “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), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>I. Resiliencia económica y financiera en Santo Domingo, Distrito Nacional</b> .....	<b>13</b>
A. Principales resultados por área de resiliencia .....	14
1. RA1: resiliencia del entorno empresarial local .....	14
2. RA2: resiliencia del mercado laboral local .....	15
3. RA3: resiliencia del entorno financiero local .....	16
4. RA4: resiliencia de la gobernanza económica.....	18
5. RA5: resiliencia de la infraestructura básica y la conectividad.....	19
<b>II. Caminos hacia la resiliencia económica y financiera urbana: soluciones alternativas</b> .....	<b>21</b>
<b>III. Planificación de la resiliencia</b> .....	<b>27</b>
A. Hacia un protocolo de gestión de crisis flexible a nivel local en el Distrito Nacional .....	27
B. Un análisis del contexto para la creación de un protocolo de gestión de crisis flexible a nivel local en el Distrito Nacional .....	29
C. Líneas de acción generales para el establecimiento de un protocolo de gestión de crisis a nivel local – Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) .....	32
D. Lineamientos y pautas generales por fases del protocolo de gestión de crisis a nivel local – Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) .....	36
<b>IV. Resumen y conclusiones</b> .....	<b>39</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>43</b>
<b>Recuadros</b>	
Recuadro 1	Principales hallazgos: debilidades y amenazas..... 8
Recuadro 2	Principales hallazgos: fortalezas y oportunidades .....
Recuadro 3	Síntesis de las principales brechas identificadas..... 20

Recuadro 4	Temas e iniciativas propuestas para su evaluación en la etapa de priorización de acciones .....	21
Recuadro 5	Resultado de levantamiento de información sobre "Recuperación de aceras" .....	22
Recuadro 6	Resultado de levantamiento de información sobre "Recuperación de espacios verdes" .....	23
Recuadro 7	Resultado de levantamiento de información sobre "Creación de un protocolo de Gestión de Crisis" .....	24
Recuadro 8	Fase de preparación ante crisis (previo al protocolo) .....	33
Recuadro 9	Fase de acción del protocolo de gestión de crisis.....	35
<b>Diagramas</b>		
Diagrama 1	Áreas de resiliencia económica y financiera urbana y sus indicadores.....	13
Diagrama 2	Actividades en la fase de alerta y valoración de la crisis.....	36
Diagrama 3	Actividades en la fase de acción y conducción de la crisis .....	37
Diagrama 4	Actividades en la fase de seguimiento de la crisis .....	38
Diagrama 5	Actividades en la fase de recuperación de la crisis .....	38
<b>Imágenes</b>		
Imagen 1	Temas prioritarios para el Distrito Nacional .....	22
Imagen 2	Beneficios de contar con un protocolo de gestión de crisis flexible a nivel local.....	29

## Siglas y acrónimos

<b>ADN</b>	Ayuntamiento del Distrito Nacional
<b>BANDEX</b>	Banco Nacional de las Exportaciones
<b>BC</b>	Banco Central de la República Dominicana
<b>BCRD</b>	Banco Central de la República Dominicana
<b>BNV</b>	Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción
<b>CAASD</b>	Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>COE</b>	Centro de Operaciones de Emergencia
<b>DEE</b>	Directorio de Empresas y Establecimientos
<b>DN</b>	Distrito Nacional
<b>EDESUR</b>	Empresa Distribuidora de Electricidad del Sur
<b>ENCFT</b>	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo
<b>END</b>	Estrategia Nacional de Desarrollo
<b>FNUDC</b>	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
<b>GC</b>	Gobierno Central
<b>GSD</b>	Gran Santo Domingo
<b>IFD</b>	Instituciones Financieras de Desarrollo
<b>IHH</b>	Índice de Herfindahl-Hirschman
<b>INAPA</b>	Instituto Nacional De Aguas Potables Y Alcantarillados
<b>INDOTEL</b>	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
<b>INTRANT</b>	Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre

<b>MOPC</b>	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
<b>MP</b>	Ministerio de la Presidencia
<b>MSP</b>	Ministerio de Salud Pública
<b>ONE</b>	Oficina Nacional de Estadísticas
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional
<b>PN</b>	Policía Nacional
<b>RPI</b>	Resilience Performance Index
<b>SENASA</b>	Seguro Nacional de Salud
<b>SISDOM</b>	Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana
<b>SNS</b>	Servicio Nacional de Salud

## Introducción

La pandemia del COVID-19 ha puesto de manifiesto lo poco o nada preparados que estaban los países para afrontar una situación de crisis como esta, donde la resiliencia –entendida como la capacidad para superar las dificultades y tener éxito a pesar de estar expuestos a situaciones de alto riesgo–, o la falta de esta, ha sido un factor decisivo en el impacto que ha tenido esta crisis en diferentes áreas.

Es por esto que, en este contexto, se resalta la necesidad de generar sistemas resilientes, pero esta vez con una perspectiva distinta que va mucho más allá de donde tradicionalmente situábamos a la resiliencia (con lo climático), para abordar así, los diferentes fenómenos que impactan al ser humano, teniendo en cuenta, además, la importancia de hacerlo con enfoques diferenciados de abordaje (para lo urbano y lo rural).

Si bien a la fecha, se desconoce el alcance real del impacto de la pandemia del Covid-19 en diferentes ámbitos, lo que sí se sabe es que, sin duda, las poblaciones urbanas son las más afectadas al ser además la zona cero de la pandemia (ONU, 2020a), donde se estima que se concentran un 90% de todos los casos registrados de Covid-19 (ONU, 2020b); poniendo así en riesgo los avances logrados en décadas de desarrollo.

Cabe señalar que, según datos del Banco Mundial, las ciudades generan más del 80% del PIB mundial, mientras que más del 50% de la población vive en zonas urbanas (Banco Mundial, 2020). Además de que, “La expansión del consumo de suelo urbano supera el crecimiento de la población hasta en un 50%, por lo que se espera que en tres décadas añada al mundo 1.2 millones de km<sup>2</sup> de nueva superficie urbana” (Banco Mundial, 2020).

Es así que, el Covid-19, como otras posibles futuras crisis sanitarias globales, plantean un reto creciente sin distinción para las ciudades tanto de países desarrollados como de aquellos en vías de desarrollo, donde no sólo los sistemas de salud pública y el aparato productivo de estas economías se han visto afectados, sino que también su tejido social y las formas en que éstos se configuran se han visto resentidos. Por lo que, la ausencia de mecanismo de resiliencia integrados a la gestión y la planificación pública de los territorios, en particular de las ciudades, ha revelado lo frágiles que son los modelos tradicionales, así como la necesidad de transformarlos hacia nuevos modelos de gestión urbana que sean flexibles y que permitan hacer frente a las crisis desde un enfoque multidimensional, pero haciendo énfasis en aspectos claves de la resiliencia económica y financiera de las ciudades.

En este sentido, la resiliencia económica planteada desde la visión de este proyecto de “Fomento de la resiliencia económica Urbana durante y post- COVID-10”, abarca áreas de análisis fundamentales, como son el entorno empresarial local, el mercado laboral local, el sistema financiero local, la gobernanza económica, así como la infraestructura básica y conectividad; donde además, el tema de vivienda tiene un lugar de importancia en el análisis por ser considerada un componente clave de la resiliencia urbana.

### **Vulnerabilidad urbana al Covid-19: un análisis para el Distrito Nacional**

Si bien la República Dominicana ha sido desde hace décadas uno de los países de mayor crecimiento económico en la región de América Latina y el Caribe y, el de mayor crecimiento promedio anual desde el año 2012 (con una media superior al 5% anual) (CEPALSTAT, 2021) (CEPALSTAT, 2021), además de contar con un ingreso per cápita (BCRD, 2021) superior a los US\$8,580, lo que la sitúa desde el año 2005 como una economía de ingreso medio-alto; es todavía un país con grandes desigualdades, con un índice de Gini en el año 2019 de 0.432, el cual revela además las grandes disparidades existentes entre las zonas urbanas y rurales del país (0.437 y 0.373, respectivamente) (CEPALSTAT, 2021), siendo en las primeras en donde se exacerban las desigualdades tanto monetarias como sociales.

El Distrito Nacional es a su vez una subdivisión de la República Dominicana donde se encuentra enclavada la ciudad de Santo Domingo, capital de la nación dominicana y, además de ser la sede del Gobierno central, es el núcleo de la actividad económica del país; siendo también la demarcación que ha registrado el más alto índice de casos positivos del coronavirus según el Ministerio de Salud Pública (MSP, 2020). En este sentido, si bien a la fecha existen algunas limitantes en materia de disponibilidad de datos actualizados sobre el impacto del Covid-19 en diferentes ámbitos de la ciudad, la información disponible levantada a través del Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia diagnóstico de resiliencia para el Distrito Nacional<sup>1</sup>, revela algunas vulnerabilidades y retos que se señalan a continuación.

#### **Recuadro 1 Principales hallazgos: debilidades y amenazas**

##### **Resiliencia del entorno empresarial local**

- La economía local del Distrito Nacional está concentrada en unas pocas actividades económicas.
- El impacto del Covid-19 en ciertos sectores amenaza la estabilidad económica y solvencia de los hogares dominicanos.
- La alta dependencia en la ciudad a las importaciones amenaza la estabilidad de los precios domésticos de los productos importados, así como posibles reducciones en la oferta de ciertos productos esenciales.
- Es altamente probable que la situación actual del Covid-19 haya impactado la voluntad emprendedora y, resultado de esto, la creación de nuevas empresas para el año 2020 fue menor que en años anteriores.
- Existe una falta de información para monitorear indicadores como el acceso a Internet y la cobertura de la red móvil para la ciudad (Distrito Nacional) y, poder así, identificar posibles mejoras.
- Existe una escasa participación de IFD en el mercado financiero, no sólo de la ciudad, sino en el país.
- Una proporción importante de empresas en el Distrito Nacional (cerca de una cuarta parte) carece de acceso a la red eléctrica.

##### **Resiliencia del mercado laboral local**

- Existe un alto nivel de demanda de transporte público (que representa uno de los principales modos de desplazamiento interno en el Distrito Nacional, con un 32%, y el principal externo, con un 56%), sobre todo en horas pico, cuando dichos tiempos se incrementan considerablemente y limitan hasta cierto grado el acceso.

<sup>1</sup> Ver fuentes de datos en el Análisis y lineamientos por área de resiliencia e indicadores de desempeño en Hernández, Fomento de la resiliencia económica urbana durante y post-COVID: Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Santiago, 2021.

Recuadro 1 (continuación)

- En el Gran Santo Domingo existe una alta concentración del empleo en tres actividades económicas (comercio, otros servicios e industrias).
- El impacto al desempleo en el Gran Santo Domingo desde inicios de año (al primer trimestre de 2020) es mayor que en todas las regiones del país, precisamente por concentrar la mayor cantidad de empresas y empleos del país.
- El Gran Santo Domingo refleja altas tasas de informalidad laboral.
- A nivel general, la mayor parte de los trabajadores informales carecen de protección social y son extremadamente sensibles incluso a pequeñas variaciones en la dinámica del mercado.

**Resiliencia del sistema financiero local**

- La tasa de morosidad en el Distrito Nacional ha variado moderadamente. Cambios como los observados todavía en medio de la pandemia del Covid-19 en la tasa de morosidad (por encima de niveles previos en años anteriores), podría afectar al sistema bancario local.
- Las transferencias y los fondos propios en el Ayuntamiento del Distrito Nacional se redujeron en gran medida para 2020.
- Se carece de datos a nivel nacional para diagnosticar y formular acciones específicas en materia de finanzas digitales para el Distrito Nacional, e inclusive, a nivel de región.
- La cuota de mercado de las instituciones financieras es pequeña en el Distrito Nacional (en 2018 fue de 4.2%), lo que podría denotar una baja capacidad y disposición del sistema financiero para costear innovaciones y asumir riesgos de inversión.
- El Distrito Nacional tiene un espacio de ingresos poco diversificado (en 2020, el 44.2% fueron transferencias del Gobierno central, un 20.9% ingresos propios por recolección de residuos sólidos y 16.4% por compensación de pago de facturación de energía eléctrica, representando así más de tres cuartas partes de los ingresos totales).
- Existe una proporción muy alta de ingresos inelásticos en el Distrito Nacional (las transferencias del Gobierno central fueron los únicos ingresos inelásticos del Ayuntamiento del Distrito Nacional para el año 2020, los cuales representaron el 44.2% de los ingresos totales). Esto, hasta cierto punto, los hace vulnerables a choques externos que impacten a nivel nacional las finanzas del Gobierno central en situaciones extremas.

**Resiliencia de la gobernanza económica local**

- Hay una leve vinculación entre los diferentes instrumentos de planificación del Ayuntamiento del Distrito Nacional (ausencia en al menos un nivel), lo que socava la solidez del sistema de planificación en el que subyace la resiliencia urbana.
- Las disposiciones de gestión de crisis abordan algunos problemas, pero no se integran a los planes elaborados previamente, debido a que no fue considerada una situación de la magnitud de la pandemia actual en la planificación del ayuntamiento.
- Así mismo, la Alcaldía carece de datos disponibles para posibles inversionistas, perfiles de inversión y no existen servicios financieros o no financieros dedicados a facilitar la inversión.

**Resiliencia de la infraestructura básica y la conectividad**

- El espacio público abierto verde por 100,000 habitantes en el Distrito Nacional es de menos de 1 hectárea por residente.
- La falta de espacio público abierto verde limita además en gran medida diversas funciones y actividades urbanas esenciales de forma segura en el Distrito Nacional, lo que puede constituir una amenaza al conglomerarse un gran número de personas en un espacio reducido cuando las restricciones a la movilidad no están siendo aplicadas a cabalidad.
- En el Distrito Nacional las interrupciones por cliente al año en la red eléctrica son frecuentes y durante períodos largos (4-8 horas), lo cual tiene un serio impacto en la productividad de la economía, limitando así su potencial.
- Si bien la mayor proporción de viviendas en el Gran Santo Domingo puede encontrarse con un índice de saneamiento básico aceptable, aun cerca de una cuarta parte carece de acceso a servicios de agua y saneamiento aceptables.
- El acceso y la frecuencia de la recolección de desechos sólidos no es igual en toda la región metropolitana, ni tampoco en los diferentes municipios, e inclusive en los diferentes sectores del Distrito Nacional. Si bien

Recuadro 1 (conclusión)

<p>la frecuencia en el Distrito Nacional es mayor que en el resto, en el corazón de la ciudad existen barrios específicos que carecen del servicio y, por ende, la situación de la disposición de desechos se encuentra fuera del control de las autoridades.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el Distrito Nacional las interrupciones de las operaciones telefónicas y de Internet medida por la frecuencia y duración de las interrupciones por año son frecuentes, con períodos largos (4-8 horas).</li> <li>• El porcentaje de calles con aceras en el Distrito Nacional tiene una extensión de 17 km<sup>2</sup>, equivalente a un 19% del área del Distrito Nacional.</li> <li>• La ausencia de preparación a través de planes y protocolos en el ayuntamiento limita posibles acciones más efectivas, así como la priorización y focalización de los esfuerzos.</li> <li>• El Ayuntamiento del Distrito Nacional no cuenta con una metodología explícita de evaluación de vulnerabilidades</li> </ul> <p>Fuente: <i>Elaboración propia en base al Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en Santo Domingo. Anna Hernández, 2021.</i></p>
---

Por otro lado, el diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia elaborado para el Distrito Nacional también revela fortalezas y oportunidades<sup>2</sup> que resaltan sin duda las potencialidades existentes en la ciudad en las diferentes áreas de la resiliencia analizadas; así como el rol protagónico que juegan las autoridades de la ciudad como entes activos en la recuperación y construcción de la resiliencia urbana, además de la necesidad de priorizar ciertas acciones y estrategias que impulsen nuevas y mejores respuestas a las situaciones de crisis, que contribuyan a su vez al bienestar de sus poblaciones.

<p style="text-align: center;"><b>Recuadro 2</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Principales hallazgos: fortalezas y oportunidades</b></p> <p><b>Resiliencia del entorno empresarial local</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe posibilidad de potenciar y apoyar emprendimientos productivos locales que podrían brindar un mayor nivel de resiliencia ante impactos externos.</li> <li>• Oportunidad para fortalecer el dinamismo de ciertos sectores económicos locales.</li> <li>• Oportunidad de mejorar la calidad del empleo, la transición hacia la economía formal, así como los mecanismos de protección social.</li> <li>• Oportunidad de mejora en elementos como el rendimiento y el espectro de la red (telecomunicaciones), la desigualdad en la asequibilidad e impuestos establecidos en las telecomunicaciones, así como en la seguridad en línea del contenido y servicios.</li> </ul> <p><b>Resiliencia del mercado laboral local</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cerca de dos terceras partes de la PET del Gran Santo Domingo está ocupada.</li> <li>• La proporción de ingresos destinados a la renta de vivienda en el Gran Santo Domingo es baja.</li> <li>• Oportunidad de incorporar mecanismos de protección social sólidos y de carácter permanente.</li> </ul> <p><b>Resiliencia del sistema financiero local</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La tasa de préstamos en mora en el Distrito Nacional es baja (mucho mejor que la tasa de la industria cuando se mide para bancos individuales); podría indicar una potencial disposición para ampliar la provisión de crédito a nivel local si es necesario.</li> </ul>
--

<sup>2</sup> Ver fuentes de datos en el Análisis y lineamientos por área de resiliencia e indicadores de desempeño en Hernández (2021), Fomento de la resiliencia económica urbana durante y post-COVID: Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia, Comisión Para América Latina y el Caribe, Santiago, 2021.

Recuadro 2 (conclusión)

- Oportunidad de reorientar e incentivar el crédito hacia actividades que promuevan la producción local, así como a las actividades del sector servicios, en un momento donde estar a la vanguardia en las nuevas tecnologías e incorporar nuevos mecanismos de producción, así como plataformas de atención al público son cruciales.
- En los últimos tres años las transferencias del Gobierno central han estado por encima del 4,2% de los ingresos totales, lo que brinda cierta estabilidad en los recursos de los que disponen el Distrito Nacional.

#### **Resiliencia de la gobernanza económica local**

- El acceso a la información pública del Ayuntamiento del Distrito Nacional cubre las cuestiones económicas más relevantes, es de alta calidad y se proporciona con regularidad.
- El Distrito Nacional cuenta con un Plan Estratégico a 2030.
- En el Ayuntamiento del Distrito Nacional se han estado formulando y mejorando iniciativas en la medida en que la demanda de servicios y ayudas por la pandemia ha seguido 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.
- En 2016 se realizó una evaluación de la vulnerabilidad climática del Distrito Nacional para el Plan de Ordenamiento Territorial, cuya información sí ha sido incorporada en los planes, como es el PEI del Distrito Nacional a 2030.
- En el Distrito Nacional la regulación empresarial es de muy baja intensidad, los procedimientos de registro de empresas son rápidos y sencillos, lo cual constituye un aspecto favorable para la inversión del sector privado, que permite además una rápida diversificación de las empresas a otros sectores económicos si es necesario.

#### **Resiliencia de la infraestructura básica y conectividad**

- En la región metropolitana aproximadamente el 75% de las viviendas tienen acceso a servicios de agua corriente y saneamiento.
- En la región metropolitana la mayoría de las viviendas (97,2% o más) tiene acceso a la recolección municipal de residuos sólidos.

Fuente: Elaboración propia en base al *Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en Santo Domingo*. Anna Hernández, 2021.

Partiendo de lo expuesto, diversas consultas realizadas con las autoridades locales, tanto a través de entrevistas a profundidad como de un taller de validación de resultados y priorización de estrategias, revelaron que algunos de los intereses principales en la actualidad para la ciudad están orientados a temas como son: i) Capacitaciones técnicas en nuevas tecnologías (enfocado a Mipymes) con la finalidad de promover una mayor incorporación de plataformas y servicios en línea en actividades productivas locales que se han visto más impactadas por la pandemia del Covid-19 en el Distrito Nacional; ii) Metodología de evaluación de vulnerabilidades por su ausencia como parte de los instrumentos de la planificación local; iii) Metodología para la creación de un protocolo de gestión de crisis (con énfasis en el tema sanitario) para mejorar la respuesta y recuperación de la ciudad a futuros posibles impactos; iv) Movilidad - Recuperación de espacios verdes, por la escasa participación de éstos en los espacios públicos y su importancia para la salud ambiental de la ciudad; y, v) Movilidad - Recuperación de aceras, debido a la problemática que representa el deterioro de las aceras de la ciudad y su importancia para el desarrollo económico, así como el derecho a la movilidad peatonal segura.

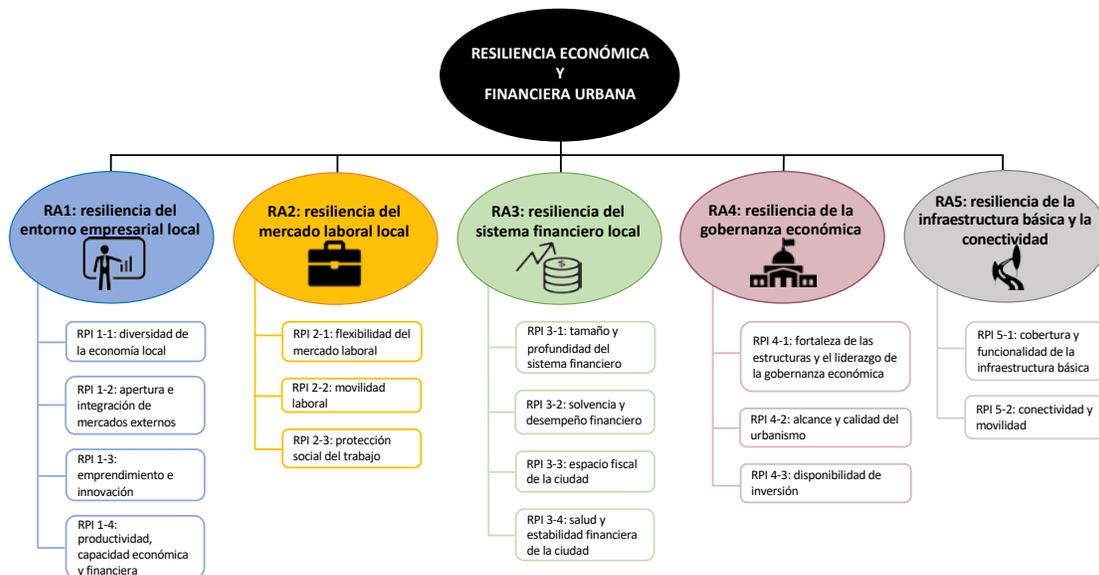
No obstante, tras finalizar un ejercicio de priorización llevado a cabo durante el propio taller de validación señalado, se destacó la importancia e interés de las autoridades locales, en dos temas específicos: i) devolver la ciudad a la gente, llevando a cabo iniciativas que promuevan y favorezcan principalmente la movilidad peatonal de los ciudadanos, a través de la recuperación de aceras y espacios verdes; y ii) incorporar en sus mecanismos de gestión pública local, protocolos de gestión de crisis flexibles, que se adapten a las realidades y necesidades puntuales que puedan acontecer en el territorio específico del Distrito Nacional.

En este sentido, el presente documento es un *Informe de Políticas* para el Distrito Nacional (Santo Domingo, República Dominicana), el cual busca presentar de manera concisa las principales implicaciones para la política pública de las estrategias propuestas que fueron priorizadas y analizadas con la finalidad de contribuir a la recuperación y promoción de la resiliencia en la ciudad. Este, además de recoger los resultados del diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia elaborado para el Distrito Nacional, aborda una definición del problema de las estrategias planteadas, iniciativas actuales y sus principales desafíos y limitantes, obstáculos de cara al futuro y cómo enfrentarlos, actores que intervienen, pautas administrativas y/o legales, estrategias de implementación, fortalezas, debilidades, ventajas adicionales, necesidades de implementación, riesgos y resultados esperados.

# I. Resiliencia económica y financiera en Santo Domingo, Distrito Nacional

El presente estudio, parte de una herramienta de diagnóstico diseñada por el UNCDF, la cual utiliza un sistema de indicadores cualitativos y cuantitativos (incluyendo indicadores compuestos e índices, cuando es necesario) en cinco áreas de resiliencia, divididas en una serie de indicadores de desempeño de resiliencia (RPI, por sus siglas en inglés) y dimensiones. El objetivo es ayudar a las ciudades asociadas a formar una imagen más amplia de sus desafíos de resiliencia de una manera holística y, que puedan así, desarrollar mecanismos para mejorar su gestión y abordar sus principales desafíos.

**Diagrama 1**  
Áreas de resiliencia económica y financiera urbana y sus indicadores



Fuente: Elaboración propia según la metodología del Urban Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Economic recovery and resilience: Diagnostic and Planning Tool, 2021.

## A. Principales resultados por área de resiliencia<sup>3</sup>

Las informaciones presentadas a continuación por área de resiliencia económica constituyen los resultados obtenidos a través del análisis de las diversas métricas contenidas en cada uno de los indicadores de desempeño de la resiliencia (RPI) de cada área analizada. No obstante, cabe destacar que si bien se hace uso de estadísticas de encuestas, estudios y bases de datos para dar respuesta a las métricas establecidas, el acceso a algunos indicadores representó un reto importante, ya sea por no ser de acceso público (lo que implicó solicitudes formales a través del Sistema de Acceso a la Información Pública) o bien porque los datos no están disponibles a nivel local, regional o inclusive, país; por lo que se proponen diversos proxys para así dar respuestas cercanas a las realidades analizadas.

Así mismo, es importante notar que de los resultados que se presentarán a continuación, se desprenden las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades resaltadas en la sección anterior; por lo que, los siguientes apartados representan un recuento más detallado del contexto local.

### 1. RA1: resiliencia del entorno empresarial local

#### a) RPI 1-1: diversidad de la economía local

La economía de la ciudad tiene una concentración sectorial en las actividades económicas (medida por el IHH) de baja a media. Aunque cerca de una tercera parte de las empresas registradas (ONE, 2018) en el DN son de actividades comerciales (al por mayor y menor), la cuota de mercado para el resto de las actividades está considerablemente diversificada. Esto es un punto positivo, puesto que, la diversificación de la actividad económica permite sobrepasar de mejor manera (distribuir efectos adversos) los impactos negativos de posibles shocks externos o internos.

Por otro lado, la informalidad laboral en el Gran Santo Domingo (que incluye la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional) es moderada, de 50.7% sobre el total del empleo en 2019. 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; puesto que tiene diversas repercusiones sobre el crecimiento económico y el desarrollo del país, sin embargo, dichos empleos representan el sustento de miles de familias dominicanas y, por ende, el medio para acceder a los derechos humanos básicos.

Así mismo, el impacto del Covid-19 en algunas actividades económicas del Distrito Nacional es significativamente mayor que en otros. Ejemplo de esto lo vemos al analizar las proporciones en la participación de dichas actividades; vemos algunas con mayor peso en las recaudaciones fiscales como son las de manufactura, actividades de intermediación financiera y comercio. Cabe señalar que, las mayores contracciones de las recaudaciones en el Distrito Nacional en 2020 con relación al 2019 se observan en actividades como la agropecuaria (cultivo de cereales, ganadería, silvicultura y pesca), y en las actividades de servicios como son las de hoteles, bares y restaurantes, así como de transporte y almacenamiento. Todas estas se redujeron en torno a un 50% y más. Por otra parte, 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<sup>4</sup> y comercio. Estas actividades del sector de servicios en la estructura económica (como es de esperar por ser en las que se dan una mayor interacción social) son las más sensibles a los impactos generados por la situación actual del Covid-19.

#### b) RPI 1-2: apertura e integración de mercados externos

La economía de la ciudad (Gran Santo Domingo, como proxy del Distrito Nacional), está estructurada de manera similar a la economía nacional. Esto sin duda tiene sus contras, ya que, al ser relativamente

<sup>3</sup> Basado sobre resultados presentados en Hernández (2021), Informe De Diagnóstico De Recuperación Económica Urbana Y Resiliencia En Santo Domingo, Comisión Para América Latina y el Caribe, Santiago, 2021.

<sup>4</sup> La clasificación económica de «otros servicios» incluye, principalmente, servicios domésticos, y otros servicios como los profesionales, culturales, recreativos, deportivos, entre otros.

similares en estructura, se podría esperar que la economía de la ciudad experimente el mismo impacto que la economía nacional durante una crisis; y, de hecho, es así en gran medida, ya que el Gran Santo Domingo alberga la mayor cantidad de población urbana al ser una zona metropolitana y, encontrarse en esta, además, el núcleo económico del país. En adición, es en el Distrito Nacional donde tiene su sede el Gobierno central, por lo que, así como se evidencian los mayores impactos, es también donde se traducen más tempranamente, en la mayoría de los casos, las políticas y acciones correctivas.

En adición, la economía de la ciudad del Distrito Nacional depende en gran medida de los mercados externos para sus actividades económicas. A 2019, las importaciones de empresas registradas en el Distrito Nacional representaron cerca de 4 veces sus exportaciones (3.85 veces), razón superior inclusive al resultado a nivel nacional, donde las importaciones del país superan en 1.81 veces las exportaciones totales. Es clara entonces la alta vulnerabilidad de la ciudad a embates externos, posibles restricciones al comercio e interrupción de las cadenas internacionales de comercio.

#### **c) RPI 1-3: emprendimiento e innovación**

La creación de nuevas empresas como parte de las empresas existentes en el Distrito Nacional es baja e inestable (o se está desacelerando). Aunque el número total de empresas registradas en el Distrito Nacional aumentó un 5.8% en noviembre de 2020 con relación a noviembre de 2019, al observar la participación de las empresas nuevas creadas a la misma fecha en 2020, con relación a la cantidad de nuevas empresas creadas en 2019 vemos que cayó en un 10.6%. Esto concuerda a su vez con la dinámica a nivel nacional, donde la creación de nuevas empresas respecto a esos dos años se redujo en un 15.5%.

Por otro lado, el acceso a Internet en el Distrito Nacional es de medio a bajo, mientras que la cobertura de la red móvil es irregular, no es lo suficientemente rápida y no es muy confiable (índice GSMA 50-65). Con respecto, al primer punto indicado, si bien se cuenta con datos de las cuentas de internet fijo para el Distrito Nacional a junio de 2020, (el cual aumentó un 2.55% con relación al año 2019), la información de la cobertura móvil para el Distrito Nacional no se encuentra disponible. Es así que, a fines generales de análisis, se utiliza el Índice de Conectividad Móvil de GSMA a nivel país como proxy (considerando además que por ser el Distrito Nacional el núcleo económico del país, las métricas podrían ser similares), obteniendo que la República Dominicana se encuentra en un rango medio (una puntuación de 59.8 en el año 2019).

#### **d) RPI 1-4: productividad, capacidad económica y financiera**

Cabe señalar que, en el Distrito Nacional se dispone de crédito comercial para Pymes y el margen es pequeño (inferior al 5%). Al observar el diferencial entre la tasa promedio ponderada de préstamos comerciales para microcréditos, así como a medianos y menores deudores, y la tasa promedio ponderada de préstamos de instituciones financieras de desarrollo (IFD) nacionales (como lo es el BANDEX, antiguo BNV), obtenemos un resultado de 4.63%. No obstante, el hecho de que las IFD en la República Dominicana son escasas y, por ende, el alcance es reducido, el tener como resultado un margen pequeño no necesariamente está indicando un acceso de las empresas comerciales a una financiación asequible.

## **2. RA2: resiliencia del mercado laboral local**

#### **a) RPI 2-1: flexibilidad del mercado laboral**

La economía del Gran Santo Domingo tiene una concentración laboral de baja a media por sector. Si bien la concentración del empleo por sectores podría considerarse baja, medida por el IHH, existen dos sectores como son el de 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, encontrándose el resto distribuido entre las demás actividades.

La relación población-empleo en el Gran Santo Domingo es de baja a media; la tasa de empleo de la ciudad es superior o igual a la tasa de empleo nacional. Como se ha señalado, la dinámica y la estructura económica nacional y del Gran Santo Domingo es muy similar; tanto es así que, por ejemplo, la relación población/empleo para el Gran Santo Domingo, como para el país es prácticamente igual, estando empleada un 45% y 44.9% respectivamente de la población. Una medida un tanto más precisa la obtenemos al observar la relación población en edad de trabajar (ya que claramente no toda la población puede trabajar) sobre empleo, cuyo resultado tanto para el Gran Santo Domingo como para el país es otra vez prácticamente el mismo, 61% y 61.6% respectivamente. Esto nos ofrece información sobre la capacidad de la economía local y nacional para proporcionar empleo. En ambos casos, casi dos terceras partes de su población en edad de trabajar (PET) está ocupada; 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 (ENCFT, 2019), lo que podría estar indicando niveles más altos de dependencia de sectores y actividades económicas específicas.

#### **b) RPI 2-2: movilidad laboral**

Existe una moderada tasa de movilidad geográfica en el Distrito Nacional; los trabajadores en general viajan diariamente distancias cortas y/o el transporte está disponible y es asequible. Más de la mitad de población móvil (INTRANS, 2018) del Distrito Nacional (52%) lo hace por motivos de trabajo, cuyos tiempos de desplazamiento oscilan en promedio 1 hora y 10 minutos.

Por otro lado, el gasto promedio de vivienda en alquiler en el Gran Santo Domingo es bajo (menos del 15% de los ingresos del hogar). Esto debido a que, según la ENGIH (2018), el gasto corriente de un hogar en el Gran Santo Domingo en alojamiento (adicionando a esto el agua, electricidad, gas y otros combustibles) es de 12.2%; es decir, que aun siendo el alquiler de la vivienda el mayor de estos gastos, la proporción final resultaría aun baja.

#### **c) RPI 2-3: protección social del trabajo**

La tasa de desempleo para el Gran Santo Domingo es media (10-20%) y/o superior a la tasa nacional. Al comparar el desempleo del país con la del Gran Santo Domingo para el primer trimestre de 2020 (cuando aún no iniciaba el estado de emergencia por la pandemia del Covid-19) se enciende la señal de alerta, ya 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 (aunque en términos porcentuales la proporción aumentada es similar, el nivel de desempleo para este último es el más elevado en todas las regiones del país (incluida la región Sur, 15.7%, donde el nivel de desempleo es tradicionalmente mayor).

Por su parte, la tasa de empleo informal en el Gran Santo Domingo es de moderada a alta (por ejemplo, 41-60%). El 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.

### **3. RA3: resiliencia del entorno financiero local**

#### **a) RPI 3-1: tamaño y profundidad del sistema financiero**

El acceso a instituciones financieras por cada 100,000 en el Distrito Nacional es significativamente mayor que a nivel nacional. Existen 382 oficinas de entidades de intermediación financieras en el Distrito Nacional, lo que equivale a un ratio de 36.9 oficinas por cada 100,000 habitante en la ciudad, a diferencia de las 13.10 oficinas por cada 100,000 habitantes a nivel nacional; es decir, en el Distrito Nacional es significativamente mayor, cerca de 3 veces.

Así mismo, el porcentaje de población adulta en el país con una cuenta de finanzas digitales registrada es de alto a medio. Debido a que, las tasas de acceso a internet son más altas para la Ciudad de Santo Domingo, que incluye el Distrito Nacional y las zonas urbanas de la provincia (con un 40.2%), así como la proporción de personas con tenencia de celular (93.9%) y computadoras (12.6%), se presume que es la localización geográfica con mayor cantidad de cuentas digitales de *internet banking* en el territorio nacional, y es por esto que, al no estar disponible el dato específico de población con una cuenta de finanzas digitales registrada en el Distrito Nacional, se utiliza el dato a nivel nacional; cifra que asciende a 4,670,471 para el año 2019. Es así que, la proporción de usuarios de *internet banking* a nivel nacional sobre población adulta total del país a 2019, es de un 67.7%.

Por otro lado, la cuota de mercado de las instituciones financieras es pequeña en el Distrito Nacional. En 2018, la participación de empresas en actividades financieras y de seguros (ONE, 2018) en el Distrito Nacional fue de 4.2%, resultado similar que al de nivel nacional de 3.9%, es decir, las proporciones son relativamente similares en ambos casos para el mismo año. Dicha participación puede considerarse como baja si la comparamos con el resto de las actividades económicas.

### **b) RPI 3-2: solvencia y desempeño financiero**

Los diferenciales de tasas de interés (pasiva y activa) en el Distrito Nacional son altos. La tasa de interés promedio ponderada de préstamos para octubre de 2020 era de 13.43%, mientras que la tasa de depósitos a la misma fecha era de 2.34%, para un diferencial de tasa promedio que las instituciones de intermediación financiera pagan por los préstamos y los depósitos a octubre de 2020 de 11.09%.

Al analizar la cartera de préstamos en el Distrito Nacional, vemos que está diversificada (IHH de bajo a medio). Si bien el resultado del IHH para el Distrito Nacional a octubre de 2020 es de baja concentración o diversificado (de 1136), cabe señalar que existen tres sectores de origen que abarcan una mayor participación sobre el total de préstamos, los cuales son: préstamos de consumo de bienes y servicios (19.4% del total), comercio al por mayor y al por menor (16%), y compra y remodelación de viviendas (15.4%).

Por su parte, la tasa de morosidad en el Distrito Nacional ha variado moderadamente y una parte media de los préstamos se reestructuraron. Al observar los indicadores financieros para el Distrito Nacional a octubre de 2020 (momento en el que se evidencian los efectos reales de la pandemia sobre la economía, una vez cesaron una serie de medidas para aliviar los compromisos bancarios ante la pérdida de empleos y suspensiones laborales otorgadas durante los meses de abril, mayo y junio) y compararlos a los de enero 2020 (situación previa a la pandemia del Covid-19), el resultado del cambio en la tasa de morosidad es de 0.7% mayor (2.19% en octubre de 2020 y 1.49% en enero de 2020). En este sentido, al encontrarse en los últimos años (desde 2017 hasta mediados de 2020) la tasa de morosidad en el Distrito Nacional por debajo de 2%, una variación de 0.7% podría considerarse un cambio moderado.

### **c) RPI 3-3: espacio fiscal de la ciudad**

El Distrito Nacional tiene un espacio de ingresos poco diversificado, la dependencia de la financiación externa es alta (81-90%). Si bien la financiación externa podría considerarse baja (44.2% para 2020, correspondiente a ingresos ordinarios según la Ley, es decir, transferencia del Gobierno central), esta 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, al calcular el IHH, da como resultados una distribución de ingresos muy concentrada o poco diversificada (IHH de 2700 para el año 2020).

Además, existe una proporción muy alta de ingresos inelásticos (40% o más) 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.

No obstante, el Distrito Nacional tiene un muy alto grado de flexibilidad financiera (más del 70%). La cantidad máxima de compromisos que el ayuntamiento del Distrito Nacional puede asumir se circunscribe exclusivamente a los ingresos presupuestados, indicado así en la Ley n. 176-07, que rige los ayuntamientos de la República Dominicana, en su artículo 318, que expresa que los presupuestos se deben elaborar sin déficit inicial; lo que significa que, puede endeudarse por el monto total de sus ingresos presupuestados.

**d) RPI 3-4: salud y estabilidad financiera de la ciudad**

Los ingresos del Distrito Nacional disminuyeron en cierta medida (entre 6-15%); mientras que el cambio porcentual de los ingresos totales en el año 2020 con relación a 2019, fue de un -8.5%.

#### **4. RA4: resiliencia de la gobernanza económica**

**a) RPI 4-1: fortaleza de las estructuras y el liderazgo de la gobernanza económica**

El acceso a la información pública del Ayuntamiento del Distrito Nacional cubre las cuestiones económicas más relevantes, además de ser de alta calidad y de proporcionarse con regularidad.

**b) RPI 4-2: alcance y calidad del urbanismo**

En el Ayuntamiento del Distrito Nacional existen planes en al menos dos niveles (estratégico o de mediano plazo y anual) y demuestran cierto grado de interconexión. Más específicamente, cuenta con un Plan Estratégico a 2030; sin embargo, el Plan Municipal de Desarrollo a 2024 se encuentra actualmente en proceso de aprobación. Cabe señalar que, los planes operativos están asociados a la cartera de servicios institucionales, debido a que hasta ese momento no se contaba con un Plan Estratégico del Distrito Nacional aprobado.

Por otro lado, en el Ayuntamiento del Distrito Nacional las disposiciones de gestión de crisis están ausentes y/o débilmente formuladas o desvinculadas de las acciones planificadas. Las disposiciones de gestión de crisis abordan algunos problemas, pero no se integran a los planes elaborados previamente, debido a que no fue considerada una situación de la magnitud de la pandemia actual en la planificación del ayuntamiento. Se han estado formulando y mejorando iniciativas en la medida en que la demanda de servicios y ayudas por la pandemia ha seguido 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. Para ello, en el Ayuntamiento del Distrito Nacional se han tenido que reasignar recursos previstos para otros fines importantes, para cubrir en la medida de lo posible con la demanda existente.

Adicionalmente, cabe señalar que, en el Ayuntamiento del Distrito Nacional la metodología de evaluación de la vulnerabilidad no se ha desarrollado formalmente; más bien, las evaluaciones de vulnerabilidad se realizan *ad hoc* y las acciones relevantes generalmente son incorporadas en los planes, pero no existe una metodología de evaluación de la vulnerabilidad explícita. Sin embargo, en 2016 se realizó una evaluación de la vulnerabilidad climática del Distrito Nacional para el Plan de Ordenamiento Territorial, cuya información sí fue incorporada en el PEI del Distrito Nacional a 2030.

**c) RPI 4-3: disponibilidad de inversión**

En el Ayuntamiento del Distrito Nacional hay muy pocos o ningún dato de inversión, existe una falta de perfiles de inversión y no hay servicios financieros o no financieros dedicados para facilitar la inversión. A la fecha no existen iniciativas o instrumentos con esta finalidad.

Por otro lado, en el Distrito Nacional la regulación empresarial es de muy baja intensidad y los procedimientos de registro de empresas son rápidos y sencillos. Existen diversas formas para constituir una empresa. Una de ellas es mediante una serie de pasos sencillos cuyo tiempo promedio es de

aproximadamente 15 días laborales; así como mediante el portal de “Formalízate”, el cual constituye una innovación debido a que es una ventanilla única en línea que permite realizar todos los procesos en aproximadamente una semana.

## 5. RA5: resiliencia de la infraestructura básica y la conectividad

### a) RPI 5-1: cobertura y funcionalidad de la infraestructura básica

El espacio público abierto verde por 100,000 habitantes en el Distrito Nacional es de menos de 1 hectárea por residente. Su PEI a 2030 señala que, el espacio público abierto verde en el Distrito Nacional es de 5,000,000 m<sup>2</sup> (500 ha<sup>2</sup>), lo que 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. Al dividir esto por la cantidad de habitantes, tenemos que cada uno tiene menos de una hectárea disponible.

Así mismo, en el Distrito Nacional las interrupciones por cliente al año en la red eléctrica son frecuentes y durante períodos más largos (4-8 horas). Según datos de EDESUR, el Distrito Nacional en el 2020 (a diciembre de 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.

Por otro lado, en la región metropolitana (el Gran Santo Domingo, que incluye la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional), aproximadamente el 75% tiene acceso a servicios de agua corriente y saneamiento, es decir, puntos de agua e instalaciones de saneamiento están disponibles en otras áreas. El índice de saneamiento básico que calcula el SISDOM, reporta que en 2019 la región metropolitana un 82.7% de las viviendas tenía un índice “aceptable” y un 17.3% era “deficiente”. No obstante, para 2010 se tiene que en el Distrito Nacional un 70.6% de las viviendas tienen como resultado un índice “aceptable”, mientras que en 29.4% es “deficiente”.

En materia de recolección municipal de residuos sólidos, en la región metropolitana la mayoría de la población (90% o más) tiene acceso a este. Mientras que, según datos del SISDOM 2019, el 97.2% de las viviendas en la zona metropolitana tienen acceso a servicios de disposición de residuos sólidos.

### b) RPI 5-2: conectividad y movilidad

En el Distrito Nacional las interrupciones de las operaciones telefónicas y de Internet medida por la frecuencia y duración de las interrupciones por año son frecuentes, con períodos más largos (4-8 horas). Datos del INDOTEL indican que, en 2020 en el Distrito Nacional, el tiempo promedio de las averías de voz y datos fue de 4:41 minutos, y un promedio de casos de averías en ambos de 1.5, una avería de datos y 2 de voz.

Con relación al tiempo promedio de viaje diario al trabajo en el Distrito Nacional, estos implican desplazamientos relativamente cortos (1-1,5 horas). Según el documento de diagnóstico de un Plan de Movilidad Urbana Sostenible para el Gran Santo Domingo de septiembre de 2018, el tiempo dedicado en los desplazamientos en el Distrito Nacional son en promedio de 1 hora y 10 minutos, siendo los principales medios de desplazamiento el carro (44%), el transporte público (32%) y a pie (24%).

Finalmente, cabe destacar que en el Distrito Nacional el porcentaje de calles con aceras es de menos del 50%. El documento del Plan Estratégico del Distrito Nacional a 2030, señala que las calles con acera en el Distrito Nacional tienen una extensión de 17 km<sup>2</sup>, equivalente a un 19% del área del Distrito Nacional.

**Recuadro 3**  
**Síntesis de las principales brechas identificadas**

Entorno empresarial local	Mercado laboral local	Sistema financiero local	Gobernanza económica local	Infraestructura básica y conectividad
La economía local del Distrito Nacional está concentrada en unas pocas actividades económicas; además de que, el impacto del Covid-19 es mayor en ciertos sectores.	El impacto al desempleo en el Gran Santo Domingo es mayor que en todas las regiones del país, debido a que concentra la mayor cantidad de empresas y empleos del país.	No obstante, la distribución sectorial de préstamos en el Distrito Nacional está bastante diversificada, tres sectores abarcan la mayor parte de los préstamos.	Existe una escasa vinculación entre los diferentes instrumentos de planificación del Ayuntamiento.	La cobertura de servicios básicos (agua y saneamiento, así como en recogida de residuos sólidos) reflejan brechas significativas.
Existe una alta dependencia local a las importaciones.			Ausencia de mecanismos de evaluación de vulnerabilidades incorporados a la planificación local.	Existe una elevada demanda de transporte público.
Se identifica una ausencia de datos y perfiles de inversión específicos para el Distrito Nacional, siendo esta además la capital del país.	Altas tasas de informalidad laboral en el Gran Santo Domingo.	Se identifica un incremento en las tasas de morosidad de los préstamos en el Distrito Nacional.	<b>Existe una ausencia de planes y protocolos para la gestión de crisis alineados a los diferentes instrumentos de planificación de la Alcaldía.</b>	<b>Se identifica una reducida proporción de espacio verde por habitante en el Distrito Nacional.</b>
				Se identifica un bajo porcentaje de calles con aceras en el Distrito Nacional.

Fuente: Elaboración propia.

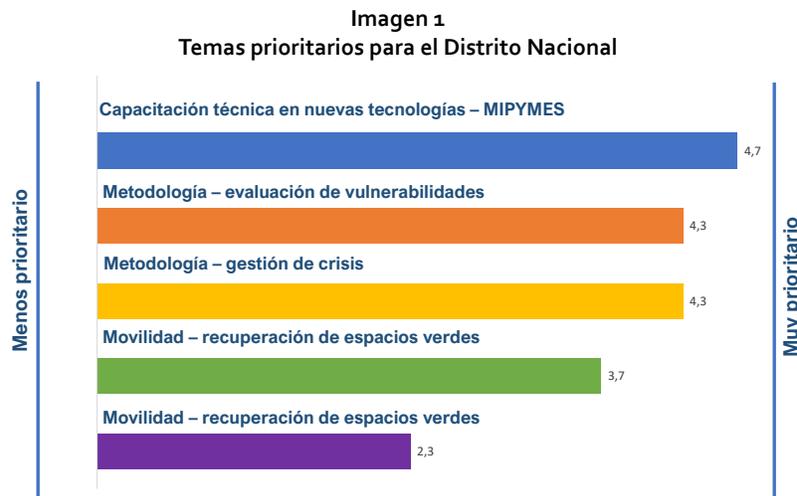
En el siguiente capítulo se detalla el proceso, metodología y selección de las recomendaciones presentadas en el *Taller de validación de resultados y priorización de acciones* realizado el 11 de febrero de 2021, así como las propuestas que se estarán abordando en este documento de *Informe de política*.

## II. Caminos hacia la resiliencia económica y financiera urbana: soluciones alternativas

Con base en un análisis de brechas y potencialidades de acciones a nivel local, inicialmente se seleccionaron cinco (5) temáticas con sus respectivas cinco (5) propuestas de iniciativas, para fines de posterior priorización por parte de las autoridades locales (ver Ilustración 2). Y como podemos observar, estas propuestas fueron agrupadas a su vez en tres (3) grandes temáticas por su orientación; como son las *capacitaciones técnicas, metodologías y movilidad*.

Recuadro 4 Temas e iniciativas propuestas para su evaluación en la etapa de priorización de acciones	
	<b>Capacitación técnica en nuevas tecnologías – MIPYMES</b> Creación de protocolos y mecanismos de atención y servicio al cliente en plataformas digitales para empresas de actividades económicas que así lo requieran mediante APP y/o tripartitas.
	<b>Metodología – evaluación de vulnerabilidades</b> Apoyo en el diseño de instrumento de evaluación de vulnerabilidades, considerando las diferentes áreas de la resiliencia urbana, así como otros fenómenos externos que podrían afectar la ciudad.
	<b>Metodología – gestión de crisis</b> Apoyo en el diseño de un Protocolo para la gestión de crisis tomando como piloto el Distrito Nacional y la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del Covid-19.
	<b>Movilidad – recuperación de espacios verdes</b> Plan de recuperación de espacios verdes en sectores céntricos de la ciudad (parques, isletas y espacios públicos de propiedad estatal).
	<b>Movilidad – recuperación de aceras</b> Plan de recuperación, remozamiento y construcción de aceras en el Distrito Nacional.

Para la priorización de los temas a abordar mediante estrategias y líneas de acción específicas, durante el *Taller de validación de resultados y priorización de acciones* realizado el 11 de febrero de 2021, se llevó a cabo una presentación a los actores clave del Ayuntamiento del Distrito Nacional donde se mostraban las brechas identificadas, así como un panorama gráfico (con información de algunos indicadores clave) para cada uno de los temas propuestos. Esto condujo entonces a realizar un ejercicio de priorización tomando en cuenta elementos como la factibilidad, la sostenibilidad, la replicabilidad y la efectividad, a través de una herramienta en línea para determinar cuáles tres (3) temas son considerados de mayor importancia en la gestión del Distrito Nacional; cuyo resultado se presenta en la imagen 1.



Fuente: Elaboración propia.

Los tres (3) temas seleccionados fueron: i) Recuperación de Aceras; ii) Recuperación de espacios verdes, y; iii) Gestión de crisis (con un enfoque principalmente a crisis sanitarias). Estos temas fueron abordados en un segundo ejercicio del taller, donde se exploraban con mayor profundidad algunos aspectos clave relacionados y, se brindaba además algunas opciones posibles a considerar en el análisis. Es así que, se levantó información sobre: identificación de líneas de acción específicas para cada tema, necesidades vinculadas, actores involucrados, así como cualquier otro elemento o acciones adicionales a incorporar en el análisis.

**Recuadro 5**  
**Resultado de levantamiento de información sobre “Recuperación de aceras”**

**MOVILIDAD RECUPERACIÓN DE ACERAS**

**INICIATIVA**

Plan de recuperación, remozamiento y construcción de aceras en el Distrito Nacional.

**LÍNEAS GENERALES DE ACCIÓN**

- a. Identificar a través de la dirección del Planeamiento Urbano del ADN y su Secretaría Técnica las locaciones susceptibles de intervención.
- b. Designar una brigada del Ayuntamiento (considerando apoyo de la Policía Nacional) para la recuperación de espacios públicos ocupados para otros fines (comerciales, parqueos, entre otros) y a supervisión de su mantenimiento libre para el acceso del peatón.

Recuadro 5 (conclusión)

- c. Precedente del Consejo Municipal y el levantamiento técnico para la creación de normativa de uso de aceras, que incluya un instrumento específico para constructores y considerar a las personas con discapacidad para su inclusión.
- d. Conectado al Plan de Arbolado.

**NECESIDADES IDENTIFICADAS**

1. Disponer y capacitar personal de levantamiento.
2. Coordinación con instancias que contribuyan al plan.
3. Obligación de invertir grandes recursos en la educación ciudadana para el correcto uso de aceras.
4. Determinar otras posibles fuentes presupuestarias, ya que el presupuesto base proviene del Gobierno local y del Gobierno central.

**ACTORES**

- Tránsito: Instituto Nacional de Tránsito y transporte (INTRANT).

Fuente: Elaboración propia.

**Recuadro 6****Resultado de levantamiento de información sobre "Recuperación de espacios verdes"****MOVILIDAD RECUPERACIÓN DE ESPACIOS VERDES****INICIATIVA**

Plan de recuperación de espacios verdes en sectores céntricos de la ciudad (parques, isletas y espacios públicos de propiedad estatal).

**LÍNEAS GENERALES DE ACCIÓN**

- a. Identificar a través de la dirección del Planeamiento Urbano del Ayuntamiento las locaciones susceptibles de intervención.
- b. Promover mediante modalidad de "apadrinamiento temporal", actores verdes para el mejoramiento de estos espacios como parte de la RSE.
- c. Remozamiento de parques y plazas públicas.
- d. Implementar un plan de arbolado (ya en proceso de diseño y formulación por de la Alcaldía) con las especies idóneas para la ciudad.
- e. Jornada de sensibilización ciudadana con finalidad de involucrar la comunidad.

**NECESIDADES IDENTIFICADAS**

1. Crear conciencia ciudadana sobre la necesidad de preservar espacios verdes
2. Hacer un levantamiento para identificar las necesidades de la comunidad en el espacio a intervenir.
3. Diseñar aceras y bulevares considerando espacios verdes y arbolado.
4. Identificar recursos financieros.
5. Lograr consenso y participación de actores estatales, ONGs y el sector privado.
6. Involucramiento de la dirección Jurídica del Ayuntamiento en caso de identificación de espacios.
7. Involucramiento de la dirección de Patrimonio Cultural e Inmueble del Ayuntamiento.
8. Establecer mesas de diálogo

**ACTORES**

Externos:

- Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MINAREANA).
- Grupo de interés de la sociedad civil.

Recuadro 6 (conclusión)

- Juntas de vecinos.
  - Cooperación internacional.
  - Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (MOPC).
  - Sector empresarial.
- Internos:
- Dirección de Gestión Ambiental.
  - Dirección de Defensoría de los Espacios Públicos.
  - Dirección de Planeamiento Urbano.
  - Dirección de Tránsito y Movilidad.
  - Dirección de Infraestructura.

Fuente: Elaboración propia.

#### Recuadro 7

#### Resultado de levantamiento de información sobre "Creación de un protocolo de Gestión de Crisis"

#### METODOLOGÍA GESTIÓN DE CRISIS

##### INICIATIVA

Apoyo en el diseño de un Protocolo para la gestión de crisis tomando como piloto el Distrito Nacional y la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del Covid-19.

##### LÍNEAS GENERALES DE ACCIÓN

- a. Identificar buenas prácticas de metodologías y protocolos de gestión de crisis (principalmente) sanitarias a nivel local.
- b. Coordinación de sesiones de discusión y trabajo con departamentos involucrados en el Ayuntamiento para la incorporación de mecanismos en la planificación local.
- c. Protocolo de abordaje más genérico y flexible (tener como antecedente el protocolo de la reapertura de la economía y de la pandemia del Covid-19 en el Distrito Nacional).
- d. Enfoque de Plan Maestro de abordaje y gestión de crisis, tomando en cuenta las responsabilidades y competencia del Gobierno local vs el Gobierno central.
- e. Identificar cómo asignar recursos.

##### NECESIDADES IDENTIFICADAS

1. Continuar con operativos en los diferentes sectores de la capital, haciendo énfasis en la educación y concienciación.
2. Acompañamiento técnico y metodológico.
3. Prevenir y definir un Plan B para evitar interrupción de servicios del Ayuntamiento.
4. Abordar la falta de preparación de la Alcaldía para el teletrabajo.

##### ACTORES

Externos:

- Líderes comunitarios.
- Ministerio de Salud Pública.
- Sector empresarial.
- Ser flexible a los actores según el tipo de crisis.

Recuadro 7 (conclusión)

<p>Internos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollo comunitario.</li><li>• Bomberos.</li><li>• Policía Nacional.</li><li>• Cooperación Internacional.</li></ul>
---

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de las informaciones obtenidas en el taller y el enfoque que la ciudad tiene sobre los temas discutidos, se determinó la conveniencia de abordar las propuestas agrupadas por temática, es decir: i) **Metodología** – *Creación de protocolo de gestión de crisis a nivel local* (Distrito Nacional); y ii) *Movilidad – Recuperación de aceras y espacios verdes en el Distrito Nacional.*

No obstante, *con relación a este último tema señalado sobre Recuperación de aceras y espacios verdes en el Distrito Nacional*, el Ayuntamiento ha dado grandes pasos, habiendo realizado consultas populares propias durante el último trimestre del año 2020 para identificar las principales problemáticas que afectan a la ciudad y los posibles desafíos, a partir de las cuales se han podido definir y diseñar iniciativas que están próximas a ejecutarse durante este año 2021; como son por ejemplo: la aprobación de una Ordenanza<sup>5</sup> para la priorización y protección de la Movilidad en el Distrito Nacional (específicamente sobre el uso de aceras), así como el diseño de un Plan de Arbolado Urbano para el Distrito Nacional.

En este punto, es crucial destacar entonces que, dada la necesidad de priorizar esfuerzos y recursos, así como la significación para la ciudad que tiene el contar con un protocolo de gestión de crisis que sea flexible y abarque distintos posibles impactos para la ciudad (tema para el cual señalan tener además una mayor urgencia de apoyo técnico por parte de organismos internacionales como la CEPAL), se decidió abordar únicamente el tema de *Creación de un protocolo de gestión de crisis a nivel local*, pero incorporando algunos elementos vinculados a la mejora y la recuperación de espacios públicos (como aceras, arborización que permeabilice el suelo de algunas de las principales vías del Distrito Nacional, adecuación del cableado eléctrico, entre otros) para el fomento de la resiliencia en la ciudad, por sus implicaciones durante eventos climáticos de los que también es susceptible el territorio.

<sup>5</sup> Ayuntamiento del Distrito Nacional. Ordenanza N. 1/2021 del Distrito Nacional. Recuperado de: [http://form.adn.gob.do/joomlatools-files/docman-files/ordenanzas\\_2021/ordenanzas%201%202021.pdf](http://form.adn.gob.do/joomlatools-files/docman-files/ordenanzas_2021/ordenanzas%201%202021.pdf).



### III. Planificación de la resiliencia

#### A. Hacia un protocolo de gestión de crisis flexible a nivel local en el Distrito Nacional

Partiendo de la definición de lo que abordaremos como “crisis” y “gestión de crisis” es importante tener en cuenta que tales conceptos varían según distintos ámbitos y su naturaleza. No obstante, podemos aproximarnos a una definición de *crisis*, a través de lo que plantean historiadores como Reinhart Koselleck, según el cual “este término remite a una fractura entre lo que acontece en el tiempo presente, los patrones precedentes y las posibilidades que arroja el futuro cuando no cabe pensar en una continuidad” (Reinhart y Svampa, 2016); mientras que de manera similar otras definiciones contemporáneas frecuentes la definen básicamente como una “situación grave y decisiva que pone en peligro el desarrollo de un asunto o un proceso”. Por otro lado, algunos estudios definen la *gestión de crisis* como “el desarrollo de planes de previsión, la monitorización de niveles de riesgo, la acumulación de capacidades humanas y materiales, la articulación de sistemas de coordinación, la generación de políticas de ayuda, cooperación y reconstrucción”(UNED, 2006).

Así mismo es importante acotar a qué nos referimos con “flexible”, debido a que dicho concepto condicionará la formulación y el alcance del protocolo que nos proponemos abordar. La flexibilidad en este contexto refiere a la capacidad de adaptarse a los cambios de circunstancias y necesidades que acontezcan en el camino, para una efectiva y oportuna respuesta.

La propuesta de esta estrategia para el fomento de la resiliencia urbana en el Distrito Nacional a través de un protocolo de gestión de crisis flexible, se enfoca específicamente en crisis de naturaleza ecológica, que si bien sus tipos comprenden un amplio espectro y son consideradas además las más impredecibles de entre todos los tipos de crisis (UNED, 2006), nosotros centramos el ejercicio específicamente en aquellas producidas por amenazas a la salud pública (como es el caso de la situación actual con la pandemia del Covid-19, u otras enfermedades y condiciones que afecten la salud humana), así como las producidas por los diversos fenómenos naturales de los que es susceptible la República Dominicana.

Ambos tipos de crisis, sanitarias y de carácter climático, si bien tienen diversos aspectos en común, como por ejemplo el importante impacto que ocasionan en el desempeño productivo, en la provisión de

servicios públicos, la generación de ingresos y la estabilidad del empleo –lo que incrementa las desigualdades y los niveles de pobreza–, además de inestabilidad de precios, inseguridad alimentaria, el impacto a la salud y el bienestar de las personas, entre otros; así mismo, tienen características diferenciadas importantes que indican en su abordaje, como son el grado de previsibilidad de cada una, lo cual está hasta cierto punto estrechamente vinculado a la experiencia país en su abordaje (como ocurre con los fenómenos climáticos que frecuentemente inciden en la República Dominicana); además del grado de impacto a los medios de vida, específicamente aquellos considerados recursos materiales (activos físicos de producción, infraestructura, terrenos, etc.) que se ven también seriamente afectados por los fenómenos climáticos.

Además, hemos de tener en cuenta que un protocolo de gestión de crisis flexible enfocado a posibles impactos sanitarios y climáticos a nivel local, involucra básicamente una serie de acciones orientadas a prevenir y sobreponerse a los efectos negativos ocasionados por las crisis; pero la recuperación definitiva y el tiempo que se tome su logro, dependerá en última instancia de las medidas de reactivación económicas que se implementen tanto a nivel local como nacional y, en el caso particular de la pandemia actual del Covid-19, la agilidad con la que se desarrollen las soluciones sanitarias (estándares en procedimientos y materiales sanitarios de prevención de propagación y contagio, así como vacunas, esencialmente), que los países puedan acceder a estas y que se logre la cobertura universal de su población.

Cabe señalar que a escala país, los eventos y desastres naturales extremos relacionados con el cambio climático desde el año 1979 a la actualidad en la República Dominicana ascienden a más de US\$2,882 millones (CEPALSTAT, 2019); mientras que, si bien a la fecha no se ha reportado el cálculo oficial del impacto económico de la pandemia del Covid-19 en el país, podemos tener una idea de la magnitud al comparar las proyecciones de crecimiento económico formuladas por organismos internacionales como el FMI, para octubre de 2019 (pre-pandemia) y octubre de 2020 (durante la pandemia), cuyas cifras cambian drásticamente de un crecimiento económico proyectado en 2020 de 5.23% a -5.99% respectivamente (WEO, 2019), dando cuenta así del gran deterioro que se estima sufrió la economía dominicana en el año 2020.

Aunque el impacto de estos tipos de crisis tiene un alcance global y, además, particular para cada país, contar con estrategias y mecanismos de gestión de crisis que vayan más allá de lo nacional y permitan un enfoque diferenciado según las características, prioridades, necesidades, recursos e impactos en un territorio específico, es decir, con una mirada local, diseñada y formulada por los mismos actores locales, pero involucrando además a diferentes actores en distintos niveles de Gobierno según sus competencias particulares, tendrá sin duda como resultado acciones integrales, eficientes y eficaces para promover una mejor respuesta a posibles impactos de futuras crisis y una mayor resiliencia en el territorio.

Así mismo, contar con una hoja de ruta o protocolo que permita la eficaz gestión de posibles crisis a nivel local, en específico en el Distrito Nacional, alberga múltiples beneficios y ventajas para la agenda de desarrollo de la ciudad, dándole así la oportunidad a la alcaldía de ser pionera en el diseño e implementación de mecanismos y protocolos de resiliencia que permitan una respuesta coordinada, organizada, informada, precisa, además de que conecte con la sociedad y genere un compromiso de esfuerzos mutuos en el respeto a las normas y protocolos que se establezcan, así como en mejorar los cuidados de la salud, la higiene y la protección al medioambiente. Es decir, se constituye como una oportunidad para dejar una huella en la sociedad.

En adición, se puede visualizar una dirección aún más clara en el accionar local con lo establecido en la Ley 1-12 que constituye la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 de la República Dominicana<sup>6</sup>, en cuyo segundo Objetivo General de su Cuarto Eje de desarrollo, plasma la aspiración país de lograr una “Eficaz gestión de riesgos para minimizar pérdidas humanas, económicas y ambientales”, a través de diversas líneas de acción totalmente coherentes con lo que se propone lograr mediante el protocolo de gestión de crisis planteado, donde cabe señalar la línea de acción 4.2.1.8, que indica la necesidad de “Descentralizar la gestión de riesgos a nivel regional, provincial y municipal y fortalecer su coordinación con

<sup>6</sup> Ver Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 de la República Dominicana. Disponible en: <https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/END/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>.

el nivel nacional". Esto se alinea a su vez, con las propuestas contenidas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que, aunque planteadas como metas macro, persiguen un enfoque de desarrollo centrado en las personas, evidenciando así la necesidad de descender el abordaje al nivel local (Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2019), para así impactar diferentes contextos y poblaciones. Esta Agenda global, contempla además metas específicas vinculadas a los tipos de gestión de crisis en las que nos enfocaremos, como son los objetivos tres (3) de Salud y once (11) de Ciudades y Comunidades Sostenibles, específicamente las metas de "Refuerzo en la gestión de riesgos sanitarios" y "Aumento de la reducción de riesgos de desastres en ciudades", respectivamente.

Todo esto, además, envía una señal no sólo a la sociedad, sino a posibles aliados estratégicos e inversores tanto nacionales como internacionales, que ven cómo la gestión de la ciudad apuesta a la prevención y reducción de riesgos, para mantener los servicios públicos que brinda, así como proteger los esfuerzos y las inversiones ya realizadas, lo que denota igualmente, que es una ciudad que puede avanzar aun en la adversidad. Es por esto que, es importante resaltar que el bienestar de la ciudad es el bienestar de todos, por lo que invertir y destinar recursos para la gestión de riesgos, funciona a modo de seguro contra posibles daños y que además es rentable en el mediano-largo plazo.

**Imagen 2**  
Beneficios de contar con un protocolo de gestión de crisis flexible a nivel local



Fuente: Elaboración propia.

## B. Un análisis del contexto para la creación de un protocolo de gestión de crisis flexible a nivel local en el Distrito Nacional

En esta sección se esbozan los resultados discutidos en el *Taller de planificación de estrategias* realizado el 11 de marzo de 2021 junto a autoridades locales del Ayuntamiento del Distrito Nacional. Dichas informaciones, expresadas mayormente por las propias autoridades, representan un insumo valioso como punto de partida en el diseño de una primera propuesta de Protocolo de gestión de crisis para la ciudad.

Partiendo de la definición del problema, la ausencia de un protocolo de gestión de crisis (de naturaleza sanitaria o climática), implica que el territorio en cuestión recibe todo el impacto del acontecimiento, socavando su estabilidad, bienestar y tiempos de recuperación. No obstante, se resalta que es importante tener en cuenta que para que dicho protocolo alcance los resultados esperados, debe contar con información precisa y ser flexible a la problemática a enfrentar. Así mismo, es primordial crear capacidad de respuesta no sólo a nivel técnico, sino también en el ámbito financiero (contar con disponibilidad de recursos para estos fines a través, por ejemplo, de la creación de un fondo específico). En este sentido, como indican algunos estudios, cabe que señalar que "Para superar la percepción de que el presupuesto para la gestión

de riesgos [...] compite por escasos recursos contra otras prioridades, la reducción del riesgo debe formar parte integrante del desarrollo local” (ONU, 2012).

Es así que, fruto del impacto que ha ocasionado la pandemia del Covid-19 en el Distrito Nacional (por ser además el núcleo de la actividad económica del país), desde el Ayuntamiento del Distrito Nacional ya se había comenzado a reflexionar sobre la importancia de contar con un protocolo de abordaje de la pandemia, así como de un protocolo de reapertura de la economía de forma gradual. En estas reflexiones se destaca la importancia de:

- Contar con estadísticas económicas actualizadas para la ciudad (fundamentalmente las del Banco Central de la República Dominicana);
- Diseñar intervenciones para la recuperación de espacios públicos ya mapeados para mejorar la absorción del suelo ante fenómenos climáticos como tormentas e inundaciones, por ejemplo, a través de rutas arborizadas;
- Poner atención a los reportes de actos delictivos y secuestros, así como otras conductas criminales que podrían estar asociadas a las crisis generadas, como por la pandemia actual;
- La continuidad de acciones a lo interno de la institución, como la aplicación del protocolo sanitario, pruebas anti-Covid, charlas educativas, reducción de horarios, capacitación sobre la realización de pruebas PCR y aplicación de las vacunas contra el Covid-19;
- La implementación de acciones externas a la institución, como la distribución masiva de mascarillas y gel desinfectante, principalmente en espacios vulnerables, y;
- Continuar aplicando y difundiendo campañas ya existentes como la de “No es tiempo de Chercha” para crear conciencia en la población de la necesidad de prevenir el contagio de la Covid-19, la Guía para la prevención y contención del Covid-19 en establecimientos comerciales, entre otras.

Algunos de los desafíos y limitaciones identificados desde el ADN que plantea la ausencia de un protocolo de gestión de crisis, tienen que ver fundamentalmente con tres (3) aspectos: i) interrupción de los servicios públicos que brinda el Ayuntamiento (en específico de aseo y recogida de desechos sólidos); ii) la realidad de que el Ayuntamiento no cuenta con la capacidad de realizar sus funciones mediante el teletrabajo, y; iii) el rol central que juega la cultura en el accionar cívico ciudadano, es decir, la importancia que tiene la educación y concienciación de la sociedad para generar entendimiento y apropiación de las normas que se establezcan y los beneficios de su cumplimiento.

Por otro lado, algunos de los obstáculos más críticos previstos a la hora de implementar una estrategia como la planteada, tienen que ver principalmente con lo siguiente:

- Limitaciones financieras. Se cuenta con un presupuesto limitado para temas como este, por lo que existe una dependencia de las donaciones (principalmente para insumos).
- Recursos humanos. Existe una cantidad significativa de empleados de la alcaldía, específicamente en la Dirección de Desarrollo Comunitario, en edades de mayor riesgo (sobre los 60 años), lo cual impide mantenerlos activamente laborando.
- Competencias institucionales difusas. No hay claridad en el rol que juega cada institución ante las crisis (Gobierno central y local), lo cual limita el rápido accionar e inclusive incide en la provisión de recursos humanos, tecnológicos y financieros.

Para sortear estos obstáculos, si bien a la fecha no existe un protocolo de actuación formal, la Alcaldía sobre la marcha fue tomando las decisiones que consideró más oportunas en su agenda de contingencia ante crisis (aún no documentadas), como por ejemplo, en el caso de los servicios de recolección de desechos sólidos se aumentó la frecuencia de recogida en las vías públicas; así mismo se fortalecieron las sinergias con el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de las Fuerzas Armadas para la realización de los operativos e intervenciones; y la Dirección de Desarrollo Comunitario del ayuntamiento ha llevado

a cabo programas de información y educación gracias a los recursos obtenidos de concesiones ganadas mediante la aplicación a fondos de agencias internacionales para hacer campañas educativas integrales relacionadas a la salud pública y a la prevención.

En esta misma línea, aunque una situación como la experimentada con la pandemia actual del Covid-19 era hasta su llegada quizás inimaginable, la razón por la cual no se había contemplado la necesidad de contar con un protocolo de gestión de crisis (al menos en el ámbito climático), se debe a que se había considerado, principalmente durante el último año, incluir líneas de acción a través de proyectos específicos en los POAs de la Alcaldía para mejorar desde tres (3) frentes distintos el abordaje a los efectos del cambio climático en la ciudad. Estas líneas son:

- Trabajo con el Gobierno central debido a las competencias compartidas, para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades vulnerables, principalmente de las que están próximos a cañadas, costas y bancos de los ríos Isabela y Ozama, que son inundables, así como otros barrios de alta densidad al norte de la ciudad.
- Educación y concienciación sobre las medidas de prevención y respuesta ante eventos climáticos catastróficos.
- Mejoramiento de la absorción del suelo público urbano (mejorar la arborización y capacidad de permear agua de precipitaciones en las principales vías del Distrito Nacional, para aminorar las aguas de escorrentía a través de la topografía de la ciudad), la cual es una competencia más claramente municipal. La ciudad ha sido objeto de una agenda de inversión muy favorable en términos económicos, pero poco normada y guiada; lo que ha venido traducándose en la impermeabilización del suelo en propiedad privada y pública, lo que aumenta las escorrentías cuando hay precipitaciones y huracanes, dañando así las propiedades sin distinción, así como la vida humana.

A su vez, es importante destacar que en el proceso de creación de un protocolo de gestión de crisis la Alcaldía tendrá en todo caso como aliados a los diferentes Ministerios vinculados, ya que, la Ley obliga además a los Ministerios y a los Municipios a trabajar de manera conjunta (por las competencias compartidas). Así mismo, diferentes sectores económicos y civiles de la ciudad tienen en los Consejos Económicos de Desarrollo Municipales su espacio para ventilar sus expectativas, sus diagnósticos sobre las problemáticas que más afectan, así como emitir sus propuestas sobre cómo solucionar tales desafíos. Estos sectores están identificados de forma categórica y muy general, como son las Juntas de Vecinos (como un mecanismo de participación civil y ciudadano más directo), pero también los sectores de la producción, las asociaciones empresariales, los gremios profesionales, las universidades, entre otros que se identifican en la Ley 498-06. Todos estos sectores son parte de la mesa de toma de decisiones del Ayuntamiento. Así mismo, el citado Consejo Económico y Social Municipal de reciente creación (agosto de 2020), tiene una agenda participativa muy activa, donde se discuten temas de interés para la ciudadanía y se revisan las propuestas de inversión que plantea el Ayuntamiento para el corto, mediano y largo plazo.

En esta misma línea, cabe señalar que una ventaja estratégica que tiene actualmente la municipalidad es su alineación e partido político con el del Gobierno central, ya que esto garantiza el apoyo del poder ejecutivo, a través de la Presidencia. Por lo que podemos señalar puntualmente que la Presidencia de la República es un aliado estratégico muy importante para llevar a cabo esta o cualquier otra iniciativa.

En adición, de manera interna la Alcaldía cuenta con los recursos humanos necesarios para llevar a cabo cada una de las etapas contempladas en la elaboración del Protocolo de gestión de crisis (diseño, formulación, ejecución y seguimiento), quedando así disponibles para su convocatoria y entrenamiento cuando se amerite. Así mismo, a la fecha vigente de elaboración del presente documento, nos encontramos en tiempo propicio para la incorporación de la figura del protocolo que se formule como parte de las actividades de la alcaldía en sus POAs del año 2022 de forma explícita, para contar con un seguimiento trimestral de las acciones y programas que se establezcan; así como plasmar su alineación obviamente con los instrumentos de planificación de corto, mediano y largo plazo del municipio y del país. En este sentido,

cabe señalar que dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) existen acciones orientadas a la resiliencia de los territorios, dentro de los que se inscribe específicamente el Plan Estratégico del Distrito Nacional 2030 (este está cruzado además con los cientos de compromisos contraídos no vinculantes con ONU-Habitat en la nueva agenda urbana) y el Plan de Ordenamiento Territorial, que promueve también una ciudad resiliente y compacta.

En materia de las fortalezas de contar con un protocolo de gestión de crisis, se destaca que la mayor de todas es quizás además su misma debilidad, debido a que su efectividad o no, dependerá de qué tan bien informado esté y qué tan flexible sea, o inclusive, de las condiciones externas, ya que como último resultado este podría volverse un elemento contraproducente o una “camisa de fuerza” si en el camino se identifican cursos de acción más efectivos que el protocolo no pueda incorporar.

Por otro lado, la figura legal para hacer valer un protocolo de gestión de crisis como el que se pretende diseñar es la Ordenanza Municipal. Este se legitima en el Concejo de Regidores y dicta cuáles son los elementos de forma y fondo, así como los actores que intervendrían en las diferentes acciones que contemple todo el espectro del protocolo. Y en este sentido, dada la situación actual, existe una claridad incuestionable de la necesidad de contar con un marco legal de acción ante crisis, por lo que su aprobación es urgente y, una vez lista la propuesta definida y consensuada se puede esperar su aprobación en el corto plazo.

Es importante resaltar que, para que un protocolo de gestión de crisis sea realmente flexible, el lenguaje es crucial (que no constituya una limitante), poner atención a la manera de narrarlo y de describir las acciones y los compromisos, y que estos estén orientados hacia la recomendación. No obstante, el equilibrio también es esencial; el protocolo no debe ser imperativo ni sumamente específico, pero tampoco tan flexible y genérico que no se vuelva un compromiso.

Finalmente, todo indica que, la ventaja de contar con un protocolo de gestión de crisis como guía de accionar permite utilizar la estructura actual de la Alcaldía, garantizando respuestas rápidas desde el Gobierno local directo a los ciudadanos. Así mismo, constituye un antecedente para seguir mejorando de manera empírica. Es necesario partir con la elaboración de una primera versión de este protocolo para continuar adaptando el documento hasta llegar a medidas más efectivas, y para ello el Protocolo debe estar en constante revisión y transformación.

### **C. Líneas de acción generales para el establecimiento de un protocolo de gestión de crisis a nivel local – Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN)**

A continuación, se presentan algunas propuestas, no limitantes y de orden variable, de líneas de acción generales que fueron identificadas a través del análisis de la información levantada durante el *Taller de planificación de estrategias* realizado el 11 de marzo de 2021 junto a autoridades locales del Distrito Nacional. Para una mayor claridad y comprensión, estas se presentan clasificadas en acciones propias (internas del ADN), es decir, las que pueden ser desarrolladas y coordinadas propiamente por el Ayuntamiento y, acciones con responsabilidad compartida, para las que se identifican algunos de los principales aliados con competencias relacionadas a la línea de acción, junto a los cuales será imperativo para el Ayuntamiento mantener la coordinación y comunicación.

Así mismo, dichas líneas de acción se ciñen a dos temporalidades distinta. La primera de ellas denominada Fase de preparación, cuyas líneas de acción identificadas constituyen un prerrequisito para la existencia del Protocolo de gestión de crisis en sí, además de ser el detonante de otras actividades comprendidas en las diversas fases del protocolo; mientras que la segunda, tiene que ver específicamente con la Fase de acción del protocolo, donde se incluyen líneas de acción ya existentes y/o implementadas previamente por el Ayuntamiento que fueron resaltadas por estos como de notoria importancia.

**Recuadro 8**  
**Fase de preparación ante crisis (previo al protocolo)**

**Acciones propias / internas ADN**

Diseño de un documento de Protocolo de Gestión de Crisis flexible a nivel local enfocado a posibles impactos sanitarios y climáticos, para el fomento de la resiliencia urbana en el Distrito Nacional. Así mismo, materializarlo a través de su sometimiento con la finalidad de lograr su Ordenanza correspondiente.

**Actores:** ADN (determinar departamentos y actores específicos, así como posibilidad de incorporación de instituciones externas en la etapa de diseño del Protocolo).

**Nivel de responsabilidad:** coordinado a lo interno del ADN.

**Resultado esperado:** se cuenta con documento de Protocolo de Gestión de Crisis a lo interno del ADN para responder a diferentes tipos crisis (sanitarias y climáticas).

**Objetivo general:** diseñar/crear un Protocolo de Crisis y someter a aprobación/emisión de Ordenanza del Concejo de Regidores.

Creación/establecimiento de un Comité de Crisis en la estructura del ADN. Determinar las direcciones del ADN participantes, así como los actores miembros del Comité con roles y responsabilidades determinadas (principales y suplentes), así como una base datos con sus contactos. Dicho Comité ha de contar al menos con: un director o coordinador general, subdirector o subcoordinador general, asesores (internos y externos), portavoz, encargado de la coordinación interinstitucional y miembros participantes del Comité (representantes de las direcciones clave del ADN).

**Actores:** ADN (determinar departamentos y actores específicos).

**Nivel de responsabilidad:** coordinado a lo interno del ADN.

**Resultado esperado:** se cuenta con una estructura organizada y actores con responsabilidades claras a lo interno del ADN para responder a diferentes tipos crisis (sanitarias y climáticas).

**Objetivo general:** crear/establecer un Comité de Crisis a lo interno del ADN.

Creación de una partida presupuestaria interna permanente en el ADN de Gestión de Riesgos o Respuestas a emergencias y Reducción de riesgos (con asignación de fondos de manera anual).

Así mismo, la creación de un Fondo específico para emergencias (sanitarias y climáticas) a fines de canalizar donaciones y recursos externos. Dicho Fondo para emergencias contará con un reglamento de uso del ADN donde se establece el porcentaje anual permitido para acciones establecidas en el Protocolo fuera de emergencias y el porcentaje de uso de fondos bajo solicitud por emergencia bajo la aprobación del Concejo Municipal.

**Actores:** ADN.

**Nivel de responsabilidad:** ADN debe crear una partida y disponer de recursos todos los años para estos fines. Además de iniciar las gestiones para la creación de un Fondo específico para emergencias, adicional a la partida interna. Para esto se propone conversar con el Gobierno central para que, así como designan presupuestos provenientes de otras agencias para invertir de manera conjunta en otras intervenciones (como la de "Devolver la ciudad a la gente"), se replique para estrategias que promueven la resiliencia urbana como lo es el Protocolo de Gestión de Crisis; y apoye además en la promoción de dicho Fondo, para la obtención de recursos externos de posibles inversores con importantes intereses en la economía de la ciudad.

**Resultado esperado:** contar con recursos disponibles para la gestión de crisis.

**Objetivo general 1:** establecimiento de una partida fija en el ADN para la gestión de riesgos.

**Objetivo general 2:** creación de un Fondo específico para emergencias (sanitarias y climáticas)

Realizar un ejercicio de mapeo e identificación de colaboradores con edades sobre los 60 años, para establecer equipos de contingencia que brindarían soporte ante inactividad o trabajo remoto de dicho grupo.

**Actores:** ADN.

**Nivel de responsabilidad:** coordinado a lo interno del ADN.

**Resultado esperado:** colaboradores con edades sobre los 60 años cuentan con soporte/apoyo en sus funciones en caso de crisis.

Recuadro 8 (continuación)

<p><b>Objetivo general 1:</b> identificar/mapear colaboradores con edades sobre los 60 años en el ADN.</p> <p><b>Objetivo general 2:</b> establecer equipos de contingencia por departamento/dirección que brindarían soporte ante inactividad o trabajo remoto de dicho grupo.</p> <hr/> <p>Crear capacidades para el teletrabajo. Identificar necesidades para el trabajo remoto (inventario de equipos informáticos portátiles disponibles y asignación de viáticos cuando se amerite para el pago servicios de internet, así como la adaptación de las plataformas digitales del ADN para canalizar servicios de manera remota, etc.)</p> <p><b>Actores:</b> ADN.</p> <p><b>Nivel de responsabilidad:</b> coordinado a lo interno del ADN.</p> <p><b>Resultado esperado:</b> al menos 2/3 partes del personal del ADN puede realizar sus labores de manera remota.</p> <p><b>Objetivo general 1:</b> identificar necesidades para el trabajo remoto en el ADN.</p> <p><b>Objetivo general 2:</b> disponer de las medidas necesarias para viabilizar el trabajo remoto.</p> <hr/> <p style="text-align: center;"><b>Acciones con responsabilidades compartidas</b></p> <p>Creación de una Base de datos de "Indicadores de riesgo" (dashboard de indicadores) para la toma de decisiones, adaptativa y flexible para considerar indicadores adicionales. Para su alimentación, se propone la firma de convenios con instituciones públicas generadoras de estadísticas, por ejemplo, con el Banco Central para remitir información económica específica para el Distrito Nacional, el COE para información climática y de daños específicos, el MSP para indicadores en materia sanitaria, entre otros. Revisar factibilidad de incorporar algunos de los indicadores levantados en el <i>Diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en el Distrito Nacional</i>.</p> <p><b>Actores:</b> ADN, BC, COE, MSP, ONE (posibilidad de incorporar otras instituciones según indicadores seleccionados).</p> <p><b>Nivel de responsabilidad:</b> elaboración y firma de acuerdo y/o carta compromiso bilateral para trabajo conjunto en materia de intercambio y/o remisión de información actualizada específica del Distrito Nacional para la toma de decisiones, con énfasis en situaciones de emergencias.</p> <p><b>Resultado esperado:</b> contar con información precisa en materia de riesgos para la toma de decisiones.</p> <p><b>Objetivo general:</b> crear una Base de datos de "Indicadores de riesgo".</p> <hr/> <p>Diseñar y llevar a cabo intervenciones para la recuperación de espacios públicos ya mapeados para mejorar la absorción del suelo ante fenómenos climáticos como tormentas e inundaciones, por ejemplo, a través de rutas arborizadas. Así mismo, intervenciones de remoción o reubicación en aquellas zonas en riesgo por tendido eléctrico inadecuado o mal ubicado.</p> <p><b>Actores:</b> ADN, MOPC, INAPA, CAASD, EDESUR.</p> <p><b>Nivel de responsabilidad:</b> incorporar en los POAs anuales metas de intervenciones para cada caso y de manera coordinada con las instituciones participantes (importancia de promover que éstas incluyan dichas intervenciones también en sus POAs).</p> <p><b>Resultado esperado:</b> mejorar la absorción del suelo y adecuación del tendido eléctrico ante fenómenos climáticos.</p> <p><b>Objetivo general:</b> diseñar intervenciones para la recuperación (adecuación) de espacios públicos ya mapeados.</p> <hr/> <p>Definir una estrategia para mantener los servicios públicos del Ayuntamiento operando (con énfasis en los de aseo y recogida de desechos sólidos). Se propone la coordinación con el Gobierno central para la asignación de permisos de libre tránsito a personal del ADN para estos fines (en casos como los experimentados con la pandemia del Covid-19), así como la verificación del cumplimiento de los protocolos sanitarios por parte del personal. Así mismo, coordinar con instituciones de respuesta a emergencias (como el COE) si se requiriese de limpieza y recogida de desechos sólidos y escombros en casos de ocurrencia de fenómenos climáticos.</p> <p><b>Actores:</b> ADN, Ministerio de la Presidencia, COE, Comisión Nacional de Emergencias y Gabinete de Salud).</p> <p><b>Nivel de responsabilidad:</b> solicitud de permisos para operar y coordinación con entidades involucradas.</p> <p><b>Resultado esperado:</b> el ADN brinda los servicios públicos de manera ininterrumpida aún en situaciones de crisis.</p> <p><b>Objetivo general:</b> continuar brindado los servicios públicos (aseo y recogida de desechos) a través de la coordinación con el Gobierno central y otras instituciones, así como la obtención de los permisos necesarios.</p>
--

Recuadro 8 (conclusión)

Educación y concienciación de la sociedad para generar entendimiento y apropiación de las normas que se establezcan y los beneficios de su cumplimiento (evaluar estrategias de la economía del comportamiento y ver buenas prácticas internacionales en materia de cumplimiento normativas sanitarias y de respuesta ante desastres climáticos).

**Actores:** ADN y organismos internacionales con experiencia (CEPAL, BID, PNUD, entre otros). Dependiendo del tipo de intervención se involucrarían el Gabinete de Salud, Comisión Nacional de Emergencias, entre otros.

**Nivel de responsabilidad:** coordinado a lo interno del ADN.

**Resultado esperado:** ciudadanos del Distrito Nacional están concienciados sobre importancia del cumplimiento de las normas y protocolos que establecen las autoridades (establecer metas de población).

**Objetivo general:** concienciar a través de estrategias como la economía del comportamiento a la población del Distrito Nacional (establecer etapas por grupos a alcanzar).

Fuente: Elaboración propia.

### Recuadro 9 Fase de acción del protocolo de gestión de crisis

#### Acciones propias / internas ADN

Implementar acciones ya existentes a lo interno de la institución, como la aplicación del protocolo sanitario, pruebas anti-Covid, charlas educativas, reducción de horarios, capacitación sobre la realización de pruebas PCR y aplicación de las vacunas contra el Covid-19.

**Actores:** ADN (determinar departamentos específicos involucrados).

**Nivel de responsabilidad:** coordinado a lo interno del ADN.

**Resultado esperado:** colaboradores capacitados en protocolos, medidas y acciones ante crisis (sanitarias y climáticas).

**Objetivo general:** continuar con la implementación de acciones relacionadas a la gestión de crisis a lo interno del ADN.

---

Implementar campañas ya existentes como la de "No es tiempo de Chercha" para crear conciencia en la población de la necesidad de prevenir el contagio de la Covid-19, la Guía para la prevención y contención del Covid-19 en establecimientos comerciales, entre otras. Incluir la creación de otras campañas relacionadas a la respuesta ante impactos climáticos.

**Actores:** ADN (determinar departamentos específicos involucrados).

**Nivel de responsabilidad:** coordinado a lo interno del ADN.

**Resultado esperado:** población del Distrito Nacional está consciente y educada en materia de respuesta ante crisis (sanitarias y climáticas).

**Objetivo general:** aplicar campañas diseñadas en materia de salud (Covid-19) y del ámbito climático.

---

#### Acciones con responsabilidades compartidas

Distribución masiva de mascarillas y gel desinfectante, principalmente en espacios vulnerables. Así mismo, la distribución de mosquiteros, cloro y materiales relacionados a la prevención o auxilio ante riesgos climáticos.

**Actores:** ADN, MSP, SNS, SENASA, COE.

**Nivel de responsabilidad:** coordinación interinstitucional ya establecida (operativos previos).

**Resultado esperado:** población vulnerable cuenta con los insumos necesarios para la prevención y respuesta ante crisis (sanitarias y climáticas).

**Objetivo general:** distribución de insumos necesarios ante crisis a población vulnerable identificada.

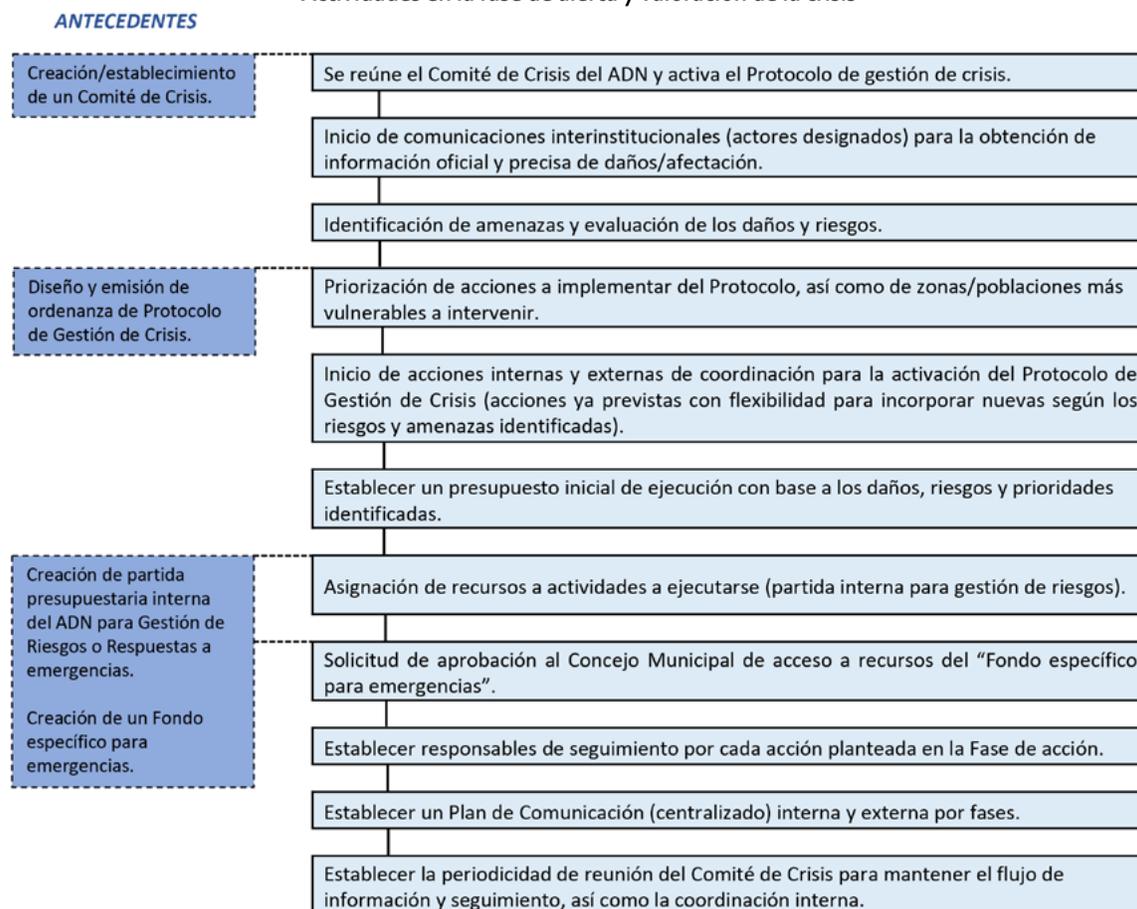
Fuente: Elaboración propia.

## D. Lineamientos y pautas generales por fases del protocolo de gestión de crisis a nivel local – Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN)

Como se ha argumentado a lo largo de este documento, el objetivo final de contar con un Protocolo de gestión de crisis a nivel local, es lograr definir, articular y orientar acciones específicas para enfrentar y contrarrestar posibles impactos, así como promover la resiliencia en la ciudad, específicamente del Distrito Nacional; por lo que en esta sección a modo de ejercicio preliminar para su discusión y mayor profundización, se presentan algunos de los lineamientos y pautas generales que ha de comprender el protocolo que nos proponemos diseñar. Es así que, a través de cuatro (4) fases, se trazarán las actividades y elementos clave (una vez más, no limitantes y de posible orden variable) que guiarán a la ciudad hacia una recuperación más ágil, integrada, articulada y sobre todo informada, lo cual permitirá luego de la crisis evaluar su eficacia y eficiencia para su posible adaptación y fortalecimiento, otorgándole a su vez la flexibilidad que amerita.

A continuación, veremos que en la Fase de alerta y valoración de la crisis, se reúne el Comité de Crisis (conformado durante la etapa de preparación, es decir, previo a la crisis) y activa el protocolo, se recopila la información oficial acerca de la crisis generada, se identifican las amenazas, se evalúan los daños y riesgos, se establecen prioridades, se inician las coordinaciones internas e interinstitucionales, se establecen y asignan presupuestos, se determinan responsabilidades y se dan las pautas para la comunicación interna y externa.

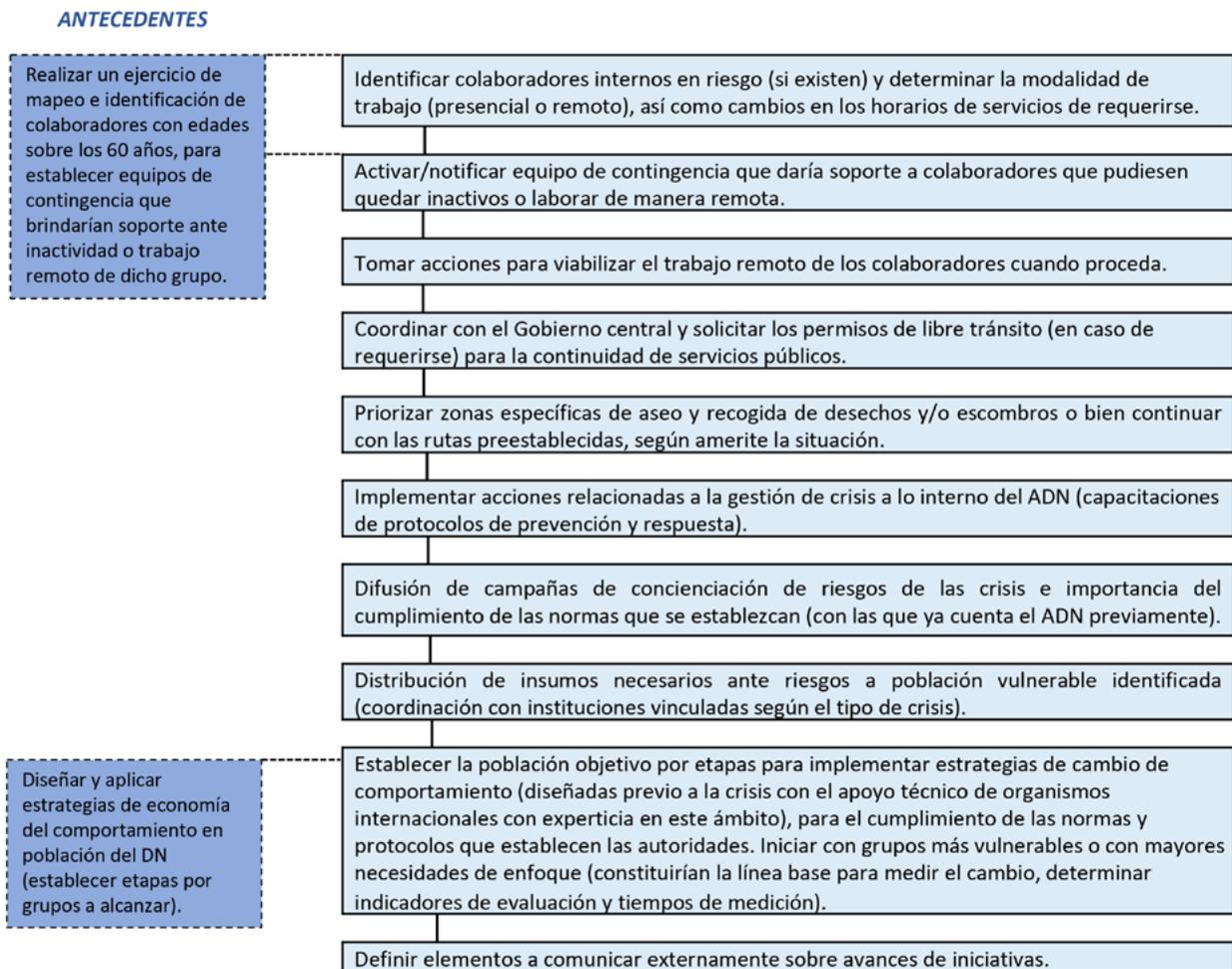
**Diagrama 2**  
Actividades en la fase de alerta y valoración de la crisis



Fuente: Elaboración propia.

En la Fase de acción y conducción de la crisis se implementan las acciones ya previstas en la etapa de preparación (por ejemplo, el mapeo de colaboradores en mayor riesgos y estrategias de cambio de comportamiento diseñadas), se coordinan y ejecutan además los esfuerzos compartidos con otras instituciones involucradas, principalmente del Gobierno central y, se mantiene la información en todo momento a lo interno y externo del ADN.

**Diagrama 3**  
Actividades en la fase de acción y conducción de la crisis

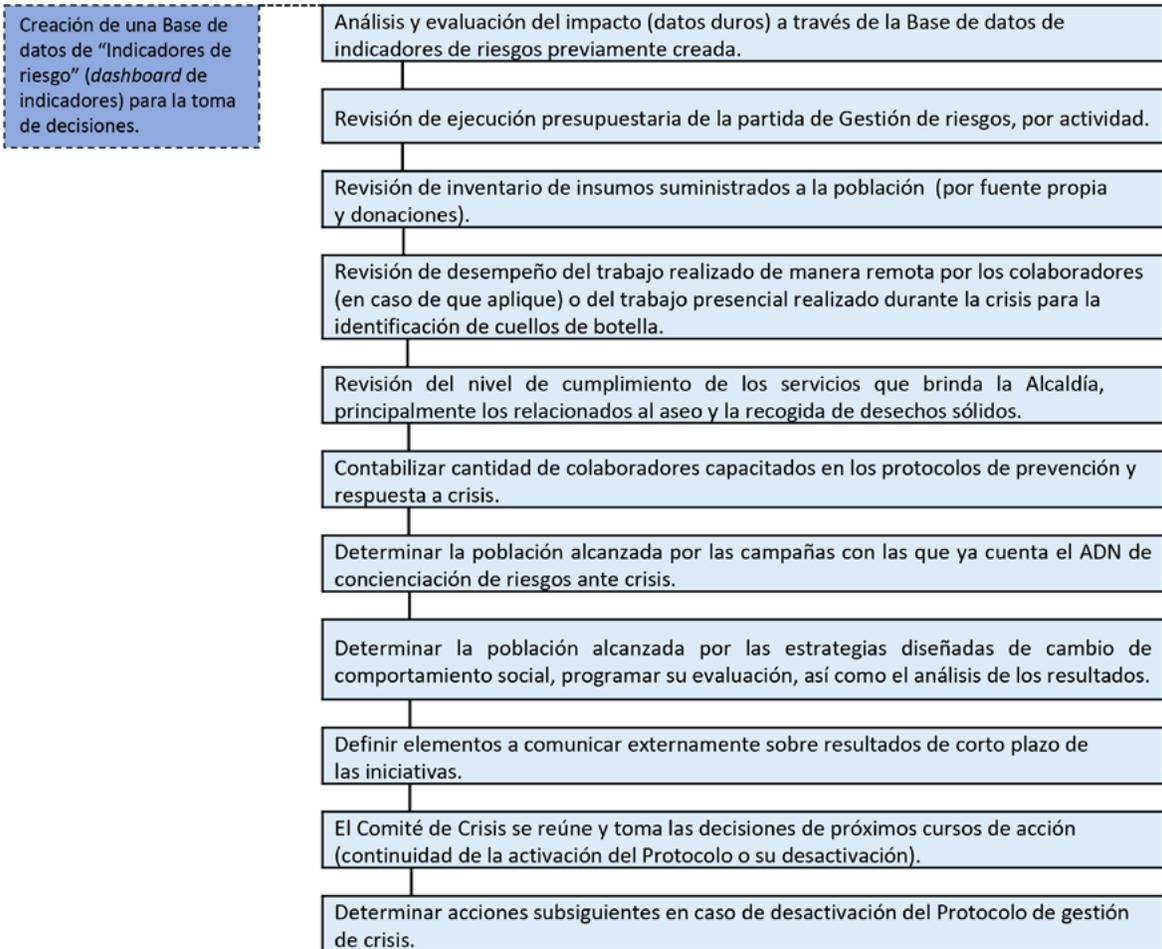


Fuente: Elaboración propia.

En la Fase de seguimiento de la crisis se llevan a cabo todas las acciones relacionadas al análisis y la evaluación de lo implementado al momento. Cabe señalar que la entrada en vigor de esta etapa está supeditada a la intensidad de la crisis y, por ende, al momento en el cual las acciones a implementar hayan alcanzado a la mayor parte de la población objetivo (a determinar) y se perciba además una desescalada sostenida de los efectos de la crisis en el territorio (Distrito Nacional). Así mismo, en esta fase, dados los resultados observados en el contexto local, se determinarán los próximos cursos de acción, así como la continuidad o cese de las intervenciones contempladas en el Protocolo.

**Diagrama 4**  
**Actividades en la fase de seguimiento de la crisis**

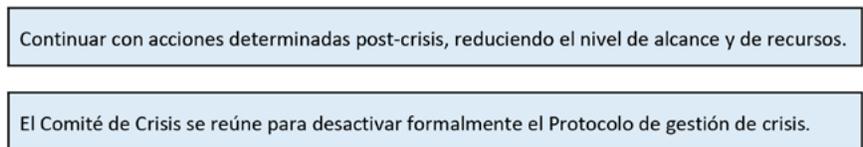
**ANTECEDENTE**



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en la Fase de recuperación de la crisis, se podrá continuar con las acciones que se determinen oportunas en el Comité de Crisis, variando su alcance según las condiciones del contexto local, quedando abierta entonces la posibilidad de desactivar formalmente el Protocolo.

**Diagrama 5**  
**Actividades en la fase de recuperación de la crisis**



Fuente: Elaboración propia.

## IV. Resumen y conclusiones

A modo de conclusión, con base en las diversas entrevistas, consultas y talleres llevados a cabo en el marco de este proyecto de Resiliencia económica y financiera urbana post Covid-19 en el Distrito Nacional, se puntualizarán los resultados más destacados identificados para la ciudad en este documento de *Policy Brief*, que brindan a su vez una mirada de los principales intereses y temas de prioridad, obstáculos y limitantes, acciones llevadas a cabo, elementos fundamentales a considerar, así como ventajas estratégicas y fortalezas que determinarán el camino hacia su recuperación.

- Los intereses principales para la ciudad en la actualidad están orientados a temas como son:
  - Capacitaciones técnicas en nuevas tecnologías (enfocado a Mipymes) con la finalidad de promover una mayor incorporación de plataformas y servicios en línea en actividades productivas locales que se han visto más impactadas por la pandemia del Covid-19 en el Distrito Nacional.
  - Metodología de evaluación de vulnerabilidades por su ausencia como parte de los instrumentos de la planificación local.
  - Metodología para la creación de un protocolo de gestión de crisis (con énfasis en el tema sanitario) para mejorar la respuesta y recuperación de la ciudad a futuros posibles impactos.
  - Recuperación de espacios verdes, por la escasa participación de éstos en los espacios públicos y su importancia para la salud ambiental de la ciudad.
  - Recuperación de aceras, debido a la problemática que representa el deterioro de las aceras de la ciudad y su importancia para el desarrollo económico, así como el derecho a la movilidad peatonal segura.
- Los dos (2) temas de mayor prioridad para las autoridades locales del Distrito Nacional que se identificaron son:
  - v) Metodología para la creación de Protocolo de gestión de crisis a nivel local (para el Distrito Nacional).
  - vi) Recuperación de aceras y espacios verdes en el Distrito Nacional.

- El Ayuntamiento del Distrito Nacional ha dado grandes pasos con relación al tema de Recuperación de aceras y espacios verdes, con acciones próximas a ejecutarse durante este año 2021; por lo que la estrategia para promover la resiliencia urbana en el Distrito Nacional se centrará en el tema de creación de un Protocolo de gestión de crisis a nivel local, pero incorporando algunos elementos vinculados a la mejora y la recuperación de espacios públicos (como aceras, arborización que permeabilice el suelo de algunas de las principales vías del Distrito Nacional, adecuación del cableado eléctrico, entre otros) para el fomento de la resiliencia en la ciudad, por sus implicaciones durante eventos climáticos de los que también es susceptible el territorio.
- Las autoridades del Ayuntamiento del Distrito Nacional identifican como algunos de los obstáculos más críticos previstos, así como otras limitantes a la hora de implementar una estrategia como la planteada de elaboración de un Protocolo de gestión de crisis lo siguiente:
  - Limitaciones financieras, ya que se cuenta con un presupuesto limitado para temas como el de la gestión de crisis, por lo que existe una dependencia de las donaciones (principalmente para insumos).
  - Recursos humanos, debido a que existe una cantidad significativa de empleados de la alcaldía en edades de mayor riesgo (sobre los 60 años), lo cual limita mantenerlos activamente laborando.
  - Competencias institucionales difusas, ya que no hay claridad en el rol que juega cada institución ante las crisis (Gobierno central y local), lo cual limita el rápido accionar e inclusive incide en la provisión de recursos humanos, tecnológicos y financieros.
  - La interrupción de los servicios públicos que brinda el Ayuntamiento (en específico de aseo y recogida de desechos sólidos) durante eventos de crisis como el experimentado durante la pandemia del Covid-19.
  - El Ayuntamiento no cuenta con la capacidad de realizar sus funciones mediante el teletrabajo.
  - El rol central que juega la cultura en el accionar cívico ciudadano, el cual sin duda es necesario mejorar a través de la educación y concienciación de la sociedad para generar entendimiento y apropiación de las normas que se establezcan y los beneficios de su cumplimiento.
- Cabe señalar que para sortear estos obstáculos, si bien a la fecha no existe un protocolo de actuación formal, la Alcaldía sobre la marcha fue tomando las decisiones que consideró más oportunas en su agenda de contingencia ante crisis (aún no documentadas), como por ejemplo, en el caso de los servicios de recolección de desechos sólidos se aumentó la frecuencia de recogida en las vías públicas; y así mismo, se fortalecieron las sinergias con el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de las Fuerzas Armadas para la realización de los operativos e intervenciones.
- Entre las acciones que se están llevando a cabo relacionadas al tema de gestión de crisis (previo a la pandemia del Covid-19) se resaltan:
  - Trabajo con el Gobierno central debido a las competencias compartidas, para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades vulnerables, principalmente de las que están próximos a cañadas, costas y bancos inundables de los ríos Isabela y Ozama, , así como otros barrios de alta densidad al norte de la ciudad.
  - Educación y concienciación sobre las medidas de prevención y respuesta ante eventos climáticos catastróficos.
  - Mejoramiento de la absorción del suelo público urbano (mejorar la arborización y capacidad de permear agua de precipitaciones en las principales vías del Distrito Nacional,

para aminorar las aguas de escorrentía a través de la topografía de la ciudad), la cual es una competencia más claramente municipal.

- Como elementos fundamentales a considerar en el marco del Protocolo de gestión de crisis, se resalta lo siguiente:
  - Contar con información precisa y ser flexible a la problemática a enfrentar; y para que dicho Protocolo sea realmente flexible, el lenguaje es crucial (que no constituya una limitante), es necesario poner atención a la manera de narrarlo y de describir las acciones y los compromisos, y que estos estén orientados hacia la recomendación.
  - Crear capacidad de respuesta no sólo a nivel técnico, sino también en el ámbito financiero (contar con disponibilidad de recursos para estos fines a través, por ejemplo, de la creación de un fondo específico).
  - Contar con estadísticas económicas actualizadas para la ciudad (fundamentalmente las del Banco Central de la República Dominicana).
  - Diseñar intervenciones para la recuperación de espacios públicos ya mapeados, para mejorar la absorción del suelo ante fenómenos climáticos como tormentas e inundaciones, por ejemplo, a través de rutas arborizadas.
  - Continuar a lo interno de la institución con ciertas acciones, como la aplicación del protocolo sanitario, pruebas anti-Covid, charlas educativas, reducción de horarios, capacitación sobre la realización de pruebas PCR y aplicación de las vacunas contra el Covid-19.
  - La implementación de acciones externas a la institución, como la distribución masiva de mascarillas y gel desinfectante, principalmente en espacios vulnerables.
  - Continuar aplicando y difundiendo campañas ya existentes como la de “No es tiempo de Chercha” para crear conciencia en la población de la necesidad de prevenir el contagio de la Covid-19, la Guía para la prevención y contención del Covid-19 en establecimientos comerciales, entre otras.
- Finalmente, las autoridades locales del Ayuntamiento del Distrito Nacional identificaron como ventajas estratégicas y fortalezas, las siguientes:
  - Identificación de partido político con el del Gobierno central, ya que esto garantiza el apoyo del poder ejecutivo, a través de la Presidencia.
  - De manera interna la Alcaldía cuenta con los recursos humanos necesarios para llevar a cabo cada una de las etapas contempladas en la elaboración del Protocolo de gestión de crisis (diseño, formulación, ejecución y seguimiento), quedando así disponibles para su convocatoria y entrenamiento cuando se amerite.
  - El Gobierno local de la ciudad identifica la necesidad de establecer un marco legal de acción ante crisis.



## Bibliografía

- Anna 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.
- Ayuntamiento del Distrito Nacional. Ordenanza N. 1/2021 del Distrito Nacional. Recuperado de: [http://form.adn.gob.do/joomlatools-files/docman-files/ordenanzas\\_2021/ordenanzas%201%202021.pdf](http://form.adn.gob.do/joomlatools-files/docman-files/ordenanzas_2021/ordenanzas%201%202021.pdf).
- Banco Mundial. Desarrollo urbano. (Consultado 20 de abril de 2020). Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>.
- Banco Central de la República Dominicana (BCRD). Cifra de 2019 en dólares corrientes. Dato consultado el 4 de marzo de 2021.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia. Santo Domingo, República Dominicana. Producto 1. (enero de 2021).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Modelo de gestión urbana para ciudades intermedias en América Latina. (julio de 1994). Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/30264>.
- CEPALSTAT. (Datos consultados el 4 de marzo de 2021 y 19 de marzo de 2019). Recuperado de: [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).
- Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares del Banco Central de la República Dominicana (2018), también disponible en el portal web: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/4796-engih-2018>.
- Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo del Banco Central de la República Dominicana (2019), está disponible en su portal web: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft>.
- Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Urban economic Recovery and Resilience Diagnostic and Planning Tool. 2021.
- Instituto Nacional de Transporte Terrestre (INTRANT). Presentación del diagnóstico de Elaboración de un Plan de Movilidad Urbana Sostenible para el Gran Santo Domingo. (SYSTRA: 25 de septiembre 2018). Recuperado de: <https://intrans.gob.do/transparencia/phocadownload/Publicaciones/MOVILIDAD/2018/Diagnostico%20de%20Plan%20de%20Movilidad%20Urbana%20Sostenible%20para%20el%20Gran%20Santo%20Domingo.pdf>.
- Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED). Gestión internacional de crisis. (2006). Recuperado de: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2018/05/Gestion-de-crisis.pdf>.
- Jeffrey Jenson and Mark Fraser. A Risk and Resilience Framework for Child, Youth, and Family Policy. (2016). Recuperado de: [https://us.sagepub.com/sites/default/files/upm-assets/67663\\_book\\_item\\_67663.pdf](https://us.sagepub.com/sites/default/files/upm-assets/67663_book_item_67663.pdf).

- Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030 de la República Dominicana. Recuperado de: <https://mepyd.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>.
- Ministerio de Salud Pública (MSP)FN. Noticia: MSP informa que el Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo siguen siendo las zonas de mayor incidencia del COVID-19. Consultado el 4 de enero de 2020. Recuperado de: <https://www.msp.gob.do/web/?p=8317>.
- Naciones Unidas (ONU). Cómo desarrollar ciudades más resilientes: un Manual para líderes de los gobiernos locales. (2012). Recuperado de: [https://www.unisdr.org/files/26462\\_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf](https://www.unisdr.org/files/26462_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf).
- Naciones Unidas (ONU, 2020a). El impacto de la pandemia en las ciudades. Consultado el 4 enero 2020 de: <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/covid-19-urban-world>.
- Naciones Unidas (ONU 2020b). Documento de Políticas: la Covid-19 en un mundo urbano. (2020). Recuperado de: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19\\_in\\_an\\_urban\\_world\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_in_an_urban_world_spanish.pdf).
- Naciones Unidas, UNCDF. Diagnostic and Planning Tool. Urban Economic Recovery and Resilience (noviembre 2020). Recuperado de: <https://urbanresiliencehub.org/wp-content/uploads/2021/03/Resilience-Diagnostic-Planning-Tool-Feb2021.pdf>.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). Directorio de Empresas y Establecimientos (DEE). (2018). Recuperado de: <https://www.one.gob.do/censos/directorio-de-empresas-y-establecimientos>.
- Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo – Gobierno de Santo Domingo. Boletín Gobiernos locales, desarrollo y Agenda 2030 (abril de 2019). Recuperado de: <http://enfoquesocial.gob.do/boletines/>.
- Rafael Vidal. Dirección de Crisis. Universidad de Málaga. (febrero 2011). Recuperado de: <https://www.uma.es/foroparalapazenelmediterraneo/wp-content/uploads/2017/05/Direccion-Crisis-13feb11.pdf>.
- Raúl Bustos González. Desarrollo local y representación: el concepto de crisis. *Diálogo Andino*, Chile, N. 25. (agosto 2005). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3713/371336235004.pdf>.
- Reinhart Koselleck en María Lucila Svampa. El concepto de crisis en Reinhart Koselleck. *Polisemias de una categoría histórica*. (2016).
- World Economic Outlook* (WEO) del FMI. Proyecciones de octubre de 2019 y 2020. Consultado el 19 de marzo de 2019.

En este documento, elaborado en el marco del proyecto del 12° tramo adicional de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DA12A) "Building Urban Economic Resilience during and after COVID-19", se presenta un informe de política sobre el fomento de la resiliencia económica urbana durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y en el período pospandemia en la ciudad de Santo Domingo. Se describen de manera concisa las principales implicaciones para la política pública de las estrategias planteadas, que fueron priorizadas y analizadas con el fin de contribuir a la recuperación y promoción de la resiliencia en la ciudad. Además de recogerse los resultados del diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia elaborado para Santo Domingo, en el documento se abordan los problemas que suponen las estrategias analizadas, y se examinan los principales desafíos y limitaciones de las iniciativas actuales, los obstáculos que se plantean de cara al futuro y cómo enfrentarlos, y otros factores que inciden en dichas estrategias, como los actores que intervienen, las pautas administrativas o legales, las fortalezas y debilidades, las ventajas adicionales, las estrategias y necesidades de implementación, los riesgos y los resultados esperados.

