

RESUMEN DEL SUBPROGRAMA DE PREVENCIÓN

Julían Cruz Herasme.
Secretariado Técnico de la Presidencia -STP-
Banco Interamericano de Desarrollo – BID-
Programa de Reconstrucción y Mejoramiento ante los efectos del Huracán Georges
Préstamo BID-no. 1152/oc-dr
Sub-Programa de Prevención de Desastres
República Dominicana

PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE DESASTRES

I. INTRODUCCION

El martes 22 de septiembre de 1998 el Huracán Georges impactó el territorio de la República Dominicana durante 15 horas, dejando a su paso lluvias intensas y los efectos por vientos de hasta 170 km/h.

Los damnificados y los daños se estimaron en el orden de 235 muertes, 595 heridos y 59 desaparecidos, así como cuantiosos daños a la agricultura, bosques, carreteras, caminos vecinales, puentes, líneas de transmisión eléctrica, acueductos y canales de riego, más de 100,000 viviendas y miles de escuelas e instalaciones de salud dañadas o destruidas. También se estiman daños y pérdidas cuantiosas en el sector marino costero, en el recurso suelo por erosión, sedimentación de cauces de ríos y embalses, así como la alteración de los cauces de los ríos. Las pérdidas económicas estimadas por la CEPAL ascienden al orden de 2,193.4 millones de dólares (14% del PIB).

Entre 1987 y 1997 se reportan 48 tormentas y huracanes (6/año promedio), convirtiendo al país en un territorio geográfico vulnerable por su ubicación. En los últimos años las actividades humanas en el territorio junto con el crecimiento demográfico relativamente rápido han magnificado las condiciones de riesgo, especialmente cuando la ocupación del territorio y el uso del suelo no obedecen a un ordenamiento que tome en cuenta las condicionantes ambientales inherentes

De las muertes registradas, más de la mitad se registran en las provincias más pobres, el asentamiento de grupos humanos en zonas de alto riesgo y la construcción de sus edificaciones sin códigos constructivos normalmente aceptados, los hace a su vez objeto del desastre predecible.

El deterioro acelerado del ambiente, la deforestación, erosión de suelos, aumento de la escorrentía, la carencia de medidas de mitigación y prevención de impactos ambientales causados por la actividad antrópica, el crecimiento desordenado del espacio urbano y el divorcio entre la cultura y el entorno ambiental son otro factor de intensificación del desastre.

El ordenamiento territorial no se ha planteado como una política de desarrollo que incluya el uso del suelo, el desarrollo urbano, la protección del ambiente, y la prevención de los desastres con reducción de vulnerabilidad. El fundamento de toda política de prevención y reducción de riesgos lo constituye una planificación eficiente de la ocupación del suelo, lo cual implica también una relación armoniosa con el medio ambiente.

Como respuesta a la situación creada, producto del Huracán Georges, el Gobierno de la República Dominicana y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscribieron el Contrato de Préstamo No.1152/OC-DR para la ejecución del Programa de Reconstrucción y Mejoramiento ante los efectos del Huracán Georges, dentro del cual se ha iniciado la ejecución del Sub-programa de Prevención. Para el diseño de este sub-programa se organizó un taller de Marco Lógico con la participación de las

instituciones directa o indirectamente involucradas en el tema de Prevención, Mitigación y Respuesta ante los desastres. Para llevar a cabo la coordinación de la ejecución del sub-programa de Prevención se creó la UNIDAD EJECUTORA SECTORIAL DEL SUBPROGRAMA DE PREVENCIÓN (UES-PMR), la cual comenzó a operar desde el 6 de Marzo de 2000.

II. MARCO LOGICO DEL SUB-PROGRAMA

Con los auspicios de BID y la Comisión Coordinadora del Programa, CCP, a comienzos de Octubre de 1999 se llevó a cabo un taller de planificación de marco lógico. En este taller se realizó un análisis de involucrados, un análisis de problemas y soluciones, y se construyó la matriz de marco lógico. En el taller participaron veintidós instituciones, en el cual las mismas identificaron sus intereses en el tema de PMR, sus recursos y mandatos, así como los problemas que las mismas identificaban para el sector de PMR.

2.1 Estructura del Marco Lógico

El análisis de problemas arrojó como resultado un árbol de problemas, cuyo resumen se presenta más adelante. En el mismo se reveló una estructura congruente con la génesis y consecuencias de los desastres. Resaltan cuatro zonas en el árbol: 1) la zona de vulnerabilidad, 2) la zona de amenazas, 3) el nodo del desastre, y 4) la cúspide de las consecuencias. La forma del árbol es como el doble cono del reloj de arena con las amenazas y la vulnerabilidad en la base, el desastre en el nodo y las consecuencias en la parte superior; indicando una clara relación causal: Los elementos de la base (Amenazas y Vulnerabilidad) combinados producen el nodo (Desastre), el cual, al ocurrir, produce una cadena de secuelas (Las Consecuencias).

En el análisis se identificaron los nodos críticos del árbol (seis en total). Como era de esperarse, cinco de ellos pertenecen a la categoría de Vulnerabilidad (la Base): 1) Recursos Naturales Manejados Inadecuadamente, 2) Territorio No Ordenado, 3) Construcciones Vulnerables, 4) Débiles Instituciones de PMR, y 5) Ciudadanía Incapaz de Enfrentar Emergencias. El sexto nodo crítico es una consecuencia del desastre: Deterioro de la Calidad de Vida. Cuatro nodos de la base apuntan a los tipos de supuestos que aparecerán en la matriz de Marco Lógico: 1) Modelo de Desarrollo Inadecuado, 2) Impunidad Legal, 3) Inconsciencia y Falta de Voluntad Política para enfrentar la PMR, y 4) Subestimación de las Amenazas por parte de las Ciudadanía.

Los nodos críticos de la base sirvieron para identificar la estrategia de soluciones. Para contribuir con el fin de Restaurar y Mejorar la Infraestructura y el Flujo Económico Afectados por el Huracán Georges, el Sub-programa de Prevención tendría como propósito fortalecer la capacidad de Prevención, Mitigación y Respuesta (PMR) ante los desastres en República Dominicana.

Este propósito pretende lograrse con la ejecución de actividades agrupadas en cuatro componentes: 1) Una ciudadanía mejor capacitada para enfrentar las emergencias, 2) tener instrumentos de gestión territorial y de Recursos Naturales implantados en las instituciones pertinentes, 3) haber mejorado el sistema de control de vulnerabilidad de obras, y 4) instituciones de PMR dotadas de instrumentos de gestión institucional modernos y efectivos. Cada uno de estos componentes sería el producto de una serie de actividades que son el objeto del sub-programa.

2.2. Arbol del Problema



2.3. Nodos Críticos Identificados

- 1) Ciudadanía Incapacitada par a Enfrentar Desastres
- 2) Debilidad Institucional de PMR
- 3) RRNN Manejados Inadecuadamente
- 4) Territorio no Ordenado
- 5) Construcciones Vulnerables
- 6) Deterioro de la Calidad de Vida

2.4 Proceso de indicación de los indicadores

Un “petit comité” con representantes de las instituciones relevantes, la CCP y el BID se encargó de determinar cuales serían los mejores indicadores que determinarían que se han alcanzado los objetivos de los diferentes componentes al culminar el conjunto de actividades ejecutadas para producirlos, que la obtención de estos propósitos ha contribuido realmente a aumentar la capacidad de PMR ante desastres de la República Dominicana, y que esto último a su vez ha contribuido a restaurar y mejorar la infraestructura y los flujos económicos afectados por el huracán Georges. Varios de los indicadores de diferentes componentes requirieron del diseño de instrumentos para medirlos, la ejecución de los cuales aparece como actividades dentro de cada componente; en este sentido, entre otros, se destacan las encuestas, los diagnósticos, las auditorias de gestión y los simulacros.

2.5 Seguimiento del Sub-Programa

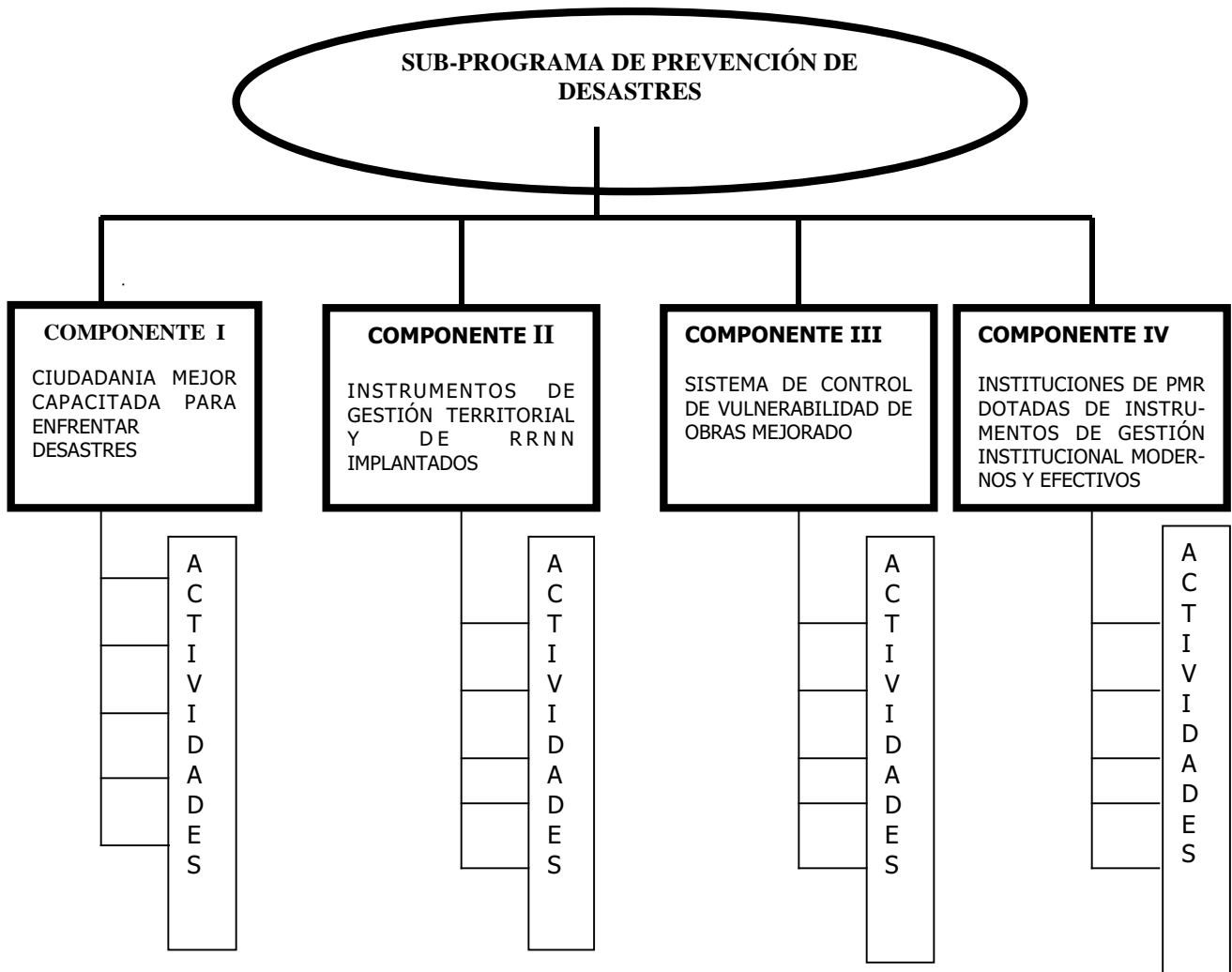
Con el propósito de tener un sistema estándar de seguimiento y reporte de ejecución física y financiera a todos los niveles del sub-programa, y además para que sirviera de herramienta gerencial de toma de decisiones que permitiera la ejecución exitosa y eficiente de todos los componentes del sub-programa, el BID propuso el diseño de un sistema de seguimiento de ejecución física y financiera. Este sistema fue asumido por la CCP y las Unidades Ejecutoras. Para hacer efectivo el sistema de seguimiento se hizo necesario diseñar un sistema estándar para medir los avances de las tareas, sub-actividades y actividades de los diferentes componentes, así como un sistema estándar de pesos específicos que permitiera agregar las categorías inferiores de ejecución en categorías superiores sucesivamente hasta llegar al programa. Para ello se encargó un petit comité compuesto por miembros del BID, la CCP y las diferentes UES. Este sistema ha sido desarrollado y está siendo implantado en todas las UES, la CCP y la firma cogerenciadora.

III. DESCRIPCIÓN DEL SUB-PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE DESASTRES

PROPÓSITO

CAPACIDAD DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y RESPUESTA (PMR) ANTE DESASTRES FORTALECIDA

ESTRUCTURA DEL SUB-PROGRAMA



IV. ACTIVIDADES A REALIZAR

4.1 Componente I: Ciudadanía mejor capacitada para enfrentar desastres

1. Diseñar y ejecutar un plan nacional de educación y capacitación ciudadana.
2. Fortalecer operativa y financieramente el curso de seguridad escolar (cuse).
3. Establecimiento de un sistema de manejo de suministros humanitarios.
4. Apoyo a la implementación piloto del sistema de divulgación.
5. Realizar encuestas de evaluación inicial y de impacto del subprograma.

5.1 Encuesta de evaluación inicial

5.2 Encuesta de evaluación de impacto

6. Realizar simulacros de desastres naturales en el 2000 y en el 2001.

6.1 Simulacros en el 2000

6.2 Simulacros en el 2001

4.2 Componente II: Instrumentos de gestión territorial y RRNN implantados

1. Diagnostico de situación del ordenamiento territorial
2. Propuesta metodológica para el plan de acción territorial
3. Entrenar capacitadores en evaluación ambiental comunitaria participativa.
4. Curso taller de evaluaciones ambientales comunitarias.
5. Realizar evaluaciones ambientales comunitarias.
6. Poner en marcha planes regionales de acción territorial.
7. Establecimiento de un centro nacional de geoinformatica
8. Diagnostico de situación de los RRNN
9. Ejecución de rehabilitaciones prioritarias
10. Implantación de modelo de gestión ambiental preventiva descentralizado

4.3 Componente **III: Sistema de control de vulnerabilidad de obras mejorado (financiado Banco Mundial)**

1. Elaboración código de edificaciones y estudios de vulnerabilidad de obras.
2. Revisión del sistema de supervisión de obras
3. Apoyo a la implantación de recomendaciones de la revisión el sistema de supervisión
4. Estudios control de inundaciones de la república dominicana
5. Estudio de vulnerabilidad de presas
6. Programa cultura de agua del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos

4.4 Componente **IV: Dotación de instrumentos de gestión modernos y efectivos a las instituciones de PMR**

1. Diseño y ejecución de un plan de capacitación en gestión del riesgo y los desastres para el personal técnico de las instituciones de PMR.
2. Diseño y ejecución de un plan de capacitación en gestión de RRNN y el ambiente
3. Diseño de un sistema de divulgación de información en emergencia y participación en aplicación piloto.
4. Diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuestas (PMR) ante los desastres
5. Revisión y actualización del Plan Nacional de Emergencia
6. Diagnóstico, rediseño e implementación de la estructura operativa, funcional y de equipamiento de las instituciones de PMR.
7. Evaluación de los costos y pérdidas por desastres en la República Dominicana

V. ESTADO DE LA EJECUCIÓN DEL SUBPROGRAMA AL 30 DE JUNIO 2001

5.1 Componente 1 “Ciudadanía mejor capacitada para enfrentar desastres”

No. Actividad	Nombre de la Actividad	Responsable de la Ejecución	Logros Obtenidos
1.1	Plan nacional de educación ciudadana sobre PMR	Abt, Firma Internacional	50,000 personas residentes en áreas vulnerables capacitadas en PMR 1 Documento del Plan Nacional de Educación Ciudadana
1.2	Fortalecer operativa y financieramente el CUSE	Abt, Firma Internacional	1 Plan de acción ejecutado al 75% 17 Direcciones Regionales equipadas 117 Comités de Apoyos estructuradas 600 escuelas equipadas con materiales de emergencias
1.3	Apoyo a la implementación piloto del sistema de divulgación	Abt, Firma Internacional	4 programas pilotos realizados 100,000 álbum de postalitas distribuidos 15 programas de radios realizados 1 estrategia de comunicación
1.4	Establecimiento de un sistema de manejo de suministros humanitarios	Abt, Firma Internacional	1 diagnóstico realizado 90 técnicos capacitados 15 instructores SUMA formados 2 Convenios interinstitucionales firmados 12 kits de Suma adquiridos para el COE
1.5	Realizar Encuesta – Evaluación	EMEVENCA, firma nacional	1 Encuesta inicial realizada e informe entregado y aprobado
1.6	Diseño de mecanismo de coordinación Inter.-institucional para educación	Asesor en Gestión de Riesgos (Consultor Internacional)	1 Documento entregado a firmas consultoras que participaron en las licitaciones internacionales
1.7	Diseño del Plan de Acción y Presupuesto CUSE	Consultor Internacional	1 Plan de Acción diseñado
1.8	Realizar simulacros de desastres en 2000 y 2001	OFDA – Oficina de la Defensa Civil	1 Simulacro Inundaciones realizado en nov. 2001
1.9	Diagnóstico y Caracterización Áreas Geográficas Vulnerables	Consultor Nacional	1 Documento entregado a firmas consultoras que participaron en las licitaciones internacionales

5.2 Componente 2: “Instrumentos de gestión territorial y de RRNN implantados”

No. Actividad	Nombre de la Actividad	Responsable de la Ejecución	Logros Obtenidos
2.1	Diagnóstico de situación del ordenamiento territorial	Consultores Nacionales	1 Diagnóstico legal del Ordenamiento Territorial 1 Diagnóstico documentos Ordenamiento Territorial 20 mapas áreas temáticas
2.2	Propuesta metodológica plan de acción territorial énfasis en PMR	Consorcio Caura – Desagro	1 Documento de propuesta metodológica de consenso
2.3	Entrenar capacitadores en evaluación ambiental comunitaria	Consultores Nacionales	62 capacitadores capacitados
2.4	Curso taller de evaluación ambiental comunitaria	Consorcio Caura – Desagro	31 talleres formativos realizados 629 comunitarios capacitados en evaluaciones ambientales comunitarias
2.5	Evaluaciones ambientales comunitarias	Consorcio Caura – Desagro	31 evaluaciones comunitarias realizadas 1200 comunitarios participaron en las evaluaciones
2.6	Poner en marcha planes regionales acción territorial énfasis PMR	Consorcio Caura – Desagro	
2.7	Establecer Centro Nacional de Geoinformática	Consorcio Caura – Desagro	1 Sistema Nacional de Geoinformática Diseñado 55 técnicos capacitados Equipos y Software adquiridos
2.8	Diagnóstico de situación de RRNN	Consorcio Caura – Desagro	1 Diagnóstico realizado y aprobado 3 áreas prioritarias elegidas
2.9	Ejecución de rehabilitaciones prioritarias	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1 convenio firmado entre el STP y la SEMARENA
2.10	Modelo de gestión ambiental preventiva descentralizada	Consorcio Caura – Desagro	Iniciado los procesos de consultas para implementar los modelos en La Vega y Azua (nivel municipal)

5.3 Componente 3: Sistema de control de vulnerabilidad de obras mejorado (financiamiento banco mundial)

No. Actividad	Nombre de la Actividad	Responsable de la Ejecución	Logros Obtenidos
3.1	Elaboración código de edificaciones y estudios de vulnerabilidad de obras	Firma Consultora Internacional	Proceso de Selección firma consultora en fase final
3.2	Revisión del sistema de supervisión de obras	Consultor Nacional	En fase final de consultoría
3.3	Apoyo a la implantación de recomendaciones de la revisión el sistema de supervisión	Secretaría de Estado de Obras Públicas	
3.4	Estudios control de inundaciones de la república dominicana	Consultores Internacionales	1 Metodología de estudio de control de inundaciones 36 cuencas hidrográficas con estudios preliminares de control de inundaciones
3.5	Estudio de vulnerabilidad de presas	Firma Consultora Internacional	Proceso de Selección firma consultora en fase final
3.6	Programa Cultura de Agua del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos	Consultores y Organizaciones no Gubernamentales	Consultorías en ejecución

5.4 Componente 4: Instituciones de PMR dotadas de instrumentos de gestión modernos

No. Actividad	Nombre de la Actividad	Responsable de la Ejecución	Logros Obtenidos
4.1	Diseño y Ejecución Plan Capac. Riesgo y Desastre personal Instituciones PMR	Consorcio Omar Darío Cardona – Ingeniar- La Red - ICF Cons.	1 guía didáctica en gestión de riesgo 30 capacitadores en gestión de riesgo formados 120 funcionarios capacitados en gestión de riesgo
4.2	Capacitación en gestión de ambiente y RRNN	Consorcio Omar Darío Cardona – Ingeniar- La Red - ICF Cons.	5 Instituciones con Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) Implantados 17 funcionarios especializados en SGA
4.3	Establecer sistema nacional de PMR ante desastres acorde con ley vigente	Consorcio Omar Darío Cardona – Ingeniar- La Red - ICF Cons.	1 Anteproyecto de Ley para el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo 1 Plan Nacional de Gestión de Riesgos 3 Anteproyectos de Decretos Reglamentarios
4.4	Actualizar el Plan de Emergencias y el Plan de Alerta Temprana de RD	Consorcio Omar Darío Cardona – Ingeniar- La Red - ICF Cons.	1 Plan Nacional de Emergencias Actualizado

No. Actividad	Nombre de la Actividad	Responsable de la Ejecución	Logros Obtenidos
4.5	Evaluar costos y pérdidas por desastres naturales en RD	Consortio Omar Darío Cardona – Ingeniar- La Red - ICF Cons.	1 Metodología desarrollada
4.6	Adecuar estructura operativa, funcional y equipamiento de instituciones en PMR	Consortio Omar Darío Cardona – Ingeniar- La Red - ICF Cons.	10 Instituciones PMR con diagnóstico operativo 10 Convenios interinstitucionales firmados 10 Instituciones son equipadas según recomendaciones del diagnóstico operativo
4.7	Establecimiento de sistema de divulgación de información en emergencias	Consortio Omar Darío Cardona – Ingeniar- La Red - ICF Cons.	1 Sistema de divulgación diseñado
4.9	Establecer y equipar Centro de Operaciones de Emergencias (COE)	OFDA Y FEMA	1 Centro de Operaciones Diseñado por OFDA y FEMA 1 Manual del COE preparado (OFDA) 1 Estructura Física en rehabilitación Mobiliarios, equipos y software en proceso de adquisición

VI. PRESUPUESTO DEL SUBPROGRAMA EN MILES DE US\$
(valores originales)

COMPONENTE	ACTIVIDADES	BID	BIR F	GO RD	TOTAL	% TOTAL
1	CIUDADANIA MEJOR CAPACITADA PARA ENFRENTAR EMERGENCIAS	1.375,20	0,0	152,8	1.528,0	12,76%
	1.1 Plan nacional de educación ciudadana sobre PMR	545,40		60,6	606,0	5,06%
	1.2 Fortalecer operativa y financieramente el CUSE	104,40		11,6	116,0	0,97%
	1.3 Apoyo a la implementación piloto del sistema de divulgación	317,70		35,3	353,0	2,95%
	1.4 Establecimiento de un sistema de manejo de suministros humanitarios	90,00		10,0	100,0	0,83%
	1.5 Realizar Encuesta – Evaluación	190,80		21,2	212,0	1,77%
	1.6 Diseño de mecanismo de coordinación Inter.-institucional para educación	7,20		0,8	8,0	0,07%
	1.7 Diseño del Plan de Acción y Presupuesto CUSE	11,70		1,3	13,0	0,11%
	1.8 Realizar simulacros de desastres en 2000 y 2001	99,90		11,1	111,0	0,93%
	1.9 Diagnóstico y Caracterización Áreas Geográficas Vulnerables	8,10		0,9	9,0	0,08%
2	INSTRUMENTOS DE GESTION AMBIENTAL Y DE RRNN IMPLANTADOS	2.140,20	0,0	237,8	2.378,0	19,85%
	2.1 Diagnóstico de situación del ordenamiento territorial	81,00		9,0	90,0	0,75%
	2.2 Propuesta metodológica plan de acción territorial énfasis en PMR	13,50		1,5	15,0	0,13%
	2.3 Entrenar capacitadores en evaluación ambiental comunitaria	52,20		5,8	58,0	0,48%
	2.4 Curso taller de evaluación ambiental comunitaria	217,35		24,2	241,5	2,02%
	2.5 Evaluaciones ambientales comunitarias	203,40		22,6	226,0	1,89%
	2.6 Poner en marcha planes regionales acción territorial énfasis PMR	178,20		19,8	198,0	1,65%
	2.7 Establecer Centro Nacional de Geoinformática	920,70		102,3	1.023,0	8,54%
	2.8 Determinar el alcance del diagnóstico de situación actual de RRNN	6,75		0,8	7,5	0,06%
	2.9 Diagnóstico de situación de RRNN	160,20		17,8	178,0	1,49%
	2.10 Ejecución de rehabilitaciones prioritarias	180,90		20,1	201,0	1,68%
	2.11 Modelo de gestión ambiental preventiva descentralizada	126,00		14,0	140,0	1,17%
3	SISTEMA DE CONTROL DE VULNERABILIDAD DE OBRAS MEJORADO	0,00	3.097,0	0,0	3.097,0	25,85%
	3.1 Elaboración código de edificaciones y estudios de vulnerabilidad de obras		1.908,5		1.908,5	15,93%
	3.2 Revisión del sistema de supervisión de obras		53,8		53,8	0,45%
	3.3 Apoyo a la implantación de recomendaciones de la revisión el sistema de supervisión		53,7		53,7	0,45%
	3.4 Estudios control de inundaciones de la república dominicana		50,0		50,0	0,42%
	3.5 Estudio de vulnerabilidad de presas		730,1		730,1	6,10%
	3.6 Programa Cultura de Agua del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos		300,9		300,9	2,51%

	INSTITUCIONES DE PMR DOTADAS DE INSTR. INSTITUCIONAL MODERNOS Y EFECTIVOS	3.987,90	0,0	443,1	4.431,0	36,99%
4	4.1 Diseño y Ejecución Plan Capac. Riesgo y Desastre pers. Instituciones PMR	279,00		31,0	310,0	2,59%
	4.2 Capacitación en gestión de ambiente y RRNN	108,00		12,0	120,0	1,00%
	4.3 Establecer sistema nacional de PMR ante desastres acorde con ley vigente	135,00		15,0	150,0	1,25%
	4.4 Actualizar el Plan de Emergencias y el Plan de Alerta Temprana de RD	72,00		8,0	80,0	0,67%
	4.5 Evaluar costos y pérdidas por desastres naturales en RD	126,00		14,0	140,0	1,17%
	4.6 Adecuar estructura op, funcional y equipamiento de instituciones en PMR	2.700,00		300,0	3.000,0	25,05%
	4.7 Firma de acuerdo con FEMA	0,90		0,1	1,0	0,01%
	4.8 Establecimiento de sistema de divulgación de información en emergencias	9,90		1,1	11,0	0,09%
	4.9 Establecer y equipar Centro de Operaciones de Emergencias (COE)	557,10		61,9	619,0	5,17%
5	APOYO A LA EJECUCION	544,38	0,0	0,0	544,4	4,54%
	TOTAL SUB-PROGRAMA	8.047,68	3.097,00	833,70	11.978,4	100,00%
	PORCENTAJE DE FINANCIAMIENTO	67,2%	25,9%	7,0%	100,0%	