



**CAPTURA POLÍTICA
EN LA GESTIÓN DE
RIESGO DE DESASTRES:
ENTRE
DISCRECIONALIDAD
Y ASISTENCIALISMO**

*SEGUNDA EDICIÓN AMPLIADA
REPÚBLICA DOMINICANA*

LETY MELGEN • ANSELMO MUÑIZ • PATRICIA CÁCERES



Cita sugerida:

Melgen, L., Muñiz, A & Cáceres, P. “Captura política en la gestión de riesgos de desastres: entre discrecionalidad y asistencialismo”. Instituto de Investigación Social para el Desarrollo, Fundación Friedrich Ebert y Oxfam, Santo Domingo, 2019.

Info@institutoisd.org

www.institutoisd.org

Calle Estado de Israel, Plaza Centro del Este, módulo 105,
Sector: Reparto del Este, Santiago, República Dominicana.
Teléfono (809) 583-3332

Coordinación:

Lety Melgen, ISD

Investigadores principales:

Lety Melgen, ISD

Anselmo Muñiz, ISD

Patricia Cáceres, ISD

Asistentes de investigación:

José M. Santiago Comprés, ISD

Revisión:

Carlos Morel, ISD

Carlos Arenas, Oxfam

Camila Minerva Rodríguez, Oxfam

Hernán Cortez, Oxfam

Corrección de estilo: Alfonso Torres

Diseño y diagramación interior: Karen Cortés H.

Diseño de portada y contraportada: María Consuelo Sepúlveda

Fotografía de la portada: BrAt82/Shutterstock.com

Fotografías en el interior: ISD y Oxfam

ISBN: 978-9945-9051-3-7

Editado e impreso en República Dominicana
Diciembre 2019.

©Todos los derechos reservados. Este estudio ha sido elaborado por el Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD) en coedición con la Fundación Friedrich Ebert y Oxfam en República Dominicana.

CONTENIDO

RESUMEN	6
ABSTRACT	7
1. INTRODUCCIÓN	8
2. MARCO TEÓRICO: ANÁLISIS DE LA CAPTURA.	12
2.1. ANÁLISIS DE LA CAPTURA	17
2.2. EL CASO DE LAS INTERVENCIONES POST DESASTRES EN REPÚBLICA DOMINICANA: CONTEXTO Y MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	20
3. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGO DESDE LA ÓPTICA DE LA CAPTURA POLÍTICA: SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y RESPUESTA (PMR)	24
3.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL Y SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y RESPUESTA.	24
3.2. SITUACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PMR: MARCO INSTITUCIONAL, PRESUPUESTO DE LAS INSTITUCIONES Y CREACIÓN DE RESILIENCIA	28
3.3 LA CAPTURA EN LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES	33
4. FACTORES QUE FACILITAN LA CAPTURA	37
5. MECANISMOS DE CAPTURA	50
6. EFECTOS DE LA CAPTURA	64
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76
9. ANEXOS.	83
ANEXO 1. MATRIZ PROYECTOS DE INTERVENCIÓN POSTDESASTRE ANALIZADOS	84
ANEXO 2. MATRIZ DE MECANISMOS DE CAPTURA	92
ANEXO 3. MATRIZ DE REVISIÓN DE NOTICIAS	104

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS

FIGURA 1.	PROCESO DE CAPTURA	17
FIGURA 2.	MECANISMOS DE CAPTURA	19
FIGURA 3.	INSTRUMENTOS Y ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PMR.	27
FIGURA 4.	FLUJO DE ACCIONES INSTITUCIONALES ANTE UN DESASTRE	28
FIGURA 5.	FACTORES, MECANISMOS Y EFECTOS DE LA CAPTURA	75
TABLA 1.	EVENTOS HIDROMETEOROLÓGICOS PERIODO 2007-2017 REPÚBLICA DOMINICANA	20
TABLA 2.	PROYECTOS DE INTERVENCIÓN POST-DESASTRE ANALIZADOS	21
TABLA 3.	RELACIÓN ENTRE CASOS SELECCIONADOS Y ENTREVISTAS REALIZADAS	23
TABLA 4.	TEMAS MÁS IMPORTANTES PARA EL DESARROLLO DE SU PAÍS EN REPÚBLICA DOMINICANA	47
TABLA 5.	AFECTADOS(AS) POR EL CAMBIO CLIMÁTICO	48
TABLA 6.	RESPONSABLES DE COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO	48
TABLA 7.	PROYECTOS DE INTERVENCIÓN Y MECANISMOS EMPLEADOS.	63
GRÁFICO 1.	EVOLUCIÓN DE ASIGNACIÓN NORMATIVA Y APROBADA PARA FONDO DE CALAMIDADES PÚBLICAS	32
GRÁFICO 2.	TASA DE CRECIMIENTO (%) ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)	38
GRÁFICO 3.	ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS E ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO (GINI)	39

**“CAPTURA POLÍTICA EN LA
GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES:
ENTRE DISCRECIONALIDAD
Y ASISTENCIALISMO”**

Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD)

Fundación Friedrich Ebert

Oxfam

**Santo Domingo, República Dominicana
Diciembre 2019**

RESUMEN

Este trabajo de investigación se estableció como objetivo principal realizar un análisis exploratorio sobre la política de gestión de riesgo en la República Dominicana empleando la metodología de análisis de captura política desarrollada por Oxfam. Para describir y analizar las políticas de intervención post desastre y de gestión de riesgo, se seleccionaron cuatro intervenciones realizadas por el Estado entre el periodo 2007-2017. Para el análisis fueron utilizadas las técnicas de revisión documental de informes, bases de datos oficiales, noticias y entrevistas semiestructuradas con especialistas y grupos focales residentes en torno a los proyectos.

El primer caso estudiado fue la construcción de los proyectos habitacionales de Los Toros y El Rosario, en Azua, los cuales respondían a la situación de decenas de familias afectadas por inundaciones causadas por las tormentas Noel y Olga en el 2007, y la tormenta Isaac y el huracán Sandy en el 2012. La entrega de dichos proyectos se vio politizada y muchas de las viviendas fueron repartidas según criterios de clientelismo político. El segundo caso fue los préstamos a productores bananeros afectados por los ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste, quienes llevan años reclamando una política eficiente de gestión del agua. El tercer caso fue el proyecto del Nuevo Boca de Cachón, en la provincia Independencia, donde se reubicó a todo un poblado que había sufrido inundaciones por las crecidas del lago Enriquillo. El cuarto caso es el proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito de La Vega, que pretende responder a la problemática de las inundaciones periódicas causadas por las crecidas de los ríos Camú y “el Riito”, en la ciudad de La Vega.

Los hallazgos indican una captura de la política pública de gestión de riesgo por parte de una élite política que, aprovechando el control de los recursos institucionales y simbólicos, ejerce una influencia abusiva, dándole un carácter residual y asistencial a la intervención del Estado para obtener un rédito político y una red de deudores. La captura debilita las instituciones democráticas al reforzar una idea impolítica sobre la gestión de riesgo y el impacto de los fenómenos naturales. Así, se desvinculan los desastres con la ausencia de políticas públicas, y con ello se abre la oportunidad para legitimar intervenciones discrecionales del Ejecutivo.

La modalidad asistencial y residual de las intervenciones estatales perpetúan el riesgo o lo sustituyen por otro, manteniéndose así los niveles de vulnerabilidad social y económica. Esta vulnerabilidad tiene un impacto extra en la vida de las mujeres y tiene que ver con una mayor exposición al riesgo al momento del paso de un fenómeno natural, debido a su menor acceso a recursos económicos y sociales.

La discrecionalidad de las intervenciones post desastre permite la creación de una red de aliados, amigos, empleados y familiares que trabajan en función de los proyectos de intervención generando en las comunidades grupos de población con un mayor acceso a los recursos de poder.

ABSTRACT

The study is an exploratory analysis of the disaster risk management policy in the Dominican Republic, using Oxfam's methodology for political capture analysis. For the description and analysis of post-disaster intervention and risk management policies four interventions by the Dominican State were selected, all from the period 2007-2017. In the analysis the following sources were used: document review of prior reports, official databases, news reports, semi-structured interviews with experts and focus groups with residents in the localities where the interventions happened.

The first case studied was the construction of the housing projects of Los Toros and El Rosario, in Azua, which responded to dozens of families been affected by the floods caused by the storms Noel and Olga in 2007, and the storm Isaac and Hurricane Sandy in 2012. The delivery of these projects was politicized and many of the homes were distributed according to the criteria of political patronage. The second case was that of state loans issued to owners of banana plantations, affected by cycles of drought and floods in the Northwestern provinces (Línea Noroeste). The third case was the project of the new Boca de Cachón, in the province of Independencia, where an entire town was relocated due to flooding on the basin of Lake Enriquillo. The fourth case is the project of Urban, Sanitary and Environmental Transformation of the Riito de La Vega, which aims to respond to the problem of periodic floods of the Camú and "El Riito" rivers, in the city of La Vega.

The findings indicate a capture of the public policy of risk management by a political elite that, taking advantage of the control of institutional and symbolic resources, exerts an abusive influence, and limits State intervention to a residual and assistential policy in order to obtain a political advantage and a network of debtors. This capture weakens democratic institutions by reinforcing an impolitic idea about risk management and the impact of natural phenomena. The general impression left for people is that disasters are not linked to the absence of public policies, thus opening the opportunity to legitimize discretionary interventions by the Executive branch.

The assistential and residual function of the policies perpetuates the risk or replaces it with another, thus maintaining the levels of social and economic vulnerability. This vulnerability has an additional impact on women's lives that has to do with a greater exposure when a natural phenomenon occurs, due to their lower access to economic and social resources.

The discretionality of State intervention allows for the creation of a network of allies, friends, employees and family members that work as part of the projects that result from these interventions, thus generating in the communities, groups of people with greater access to the resources of power.

1.

INTRODUCCIÓN

Uno de los más grandes retos de las sociedades contemporáneas lo constituye cómo enfrentar las consecuencias del cambio climático¹. En lo que va del siglo 21 han ocurrido 17 de los 18 años más cálidos registrados en la historia. El calentamiento del planeta trae consigo tormentas, sequías e inundaciones cada vez más extremas². Los efectos del cambio climático afectan sobre todo a las personas en situación de vulnerabilidad³.

República Dominicana (RD) es un país altamente vulnerable al cambio climático. El Índice de Vulnerabilidad ante choques climáticos (IVACC), un indicador generado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que el 30% de la población dominicana es muy vulnerable a fenómenos extremos⁴. En ese mismo orden, el Índice de Riesgo Climático Global (IRC) 2019, que mide los impactos de los eventos climáticos extremos, coloca a RD entre los 20 primeros países más afectados por eventos climáticos en el periodo 1998–2017⁵.

Entre el periodo 2001–2018, la cantidad de eventos que impactó con daños significativos al país se duplicó con respecto al periodo 1991–1999. Entre 1991–1999 ocurrieron 11 eventos con daños cuantiosos, mientras que entre 2001–2010 ocurrieron 28, y entre 2011–2018 sucedieron 21⁶. Una gran parte de los daños y pérdidas se concentra en los sectores productivos, específicamente la agricultura⁷.

-
- 1 United Nations Framework Convention on Climate Change. *UN Climate Change Annual Report 2017*, UNFCCC, Bonn, 2018, p.4.
 - 2 *Ibid.*, p.5.
 - 3 Ver: portal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>
 - 4 PNUD/ONU Medio Ambiente. Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos: Lecciones aprendidas y sistematización del proceso de diseño y aplicación del IVACC en República Dominicana, PNUD/ONU Medio Ambiente, Ciudad de Panamá, 2018, p.16.
 - 5 David Eckstein, Marie-Lena Hutfils y Maik Wings. *Global Climate Risk Index 2019*, Germanwatch, Bonn, 2018, p. 12, recuperado de: https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf
 - 6 Información tomada de la base de datos internacional de desastres “EM-DAT”, https://www.emdat.be/emdat_db/. Los eventos registrados en la base de datos cumplen con al menos uno de estos criterios: 1) 10 o más personas muertas, 2) 100 o más personas afectadas, heridas o sin hogar, 3) declaración de emergencia del país y/o petición de asistencia internacional.
 - 7 Grupo Banco Mundial. *Gestión Financiera y Aseguramiento del Riesgo de Desastres en República Dominicana*, Banco Mundial, Washington DC, 2015, p. 18. Se refiere específicamente al impacto de los fenómenos hidrometeorológicos más significativos: David y Federico en la década 70, Georges década 90 y Jeanne y Noel en los 2000.

Dada la escasa preparación y prevención de riesgo, así como la ausencia de una política para la gestión del agua, República Dominicana presenta ciclos de inundaciones y sequías. En el año 2007 las tormentas Noel y Olga causaron lluvias torrenciales que provocaron grandes inundaciones, y luego en 2008 se reportó un corto período de sequía. En 2012, la tormenta Isaac y el huracán Sandy causaron fuertes inundaciones. Entre 2015 y 2016, el fenómeno El Niño indujo un período de sequía que afectó a por lo menos 1.6 millones de personas, siendo el norte y el sur del país las regiones que sufrieron los déficits de agua más extremos⁸. Casi inmediatamente, en el año 2017, todas las regiones se vieron afectadas por los huracanes Irma y María. Más recientemente, desde mediados de 2018, se ha presentado un nuevo período de sequía, exacerbado por el fenómeno El Niño.

Se resalta que las consecuencias de los choques y las tensiones asociados al clima afectan principalmente a los sectores más vulnerables; la desigualdad hace que el riesgo se transforme “en una creciente ola de sufrimiento evitable que exagera y consolida la situación de crisis y pobreza de millones de personas”⁹. Una inversión pública más justa en infraestructuras, servicios básicos y estrategias de prevención y mitigación de riesgo podrían acortar las brechas.

De allí que resulta cuestionable la desatención presupuestaria a la gestión y mitigación del riesgo de los fenómenos climáticos en un país insular como República Dominicana, a pesar de que se cuenta con la ley 147-02, que establece el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuestas ante Desastres, entidad rectora y responsable de las políticas públicas en la materia. En el presupuesto de 2018 no se asignan recursos para el Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastre (PMR) previsto en el artículo 20 de la citada ley. Solo se identifica el compromiso de 1% de los ingresos corrientes para calamidades públicas, reducido a la respuesta inmediata ante un desastre y quedando a uso discrecional del presidente de la República, con el agravante de que se incumple con el monto correspondiente¹⁰.

La ausencia de políticas de prevención y mitigación de riesgo y creación de resiliencia ha tenido poco impacto político en la sociedad dominicana, lo cual no quita la

⁸ Oxfam Internacional. *Con la seca al cuello*, Oxfam Internacional, Santo Domingo, 2016, p.7, recuperado de: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/informe-hea-oxfam-5.pdf

⁹ Oxfam Internacional, *Ningún accidente: Resiliencia y desigualdad ante el riesgo*, Oxfam Internacional, Oxford, 2013, p.2, recuperado de: https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/INFORME_Oxfam_172_resiliencia_desigualdad_riesgo_mayo_2013.pdf

¹⁰ Rafael Jovine y Carlos Arenas. *La deuda eterna de República Dominicana con la prevención de desastres: Apuntes de política fiscal en la reducción de riesgo de desastres en el presupuesto 2018*, Oxfam Internacional, Santo Domingo, 2018, p.5.

urgencia de la adaptabilidad a los eventos climáticos. La intervención del Estado tras el paso de un evento climático requiere un plan de emergencia y apoyo a la población afectada, y, posteriormente, la puesta en marcha de políticas que permitan reducir la vulnerabilidad. Sin embargo, el gobierno dominicano afianza su actuación ante el riesgo en la discrecionalidad y la reactividad en las apropiaciones de recursos para labores de respuesta ante una situación ya generada¹¹. Es decir, la acción gubernamental se enmarca en un enfoque paliativo.

Ante el paso de un fenómeno climático, la intervención estatal se limita a ubicar las personas que viven en zonas vulnerables en centros de acogida temporales, y cuando se trata de desastres de alto impacto, la actuación posterior se acompaña de proyectos residuales¹² como la reconstrucción de vías públicas y viviendas o apoyo económico a sectores productivos¹³. Estas acciones se dan al margen de un plan de largo plazo de gestión de riesgo que integre el objetivo establecido en el cuarto eje de la Estrategia Nacional de Desarrollo en su objetivo general 4.2.1: “Desarrollar un eficaz sistema nacional de gestión integral de riesgos, con activa participación de las comunidades y gobiernos locales, que minimice los daños y posibilite la recuperación rápida y sostenible de las áreas y poblaciones afectadas”¹⁴.

Para examinar la dinámica política de la gestión estatal del riesgo climático y las intervenciones post desastre, en este informe se utiliza el marco analítico de la “captura política” desarrollado por Oxfam en el documento *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*. En general, la “captura política” limita o bloquea las oportunidades de desarrollo humano para ciertos grupos, lo que deviene en el mantenimiento o profundización de la desigualdad. En el caso de la prevención, gestión y mitigación de riesgo de desastres, hablar de “captura política” y sus efectos puede coadyuvar a una visión más realista del tema y a la readecuación de los marcos de intervención gubernamental.

En esa dirección, este estudio pone de relieve cuatro casos sobre intervenciones realizadas por el Estado dominicano en años recientes. El primero se refiere a

11 Ídem.

12 Se refiere aquellas políticas ejecutadas en el marco de la caridad. Con el objetivo de satisfacer la demanda de quienes no tienen capacidad económica para adquirirlo en el mercado. Estas políticas de intervención responden a la lógica de un Estado neoliberal.

13 Los hallazgos de esta investigación apuntan a esa conclusión. Además, ver: *Las marcas de la política habitacional 2000-2016*, Jenny Torres, Rafael Jovine y otros, pp. 22-23 y *Auditoría social a los procesos de recuperación post-desastre por parte del Estado dominicano en el sector vivienda por impacto de los huracanes Irma y María*, Fundación Destino y Ciudad Alternativa, 2018.

14 MEPYD. *Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo*, MEPYD, Santo Domingo, 2012, p.75.

los proyectos habitacionales Los Toros y El Rosario, en Azua, construidos como respuesta a decenas de familias afectadas por inundaciones. El segundo, a los préstamos a productores bananeros afectados por los ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste. El tercer caso analiza el proyecto Nuevo Boca de Cachón, en la provincia Independencia, donde se reubicó un poblado inundado por las crecidas del lago Enriquillo. El cuarto caso se enfoca en el proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental El Riito, donde se intenta responder a la problemática de inundaciones periódicas causadas por las crecidas del río Camú y la cañada “el Riito”, en la ciudad de La Vega.

El informe se organiza de la siguiente manera: en el capítulo 2 se discute el marco teórico de la investigación, en específico el concepto de “captura política”, y se detallan los métodos utilizados para levantar los datos. El capítulo 3 analiza la política de gestión de riesgo de desastres, con énfasis en las intervenciones de recuperación post desastre desde la óptica de la “captura política”, repasando el contexto institucional del país y su marco legal en lo que respecta a riesgo de desastres. Los capítulos 4 y 5 exponen los factores y los mecanismos a través de los cuales se facilita y se realiza la “captura política”. El capítulo 6 examina las consecuencias de la “captura política” en el contexto dominicano. Finalmente, el capítulo 7 detalla las conclusiones y las recomendaciones del estudio.

2.

MARCO TEÓRICO: ANÁLISIS DE LA CAPTURA

En este trabajo se examina la política de gestión del riesgo de desastres desde la perspectiva de la captura política. En este sentido, es preciso definir qué se entiende por captura de una política. Asimismo, el análisis de la captura se orienta por la metodología desarrollada por Oxfam para este fenómeno, aunque adaptándola a las particularidades del caso de estudio, por lo que también es importante una breve explicación del concepto.

La captura política consiste en el “ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s), en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general, sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado (u otros de alcance regional o internacional), con efectos potenciales en la desigualdad (económica, política o social) y en el correcto desempeño de la democracia”¹⁵. La captura refiere a “una distorsión del proceso democrático”¹⁶. Por tanto, ocurre en el espacio público, ya sea en el debate, instituciones del Estado, en las políticas o la democracia misma¹⁷.

De acuerdo con el contexto y el nivel de influencia de las élites la captura puede presentarse simultáneamente en varios niveles del sistema político. De hecho, por la dinámica en la que se dan los procesos, la captura de una política pública difícilmente ocurre divorciada de un fenómeno de captura a una mayor escala como la captura del Estado, es decir, “cuando élites han sido capaces de permear la mayoría de las estructuras del Estado y extraer recursos en su propio beneficio”¹⁸.

La captura es el producto de una distribución desigual de recursos¹⁹ en la sociedad, que al final se traduce en significativas asimetrías de poder, o mejor, la desigual capacidad de influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas (asimetría). En consecuencia, subvierte los principios básicos de la democracia. Los intereses de un grupo de élite sobre una política y la posibilidad de su influencia abusiva interactúan con la fortaleza institucional, la capacidad del Estado y el sistema de partidos²⁰. Esto determina la posibilidad o modalidad de la captura.

15 Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Oxfam Intermón, Oxford, 2018, p. 17.

16 Felipe Monestier, Rafael Piñero y Fernando Rosenblatt. *Formas de Captura de la Democracia en América Latina*, FES Sindical, 2019, p.2, recuperado de: https://www.fes-sindical.org/fileadmin/user_upload/BORRADOR_nuso_captura.pdf

17 Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p.16.

18 Ídem.

19 Felipe Monestier, Rafael Piñero y Fernando Rosenblatt. *Op. Cit.*, p. 2.

20 Felipe Monestier, Rafael Piñero y Fernando Rosenblatt. *Op. Cit.*, p.4.

Concretamente la captura política queda favorecida o limitada a partir de un contexto histórico, político y económico. Opera bajo un marco ideológico determinado y con la existencia o no de ciertos elementos como: desarrollo institucional, actores sociales y políticos de contrapeso, un legítimo sistema de justicia y pluralismo de ideas en el debate público.

El resultado del proceso de captura es que una élite extractiva obtiene beneficios imponiendo su interés privado por encima del bienestar público²¹. Ahora bien, se define como élite extractiva “un actor individual o conjunto de actores individuales organizados (o no) cuyo control o posesión de algún recurso de poder estratégico en un contexto determinado lo dota de la capacidad de aprovecharse conscientemente de las relaciones de poder y definir las políticas públicas en base a sus intereses y estrategias, en detrimento del interés general”²².

La élite extractiva puede ser un actor o grupo de actores, “como políticos, empresarios, banqueros, jueces, mafiosos, entre otros”²³. El rol de esta élite se centra en controlar “los recursos de poder claves en el contexto que se analiza”²⁴ y lo emplean para influir y determinar el curso de una política en función de sus beneficios privados. Los recursos de poder pueden ser: “materiales, financieros, institucionales y recursos simbólicos, esto último referido a los discursos hegemónicos, ideas, creencias, etc. que dan legitimidad a la influencia de estas élites”²⁵.

El contexto resulta clave para que los intereses de la élite puedan imponerse por encima de las mayorías o el interés general. Esto influye o configura las relaciones de poder así como el nivel de especialización²⁶. En un Estado democrático con sistemas de contrapeso efectivos y una baja concentración del poder se dificulta la captura, en cambio en Estados con democracias precarias las élites tienen una mayor influencia y por consiguiente se eleva la posibilidad de captura²⁷.

Es importante aclarar que la captura política es distinta a la hegemonía, en la medida en que la democracia admite que la victoria política de un grupo, en condiciones

21 Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p.17.

22 Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p.19.

23 Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p.17.

24 Ídem.

25 Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., pp. 19-20.

26 Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p.19.

27 Ídem.

competitivas y justas, puede llevar a políticas que no resulten beneficiosas para la mayoría y no por ello ha fracasado la democracia o ha ocurrido captura política. Más aún, lo anterior es perfectamente esperable en la democracia, siendo a través de la alternancia que esto se resuelve. En este sentido, la captura cobra sentido como concepto para denominar una situación en la que el juego democrático resulta cerrado (aunque sea parcialmente) por una élite extractiva utilizando el ejercicio del poder a partir de los recursos que controla para excluir del debate democrático a otros actores con interés legítimo.

En pocas palabras, la captura política implica el uso antidemocrático de las asimetrías económicas y políticas con el objetivo de la acumulación de más poder y riquezas para la élite extractiva. Así, la captura puede convertirse en un círculo vicioso.

Las discusiones más popularizadas sobre el concepto de captura política refieren a la idea de intereses de poder económico (élites económicas) incidiendo en los actores políticos para beneficios privados (generación de rentas)²⁸. Ciertamente como señalan Monestier, Piñeiro y Rosenblatt²⁹ un fenómeno que se repite en varios países es la concentración del poder económico y su incidencia sobre el proceso político.

Sin embargo, rara vez una élite económica es capaz de capturar una política sin la connivencia de una élite política aliada³⁰. Además, en muchos países, como es el caso de República Dominicana, la frontera entre la élite política y la élite económica resulta indistinguible.

Precisamente, la principal preocupación de la literatura política dominicana en las últimas décadas da cuenta de que el neopatrimonialismo es una característica fundamental del régimen político. El Estado y lo público son utilizados como si fueran parte del patrimonio privado de quienes ocupan cargos públicos. En República Dominicana la élite política se ha constituido en élite económica³¹ y en el caso de la política de gestión de riesgo se expresa nítidamente esa relación.

28 Ver concepto de Acemoglu y Robinson (2012) sobre élite extractiva, en el cual se inspira la metodología de Oxfam. Otros autores como Stigler, G., Jhonson, P. y Hellman, J. y Kaufmann, J. refieren la captura a una distorsión o uso de los poderes públicos para garantizar rentas del sector económico.

29 Felipe Monestier, Rafael Piñeiro y Fernando Rosenblatt. *Op. Cit.*, p. 1.

30 Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, *Op. Cit.*, p. 16.

31 Ver: reportaje periodístico sobre la fortuna de los principales líderes del partido de gobierno. Acento Diario. "El poderoso Comité Político del PLD es una cúpula de millonarios". Recuperado de: <https://acento.com.do/2011/politica/3779-el-poderoso-comite-politico-del-pld-es-una-cupula-de-millonarios/>

Al respecto Lozano señala que el “uso patrimonial del Estado por quienes asumen su control”³² es una característica de la política dominicana, permitiendo a quienes gobiernan, usar las instituciones del Estado y los recursos de la nación como recursos personales³³.

Otra forma de abordar el mismo fenómeno ha sido expresada por Jiménez quien da cuenta de la cartelización de la política dominicana en las últimas dos décadas. En efecto, un sistema político cartelizado es aquel en el que los principales partidos de gobierno y oposición “cooperan con alguna frecuencia (de manera velada o explícita) para asegurar su posición dominante y su acceso privilegiado a recursos estatales, decisivos para la supervivencia de todos”³⁴.

Jiménez señala que si bien la corrupción ha sido una constante en la política dominicana, bajo el modelo del partido cartel esta adquiere características corporativas, permitiendo moldear la burocracia estatal con amarres férreos en el gobierno, sobre la base de una repartición constante de incentivos selectivos y colectivos entre miembros y simpatizantes, y arreglos coyunturales con la oposición mediante el soborno y la prevaricación³⁵.

Históricamente los grandes capitales se han constituido con el apoyo expreso y sostenido de los diversos gobiernos del país. Desde el uso de mano de obra inmigrante en condiciones inhumanas para la industria cañera y agrícola en general, hasta la represión del salario³⁶, la implementación de un sistema tributario regresivo³⁷, la privatización de empresas estatales³⁸, etc. La característica de un régimen neopatrimonial o cartelizado es que la política se usa para hacer negocio, por lo que en el país lo normal son los empresarios políticos o los políticos empresarios.

32 Wilfredo Lozano. *La razón democrática: Cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana*, Unibe, Santo Domingo, 2013, p. 136.

33 Wilfredo Lozano. *La razón democrática: Cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana*, Op. Cit., pp. 135-136.

34 Jacqueline Jiménez Polanco. *Corrupción y cartelización de la política en la República Dominicana*, Editorial Académica Española, Berlín, 2017, p.13.

35 Jacqueline Jiménez Polanco. *Op. Cit.*, p. 10.

36 Ver: resultados del estudio *Crecimiento y empleo en la República Dominicana: Opciones para un crecimiento generador de empleo*, por el Fondo Monetario Internacional. En: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/wp/2013/wp1340s.pdf>

37 Ver: informe de la CEPAL en el que se examina la regresividad del sistema impositivo dominicano. En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/86/S1600799_es.pdf.

38 Diario Libre. “RD ha perdido con privatización”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/rd-ha-perdido-con-privatizacion-ACDL89389>

Uno de los aspectos que permite identificar la élite extractiva es la pregunta de ¿quién se beneficia de la captura? Así, la élite extractiva es *“aquella que posee un sistema que le permite sustraer rentas de la mayoría en beneficio propio y con poder suficiente para impedir que se desarrolle un sistema institucional y económico inclusivo, que distribuya el poder político y económico de forma amplia, respete el Estado de derecho y el mercado libre”*³⁹.

En el caso dominicano y particularmente de la política examinada en este trabajo, resulta claro la existencia de una élite política que se aprovecha de la falta de contrapeso político, la desigualdad, la poca transparencia, la incidencia de discursos autoritarios sobre la ciudadanía y la ley, así como la prevalencia del clientelismo y el neopatrimonialismo para acumular poder político y riquezas, hacer negocios y reproducirse como élite extractiva. Los niveles de corrupción y clientelismo, identificados como mecanismos de capturas, son utilizados profusamente por una élite política a los fines de obtener votos⁴⁰ o establecer redes clientelistas.

El resultado de la captura de las políticas es la reproducción de un círculo vicioso de desigualdades⁴¹. Efectivamente, como consecuencias de las amplias desigualdades en el acceso a los recursos de una sociedad se configura una asimétrica capacidad de influencia, de acceso a las redes de poder y los espacios de toma de decisión por parte de los actores sociales, esto a su vez genera la oportunidad para que las élites puedan influir en el diseño de las políticas públicas, afectando negativamente el bienestar general.

³⁹ Acemoglu y Robinson ver cita en Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p.18.

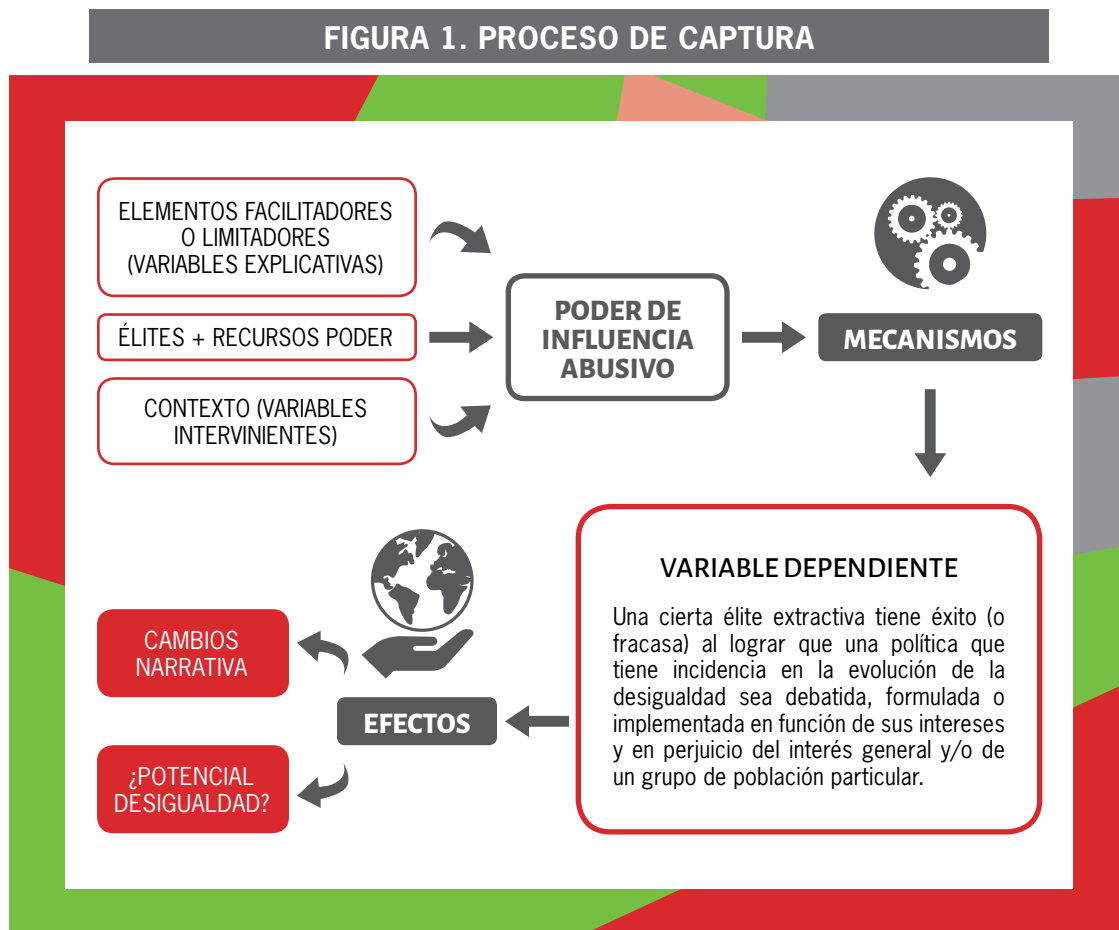
⁴⁰ Ver: Rosa Cañete Alonso. *Democracias capturadas: gobiernos de unos pocos*, Oxfam Internacional, Oxford, 2018.

⁴¹ Rosa Cañete Alonso. *Democracias capturadas: gobiernos de unos pocos*, Oxfam Internacional, Oxford, 2018, p.13.

2.1. Análisis de la captura

El análisis de la influencia de la élite extractiva en el ciclo de las políticas públicas se realiza considerando varias etapas y las variables intervinientes en el proceso de captura. En primer lugar, se requiere establecer la política pública que se pretende capturar, y en qué fase del ciclo de la política pública ocurre la captura, que puede darse tanto en la etapa de la discusión del problema como en la evaluación de su implementación.

A partir de esto el trabajo de investigación requiere identificar los diversos elementos que intervienen en el proceso de captura que se detallan en la figura 1.



Fuente: imagen tomada de Oxfam Intermón 2018. El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Oxfam Intermón.

El primer paso es identificar si se trata de una élite económica o política y cuáles son los recursos de poder bajo su control que les permiten una posición dominante con respecto a la mayoría. A partir de la identificación de esta élite y el ámbito en el

que operan sus redes, se requiere analizar el contexto económico y social en el cual opera la captura, definido en la metodología como las variables intervinientes. El análisis de estas variables es de especial relevancia porque permite una mirada holística sobre qué elementos facilitan que las élites construyan sus redes de poder, las vías de acceso y los marcos ideológicos de legitimación.

El segundo paso consiste en analizar las variables explicativas, lo que Oxfam Intermón denomina elementos facilitadores o limitadores de la captura. Vale tener en cuenta que el manejo de recursos de poder claves de la élite le otorga cierta capacidad de influencia, pero no necesariamente una influencia abusiva⁴², esto último, como se ha mencionado, dependerá de la interacción de otros factores como el proceso y contexto histórico, el poder político, los marcos regulatorios, el nivel de concentración del poder económico, la ideología y las políticas públicas. La conjugación de estos elementos facilita el poder de influencia abusiva de las élites. Las variables explicativas abren brechas en el sistema político y económico que les permiten hacer uso de mecanismos para capturar la política.

A grandes rasgos, los mecanismos pueden ser informales, como acuerdos implícitos de redes de confianza⁴³, o formales tales como la creación de agenda a fin de capturar el debate, las relacionadas al sistema político o los mecanismos bisagras (ver figura 2). Los mecanismos pueden darse en un marco de legalidad, por ejemplo, la creación de agenda facilitada por la concentración de los medios de comunicación, o lo contrario, a partir de mecanismos ilegales como el soborno a funcionarios.

Se insiste en que el empleo de un mecanismo u otro dependerá de un contexto institucional y económico que dará paso al uso de los instrumentos de la captura.

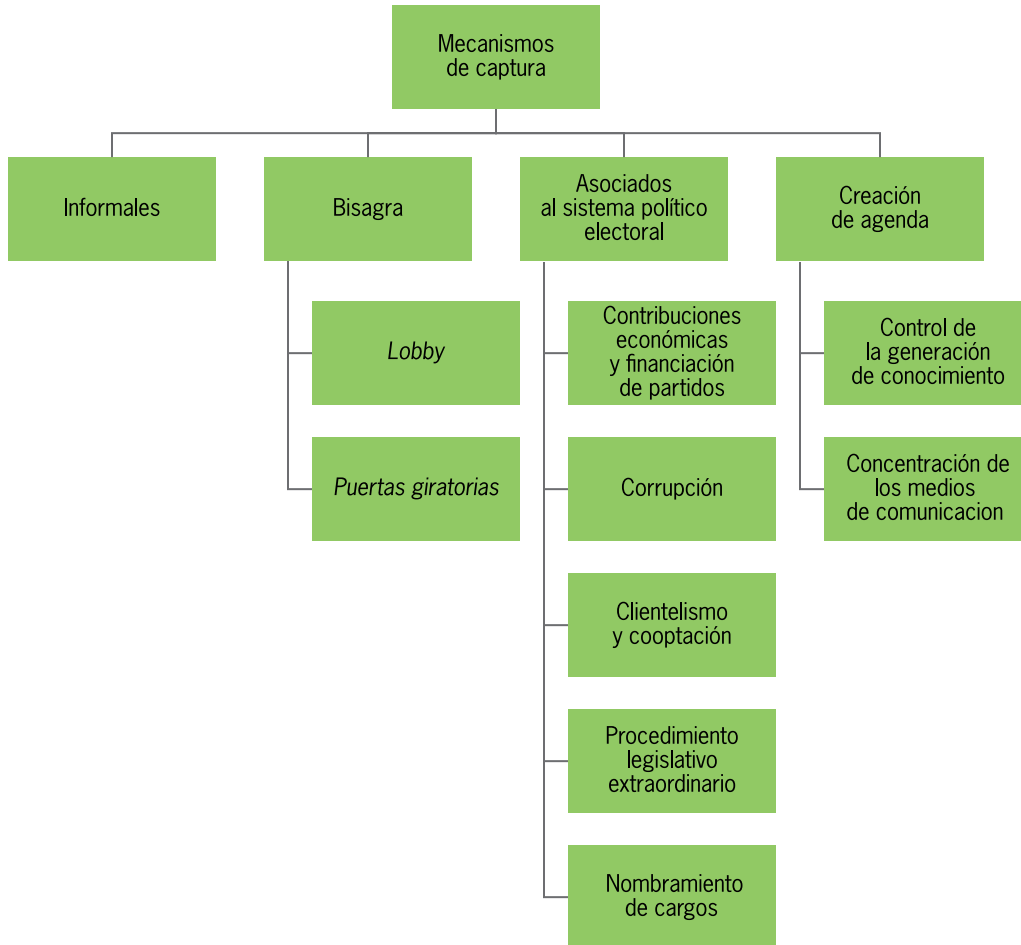
Una vez ocurrida la captura (variable dependiente) se deberá analizar qué efectos, tanto directos como indirectos, resultan, especialmente los potenciales cambios en los marcos ideológicos (cambios en las narrativas) y en los niveles de desigualdad.

Conviene tomar en cuenta que los efectos de la captura política posiblemente no puedan verse reflejados inmediatamente, de ahí la importancia de una examen prospectivo sobre estos.

⁴² En su metodología Oxfam advierte que no toda élite utiliza las asimetrías de poder para obtener un beneficio a fin a sus intereses. Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p. 19.

⁴³ Ver: Oxfam Intermón. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p. 87.

FIGURA 2. MECANISMOS DE CAPTURA



Fuente: elaborado a partir de El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder, Oxfam Intermón. 2018.

2.2. El caso de las intervenciones post desastres en República Dominicana: contexto y métodos de recolección de datos

República Dominicana es un Pequeño Estado Insular en Desarrollo (PEID), expuesto a eventos geológicos y, especialmente, bajo amenaza constante de fenómenos hidrometeorológicos. El aumento significativo de los eventos naturales, particularmente a partir de las tormentas Olga y Noel, en las que el 70.69% de la población nacional resultó afectada con un estimado en daños económicos de 439 millones de dólares⁴⁴, hace que cobre especial relevancia estudiar la política de gestión de riesgo.

Considerando el impacto diferenciado⁴⁵, según los niveles de ingresos, que tienen los fenómenos naturales, resulta importante **explorar la posibilidad de captura en la política de gestión de riesgo**. Para los fines se observó científicamente⁴⁶ la política pública de recuperación post desastre (incluyendo la rehabilitación y la reconstrucción) entre el periodo 2007-2018, en el cual acontecieron importantes eventos hidrometeorológicos. Ver información detallada en la tabla 1.

TABLA 1. EVENTOS HIDROMETEOROLÓGICOS PERIODO 2007-2017 REPÚBLICA DOMINICANA

Año	Amenaza causante
2007	Tormenta Tropical Olga
2007	Tormenta Tropical Noel
2010-2011	Epidemia de cólera
2012	Tormenta Tropical Isaac
2012	Huracán Sandy
2015-2016	El Niño Oscilación del Sur- Sequía
2016	Huracán Matthew
2016	Inundaciones zona norte
2017	Huracán Irma
2017	Huracán María

Fuente: Tabla tomada de Oxfam en República Dominicana. Documento justificativo del proyecto captura gestión de riesgo 2019.

⁴⁴ CEPAL y Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. *Evolución del impacto de la tormenta Noel en la República Dominicana*, CEPAL, 2008, recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/25862-evolucion-impacto-la-tormenta-noel-republica-dominicana>

⁴⁵ Oxfam Internacional, *Ningún accidente: Resiliencia y desigualdad ante el riesgo*, Op. Cit., p.3.

⁴⁶ "La observación científica es aquella que utiliza hipótesis expresas y manifiestas, a pesar de que se puedan obtener observaciones científicas por azar o no conexas con objetivos de investigación (serendipity)". Ver: Universidad de Jaén. Tema 4: el método observacional, en: *Introducción a la Psicología*, recuperado de <http://www4.ujaen.es/~eramirez/Descargas/tema4>

En efecto, se seleccionaron cuatro casos que sirvieran de referencia a fin de analizar la política de intervención estatal posterior a los desastres. Estos son: 1) Proyectos habitacionales Los Toros y El Rosario, en Azua, 2) Los ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste y su impacto en los productores de Banano, 3) Nuevo proyecto Boca de Cachón, en la provincia Independencia, y 4) Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito en la ciudad de La Vega. La tabla 2 resume los cuatro casos y en los anexos se puede encontrar más información.

TABLA 2. PROYECTOS DE INTERVENCIÓN POST-DESASTRE ANALIZADOS

Nombre del proyecto	Descripción del proyecto, fenómeno asociado, y lugar	Fecha de realización	Instituciones involucradas	Monto del proyecto (fuente del dato entre paréntesis)
Los Toros I y II y Villa Progreso El Rosario	Proyectos habitacionales construidos en respuesta a inundaciones con las crecidas del río Tábara, luego de las tormentas Noel y Olga del 2007 (Villa Progreso El Rosario, sector Punta de Garza, distrito municipal El Rosario), inundaciones con las crecidas de los ríos Jura y Vía, tormenta Isaac y huracán Sandy del 2012 (Los Toros I y II, Las Yayitas).	Villa Progreso El Rosario: 2013 – junio 2015 Los Toros I y II: 2015 – julio 2016	Hidroeléctrica de los Toros – Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, Instituto Nacional de la Vivienda, Presidencia de la República	Villa Progreso El Rosario: RD\$59 millones (prensa ⁴⁷) / RD\$57,388,012.00 (Memoria Institucional INVI). Los Toros I y II: RD\$213 millones de pesos (prensa ⁴⁸).
Ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste	Préstamos otorgados a productores bananeros en la Línea Noroeste en respuesta a ciclos de sequías e inundaciones (2007, Noel y Olga, inundaciones; 2008, sequía; 2015-2016, sequía; 2017, Irma y María, inundaciones; 2018-2019, sequía).	2008 – actualidad	Presidencia de la República, Banco Agrícola – Ministerio de Agricultura, Banco de Reservas, Instituto Agrario Dominicano, INDRHI.	2008: RD\$400 millones (prensa); 2013: RD\$440 millones a través del Banco de Reservas (entrevista); 2016: RD\$813 millones (Memorias del Banco Agrícola); 2017: RD\$2215 millones (Memorias del Banco Agrícola); 2018: RD\$145 millones (Memorias del Banco Agrícola).

⁴⁷ Diario Libre. “Danilo Medina entrega siete obras a la provincia Azua”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/danilo-medina-entrega-siete-obras-a-la-provincia-azua-DCDL1200461>

⁴⁸ CDN. “Presidente Medina inaugura complejo habitacional en Azua”, recuperado de: <https://cdn.com.do/2016/07/13/presidente-medina-inaugura-complejo-habitacional-en-azua/>

Nombre del proyecto	Descripción del proyecto, fenómeno asociado, y lugar	Fecha de realización	Instituciones involucradas	Monto del proyecto (fuente del dato entre paréntesis)
Proyecto del Nuevo Boca de Cachón	Proyecto habitacional construido para reubicar a la población del pueblo Boca de Cachón, en Jimaní, Independencia en respuesta a la crecida de las aguas del Lago Enriquillo.	Julio 2013 – abril 2014	Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial – Ministerio Administrativo de la Presidencia, Fuerzas Armadas, Instituto Agrario Dominicano, Instituto Nacional de Agua Potable, INDRHI, Ministerio de Obras Públicas.	Monto: RD\$1,032 millones / US\$24.4 millones (prensa ⁴⁹)
Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito de La Vega	Proyecto habitacional para reubicar a familias habitantes en zonas vulnerables en respuesta a inundaciones periódicas causadas por crecidas del río Camú que han afectado al sector por más de 70 años en la ciudad de La Vega. También incluye el rencauce de la cañada, la construcción de un parque sobre el antiguo cauce, la creación de una avenida, la reparación de varias viviendas, la construcción de siete canchas y de un mercado.	Junio 2014 – actualidad	Departamento de Ingeniería, Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial – Ministerio Administrativo de la Presidencia; Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado; Ministerio de Obras Públicas y Construcciones; CORAAVEGA; INDRHI; Ayuntamiento de La Vega.	Monto: RD\$3 mil millones (prensa ⁵⁰).

Fuente: elaboración propia.

Para obtener los datos se emplearon las siguientes técnicas de investigación: revisión documental de informes, bases de datos oficiales, noticias y entrevistas semiestructuradas con especialistas y grupos focales. La tabla 3 detalla la distribución de las 9 entrevistas individuales, las 3 entrevistas grupales y los 4 grupos focales realizados.

Las técnicas de recolección de datos se corresponden con las preguntas de las siete etapas indicadas en la metodología de captura:

Etapla 1. ¿Qué se captura?

Etapla 2. ¿Es válido el caso de estudio?

Etapla 3. Cui Bono, ¿quién se beneficia?

Etapla 4. ¿Por qué se produce la captura en este contexto? Factores que favorecen o limitan la captura

⁴⁹ El Nacional. "Danilo inaugura 560 viviendas Boca de Cachón", 23 de abril de 2014, recuperado de: <https://elnacional.com.do/danilo-inaugura-560-viviendas-boca-de-cachon/>

⁵⁰ El Dinero. "Embajadora de Canadá se interesa por impacto social del proyecto El Riito", 21 de junio de 2018, recuperado de: <https://www.eldinero.com.do/62083/embajadora-de-canada-se-interesa-por-impacto-social-del-proyecto-el-riito/>

Etapa 5. ¿Cómo se captura? Los mecanismos de captura

Etapa 6. ¿Cuáles son los efectos de la captura?

Etapa 7. Recomendaciones

Las preguntas específicas que se pretenden responder son las siguientes:

- ¿Se identifica un proceso de captura en las políticas de gestión de riesgo en República Dominicana?
- ¿Cuáles son las élites extractivas y cómo se han beneficiado de la reconstrucción post desastre?
- ¿Qué incentivos han recibido las élites políticas? ¿Cuáles empresas se han beneficiado de los procesos de recuperación post desastre?
- ¿Es la implantación de las medidas de urgencia un mecanismo de captura? ¿qué mecanismos se pueden identificar?
- ¿Existen ideas mitológicas sobre la ocurrencia de los fenómenos naturales y en qué medida son parte de los factores que favorecen la captura?

TABLA 3. RELACIÓN ENTRE CASOS SELECCIONADOS Y ENTREVISTAS REALIZADAS

Casos	Entrevistas individuales	Entrevistas grupales	Grupos focales
Proyectos habitacionales de Los Toros I y II y Villa Progreso El Rosario, Azua	3	-	1
Inundaciones y sequías cíclicas en la Línea Noroeste	2	2	1
Proyecto habitacional Nuevo Boca de Cachón, Jimaní	4	-	1
Proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito de La Vega	-	1	1

Fuente: elaboración propia.

Conviene resaltar la opacidad y la falta de informaciones detalladas sobre contrataciones de empresas y proveedores, adjudicaciones y sorteos de obras, dada la escasa transparencia de las instituciones públicas dominicanas⁵¹. Aunque se hizo una solicitud mediante la ley de acceso a la información pública, no se obtuvieron los documentos suficientes para realizar un análisis más exhaustivo sobre empresas involucradas y beneficiadas de los proyectos, así como de los montos invertidos en los mismos.

⁵¹ En el capítulo 4 se detalla más sobre la falta de transparencia como uno de los factores que favorecen la captura de las políticas públicas.

3.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGO DESDE LA ÓPTICA DE LA CAPTURA POLÍTICA: SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y RESPUESTA (PMR)

Esta sección tiene por objeto describir la situación de la política de gestión de riesgo en República Dominicana. La hipótesis de la que se parte y que se intenta demostrar es que la política de gestión de riesgo en el país se encuentra capturada por una élite política que se aprovecha de los desastres ocurridos como consecuencia del paso de un fenómeno natural, para obtener beneficio político y económico.

El análisis parte de los tres elementos principales de una política. En una primera parte se presenta el marco legal de la política en cuestión, posterior se establece el nivel de desarrollo de las ordenanzas y la asignación de recursos públicos y, por último, se observa el enfoque de la política.

En resumen, la expresión de la captura está en una política de intervención residual, enfocada hacia la emergencia, un marco normativo que limita la operatividad, una precaria asignación de recursos hacia la prevención y mitigación, y el empleo discrecional de fondos por parte del Poder Ejecutivo, muchas veces subvirtiendo la competencia de otras instituciones como son los gobiernos locales.

3.1 Contexto institucional y Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta

3.1.1 Organización e instituciones

La ley 147-02, del año 2002, es el marco legal que crea y regula el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres en República Dominicana. Tiene por objetivo definir los organismos o instituciones, entre otros aspectos, que deben poner en marcha una política de gestión de riesgo orientada a “evitar o reducir las pérdidas de vidas y los daños que pueden ocurrir sobre los bienes públicos, materiales y ambientes de los ciudadanos, como consecuencia de los riesgos existentes y desastres de origen natural o causados por el hombre que se pueden presentar en el territorio nacional”⁵².

La ley establece cinco instrumentos⁵³ que son: Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, Plan Nacional de Gestión de Riesgos, plan Nacional de Emergencia, Sistema Integrado Nacional

⁵² Ver artículo 2 de la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

⁵³ Ver artículo 3 de la ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

de Información, y Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. A continuación, se detalla cada uno de estos instrumentos.

1. Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres: aquí convergen el conjunto de actores/organismos que están involucrados en la política de gestión de riesgos. El artículo 5 lo define como “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los objetivos de gestión de riesgos contenidos en esta ley”. Está integrado por:

- i. *Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta:* instancia rectora de las demás comisiones ante situaciones de desastre, dirigida por el presidente de la República y compuesta por más de 20 personas de varios ministerios: Medio Ambiente, Economía, Salud Pública, Educación, Agricultura, Liga Municipal Dominicana, Ayuntamiento del Distrito Nacional y otras direcciones del Estado.
- ii. *Comisión Nacional de Emergencia:* coordinada por el Director Ejecutivo de la Defensa Civil, tiene el rol de orientar y dirigir la política de gestión de riesgo. La integran las instituciones y demás miembros del Consejo Nacional. Entre sus funciones está orientar las decisiones a los fines de aprobar el plan de gestión de riesgo o emergencia u otras iniciativas.

La Comisión Nacional de Emergencia se compone a su vez de cuatro grupos de trabajo:

- **Comité Técnico Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos:** asesora y coordina las actividades de reducción de riesgos. Entre sus funciones está proponer y someter a la Comisión Nacional de Emergencia la actualización del Plan Nacional de Gestión de Riesgos y el Plan Nacional de Emergencias. Este comité está compuesto por 22 instituciones entre ministerios, organismos de socorro, de información y ayuntamiento.
- **Comité Operativo Nacional de Emergencia:** no existe una definición ni composición de este comité en la ley, solo su mención como aquel que debe mantener actualizado el Plan Nacional de Emergencia⁵⁴.
- **Centro de Operaciones de Emergencia (COE):** la ley ratifica este organismo que ya existía, con el rol principal de coordinador del plan de acción de respuesta ante el paso de un fenómeno. La dirección está a cargo de la Defensa Civil, Fuerzas Armadas y Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo, además de un encargado técnico designado por decreto.
- **Equipos Consultivos** se refieren a unidades de trabajo: equipos técnicos u operativos. Conformados a partir de los programas o subprogramas derivados del Plan Nacional de Gestión de Riesgo o el Plan Nacional de Emergencias.

⁵⁴ Ver párrafo I, artículo 16 de la ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

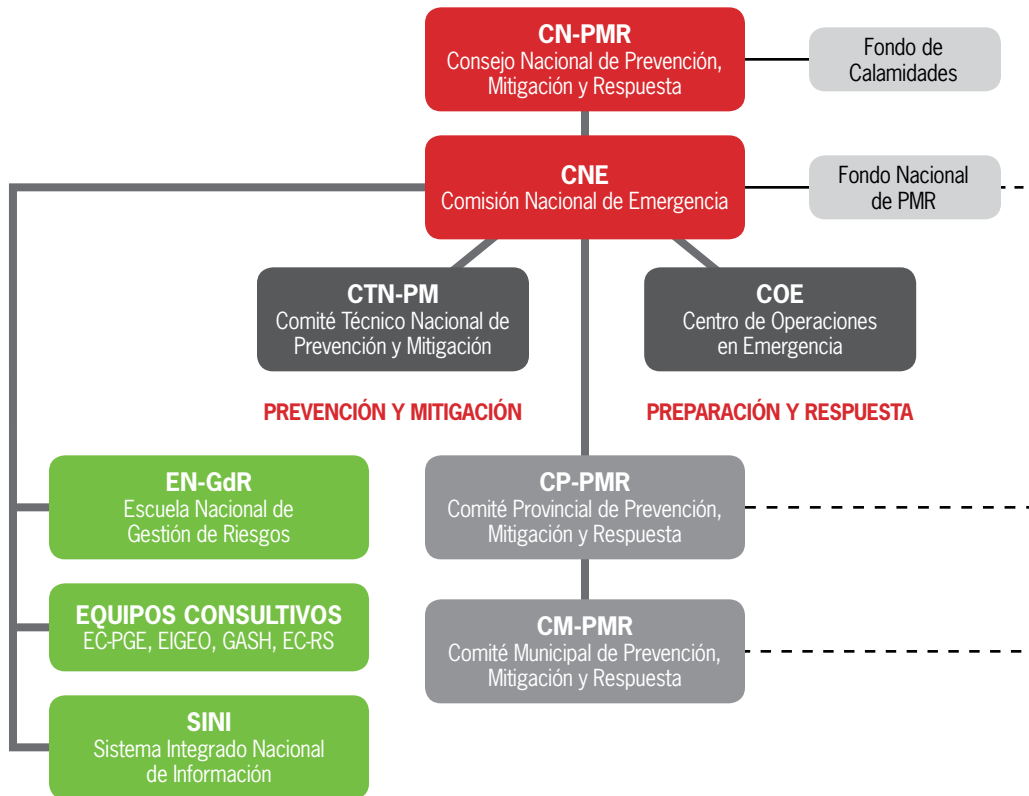
- iii. *Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.* Se instruye la creación de comités de apoyo a nivel de cada demarcación para la operatividad y coordinación del Plan Nacional de Gestión de Riesgo y de Emergencias. Según las competencias indicadas en el reglamento de aplicación de la Ley 147-02⁵⁵ se trata de las entidades responsables de la operatividad del plan, mantener informada a la Comisión en caso de zonas de riesgo y la promoción de la inclusión de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo a nivel local. Estos comités están presididos por la Defensa Civil, la Gobernación, y el presidente de la Cruz Roja de cada demarcación. Además, los comités deberán estar conformados por las altas autoridades provinciales o municipales.
2. **Plan Nacional de Gestión de Riesgos:** instrumento que recoge el plan de acción de la política de prevención y mitigación de los riesgos, así como rehabilitación posterior al paso de un fenómeno.
3. **Plan Nacional de Emergencia:** orienta las acciones a implementar para atender eficazmente la situación de emergencia. Es el instrumento preparatorio para el paso de un fenómeno natural. Se refiere a los sistemas de alerta, protocolos, coordinación de los organismos de socorro, identificación de zonas de riesgos, reubicación, con el objetivo de proteger la vida de las personas y bienes.
4. **Sistema Integrado Nacional de Información (SINI):** instrumento con el cual se “busca sistematizar el conocimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el territorio nacional y contar con información relativa a sistemas de vigilancia y alerta, capacidad de respuesta y procesos de gestión interinstitucional”⁵⁶. Sirve de base de información para orientar las actividades, los proyectos y zonas a priorizar.
5. **Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres:** para captar recursos por medio de las asignaciones presupuestarias o contribuciones externas para financiar las medidas preventivas y la atención a los desastres ante el paso de un fenómeno. La administración de los fondos está a cargo de la Junta Administrativa del Fondo Nacional de PMR presidida por la Comisión Nacional de Emergencia y los ministerios de la presidencia, finanzas, gobernador del Banco Central y la oficina nacional de presupuesto.

55 Ver: Decreto No. 874-09 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la ley 147-02, sobre Gestión de Riesgos

56 Ver artículo 19 de la ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

FIGURA 3. INSTRUMENTOS Y ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PMR.

Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Preparación ante Desastres (SN-PMR) - Ley 147-02



Fuente: imagen elaborada por el equipo técnico de Oxfam en República Dominicana.

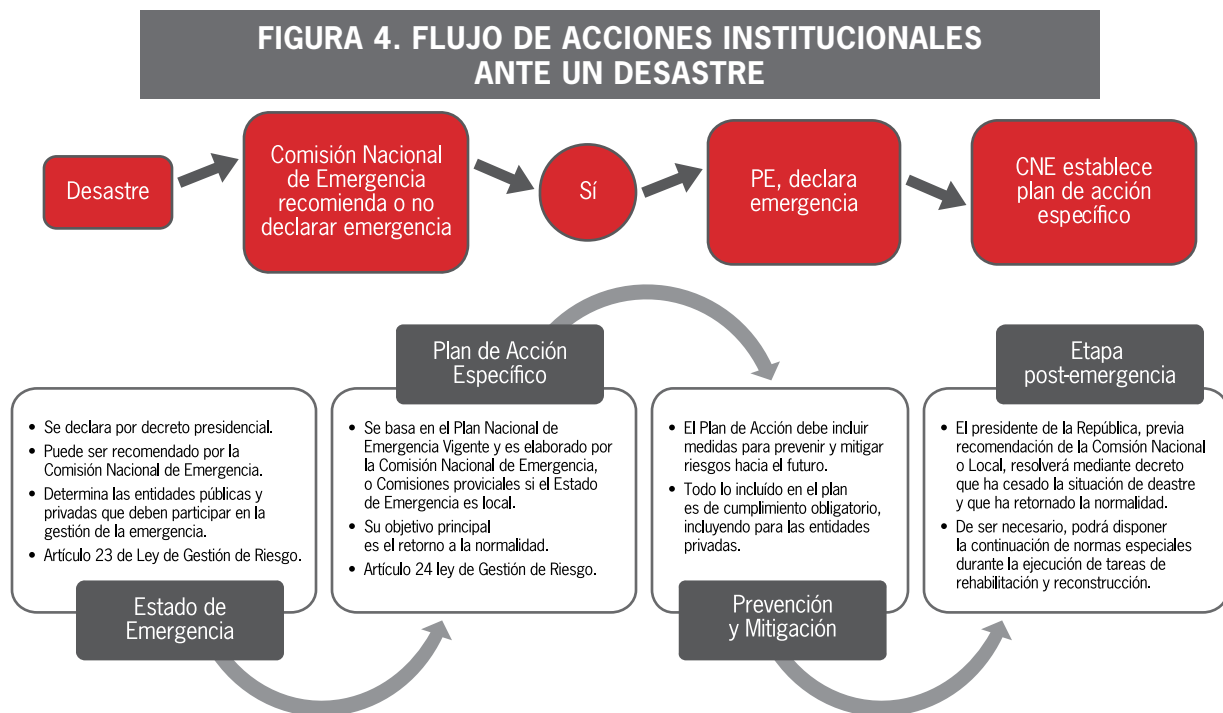
3.1.2) Responsabilidades y direcciones antes y después de un desastre

La ley de gestión de riesgo establece el orden de las acciones que deberá seguirse ante la ocurrencia de un desastre. Ante el paso de un fenómeno o la previsión del paso, si la situación lo amerita el Presidente de la República declarará, previa recomendación de la Comisión Nacional de Emergencia⁵⁷, una situación de emergencia. Teniendo como fecha límite para la declaración tres meses posteriores a la ocurrencia del hecho. El decreto que declara la emergencia deberá indicar las entidades públicas y privadas que participarán en el Plan de Acción Específico.

⁵⁷ Artículo 23 de la ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

Una vez activada la alerta de emergencia y puesto en marcha el Plan Nacional de Emergencias, la Comisión Nacional de Emergencia elaborará un plan de acción específico, a los fines de la recuperación, restauración y el retorno a la normalidad. El plan será de carácter obligatorio para las entidades públicas y privadas responsables según el decreto.

La declaratoria de la normalidad está a cargo del presidente del país, previa recomendación del Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.



Fuente: elaboración propia.

3.2. Situación del Sistema Nacional de PMR: marco institucional, presupuesto de las instituciones y creación de resiliencia

Visto el marco legal en el cual se establecen los actores que ordenan y rigen la política de gestión, la expresión de la captura se presenta en la inoperancia de la política misma. Marcada por un enfoque asistencial que, junto al precario financiamiento, como más adelante se comprueba, relega la gestión de riesgo y centra las intervenciones en la figura del Presidente de la República.

Se observa que la última actualización del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de República Dominicana es del año 2012⁵⁸, con un periodo de vigencia de cinco años. El plan contiene un informe diagnóstico de la situación del Sistema de Gestión de Riesgo a ocho años de la ley de gestión y destaca, entre otros aspectos, “un importante rezago en la reducción de los factores subyacentes del riesgo y vacíos importantes en la apropiación sectorial del tema”⁵⁹, además de la falta de recursos financieros para soportar las actividades del plan y una alta dependencia de la cooperación internacional.

El autodiagnóstico incluyó una evaluación de planes sobre la Gestión Integral de Riesgo y de Desastres (GIRD), con un Índice de Desarrollo Específico de la GIRD que abarcó 11 componentes y 44 variables. Los componentes son: **1)** Conducción política y estratégica de la GIRD, **2)** Marco político estratégico que orienta la GIRD, **3)** Gerencia del proceso de GIRD, **4)** Financiamiento de la GIRD, **5)** Incorporación de la GIRD en programas y proyectos de desarrollo, **6)** Capacidad sistémica de respuesta a emergencias y desastres, **7)** Capacidades locales para la GIRD, **8)** Información territorial para la adecuada percepción y comunicación del riesgo de desastres, **9)** Desarrollo de una cultura de seguridad y resiliencia, **10)** Cultura de adaptación, transformación y evolución, y **11)** Integralidad y ejes transversales de la GIRD.

Al año 2011, en cuatro de los componentes el avance era incipiente, cinco aún no habían arrancados y solo dos estaban en desarrollo. Dentro de los componentes con nivel de avance incipiente se encuentra “la conducción política y estratégica de la GIRD”, respecto de la cual se señala que “*los diferentes documentos políticos-estratégicos de las instituciones y sectores que en su mayoría forman parte de la Comisión Nacional de Emergencias y Comité Técnico no tienen incorporado de manera explícita el componente de gestión de riesgo a desastres en sus planes y programas de trabajo*”⁶⁰.

De los no desarrollados, el componente “la cultura de adaptación”, que integra conductas resilientes luego de sufrir un desastre, como la adaptación de infraestructura, uso de tecnología sostenible, entre otras acciones, reviste gran relevancia si se considera que el riesgo es una combinación del nivel de amenaza de un fenómeno y la vulnerabilidad, esta última relacionada “estrechamente con

58 Ver: Decreto 275-13 que aprueba el Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en República Dominicana.

59 Decreto 275-13 que aprueba el Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en República Dominicana, p.5. El informe diagnóstico incluido en el Plan fue “realizado en julio 2010 por una misión a cargo de Ricardo Mena en su calidad de jefe de la oficina de la UNISDR para las Américas” ver referencia en: Comisión Nacional de Emergencia, *Plan Nacional de Gestión Integral del riesgo de desastres, 2011*, p.10, acceso en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/dom146528.pdf>

60 Decreto 275-13 que aprueba el Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres en República Dominicana, p.10

la capacidad de las personas y comunidades”⁶¹. Es sobre esta capacidad que en términos concretos se puede incidir mediante políticas públicas.

La situación descrita por el informe diagnóstico no parece haber variado significativamente hasta la fecha. Para el año 2017 el proyecto “Fortalecimiento en Gestión de Riesgo a Desastres en el Municipio de Santo Domingo Este”⁶² resalta similares elementos del diagnóstico como causas de la debilidad del Sistema Nacional de PMR, específicamente el marco jurídico y la planificación y visión estratégica del sistema. Además, cabe resaltar que hasta la fecha no se cuenta con un sólido Sistema Nacional de Información Integrado⁶³.

En general se destaca un débil Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y una desarticulación con la Estrategia Nacional de Desarrollo⁶⁴. Debido principalmente al escaso nivel de financiamiento (más adelante se discutirá sobre ese aspecto) y un marco institucional un tanto ambiguo, con más de 20 organismos sin claridad de los roles y responsables de cada dimensión de las políticas de gestión, en especial de prevención, y una rectoría bajo el ejecutivo que asienta una política de centralización de las decisiones y acciones. Otros aspectos que se señalan entre las deficiencias son la baja coordinación y poco conocimiento a nivel local sobre la política de gestión, como son los sistemas de alerta temprana⁶⁵.

Según el documento de gestión de riesgo del Banco Mundial⁶⁶ se prepara un nuevo anteproyecto de ley que pretende crear un Sistema Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastre considerando la dimensión de estrategia financiera y los componentes de reducción. El documento es del año 2015 y a la fecha de realización de este estudio aun no se ha hecho de conocimiento público el anteproyecto de ley.

61 MEPYD. *Contexto actual del agua en la República Dominicana*, MEPYD, Santo Domingo, 2018, p. 13.

62 Defensa Civil de la República Dominicana. *Fortalecimiento en Gestión de Riesgo a Desastres en el Municipio de Santo Domingo Este*, 2017, recuperado de: http://defensacivil.gob.do/transparencia/images/docs/proyectos_y_programas/Sto-DgoEste/Cronograma%20del%20Proyecto%20Fortalecimiento%20en%20gestion%20de%20riesgos%20de%20desastres%20en%20el%20municipio%20Santo%20Domingo%20Este.pdf

63 Si bien existe un portal de internet (<https://sini.gob.do/>) para el sistema, la mayoría de las páginas del portal se encuentran en construcción a la fecha de redacción de este informe, por lo que no ofrecen información relevante sobre la gestión de riesgo.

64 Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. *Diagnóstico sobre la situación de la República Dominicana en cuanto a la reducción de riesgos a desastres*, EIRD, Santo Domingo, 2010, p.35.

65 Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. *Diagnóstico sobre la situación de la República Dominicana en cuanto a la reducción de riesgos a desastres*, p.38.

66 Grupo Banco Mundial. *Gestión Financiera y Aseguramiento del Riesgo de Desastres en República Dominicana*, Op. Cit., p.16.

3.2.1) Presupuesto y financiamiento de la política de gestión de riesgo

El diagnóstico realizado en la última actualización del plan de gestión resaltó el “bajo nivel de resiliencia económica ante los desastres (...) las instituciones no prevén alguna asignación presupuestaria a los fines de atender la emergencia, corrección o actividades de prevención”⁶⁷. Ciertamente, una de las limitaciones del marco jurídico es que no especifica un nivel mínimo de recursos que deberán ser asignados al Fondo Nacional de PMR. Reconoce diversas vías para su financiamiento, pero no establece el instrumento a partir del cual recibirá los recursos.

En el presupuesto existe un instrumento que establece un 1% de los ingresos corrientes estimados del gobierno central para la atención de calamidades públicas⁶⁸. Los recursos quedan a discreción del Presidente y cubren las actividades post desastres, en función de las medidas tomadas por la Comisión Nacional de Emergencias⁶⁹. La financiación del fondo hasta ahora ha provenido de la ayuda internacional. La primera asignación⁷⁰ fue en el año 2014, once años después de la promulgación de la ley. Representando un monto no mayor de 24,000 dólares⁷¹.

Un análisis del presupuesto nacional de 2018 con respecto a la gestión de riesgo, realizado por Jovine y Arenas señala una insuficiencia de recursos y además una política de financiamiento centrada en la respuesta a emergencias y no en la resiliencia, que es la mayor garantía de reducir la magnitud de los desastres⁷². Los proyectos de intervención para aumentar la resiliencia se caracterizan por ser “escasos, dispersos y limitados en función al enfoque multicausal que establecen protocolos internacionales como los del Marco de Sendai”⁷³.

En ausencia del fondo, la atención de la catástrofe se financia principalmente a través de deudas⁷⁴. En la última década la asignación presupuestaria al fondo

⁶⁷ Ver: Decreto 275-13 que aprueba el Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en la República Dominicana.

⁶⁸ Ver: Artículo 33 de la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público 423-06, recuperado de: <https://www.digepres.gov.do/wp-content/uploads/2013/07/Ley-Num-423-06-de-2006.pdf>

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Grupo Banco Mundial. *Gestión Financiera y Aseguramiento del Riesgo de Desastres en República Dominicana*, Op. Cit., pp. 28-29.

⁷¹ Grupo Banco Mundial. *Gestión Financiera y Aseguramiento del Riesgo de Desastres en República Dominicana*, Op. Cit., p.29.

⁷² Rafael Jovine y Carlos Arenas. Op. Cit., p.11.

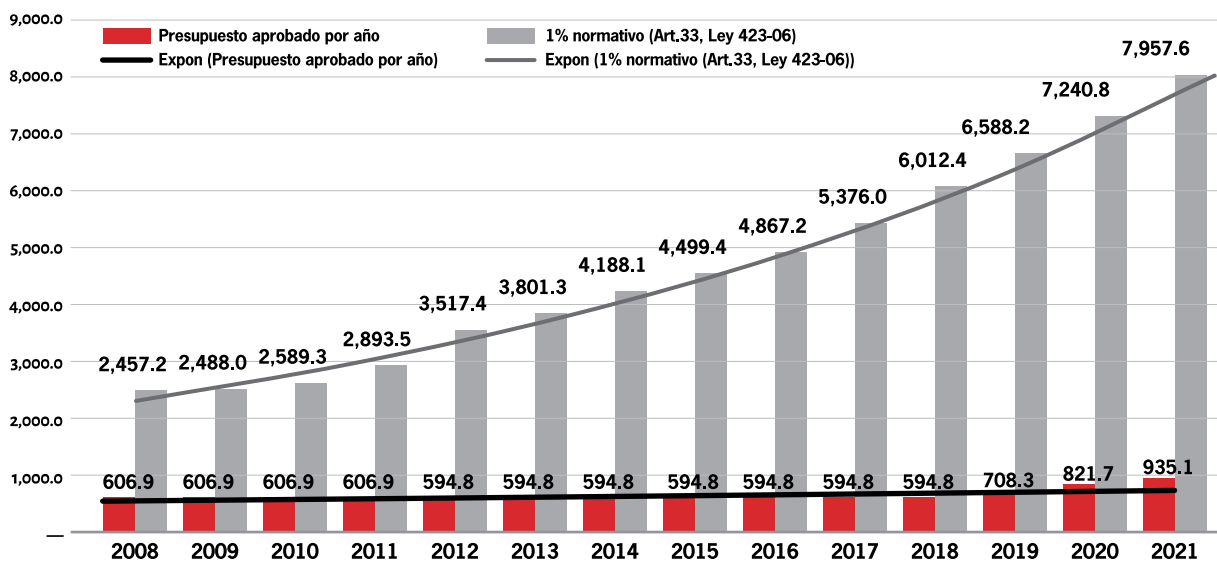
⁷³ Rafael Jovine y Carlos Arenas. Op. Cit., p.8.

⁷⁴ Ver adenda presupuestaria año 2017 y préstamos por más de 300 millones de dólares. Diario Libre. “Gobierno somete nuevo préstamo contingente para desastres naturales por US\$300 millones”, en: <https://www.diariolibre.com/economia/gobierno-somete-nuevo-prestamo-contingente-para-desastres-naturales-por-us-300-millones-CA11557371>

de calamidades públicas ha sido inferior al 1% (ver gráfico 1). Las asignaciones han representado en promedio mucho menos de la mitad de lo que legalmente debería asignarse.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE ASIGNACIÓN NORMATIVA Y APROBADA PARA FONDO DE CALAMIDADES PÚBLICAS

Período 2008-2018 formulado y 2019-2021 previsto/ En millones de RD\$



Fuente: tomado de Jovine, R y Arenas, C. (2018). La deuda eterna de República Dominicana.

El déficit acumulado, periodo 2008-2016, en la asignación del 1% para *Calamidades Públicas* asciende casi a 26 mil millones de pesos⁷⁵.

La política de financiamiento evidencia la captura de la gestión del riesgo. Al imperar una visión residual de la gestión de riesgo, centrada en la emergencia. La financiación post-desastres recurriendo al préstamo devela el bajo nivel de sostenibilidad. Las políticas preventivas y de creación de resiliencia no existen, y esto puede constatarse tanto en el financiamiento como en las iniciativas y actividades del sistema visto en conjunto.

⁷⁵ Ver Rafael Jovine y Carlos Arenas, en referencia a *Las Marcas de la Política Habitacional* (Jenny Torres, Rafael Jovine y otros, 2017).

3.3 La captura en la política de gestión de riesgo de desastres

Al analizar el panorama general del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Reducción de Desastres se identifica una política enfocada en la reconstrucción posterior al desastre. Si bien el marco legal reconoce políticas de prevención y mitigación, esto encuentra su límite en la captura de la asignación de recursos al sistema PMR.

República Dominicana es vulnerable, con déficits importantes en el servicio de agua potable dentro de los hogares y en los sistemas de alcantarillados y gestión de agua. Según datos de la Comisión Nacional de Cambio Climático un 60% de la población se concentra en zonas vulnerables⁷⁶, aparte de que unas “13 provincias (40%) presentan asentamientos humanos críticamente vulnerables al cambio climático y a la variabilidad del clima, con niveles de vulnerabilidad de alta a muy alta”⁷⁷.

La prevención y mitigación requerirían un plan de trabajo a gran escala, con la asignación de importantes recursos económicos. Además de una política de financiamiento se observan límites en la visión de la política de gestión de riesgo, considerando que se trata de un país insular impactado por los eventos climatológicos. La gestión de riesgo prevista en la ley se queda en cambios mínimos: reducir en el corto plazo los riesgos del paso probable de un fenómeno atmosférico, como reubicación de familias lejos de cañadas o zonas de riesgo.

Si se toma en cuenta el déficit de servicios básicos, la intervención residual suele terminar sustituyendo un tipo de riesgo por otro. Muchas veces se reubican los hogares para eliminar el riesgo de vivir cerca de una cañada o un río, pero se queda latente la falta de agua para consumo humano, prioridad del plan nacional de adaptación, y uno de los retos futuros y más vulnerables⁷⁸. Asimismo, se obvian otras cuestiones como los sistemas de alcantarillado para los periodos de lluvias extremas, infraestructura resiliente, electricidad, gestión de residuos, sanidad y los sectores agrícola y turismo pensados a partir del ciclo de escasez de bienes y servicios provocado por el cambio climático.

⁷⁶ Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Plan nacional de adaptación para el cambio climático en la República Dominicana 2015-2030*, Santo Domingo, 2016, p.20.

⁷⁷ Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Op. Cit., pp. 19-22.

⁷⁸ Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Op. Cit., p.10.

El mismo año en que se aprobó el reglamento de la aplicación de la ley de gestión de riesgo se decretó una modificación al proyecto de ley de las viviendas de bajo costo⁷⁹, y esto no se aprovechó para considerar entre los criterios de construcción una infraestructura ecológica, con manejo eficiente del agua o generación de energía verde, de cara a una política de mitigación y prevención.

La captura de la política de gestión de PMR reduce la visión de la gestión del riesgo a la administración del desastre. Contrario a una intervención pública proactiva y preventiva, con políticas de adaptación al cambio climático. A los fines se requiere armonizar la gestión de riesgo con líneas de trabajo claras y actores eficaces. El proyecto de ley del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo de Ecuador⁸⁰ puede servir de referencia.

Este proyecto establece 11 competencias para la secretaría nacional del sistema, claramente definidas, con líneas de trabajo e impactos esperados sobre las medidas de adaptación y mitigación. Se especifican ámbitos de trabajo y lo que se persigue con cada medida, entre las que se destacan: el sector energético, estímulos a energías limpias, eficiencia del equipamiento de uso doméstico y comercial, nuevos rellenos sanitarios, iluminación y transporte, monitoreo de recursos pesqueros, plan nacional de agua y gestión de recursos, diversificación productiva, conservación de suelos, bancos de semillas con material genético que garantice la productividad ante el cambio climático, entre otras.

El marco legal dominicano se queda corto, al no asignar los fondos correspondientes, ni establecer la responsabilidad de cada actor de cara a lograr una gestión eficaz del riesgo. En el organigrama de la ley estas acciones quedan bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Emergencia. Un organismo con el rol de coordinar los operativos de emergencias, además de no ser una dirección de carácter técnico. Por tanto, la mitigación se reduce más a la promoción que al desarrollo de políticas.

Lo anterior, representa una expresión de la captura de la política de gestión, un marco normativo que hace inoperante la política y que, como más adelante se explicará, constituye parte de los factores que facilitan la captura.

⁷⁹ Ver: Decreto 875-09, sobre valor de las viviendas económicas.

⁸⁰ El proyecto fue propuesto por la congresista María Molina Crespo el 16 julio del año 2012, puede encontrarse en el siguiente enlace: https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Ecuador%20Iniciativa_del_Proyecto_11.pdf

Poner en marcha un plan de gestión de riesgo con políticas de mitigación y prevención efectivas y dotado de los recursos económicos necesarios no requeriría la intervención del Presidente de la República, y en cambio la descentralización y cierto grado de autonomía serían las garantías de éxito.

Activar un plan de gestión y de emergencia exitoso requiere un contexto económico y social en el que prevalezca el acceso universal a bienes y servicios básicos (vivienda digna, agua potable, sistemas de salud con fuertes unidades de primer nivel de atención, suministro eléctrico de calidad, comunicación), además un nivel de autonomía de los gobiernos locales y una fluida coordinación entre las diversas instituciones.

Un plan eficaz de gestión de riesgo solo puede operar cuando se cuenta con unos servicios públicos básicos garantizados a toda la población y unos estándares mínimos de vida. A fin de cuenta los países a emular, por ejemplo, asiáticos⁸¹, garantizan fuertes sistemas de gestión a partir de la construcción de resiliencia en la ciudadanía.

3.3.1) Élite política y captura

La tesis del estudio es que la política de gestión de riesgo de desastres en República Dominicana se encuentra capturada por una élite política.

En vez de orientar recursos hacia las etapas pre-desastres (prevención, mitigación y preparación), creando capacidades, se programan hacia intervenciones post-desastres, de carácter asistencial⁸², imponiéndose así una praxis política “de favores” aprovechando la vulnerabilidad económica y social para obtener un rédito político y, además, establecer y potenciar las redes clientelares y de aliados.

La ocurrencia de fenómenos naturales es utilizada por la élite gobernante para, atendiendo a la “emergencia/desastre”, movilizar recursos de manera discrecional, al margen de las instituciones, en función de redes de aliados con el objetivo de potenciar el mesianismo y el providencialismo propios de la cultura política dominicana.

⁸¹ Banco Mundial. “Aprovechar la experiencia de Asia en la administración del riesgo de desastres en tiempos de perturbaciones”, recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/10/11/tapping-asia-experience-to-manage-disaster-risks>

⁸² Además de los cuatro casos analizados, conclusiones similares sobre la modalidad asistencial de la intervención después del paso de importantes fenómenos hidrometeorológicos pueden encontrarse en: *Situación de las políticas públicas de reconstrucción de vivienda en comunidades damnificadas por fenómenos hidrometeorológicos en la República Dominicana (1979-2013)* y *Damnificados en República Dominicana: duraderamente provisional*, ver citas en *Las marcas de la política habitacional 2000-2016*, Jenny Torres, Rafael Jovine y otros, pp. 22-23.

En un contexto de precariedad social y económica y una cultura ciudadana de sumisión al orden⁸³, la intervención del político se presenta como un acto de “buena fe”, estableciendo con la ciudadanía un vínculo paternal. De esta forma, la **reconstrucción de desastres** se convierte en un banquete para una élite política que ve allí la oportunidad de inflar su poder político y económico.

Se tratan de élites políticas que valiéndose de las relaciones de poder y su posición estratégica se aprovechan de los desastres y orientan los recursos económicos hacia políticas que benefician sus intereses contra una política pública que permita garantizar de manera sostenible el bienestar general de la población.

En los siguientes capítulos se analizan los factores, los mecanismos y los efectos de la captura en la desigualdad y la institucionalidad democrática.

83 Anselmo Muñiz, Lety Melgen, Carlos Morel y Aris Balbuena. *Imaginar el futuro: Ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana*, Instituto de Investigación Social para el Desarrollo, Santiago, 2017, p. 21.

4.

FACTORES QUE FACILITAN LA CAPTURA

La posibilidad de que una política pública sea capturada depende de un conjunto de factores. La metodología Oxfam sobre captura refiere algunos: procesos y contexto histórico, concentración del poder político, marcos regulatorios, concentración del poder económico e ideología.

Se busca identificar y examinar, en el marco de la política pública capturada, qué marcos discursivos están presentes en la sociedad, desde qué posición socioeconómica cada actor opera en la acción pública, cuál es la correlación de fuerza política y económica y en qué medida esta correlación ha variado en el tiempo. La eficacia y efectividad de las instituciones que juegan un rol de contrapoder y, por supuesto, la cultura política en el que opera el accionar público de estos actores. En el caso de la legislación, en qué medida su ambigüedad o ausencia, incentiva unas opciones de políticas u otra. En definitiva, los factores que posibilitan la captura de una política y permiten comprender lo que subyace en los mecanismos empleados.

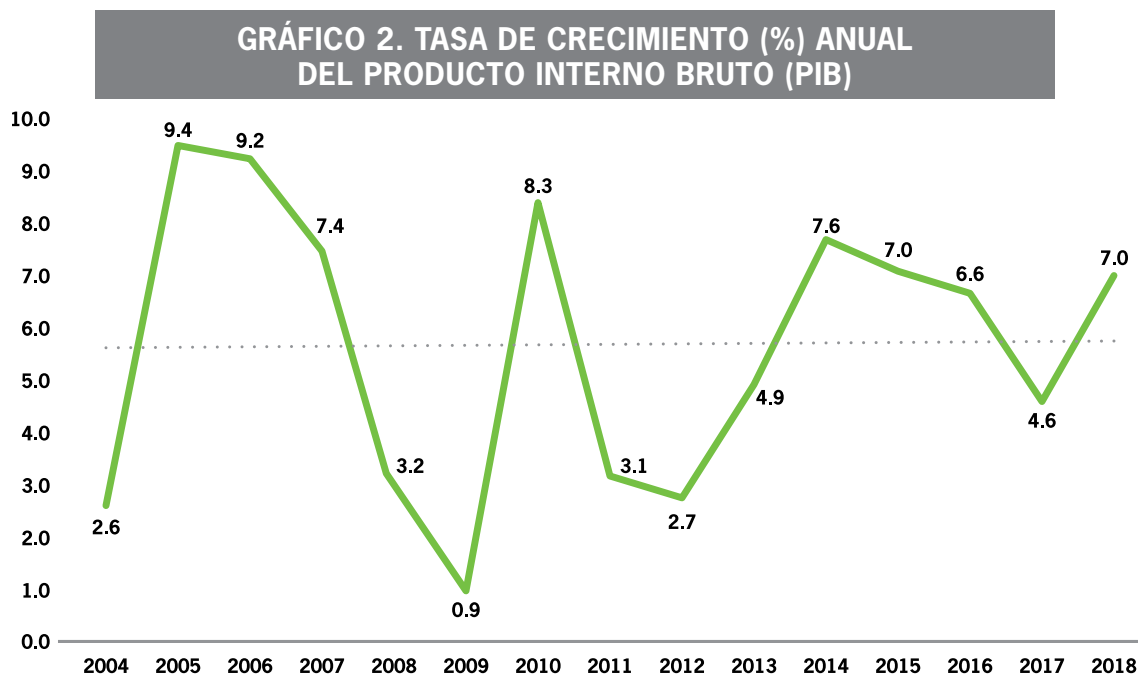
En el caso de la política de gestión de riesgo se han identificado los siguientes factores: **i) el contexto económico y social** de la intervención pública, **ii) instituciones de contrapeso**, el sistema de justicia, medios de información, así como el rol de los partidos políticos y el nivel de transparencia **iii) la cultura política**, imaginarios de la ciudadanía sobre la acción pública y el nivel de agencia ciudadana **iv) el marco regulatorio** de la gestión de riesgo, lo que determina la intervención de ciertos actores y el horizonte de posibilidades, **v) los imaginarios sobre cambio climático y gestión de riesgo**, de modo que se pueda determinar la capacidad de los actores sociales para cuestionar las políticas de prevención y mitigación ante los fenómenos climáticos.

1) El contexto económico y social

El nivel de desastre posterior al paso de un fenómeno natural dependerá del nivel de vulnerabilidad. Esta última está íntimamente relacionada con la situación económica y social de las familias afectadas. La política de gestión de riesgo en República Dominicana opera en un contexto económico y social de altos niveles de precariedad. Al analizar los datos macroeconómicos del país se refleja el alto crecimiento del Producto Interno Bruto. Sin embargo, se registran significativos niveles de vulnerabilidad social.

El gráfico 2 muestra la evolución de la tasa de crecimiento del PIB dominicano, un promedio de crecimiento superior al 5%. El 2018, cifras preliminares del Banco Central señalan una tasa de crecimiento anual superior al promedio de los últimos años, 7.0%. A pesar del crecimiento, según datos del Sistema de Indicadores Sociales de República Dominicana (SISDOM 2016)⁸⁴ el 35.9% de hogares dominicanos sufre alguna privación de bienes, recursos o de oportunidades, es decir, de cada 10 hogares, 4 carecen de condiciones mínimas, como: agua potable, educación, vivienda adecuada para vivir, entre otras variables sociales.

De la misma forma, al observar el índice de concentración del ingreso GINI, que refleja qué tan igualitario se distribuye el ingreso entre un grupo de población, para el año 2016 (último año disponible) República Dominicana registró un índice de GINI de 48.54.



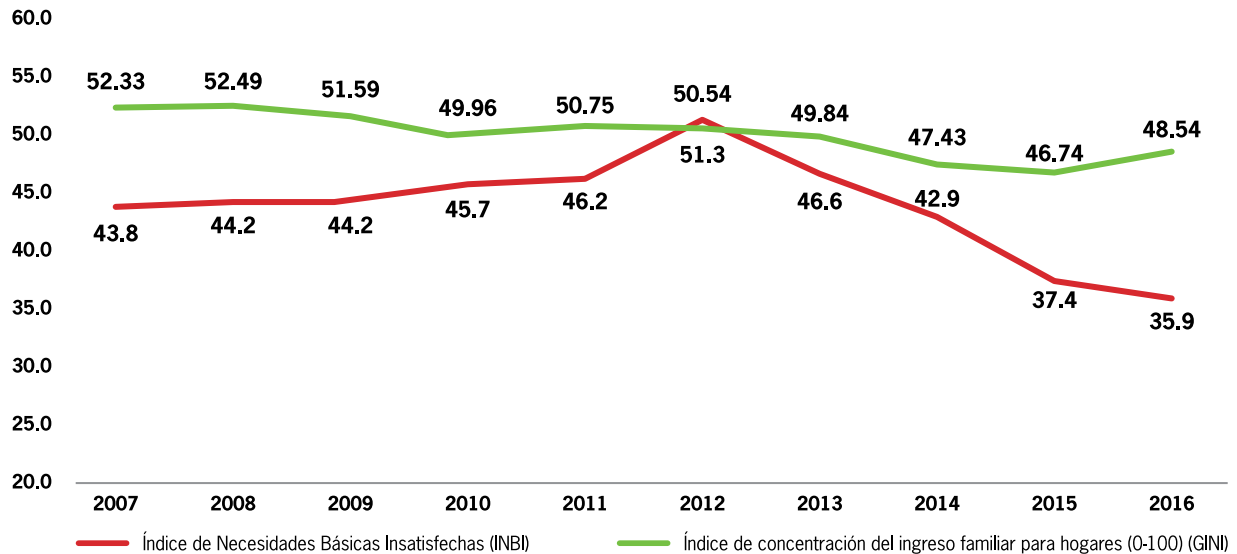
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial y cifras oficiales del Banco Central de la República Dominicana.

Un valor más cercano a cero indica una equidad perfecta mientras que más cercano a cien refleja una inequidad perfecta. Si se mira la evolución del indicador se puede notar cómo en el año 2016 aumenta el valor, pasando de 46.74 a 48.54. Más cercano

⁸⁴ Base de datos del SISDOM 2016.

a niveles de los años 2010 y 2013. Los datos contradicen la reducción a largo plazo de la desigualdad⁸⁵.

GRÁFICO 3. ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS E ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO (GINI)



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM 2016).

Al comparar los avances en materia de desarrollo humano en un periodo de 27 años para 139 países, Ceara-Hatton concluye que República Dominicana ocupa la posición 10 en el mundo, ocupando la tercera posición en América Latina y el Caribe entre los países que “menos han aprovechado el crecimiento económico para mejorar la salud y la educación”⁸⁶.

La alta informalidad⁸⁷, bajo nivel educativo⁸⁸, así como bajos niveles de salarios⁸⁹ son características del modelo de crecimiento en República Dominicana. Los datos sobre vivienda evidencian la vulnerabilidad de las familias. Un estudio de Ciudad Al-

⁸⁵ Ver: informe de la CEPAL que confirma el aumento de la desigualdad en el país. CEPAL. *Panorama Social de América Latina, 2018*, CEPAL, Santiago, 2019, recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf

⁸⁶ Miguel Ceara-Hatton. *El fracaso de un modelo: crecimiento sin bienestar en perspectiva del desarrollo humano en la República Dominicana (1990-2017)*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santo Domingo, 2019, recuperado de: https://www.academia.edu/38436269/El_fracaso_de_un_modelo_crecimiento_sin_bienestar_en_perspectiva_del_desarrollo_humano_en_la_República_Dominicana_1990-2017

⁸⁷ El empleo informal representa más de la mitad de los empleos generados en la economía.

⁸⁸ Los resultados en la prueba PISA 2015 indican un precario nivel educativo.

⁸⁹ Ver: El Dinero. “Salarios reales de dominicanos llevan 22 años estancados”, recuperado de: <https://www.eldinero.com.do/57513/los-salarios-reales-en-republica-dominicana-llevan-22-anos-estancados/>

ternativa estimó que el déficit habitacional alcanza 2.1 millones de viviendas, y que aumenta cada año en 37,000 unidades⁹⁰. Más de la mitad del déficit de viviendas es cualitativo (problemas de estructuras y servicios básicos). El déficit habitacional afecta al 70% de la población. Es precisamente la situación económica y social la que provoca un aumento de la vulnerabilidad de las familias ante el paso de un fenómeno natural y por consiguiente el incremento de la envergadura de los desastres.

Los desastres no son un hecho natural, sino todo lo contrario, son de carácter político, porque la magnitud depende de políticas públicas que generen resiliencia frente al cambio climático. Está demostrado que las consecuencias de los fenómenos naturales impactan con un mayor grado a familias de menor riqueza⁹¹. Así las familias pobres reciben “ayuda” durante la intervención post-desastre, situándose en una posición de debilidad frente a prácticas clientelistas o de cooptación por parte de la élite política.

De allí que la situación económica y social se convierte en un factor que favorece la captura de las políticas de intervención de riesgo. La indefensión hace de la intervención gubernamental la única oportunidad con la que cuentan los hogares para resolver, en el corto plazo, la viabilidad de su día a día.

En el caso de los sectores productivos, específicamente el sector agropecuario, es uno de los que ha recibido mayor impacto económico⁹² ante el paso de los eventos hidrometeorológicos. Además de su vulnerabilidad económica causada por el bajo crédito, la pérdida de participación en la producción bruta y consecuentemente la ausencia de políticas de adaptabilidad en el manejo de las sequías e inundaciones⁹³.

El impacto de los fenómenos climáticos en el sector se refleja en pérdidas (siembra/tierra) y la incapacidad de enfrentar las deudas. Esto, debido a las escasas posibilidades de financiamiento para recuperar la inversión, aparte de la imposibilidad de migrar a otros sectores productivos de menor riesgo.

90 Ver: Jenny Torres, Rafael Jovine y otros. *Las marcas de la política habitacional: vivienda, derechos humanos y fiscalidad en República Dominicana (2000-2016)*. Ciudad Alternativa, Santo Domingo, 2017.

91 Ver las siguientes referencias en las cuales se argumenta cómo los desastres perjudican en mayor medida a las personas pobres o en situación de vulnerabilidad. Banco Mundial. “Gestión del riesgo de desastres”, recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/disasterriskmanagement/overview>. Grupo Banco Mundial. *Gestión Financiera y Aseguramiento del Riesgo de Desastres en República Dominicana, Op. Cit.*, p. 23, donde señala evidencia empírica de que las personas pobres se ven más fuertemente impactadas por los desastres.

92 Grupo Banco Mundial. *Gestión Financiera y Aseguramiento del Riesgo de Desastres en República Dominicana, Op. Cit.*, p.18.

93 Ver plan nacional de adaptación en el que se destaca su priorización debido a los efectos del cambio climático. Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Op. Cit.*

A lo anterior se unen los obstáculos del clima de negocios que limitan la eficiencia del sector privado, se destaca⁹⁴ la insolvencia, el acceso a crédito, el incumplimiento de los contratos y la obtención de electricidad⁹⁵. Es en este sentido que se manifiesta la vulnerabilidad de otros agentes económicos y por consiguiente la política de gestión de riesgo se desarrolla en un contexto económico y social que facilita su captura.

2) Contrapoder y transparencia gubernamental: sistema de justicia, partidos políticos y pluralidad en los medios de información

La posibilidad de limitar la captura de las políticas públicas depende de un sistema democrático que transparente los conflictos y que permita solucionarlos dentro de un marco normativo, a partir del principio de justicia.

El accionar de instancias que tienen el rol de contrapeso facilita que en el proceso de planeación y ejecución de las políticas queden reflejados los consensos establecidos democráticamente. Al final una política pública capturada es el reflejo de un Estado de derecho débil.

Transparencia gubernamental

Para el caso de la política de la gestión de riesgo el precario funcionamiento del sistema de justicia dominicano, la baja influencia de los partidos de oposición en el curso de las políticas públicas y la falta de pluralidad y criticidad de la prensa impactan negativamente la transparencia gubernamental y facilitan la captura de las políticas.

República Dominicana es uno de los principales países de la región con alta percepción de corrupción. En el año 2018 quedó en el lugar 129⁹⁶ de 180 países con relación al nivel de corrupción. Con respecto a la región se colocó entre los primeros 10 países más corruptos. Aunque la corrupción es un mecanismo de captura, en este caso el indicador se utiliza como proxy de los niveles de transparencia de la gestión gubernamental.

⁹⁴ Base de datos del proyecto Doing Business por el Banco Mundial, en: <http://espanol.doingbusiness.org/es/rankings?region=latin-america-and-caribbean>

⁹⁵ Base de datos del proyecto Doing Business por el Banco Mundial, en: <http://espanol.doingbusiness.org/es/data/explore-economies/dominican-republic>

⁹⁶ Base de datos del Corruption Perceptions Index 2018 por Transparency International, en: <https://www.transparency.org/cpi2018>

En similar sentido, el Instituto V-Dem de la Universidad de Gotemburgo, Suecia, genera un indicador que examina la fidelidad de los organismos de auditoría independiente del Estado y evalúa en qué medida sus resultados son tomados en cuenta por el Gobierno⁹⁷. En el año 2018, República Dominicana se ubicó en la posición 25 de 30 países de América Latina y el Caribe. En una escala de 0-1 obtuvo una calificación de 0.35 frente al promedio regional de 0.48. El bajo nivel de transparencia que históricamente registra el país, dada la escasa rendición de cuentas⁹⁸ de los funcionarios y la impunidad en los casos de corrupción⁹⁹, pone de relieve la ineffectividad de los contrapoderes del Estado.

Sistema de justicia y partidos políticos

Un estudio publicado recientemente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala la disfuncionalidad de los sistemas de contrapeso en República Dominicana. Al examinar el indicador “límites judiciales”, que evalúa el nivel de independencia de la judicatura y la obediencia de sus decisiones por parte de los demás poderes del Estado, el país se ubica muy por debajo del promedio tanto de la región como del mundo¹⁰⁰.

Asimismo, el informe destaca la incapacidad del sistema judicial para limitar las acciones del Ejecutivo. En el periodo 1986-2017 el país también se coloca muy por debajo del promedio regional¹⁰¹. Entre los factores de la mala puntuación resalta el bajo interés de los políticos en un sistema de justicia independiente, al no invertir el monto contemplado en la ley, y la forma “como se eligen los jueces de las altas cortes que no garantiza su independencia y facilita que un solo partido puede quedar al control de esta”¹⁰².

⁹⁷ PNUD. *Informe sobre calidad democrática en la República Dominicana: Universalizando derechos para la ciudadanía formal y sustantiva del siglo XXI en América Latina y el Caribe*, PNUD, Santo Domingo, 2019, p.62.

⁹⁸ Programa de Estudios del Desarrollo Dominicano. *Seguimiento a la Ley de Declaración Jurada de Patrimonio*, PUCMM, Santo Domingo, 2016, recuperado de: <https://docplayer.es/46368512-Laboratorio-p-jose-antonio-esquivel-sj-seguimiento-a-la-ley-de-declaracion-jurada-de-patrimonio.html>. Ver también: Acento Diario. “Más de 60 diputados y exdiputados aún no presentan Declaración Jurada de Patrimonio”, recuperado de: <https://acento.com.do/2018/politica/8572064-mas-60-diputados-exdiputados-aun-no-presentan-declaracion-jurada-patrimonio/>; El Día. “Más de 4 mil funcionarios aún no han presentado declaración jurada de bienes”, recuperado de: <https://eldia.com.do/mas-de-4-mil-funcionarios-aun-no-han-presentado-declaracion-jurada-de-bienes/>

⁹⁹ Ver: Participación Ciudadana. *Veinte años de impunidad: Investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana 1983-2003*, Participación Ciudadana, Santo Domingo, 2004, recuperado de: https://issuu.com/pciudadana/docs/20_años_de_impunidad

¹⁰⁰ PNUD. *Op. Cit.*, p. 59.

¹⁰¹ PNUD. *Op. Cit.*, p.60.

¹⁰² PNUD. *Op. Cit.*, p.61.

Otro aspecto negativo es la baja confianza ciudadana en la justicia, que viene en declive desde 2008 y se encuentra por debajo del promedio de la región¹⁰³. Una tendencia similar se observa en la confianza en los partidos políticos, solo un 20.4% de la población adulta en edad de votar dice confiar en ellos.¹⁰⁴

Los partidos políticos ejercen un rol de contrapoder en el sistema democrático, en particular los partidos de oposición. El informe del PNUD analiza la autonomía de los partidos de oposición en la República Dominicana en relación con la injerencia del Gobierno, resultando que en el 2017 el país obtuvo una puntuación de 2.98, la tercera peor de la región al ocupar el puesto 20 entre 23 países¹⁰⁵.

Medios de información

Con respecto a los medios de información, el informe ubica al país por debajo de la mayoría de los países de la región¹⁰⁶, resaltando **la autocensura, la falta de diversidad de opinión y la censura del gobierno**. Se señala¹⁰⁷ como “la publicidad estatal afecta negativamente la independencia de los medios de comunicación y la diversidad de opiniones”.

Los medios de información se han convertido en eco de las notas de prensa oficiales y de las historias de la gestión gubernamental, facilitando al político el beneficio de la “buena imagen” y la legitimidad de sus acciones. Esto implica que las políticas post desastres no se sometan a cuestionamientos públicos, lo que conlleva que las intervenciones gubernamentales sean evaluadas desde el mismo marco ideológico de la élite política. La falta de transparencia y la ausente actuación de las instituciones de contrapoder son los factores que facilitan la discrecionalidad y la captura de las políticas públicas.

3) Cultura Política

Los discursos políticos presentes en una sociedad enmarcan las acciones, los pensamientos y emociones de los actores sociales y políticos. Esto implica que la acción pública de sus actores será interpretada, o en términos coloquiales:

¹⁰³ Rosario Espinal y Jana Morgan. *Cultura política de la democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*, Universidad Vanderbilt, Santo Domingo, 2017, p. 74, recuperado de: https://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/AB2016-17_Dominican_Republic_Country_Report_W_12.11.17.pdf

¹⁰⁴ Rosario Espinal y Jana Morgan. *Op. Cit.*, p. 20.

¹⁰⁵ PNUD. *Op. Cit.*, p. 16.

¹⁰⁶ PNUD. *Op. Cit.*, p. 62.

¹⁰⁷ Ídem.

“digerida”, por la ciudadanía en función del marco discursivo hegemónico. A partir de los elementos constitutivos del marco dominante la política pública podrá ser sometida a cuestionamientos por la ciudadanía. En este sentido es que a partir de la cultura política (ideología predominante) se presenta la facilidad o no para que la política pública pueda ser capturada por una élite política o económica.

En República Dominicana existen dos elementos de la cultura política que facilitan la captura de las políticas públicas: **el hiperpresidencialismo (paternalista y providencial)** y una constitución sumisa de la ciudadanía.

Lozano, W. plantea cómo en la cultura política dominicana “la visión clientelista y autoritaria domina la idea de la democracia, independientemente de los estratos socioeconómicos”¹⁰⁸. Para Lozano bajo estos valores la democracia se ha subordinado a la prebenda¹⁰⁹, siempre a la espera de un líder providencial que venga a solucionar los problemas¹¹⁰. La figura del presidente es “el centro de la acción que ordena y dinamiza el sistema democrático”¹¹¹, dejando de lado las instituciones como responsable y garantes de los derechos. El hiperpresidencialismo domina el modelo político dominicano¹¹², lo que resta autonomía a los poderes públicos y deteriora las bases de un Estado democrático de derecho¹¹³.

Se ha señalado la paradoja de que a pesar de la baja confianza en las instituciones y el descontento con su funcionamiento la figura del presidente mantiene una popularidad por encima de estas¹¹⁴. Por tanto, si la solución a los problemas depende de la figura presidencial, al margen de las instituciones o marco normativo vigente, la discrecionalidad de las decisiones públicas será vagamente criticada. En el contexto económico y social de la alta vulnerabilidad en que se dan las intervenciones post desastres, las acciones discrecionales serán reivindicadas por los ciudadanos como vía exprés para la satisfacción de sus demandas.

¹⁰⁸ Wilfredo Lozano. *La razón democrática: Cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana*, Op. Cit., p.114.

¹⁰⁹ Ídem.

¹¹⁰ Ídem, pp. 86-89.

¹¹¹ Ídem, p.115.

¹¹² Wilfredo Lozano. *La política del poder*, Santo Domingo, 2018, p.378.

¹¹³ Wilfredo Lozano. *La política del poder*, Op. Cit., p.386.

¹¹⁴ Ver Muñiz et al. Op. Cit., pp. 52-92.

Desaparecen así los límites al poder del presidente, dejando un espacio propicio para la corrupción y la falta de transparencia de sus acciones. Además, a partir de la praxis asistencial en la que se da la política de intervención se configura una idea en la que la ciudadanía aparece como cliente-deudor del político. Así, los ciudadanos solo tienen a su alcance la “buena fe” de los políticos, quienes escuchan las demandas, las reinterpretan y las redirigen. El político aparece en medio de los desastres como el estadista que cuenta con los recursos económicos y está en capacidad de resolver la situación.

Muñiz A., Melgen L. et al. discuten la concepción autoritaria y sumisa sobre la constitución de la ciudadanía que ha predominado en la cultura política dominicana¹¹⁵. Los conflictos sociales no están en el centro de la lucha política, de ahí una ciudadanía con escasas expectativas de canalizar sus aspiraciones por medio de la política. La acción ciudadana en el espacio público se reduce al cumplimiento de la ley¹¹⁶. Contrario a una idea de ciudadanos como agentes activos de la democracia.

Además, en el espacio público no se asocia la magnitud de los desastres a la ausencia de políticas de gestión de riesgo. En consecuencia, la ciudadanía construye pocas expectativas con respecto a la intervención y no logra poner en tensión la legitimidad tanto de la acción como de los actores públicos, facilitando que la política de gestión de riesgo sea intercambiada por el asistencialismo.

4) Marco regulatorio

El marco legal que ampara la política de gestión de riesgo es otro factor de la captura. Ya se ha explicado cómo la rectoría y la responsabilidad de la política de gestión de riesgo recae en el poder ejecutivo. El sistema lo componen un número excesivo de ministerios e instituciones sin líneas de acción y responsabilidades claramente establecidas,

El mismo marco legal no precisa los instrumentos de financiamiento para el fondo del sistema nacional de PMR. La única fuente es la asignación presupuestaria del 1% de los ingresos corrientes al fondo de “calamidades públicas”, que tampoco se cumple. Además, se trata de un fondo para el que no existe especificación de uso y manejo a discreción por el presidente de la República,

¹¹⁵ Muñiz et al. *Op. Cit.*, p.21.

¹¹⁶ Ver Muñiz et al. *Op. Cit.*

Lo anterior impide la proactividad de las instituciones públicas que según la ley también son responsables de la política de gestión de riesgo. Se da así un círculo vicioso en el que solo se atiende la calamidad sin disminuir la vulnerabilidad de las personas afectadas. Si se agrega que la decisión de intervenir o no ante un desastre depende de la figura del presidente, se tiene entonces una situación en la cual se fortalece el presidencialismo y la captura de la política de gestión de riesgo sustituidas por intervenciones asistencialistas.

5) El cambio climático en los imaginarios sobre la gestión de riesgo

Los imaginarios sobre políticas apropiadas tras el paso de un fenómeno natural dependerán de la interpretación del problema y del debate público que se de en torno al tema. Entre el gobierno, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales existe preocupación e identificación de áreas de trabajo para enfrentar los efectos del cambio climático en República Dominicana. Sin embargo, no se ha deliberado ampliamente sobre la cuestión y se ha reducido a trabajos de gabinete de los mismos armadores de las políticas.

En promedio, la mayoría de los dominicanos y dominicanas reconoce el cambio climático como un problema, aunque se resalte poca claridad y discusión del tema en el espacio público. Corresponde a los agentes sociales discutir qué políticas son adecuadas para amortiguar las consecuencias del paso de un fenómeno climático y si existen efectos diferenciados entre la población. Al examinar los proyectos presidenciales del proceso electoral 2016, las propuestas sobre gestión de riesgo desde las políticas de vivienda fueron nulas¹¹⁷.

En los grupos focales realizados con personas beneficiadas o potenciales beneficiarios de algún proyecto de intervención post desastre se reconocen las precipitaciones y sequías como un problema que ha venido acentuándose y, en algunos casos, asociaron su problemática con el cambio climático. Sin embargo, al indagar el significado de cambio climático, resalta un desconocimiento sobre el fenómeno y su relación política.

Al preguntar sobre políticas de intervención post desastre en su entorno, los entrevistados se limitaron a una idea paliativa: la solución de sus necesidades inme-

¹¹⁷ Para los fines se verificó el informe de PolétikaRD 2016 realizado por Oxfam en el que se analizan las propuestas de campaña, específicamente el eje de vivienda y hábitat.

diatas. No hicieron referencia a la necesidad de crear capacidades que permitan enfrentar de manera más eficiente precipitaciones y sequías u otro fenómeno.

Las conclusiones cualitativas de las entrevistas junto a los datos de la encuesta Latinobarómetro 2017¹¹⁸ permiten sostener la hipótesis de una escasa discusión pública profunda sobre el cambio climático y la gestión de riesgo. Más de la mitad de la población encuestada (52.4%) identifica el cambio climático y medio ambiente como temas importantes para el desarrollo de su país (ver tabla 4). Además, un 55.8% cree que el cambio climático es un problema urgente que tenemos que ocuparnos hoy, frente al 21.6% que entiende que todavía no es un problema urgente, pero lo será en el futuro. Pero cuando se pregunta si se está de acuerdo con la idea de que “no existe el problema de cambio climático”, un porcentaje similar de 50.6% admite estar muy de acuerdo o de acuerdo con la premisa.

TABLA 4. TEMAS MÁS IMPORTANTES PARA EL DESARROLLO DE SU PAÍS EN REPÚBLICA DOMINICANA

Temas más importantes para el desarrollo de su país: (seleccione)	Seleccionados (porcentaje)
Cambio climático y medio ambiente	52.4
Políticas sociales, inclusión social y pobreza	35.4
Infraestructura de transporte, energía, agua y saneamiento	36.5
Calidad de las instituciones públicas	29.4
Estado de derecho y cumplimiento de las leyes	35.8
Igualdad de género	38.2
Igualdad de oportunidades para todos	39.7
Integración a la región y al mundo	25.9
Innovación	24.4
Productividad	29.8
Capital humano	29.6
No sabe/No responde	3.8

Fuente: elaborado a partir de la base de datos de Latinobarómetro 2017.

Más de la mitad de las personas respondió que las dimensiones más afectadas por el cambio climático serán: “la salud de las personas” y “la vida cotidiana de la gente” (ver tabla 5). Y 55.5% entiende que: “todos somos responsables de combatir el cambio climático” (tabla 6).

118 Ver: Corporación Latinobarómetro. *Informe 2017*, Corporación Latinobarómetro, Buenos Aires, 2018, recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

TABLA 5. AFECTADOS(AS) POR EL CAMBIO CLIMÁTICO

¿Quiénes cree Ud que se verán MÁS AFECTADOS por el cambio climático? De la siguiente lista nombre todos los que quiera.	Seleccionados (porcentaje)
La vida cotidiana de la gente	51.6
El desarrollo económico de mi país	41
La salud de las personas	59.5
Los que tendrán que emigrar por la subida del mar o el aumento del desierto	38.1
Las plantas y los animales	49.6
Las mujeres	39.1
Las especies en peligro de desaparecer	19
Las personas mayores	16.4
Los pobres	13.6
Los países mas pobres	13.6
Los niños	13.5
Nadie	1.1
No sabe	1.6
No responde	0.4

Fuente: elaborado a partir de la base de datos de Latinobarómetro 2017.

TABLA 6. RESPONSABLES DE COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO

Quiénes deben combatir el cambio climático:	Seleccionados (porcentaje)
Los países ricos	9.7
Las potencias mundiales	10.8
Todos los ciudadanos	15.4
Los países pobres	4.7
Los gobiernos	9.1
Los organismos internacionales	4.1
Las empresas	4.5
Los científicos	7.8
Las organizaciones ambientalistas	6
Yo, mi familia y mis amigos	4
Todos	55.5
Nadie	1.5
No sabe	1.9
No responde	0.2

Fuente: elaborado a partir de la base de datos de Latinobarómetro 2017.

Las respuestas van más en el sentido de expresar una preocupación sobre el tema. Sin embargo, identificar responsables y afectados diferenciados, parece un problema de carácter individual y no político. Se identifican a “todos los ciudadanos” (15.4%) en mayor porcentaje que “a los gobiernos” (9.1%) como responsables de

combatir el cambio climático. En términos relativos el porcentaje de personas que señalan como afectados del cambio climático a “las personas pobres” (13.6%) es inferior al que señalan “las mujeres” (39.1%), “las plantas y los animales” (49.6%).

Otro aspecto que señalar y que debe ser profundizado en investigaciones futuras es la influencia de la profusa creencia religiosa entre los dominicanos y su justificación de los niveles de desastres¹¹⁹. La idea de que “solo Dios salva” o de que muchas cosas dependen de su voluntad, que también existe en otros sectores como la “salud”¹²⁰, podría incidir en la escasa discusión sobre vulnerabilidad y cambio climático desde una dimensión política.

Por ejemplo: en periodos de sequías algunos grupos de personas afectadas realizan vigilas de oraciones para motivar las lluvias¹²¹. Son pocos los esfuerzos para cuestionar las políticas de gestión del agua. Una problemática que tiene varios años. La ausencia de un debate público informado sobre el cambio climático y la gestión de riesgo desactiva el cuestionamiento de la ciudadanía, lo que a su vez facilita la captura y se legitiman las soluciones asistenciales y paliativas.

119 Académicos destacan como tema generalizado en las comunidades del Caribe la falta de conciencia sobre las amenazas. Ver: Listín Diario. “La experiencia de Cuba en la gestión de riesgos de desastre”, recuperado de: <https://listindiario.com/la-vida/2018/05/03/513195/la-experiencia-de-cuba-en-la-gestion-de-riesgos-de-desastre>

120 Ver Muñiz *et al.* *Op. Cit.*, p. 162, en el que 46.99% de las personas encuestadas entiende que estar sano o enfermo depende de la voluntad de Dios.

121 La Información. “Mesa Diálogo llama gobierno preservar medio ambiente”, recuperado de: <http://www.lainformacion.com.do/noticias/nacion/126835/mesa-dialogo-llama-gobierno-preservar-medio-ambiente>; Caribbean Digital. “En Santiago comunitarios evangélicos oran a Dios para que mande la lluvia”, recuperado de: <http://caribbeandigital.net/en-santiago-comunitarios-evangelicos-oran-a-dios-para-que-mande-la-lluvia/>

5.

MECANISMOS DE CAPTURA

Los mecanismos de captura son “aquellos instrumentos que utilizan las élites extractivas para utilizar su poder de influencia para capturar una política pública”¹²². Para la política de gestión de riesgo se han identificado: **i) corrupción, clientelismo y cooptación, ii) procedimientos extraordinarios (creación de comisiones especiales), iii) asignación discrecional de fondos por parte del Poder Ejecutivo, iv) nombramiento de cargos y tráfico de influencias, y, v) control de la generación de conocimiento (campana mediática).**

i) Corrupción, clientelismo y cooptación

La corrupción, clientelismo y cooptación son mecanismos de acción pública mediante los cuales las autoridades obtienen un rédito político y económico. En el caso de la política de gestión de riesgo forman un solo mecanismo.

Como señala Oxfam, la corrupción “es un atributo sistémico más que una acción puntual”¹²³, que “combinada con otros mecanismos legales o ilegales facilita el ejercicio de influencia por parte de las élites”¹²⁴.

Tanto el clientelismo como la cooptación son parte de la praxis política asistencial que se da en torno a la gestión de riesgo. El político marca una relación de intercambio entre los beneficiarios del proyecto. Muchos ingenieros involucrados en la reconstrucción post desastre pasan a ser en el momento electoral una gran red de deudores políticos y económicos.

Corrupción y clientelismo:

Una de las principales intervenciones posterior al paso de un fenómeno natural son los proyectos habitacionales. La manera en la que se entregan y determinan los beneficiarios responde a una dinámica clientelar, en la que las relaciones primarias con los funcionarios locales juegan un rol preponderante para que las personas puedan obtener la vivienda, incluso sin ser damnificadas. Muchas veces, las viviendas se entregan a personas que las revenden convirtiéndose en oportunidades de negocio.

Estas acciones son realizadas con total impunidad por parte de los políticos, debido a la falta de instituciones de contrapeso, en este caso un sistema judicial con autonomía y con capacidad para coaccionar a los demás actores del poder público.

¹²² Oxfam Internacional. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p.24.

¹²³ Oxfam Internacional. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p.63.

¹²⁴ Ídem.

Así sucedió en los proyectos: “Complejo habitacional Los Toros I y II”¹²⁵ e “INVI-Villa Progreso del Rosario”¹²⁶, construidos en las Yayitas y en el Distrito Municipal del Rosario, en la provincia de Azua¹²⁷. Según los entrevistados durante el levantamiento, muchas de las viviendas no fueron entregadas a las personas afectadas, sino que fueron repartidas entre figuras políticas, sus familiares y allegados, quienes en algunos casos las vendieron o alquilaron.

En ambos proyectos la comunidad reaccionó y exigió una lista de beneficiarios que incluyera las personas que viven en zonas de riesgo y que habían sufrido los embates de las inundaciones de las tormentas Noel y Olga para el proyecto del INVI- Progreso, y Sandy e Isaac para el proyecto de los Toros I y II.

Además de protestar¹²⁸ los comunitarios sometieron a la justicia junto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las instituciones responsables de la coordinación y ejecución de los trabajos¹²⁹.

En el proyecto de Los Toros se obtuvo una sentencia favorable que fue ratificada por el Tribunal Constitucional, en la que se ordenó detener la entrega de los apartamentos hasta tanto se verifique que los beneficiarios eran las personas realmente damnificadas. Sin embargo, la sentencia fue desconocida por las autoridades locales y nacionales¹³⁰.

En Villa Progreso del Rosario la demanda fue declarada inadmisibles debido a la ausencia de “documentos probatorios sobre la calidad de los accionantes como Comisión de Derechos Humanos para actuar por sí o por otras personas”.

Esta declaración del juez resulta contradictoria, debido a que el mismo juez que acoge ambos casos ya había reconocido en el caso de los Toros (sometido previo al de Villa progreso) la calidad como accionante de la Comisión de DD.HH.

125 El Nacional. “Presidente Medina inaugura complejo habitacional Los Toros I y II en Azua”, recuperado de: <https://elnacional.com.do/presidente-medina-inaugura-complejo-habitacional-los-toros-i-y-ii-en-azua/>

126 CDN. “Presidente Medina inaugura seis obras en Azua”, recuperado de: <https://www.cdn.com.do/2015/06/17/presidente-medina-inaugura-seis-obras-en-azua/>

127 Ver anexo para detalles de los casos.

128 7 días. “Residentes de Punta de Garza, Azua, reclaman viviendas frente al INVI”, recuperado de: http://www.7dias.com.do/portada/2016/01/18/i203734_residentes-punta-garza-azua-reclaman-viviendas-frente-invi.html

129 Diario Libre. “El Constitucional protegió derecho a vivienda a damnificados de Azua”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/justicia/el-constitucional-protegio-derecho-a-vivienda-a-damnificados-de-azua-JC9361391>; Acento Diario. “CNDH-RD exige ordenar suspensión entrega viviendas en Los Toros en Azua”, recuperado de: <https://acento.com.do/2016/actualidad/8370485-cndh-rd-exige-ordenar-suspension-entrega-viviendas-los-toros-azua/>

130 Ver sentencia del Tribunal Constitucional: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc082117>

*“Ese caso, [el Rosario] nosotros tuvimos una sentencia, pero nosotros entendemos que **el juez como que se dejó amedrentar porque esa sentencia la declararon inadmisibile.** Y digo que el juez se dejó amedrentar porque poco antes nosotros habíamos sometido un caso igual con el proyecto Los Toros I y II, que fue justamente apartamentos para damnificados que hubo aquí [...] Al dar esta sentencia, que fue [primera] que la de El Rosario, **al juez lo mandan para su casa**”. [Entrevista a expertos proyecto de Azua]*

La política asistencial opera en una lógica corrupta. Las redes clientelares no solo se expresan en el intercambio de un bien específico con los ciudadanos sino también a partir de brindar oportunidades económicas o de negocios privados a sectores económicos cercanos al proyecto político de turno.

Con relación al proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental (El Riito) de La Vega se denuncia la extracción de arena del Río Camú, utilizada no solo para el proyecto sino también para otras construcciones del sector privado. Los comunitarios de la zona han hecho protestas¹³¹ exigiendo el cese de la extracción de arenas.

La actuación evidencia: i) que el proyecto está muy lejos de enmarcarse en una política de gestión de riesgo ii) y el lucro privado que se genera a la par, demostrando el contexto de corrupción de la intervención.

“A nosotros los de Altos de Hatico parte abajo nadie nos consultó de que la arena, la extracción de arena que estamos teniendo hoy en día era para ese proyecto, el cual nosotros no estamos de acuerdo, porque lo que están haciendo con la mano lo están desbaratando con lo pie acabando con el río Camú”.

Similar situación ocurre con la asistencia a través de inyecciones de recursos a sectores productivos en la que los funcionarios sacan ventajas económicas:

“Políticos locales aprovechan ese programa [líneas de crédito al sector agrícola] para sin ser afectados se cuelan cómo afectados, entonces terminan siendo beneficiarios con préstamos en condiciones blandas que la mayoría de las veces tienen condición de impago.” [Ref. entrevistas a productores de banano ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste]

¹³¹ Ver: El Caribe. “El río Camú disminuye caudal por extracción”, recuperado de: <https://www.elcaribe.com.do/2019/02/16/panorama/region-norte/el-rio-camu-disminuye-caudal-por-extraccion/>; Diario Libre. “Realizan marcha en La Vega por el rescate del río Camú”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/medioambiente/realizan-marcha-en-la-vega-por-el-rescate-del-rio-camu-NH12403691>

Se denuncia la discrecionalidad con la que se determinaron los montos prestados a productores, en muchos casos más allá de lo necesitado, así como la aplicación discriminada del cobro de los préstamos:

“Mira lo politizaron, y yo conozco personas que estaban quebrados y le dieron todos los fondos del mundo y eso los liberó. Incluso hubo gente que compró finca con eso, pero fue mal distribuido, había un senador que cogió... y todavía lo debe... y un síndico de un municipio... “...Sin embargo a los pobrecitos que es para comer que uno trabaja, de una vez está el banco ahí dándole látigo a uno..., ...entonces esos ricachones cogen préstamo y no se lo pagan al gobierno.” [Ref. entrevistas a productores de banano ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste]

Cooptación

La cooptación se facilita por el contexto de vulnerabilidad en la que se enmarca la intervención. Esta puede darse hacia organizaciones sociales, grupos económicos organizados o actores sociales de influencia.

El objetivo es la legitimación de las políticas entre actores claves. Como señala Valenzuela, E. y Yévenes, P.: *“...Un proceso que busca efectuar cambios en la forma de implementar políticas, en el desempeño del liderazgo o básicamente en su estructura política, insertando en una élite dirigente, elementos que permitan mantener la legitimidad de un régimen”¹³².*

Esto se observa en el proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental (El Riito) de La Vega y en las intervenciones en torno a los ciclos atmosféricos de la Línea Noroeste. Entre los comunitarios del Riito de la Vega se señala la parcialización de las organizaciones que deberían representar sus intereses frente a las autoridades. Y la relación entre los dirigentes de estas organizaciones y las autoridades que dejan fuera la participación de otros comunitarios:

“Él [Luis Marte, responsable del proyecto del Riito] nunca en la vida quiso reunirse con nosotros, incluso la última vez la palabra que nos dijo fue “Lo mío con la junta de vecinos lo tengo yo amarrado con el presidente de la federación y el secretario general”.

“Lamentablemente hay que decirlo, la federación de junta de vecinos vegana está politizada, no trabaja por la comunidad sino para ellos, entonces eso es lo que nos tiene mayormente incómodos” .

132 Esteban Valenzuela y Paolo Yévenes. Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas, *Polis*, 40, 2015, recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/10834>

Una dinámica de cooptación ocurre también en el sector bananero afectado por los ciclos de sequías e inundaciones. Las tormentas Noel y Olga provocaron inundaciones en todo el país. Especialmente en la Línea Noroeste debido al desagüe de la presa de Tavera que terminó afectando las plantaciones de banano. Y posteriormente un impacto similar a causa de los huracanes Irma y María.

El gobierno ha asistido en varias ocasiones con líneas de crédito de tasas blandas para recuperar las pérdidas del sector¹³³. Los productores se vieron en la imposibilidad de hacer efectivo los pagos ya que fueron afectados por el ciclo de sequías posterior a las inundaciones, obligándoles a solicitar al gobierno una prórroga de los acuerdos de pagos y la reinyección de recursos¹³⁴.

Los productores de bananos en ausencia de una política pública de gestión del agua para enfrentar los periodos de inundaciones y sequías han quedado atrapados entre deudas y una pérdida de participación en los mercados externos.

La vulnerabilidad económica ha generado una relación de dependencia con respecto al Estado, lo que les resta capacidad de incidencia en las políticas de gestión de riesgo. En los grupos focales de dirigentes del sector del banano, los bananeros expresan la disyuntiva a la que se enfrentan:

“Hay una disyuntiva o lo decimos y nos enfrentamos al Estado o nos callamos y nos acusa el sector de no hacer lo que debimos hacer...” “Nos pone en una posición delicada. El Estado vino en ayuda de nosotros luego de Irma y María y vino con préstamos porque estábamos devastados y no teníamos como hacerle frente, pero sigue entredicho ante el grupo”.

El mecanismo es aprovecharse de la vulnerabilidad y solicitar declaraciones públicas positivas del mandatario. Los entrevistados manifestaron que el ministro de agricultura insistió a los productores publicar una carta en los medios agradeciendo al presidente, alegando que esto facilitaría conseguirles una cita con el mandatario¹³⁵:

133 Ver: Listín Diario. “El Bagricola no presta más de RD\$500 mil a bananeros”. En: <https://listindiario.com/economia/2008/01/22/45141/el-bagricola-no-presta-mas-de-rd-500-mil-a-bananeros>; Diario Libre. “Agricultura anuncia financiamiento bananeros”. En: <https://www.diariolibre.com/economia/agricultura-anuncia-financiamiento-bananeros-KL5739149>; Diario Libre. “Gobierno destina RD\$2,500 millones a la agricultura a Línea Noroeste”. En: <https://www.diariolibre.com/economia/gobierno-destina-rd-2-500-millones-a-la-agricultura-a-linea-noroeste-MM6086835>; Diario Libre. “Bananeros esperan desembolsos del Banco Agrícola para sembrar predios”. En: <https://www.diariolibre.com/economia/bananeros-esperan-desembolsos-del-banco-agricola-para-sembrar-predios-FX6257171>

134 Periódico Hoy. “Bananeros piden a bancos recapitalizar intereses deuda”. En: <http://hoy.com.do/bananeros-piden-a-bancos-recapitalizar-intereses-deuda/>

135 El siguiente artículo evidencia el agradecimiento público: <https://www.eldinero.com.do/64493/productores-agradecen-inversion-del-gobierno-para-comprar-excedente-de-banano/>

“... estaba solicitando al ministerio de agricultura una cita con el presidente, el ministro tuvo la genial idea de decir mira yo creo que eso sí se lo puedo conseguir fácil, pero vamos a publicar un espacio pagado donde el sector le reconozca al gobierno y al ministro de agricultura la intervención que tuvo a la comercialización, de esa forma con esa publicación yo le puedo conseguir más fácilmente la cita con el presidente, salió la publicación pero nunca llegó la cita con el presidente” [Ref. entrevista individual productor de banano]

ii) Procedimiento extraordinario: creación de comisiones especiales

En los últimos años se ha instalado en el Estado una dinámica de intervención con respecto a las políticas sociales a partir de proyectos coordinados desde comisiones adscritas a la presidencia. De esta forma se da cuerpo institucional a la cultura hiperpresidencialista que caracteriza la política dominicana.

En esta dinámica se destacan “las visitas sorpresas” del presidente, realizadas al margen de los ministerios encargados y del marco de una política pública. Las decisiones de coordinación y ejecución se apoyan en la creación de comisiones especiales.

En esta modalidad han operado las últimas grandes intervenciones realizadas por la presidencia en sectores vulnerabilizados. Así ha ocurrido con el proyecto Nuevo Boca de Cachón, Independencia y el proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental (El Riito) de La Vega. Ambos han sido coordinados y ejecutados por una comisión adscrita al Ministerio Administrativo de la Presidencia: “Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial”.

La situación de emergencia sirve de excusa para formar “comisiones especiales” que en tiempo exprés den por concluido los proyectos. La falta de transparencia de estas comisiones impidió comprobar, para los fines de este estudio, la realización de licitación y cumplimiento de los procesos de compra establecidos.

Las comisiones especiales sirven para capturar la política. La intervención se establece fuera del marco de la política de gestión de riesgo, con lo cual se facilita la discrecionalidad no solo en el uso de los fondos sino también sobre cuáles instituciones y actores involucrar.

El trabajo de estas comisiones se basa en criterios de intervención distantes de políticas de gestión de riesgo a largo plazo, en las que se puedan crear resiliencia y mitigar los efectos del cambio climático.

Funcionan al margen de las instituciones que efectivamente según el organigrama del Estado son responsables de estos temas, lo que debilita la proactividad y el liderazgo, aparte de subordinar los organismos del poder local. Tanto en las intervenciones de Boca de Cachón, La Vega, y El Rosario (Azua), la construcción fue planeada, aprobada y dirigida por organismos nacionales por encima de los Ayuntamientos. El resultado ha sido intervenciones discrecionales que no pueden sostenerse en el tiempo.

Resalta que ninguna de las intervenciones de infraestructura fue dirigida por los ministerios encargados (Ministerio de Obras Públicas, INDRHI, OISOE, etc.). La duplicidad de funciones encarece y dificulta la aplicación de políticas en el Estado dominicano a la vez que opera en la captura.

iii) Asignación discrecional de fondos

Unido a la creación de comisiones especiales se resalta la discrecionalidad en la asignación de fondos. Ya se advertía como factor que facilita la captura un marco legal que no establece el monto mínimo de fondos ni los instrumentos de financiamiento del Sistema Nacional de PMR. Los únicos fondos asignados anualmente son para “calamidades públicas” manejados a discrecionalidad del Presidente.

Sin presupuesto definido las políticas de asistencia a los desastres y gestión de riesgo quedan a voluntad del Presidente, quien determina el tipo de intervención y el uso de los fondos.

La discrecionalidad del uso de los fondos es posible por esta falta de contrapesos y la cultura presidencialista señalada entre los factores. Esta discrecionalidad se articula con la creación de comisiones especiales.

El presidente captura la política al controlar los recursos económicos. En vez de asignar en el presupuesto nacional un monto determinado a la política de gestión de riesgo, los fondos se concentran en los programas de intervención administrados desde la presidencia, donde se decide la zona y el alcance económico de la intervención.

De las entrevistas con expertos se resalta que: *“La excusa para no responder a necesidades pendientes de la comunidad es la falta de fondos de las autoridades locales, por lo que la realización de ambos proyectos habitacionales se da por intervención directa del Presidente”* [Ref. provincia de Azua].

La práctica política no toma en cuenta la prevención y mitigación de riesgos (que reduciría la magnitud de los desastres), lo que suele hacerse es identificar daños (muchas veces de fenómenos ocurridos con años de antelación) y a discrecionalidad atender a la nueva vulnerabilidad creada:

“Para todo lo que es prevención y mitigación que son las acciones que se deben hacer antes del desastre, generalmente están ausentes por un tema de limitación de fondos, etc., etc., y todo el tema político.”

En el proyecto habitacional del Rosario los comunitarios dicen que las inundaciones se resuelve reencausando el río Tábara y manteniendo la limpieza de este, pero que no se asignan los fondos correspondientes a las autoridades locales para hacer frente a esta demanda.

“Nosotros vamos y exigimos ese derecho y los que estamos aquí vamos a las reuniones con el alcalde y pedimos todos como comunidad ayuda para eso y lo que recibimos por respuesta es que no hay fondo de por medio”, expresa un comunitario [Ref. grupo focal]

De la misma forma con las inundaciones de la línea noroeste del país y la construcción de presas y muros:

“Para tratar el tema de la presa y donde quiera que el presidente va eso no es un tema, directo de los productores y de la audiencia y lo que es que no hay recursos que eso vale que se yo cuantos millones de dólares para construirlo...” [Ref. entrevistas individuales]

“El del INDRHI, ha alegado que no tiene recursos para terminar de completar una obra [muros del río] que es tan costosa y que gastaron tanto dinero y cuando ya están a punto de terminar.. se para”.

La discrecionalidad en el proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental (El Riito) de La Vega queda retratada en declaraciones del director del INDRHI:

“[...] fue necesario que el presidente Danilo Medina, en el contexto de una de sus visitas sorpresas a esa comunidad, diera las instrucciones de lugar para que se iniciaran los trabajos para la canalización del río” (Ref. Olgo Fernández declaración Diario Libre¹³⁶)

136 Diario Libre. “Canalizan el Riito con inversión RD\$333 millones”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/economia/canalizan-el-riito-con-inversin-rd333-millones-OEDL844381>

La disponibilidad de recursos económicos a las comisiones (programas) de trabajo permiten el espacio para ejecutar o coordinar políticas que deberían abordarse desde las instituciones que oficialmente son las responsables de estos temas y que a falta de recursos estas no pueden responder a las demandas.

iv) Nombramiento de cargos y tráfico de influencias

La introducción de actores es otro de los mecanismos de captura más comunes¹³⁷. Se relaciona directamente con la cooptación política y en cierta forma al clientelismo¹³⁸.

Se observó que en los grandes proyectos de intervención los criterios para designar a los encargados de la ejecución se definen en función de los vínculos políticos, sin que cuente la experiencia profesional acumulada en la administración pública¹³⁹.

Los designados garantizan entonces la modalidad asistencial y aseguran que el proyecto sirva para la promoción del presidente, quien tiene que llevarse el mérito de la intervención.

El proyecto Boca de Cachón fue dirigido por el mayor-general de las Fuerzas Armadas Rafael Emilio Luna Pichirilo, en aquel momento era director general de comunidades fronterizas de las FF.AA. Un cargo que no tiene relación con el proyecto construido. Aunque el general no estaba adscrito al INVI, institución encargada de los proyectos habitacionales, fue escogido para dirigir la obra y servir de enlace entre la comunidad y el proyecto.

Al concluir el proyecto fue nombrado director ejecutivo de la Defensa Civil y en 2017 designado director ejecutivo de la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia, parte del portafolio de proyectos que se administran desde la presidencia¹⁴⁰.

¹³⁷ Oxfam Internacional. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Op. Cit., p.65.

¹³⁸ Ídem.

¹³⁹ Ídem. Se señala la importancia de este tipo de cargos, debido a que muchas veces los técnicos no son objeto de escrutinio o veto público contrario a los ministros. Además, un criterio empleado como indicador de la calidad de la democracia es la continuidad de los altos funcionarios en los cargos.

¹⁴⁰ Ver portal de la Presidencia de la República Dominicana: <https://presidencia.gob.do/noticias/ejecutivo-juramenta-ministra-salud-publica-y-otros-funcionarios-designados>; <https://presidencia.gob.do/noticias/ejecutivo-juramenta-rafael-emilio-de-luna-pichirilo>

El proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental (El Riito) de La Vega es de especial relevancia debido al nivel de intervención e inversión, por incluir 66 obras de remodelación y adecuación. La construcción fue encargada a Luis Marte, “viceministro del ministerio administrativo de la presidencia en asuntos provinciales y municipales”, cercano al círculo del presidente¹⁴¹ y funcionario que ha adquirido extraordinaria relevancia política en la zona¹⁴², equiparable a las funciones de la Alcaldía.



La centralidad del proyecto en la figura del poder ejecutivo y la discrecionalidad de su ejecución, desmarcada de las instituciones formales del Estado, refuerzan una cultura política presidencialista en la cual, en ausencia de instituciones con capacidad para resolver, se busca la oportunidad entre actores del círculo íntimo del presidente para la solución de las demandas de la comunidad. **La buena voluntad del presidente aparece como la única salvación.**

¹⁴¹ Ver cronología de este medio digital: <http://destelao.com/perspectiva-politica/79-perspectiva-politica/9036-a-fondo-con-el-dirigente-politico-lic-luis-marte>

¹⁴² En fuentes de noticias digitales de La Vega, se extraen informaciones que permiten establecer la evolución de su carrera política a partir del proyecto el Riito: <http://lavegainforma.com/luis-marte-lo-tiene-loco/>; <http://lavegainforma.com/luis-marte-y-el-pld-en-la-vega/>



Entrada de otra parte del proyecto habitacional el Riito de la Vega.

Para la coordinación técnica del proyecto El Riito fue escogido el arquitecto Isaac Polanco, quien según registros de prensa es miembro de “Jóvenes Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores Dominicanos (JIAD)”, un grupo de profesionales del sector económico externo al Partido de la Liberación Dominicana (PLD), que impulsó¹⁴³ la candidatura reeleccionista del senador por la provincia Euclides Sánchez¹⁴⁴, del PLD, político al cual se le atribuye la iniciativa del parque lineal el Riito. El senador es presidente provincial del partido y pertenece al círculo del presidente Danilo Medina¹⁴⁵.

Resulta evidente que la inclusión de actores es parte del entramado de la acción asistencial que permite la obtención de un rédito político frente a la ciudadanía y a su vez la articulación de una red de deudores económicos.

¹⁴³ Diario Libre. “Realizan cena conferencia en apoyo al senador Euclides Sánchez”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/realizan-cena-conferencia-en-apoyo-al-senador-euclides-sanchez-IE3556956>

¹⁴⁴ Ver Diario Libre. “Movimiento político apoya candidatura a senador de Euclides Sánchez”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/movimiento-politico-apoya-candidatura-a-senador-de-euclides-sanchez-BH3229131>

¹⁴⁵ Diario Libre. “Peledistas veganos piden reelección de Danilo Medina”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/peledeistas-veganos-piden-reeleccion-danilo-medina-ID12337807>

v) Control del conocimiento: campaña mediática

De acuerdo con la perspectiva a partir de la cual los medios relatan las intervenciones del Estado ante la ocurrencia de un desastre, se crea en la opinión pública una postura más o menos crítica con respecto a estas políticas.

El imaginario sobre la gestión de riesgo, señalado como uno de los factores que facilitan la captura, se construye a partir de los marcos y las agendas mediáticas. Medios de comunicación acríticos, con información débilmente contextualizada termina beneficiando a la élite política, al legitimar sus actuaciones. Los medios moldean los discursos, orientan el debate y legitiman las decisiones de políticas públicas. Por tanto, influyen de forma significativa en el curso de estas.

Cuando se analiza la cobertura de las intervenciones del Estado, resalta el bajo nivel crítico dado a las informaciones enviadas por el gobierno, en las cuales se valida el asistencialismo y se legitima el marco discursivo de la élite política, reforzando la idea del “político salvador”. En consecuencia, los medios de comunicación son utilizados para capturar la política de gestión de riesgo.

Entre el periodo 2012-2019, en nueve medios digitales analizados se halló una cobertura del proyecto Boca de Cachón en 87 noticias, el 61% (2012 – agosto 2018) reproducen el discurso del gobierno. En los proyectos de Azua, el 54% (2013-marzo 2018), en las sequías e inundaciones de la Línea Noroeste el 30% (enero de 2008 hasta abril de 2019), y en el caso del Riito de la Vega (2014 hasta abril de 2019) el 67.5% de las noticias son favorables a las autoridades.

Las declaraciones oficiales presentan la retórica del líder salvador ante un “pueblo en peligro”, ya sea por la crecida del lago, o la vulnerabilidad económica y social de las comunidades.

Boca de Cachón se describe como “ciudad modelo” y “modelo de sostenibilidad”, relato que contradicen los hechos. El desempleo, la distancia de los centros de mayor flujo de personas, así como construcciones de viviendas sin criterio ecológico o de gestión del agua y la basura, convierte el proyecto en una oportunidad perdida para modelos de comunidad que incluyan componentes de mitigación y resiliencia.



Los conflictos entre el Estado y los comunitarios en torno a la intervención también han sido reseñados por los medios de comunicación analizados, pero estas informaciones no se utilizan para cuestionar el relato del gobierno y analizar la pertinencia de las decisiones.

La cobertura sobre los ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste refleja la ausencia de criticidad de los medios. Estos colocan sin contexto alguno las declaraciones del gobierno en las que se detalla la asistencia a los afectados.

Las medidas anunciadas son de carácter asistencial¹⁴⁶, obviando la discusión sobre un problema que persistirá y se agravará en el mediano y largo plazo. Lo que queda es una imagen de que es muy poco lo que se puede hacer desde el Estado para reducir las consecuencias de los desastres, por tanto, la intervención del gobierno se ve una “ayuda” que los afectados reciben de la buena fe del presidente.

El nivel y la cobertura¹⁴⁷ que los medios de información dan a las intervenciones analizadas los convierten en espacio de propaganda oficialista, siendo entonces un mecanismo para la captura de la política de gestión de riesgo.

¹⁴⁶ Ver Diario Libre. “Gobierno toma medidas por sequía extrema que afecta al país”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/medioambiente/gobierno-toma-medidas-por-sequia-extrema-que-afecta-al-pais-HC12324030>

¹⁴⁷ Puede encontrarse en los anexos un reporte con mayor nivel de detalle sobre la cobertura de medios de información en cada proyecto.

**TABLA 7. PROYECTOS DE INTERVENCIÓN
Y MECANISMOS EMPLEADOS**

Proyectos de intervención	Corrupción, clientelismo y cooptación	Procedimientos extraordinarios: creación de comisiones especiales	Asignación discrecional de fondos	Nombramiento de cargos y tráfico de influencias	Control del conocimiento: campaña mediática
Los Toros I y II y Villa Progreso El Rosario	x		x		x
Ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste	x		x		x
Proyecto del Nuevo Boca de Cachón		x	x	X	x
Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito de La Vega	x	x	x	X	x

6.

EFECTOS DE LA CAPTURA

Este acápite detalla los resultados de la captura de la política de gestión de riesgo en República Dominicana. Como se ha señalado, la política de gestión de riesgo se encuentra capturada por una élite política que ha puesto en marcha distintos mecanismos para crear una red de deudores, tanto políticos como económicos.

La élite ha limitado el desarrollo de un sistema de gestión de riesgo que aborde la resiliencia y la mitigación imponiendo una política de intervención residual en un marco asistencial.

Las desigualdades sociales y económicas, la carencia de bienestar, la falta de contrapesos institucionales, la cultura política presidencialista, los imaginarios sobre la gestión de riesgo y una ciudadanía sumisa al poder, son algunos de los elementos facilitadores de la captura.

La captura política tiene entre sus resultados el afianzamiento de estos elementos, que son utilizados por la élite política para consolidar su poder político y económico.

Uno de los impactos identificados es la inserción de **una idea impolítica¹⁴⁸ sobre la gestión de riesgo y el impacto de los fenómenos climáticos.**

El tipo de políticas organiza un tipo de ciudadanía que se forma unas expectativas en torno al Estado y sus intervenciones. De acuerdo con Mettler, S. y Soss, J., las políticas públicas “enmarcan significados e interpretan los orígenes de los problemas sociales”¹⁴⁹, en consecuencia encuadra el punto de partida del debate, así como el universo de beneficiarios¹⁵⁰. Las opciones de políticas “tienen la capacidad de estructurar las expectativas de un público”¹⁵¹, por tanto las políticas también ejercen el poder de configurar entre los ciudadanos criterios de evaluación¹⁵².

148 La impolítica se refiere a la “falta de aprehensión global de los problemas ligados a la organización de un mundo común”. Ver: Pierre Rosanvallon. *¿Despolitización o impolítica? La Contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007, p. 38.

149 Suzanne Mettler y Joe Soss. *The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship*. *Perspectives on Politics*, vol. 2, no.1, 2004, pp. 55-73.

150 Idem.

151 Idem.

152 Idem.

Las políticas públicas son esfuerzos por dar forma a la conducta humana de manera premeditada y calculada¹⁵³. Las acciones del Estado no tienen solamente un impacto material sino también a nivel discursivo (podría afirmarse que incluso cognitivo). Cimientan o sostienen los discursos políticos sobre la ciudadanía y sobre su relación con las instituciones. En otras palabras, las políticas públicas ayudan a formar un tipo u otro de ciudadanía a través de su efecto disciplinador en las mentes de los ciudadanos.

Como se ha señalado, la vulnerabilidad en las personas se presenta a partir del “escaso acceso a recursos, influencia, información o toma de decisiones”¹⁵⁴. Por tanto, el grado de vulnerabilidad depende de políticas públicas que garanticen el desarrollo de capacidades que les permitan “prosperar frente a los riesgos”¹⁵⁵.

Al sustituirse la política de gestión de riesgos por intervenciones de carácter asistencial se mantiene la vulnerabilidad; o en el mejor de los casos se sustituye un tipo vulnerabilidad por otra. Asimismo, el enfoque asistencial dirige el debate a los momentos de urgencia, es decir, si se manejó bien o no el momento inmediatamente posterior al desastre. Cuando la emergencia cesa, también cesan los debates y no se presta atención a la prevención y la mitigación de riesgo. Esto evita que a raíz de los desastres producto de fenómenos naturales se configuren nuevos imaginarios sobre cómo construir ciudades y ciudadanías más resilientes.

La captura impacta de forma tal que las consecuencias de los desastres ante fenómenos naturales, magnificados por la falta de políticas, no se convierten en un castigo para la clase gobernante, sino todo lo contrario.

La visión impolítica establecida en torno a la gestión de riesgo actúa como blindaje de la clase política. El imaginario sedimentado en cada intervención se plasma en que es muy poco lo que se puede hacer desde el Estado ante los efectos impenitentes de los fenómenos naturales o del cambio climático. La ciudadanía tiene escasas expectativas sobre la gestión gubernamental y las políticas públicas.

La vulnerabilidad económica y social, junto a una campaña mediática favorable a la intervención gubernamental sobre desastres, son factores claves para obtener

153 Sam Hickey. *The Government of Chronic Poverty: From the politics of exclusion to the politics of citizenship?*, Taylor and Francis, Kindle Edition, p.4.

154 Oxfam Internacional, *Ningún accidente: Resiliencia y desigualdad ante el riesgo*, Op. Cit., 17.

155 Ver definición de resiliencia en Oxfam Internacional, *Ningún accidente: Resiliencia y desigualdad ante el riesgo*, Op. Cit., 9-10.

los réditos políticos de una acción que se da desmarcada de la gestión del riesgo. Ante la situación de precariedad la ciudadanía se queda a la espera de la buena fe del Presidente.

Un segundo efecto de la captura es **el fortalecimiento de una cultura política presidencialista y la legitimación del uso discrecional de los fondos que resulta en una debilidad de las instituciones democráticas y construcción sumisa de la ciudadana con respecto al rol de los gobernantes.**

Como se ha planteado, las principales y recientes intervenciones post desastre se realizan dentro del marco de comisiones dependientes de la presidencia, en las que la inyección de recursos rebosa la capacidad de los gobiernos locales y se realizan al margen de las instituciones.

La figura del ejecutivo se hace indispensable para la solución de los problemas sociales y aparece diferenciada de las autoridades locales. Estas últimas, en ausencia de fondos para solventar las demandas de la comunidad, quedan en el imaginario de los ciudadanos como inoperantes frente a sus responsabilidades. Se da entonces una legitimidad dual en la que el Presidente queda bien a costa de la mala imagen de las autoridades locales. Como resultado se quiebra la institucionalidad local y se monopoliza el beneficio político en la figura del ejecutivo, inflando a un más su poder político y económico.

Así, por ejemplo, algunos de los entrevistados señalaron lo siguiente: *“Lo que pasa es que el diputado y esas autoridades así se benefician ellos y no hacen el trabajo” ... “No dan la ayuda a los infelices, buscan cuarto y no le dan a nadie”* (En referencia a la labor de los políticos locales del mismo partido del ejecutivo) [Ref. Grupo focal comunitarios Boca de Cachón].

Ese imaginario se fortalece cada día con mecanismos como las “visitas sorpresas” garantizan la construcción de una imagen en la cual la buena voluntad del Presidente es lo que ha permitido la ejecución de las obras. La coincidencia sobre este aspecto es unánime en los beneficiarios de los proyectos:

“Que había muchos presidentes que lo rechazaban eso porque es un proyecto de dinero, no de chele o sea hay que gastar mucho millones y el como humanitario se atrevió a enfrentar, a ese proyecto” [Ref. Grupo focal comunitarios del Riito de la Vega].

“...Aparte de que por su buena voluntad porque Leonel estaba ahí primero y no nos ayudó, pasó por el lago y nos ayudó...” [Ref. Grupo focal comunitarios Boca de Cachón]

La sumisión de la ciudadanía ante la “buena fe” y “voluntad” del mandatario se expresa a pesar de la existencia de inconformidades sobre los proyectos:

“Si hay que agradecer las cosas, hay que agradecer a Danilo por el nuevo Boca de Cachón, pero hay más cosas que no había en boca de cachón viejo, un liceo, el centro comunal, esas cosas, pero en boca de cachón viejo yo me sentía más a gusto, había más espacio...”
[Ref. Grupo focal comunitarios Boca de Cachón].

La intervención asistencial y residual opera con la ya mencionada cultura política en la que la ciudadanía espera muy poco de parte de los políticos y este aspecto resulta clave para la obtención del rédito político y sostener la cultura presidencialista.

Los efectos en la narrativa de la gestión de riesgo ocurren en dos sentidos: por un lado las intervenciones post desastre sostienen el imaginario de lo poco que se puede hacer para disminuir los niveles de desastres y, por otro lado, la ciudadanía queda al amparo de la buena voluntad del Ejecutivo.

Se trata del posicionamiento de un discurso hegemónico sobre el rol del Estado y la gestión de riesgo. La protección social del Estado para fines de desastres no se configura en el imaginario de la ciudadanía.

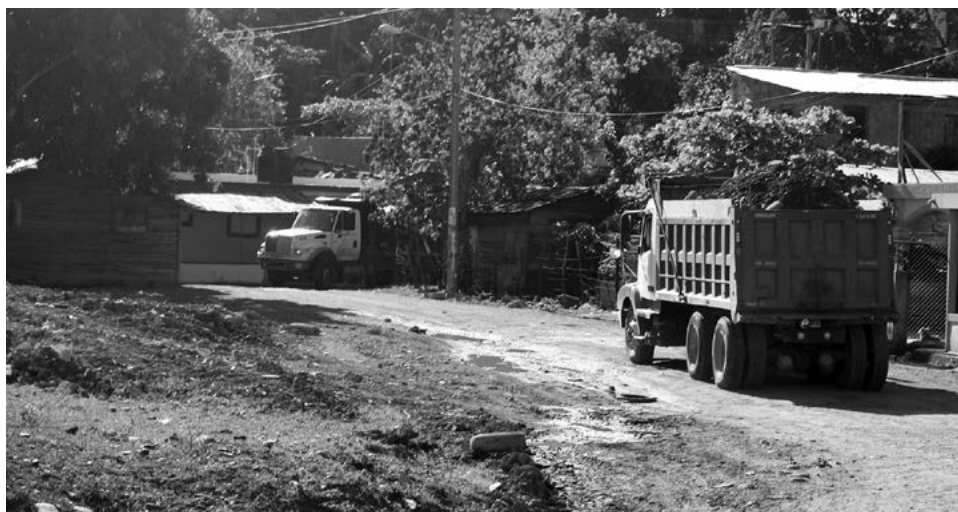
La lógica discrecional a partir de mecanismos clientelares y nombramientos de cargos para seleccionar los beneficiarios y responsables de los proyectos, trae la ampliación de las desigualdades económicas y sociales, al establecer una clase de individuos “afortunados” y otras de “los excluidos” de la política de intervención.

Un tercer efecto de la captura es que, en ausencia de una eficaz política de gestión de riesgo e intervenciones al margen de las instituciones, se potencian los niveles de desigualdad. Se observa en todos los proyectos explorados que **la política de intervención del gobierno perpetúa el riesgo o lo sustituye por otro. En consecuencia, los niveles de vulnerabilidad social y económica se mantienen.**

En el caso del Riito de la Vega, el Estado dominicano utiliza la misma práctica del sector privado, denunciada por los comunitarios, extraer materiales del río Camú para la construcción del proyecto.



Estado del río Camú, en la provincia de La Vega.



Camiones extrayendo arena del Río Camú.

Con cualquier fenómeno hidrometeorológico el río Camú se desborda y provoca las inundaciones de viviendas. Resulta ilógico pensar que un proyecto de intervención que se realiza a causa de las inundaciones del río se realice al amparo de la degradación del mismo río.

Visitas in situ y denuncias de los comunitarios muestran que el proyecto solo alcanza a las viviendas que sirven de fachada a la entrada de la zona del Riito y excluye gran cantidad de familias con equivalente nivel de vulnerabilidad.



Entorno frente al proyecto habitación el Riito de La Vega.



Entorno del Proyecto habitacional el Riito, La Vega, junto a la cañada del Riito.

La mayor parte de las viviendas se ha construido en la ribera del río Camú. El nuevo proyecto habitacional del Riito para reubicar a las familias establecidas en zonas de riesgo, quedó bajo aguas debido a las intensas lluvias en abril del año 2018¹⁵⁶ que provocaron la crecida del río.

156 Ver: Diario Libre. "Cientos de viviendas resultaron inundadas tras crecida del río Camú", recuperado de: <https://www.dia-riolibre.com/actualidad/cientos-de-viviendas-resultaron-inundadas-tras-crecida-del-rio-camu-FD9566788>; Listín Diario. "En 400 viviendas inundadas seguían sacando agua y lodo". Recuperado de: <https://listindiario.com/la-republica/2018/04/07/509547/en-400-viviendas-inundadas-seguian-sacando-agua-y-lodo>

El proyecto deja intacta o peor la vulnerabilidad social y económica de los ciudadanos, la intervención residual tiene bajo impacto en la mitigación y la creación de resiliencia.

En Boca de Cachón, Independencia, las familias reubicadas presentaron problemas con el acceso al agua que posteriormente, según reconocen los comunitarios, fue solucionado. Ahora las oportunidades para los/as jóvenes es un gran límite. Las familias han sido reubicadas en una zona sin acceso cercano a medios de vida. A pesar de que el proyecto cuenta con gran parte de los servicios públicos, así como comedores económicos, los jóvenes admiten tener muy pocas oportunidades tanto para fuentes de empleo o actividades de producción como para ampliar el número de familias por la limitación del acceso a los terrenos.

En el caso tanto de la comunidad del Rosario en Azua como de las sequías e inundaciones de la Línea Noroeste las intervenciones no han ido en línea con disminuir los factores de riesgo. En la zona del Rosario la demanda inicial de los comunitarios es el mantenimiento y rencauce del río Tábara:

“... si canalizan el río y cogiera su viejo cauce estaríamos felices, si al drenaje se le diera mantenimiento, que hace tiempo no se le da. Y necesidad de aceras y contenes van a tener 8 años” [Ref. entrevista individual a dirigente político de Punta de Garza, el Rosario, Azua.]

Aún quedan familias en zonas de riesgo y la causa principal de las inundaciones no se ha solucionado. La vulnerabilidad para muchas familias crece.

En la Línea Noroeste la solución está en una política de gestión eficiente del agua, así como la construcción de pequeñas presas que sirvan de repositorio en ciclos de intensas lluvias¹⁵⁷. Un reclamo que lleva años en la voz de los productores de la zona.

Con relación a lo primero, grupos ecologistas, legisladores y sectores productivos tienen más de dos décadas intentando que se apruebe una ley de gestión de agua. En el Congreso han perimido tres proyectos de ley sobre el tema¹⁵⁸. La lentitud de la creación de un marco jurídico que regule el uso del agua algunos la atribuyen a la falta de consenso entre las instituciones públicas responsables debido al fuerte

¹⁵⁷ Diario Libre. “En la Línea Noroeste piden la construcción de dos presas”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/en-la-linea-noroeste-piden-la-construccion-de-dos-presas-HB833328>

¹⁵⁸ El Dinero. “Dos décadas gargareando un proyecto de ley del agua”, recuperado de: <https://www.eldinero.com.do/74783/dos-decadas-gargareando-un-proyecto-de-ley-de-agua/>

interés económico que hay detrás y la posibilidad de su privatización¹⁵⁹. Valdría para futuras investigaciones explorar una posible captura de la política de gestión integral del agua.

En lo segundo, la necesidad de desagüe del embalse de Tavera en épocas de intensas lluvias provoca altos niveles de inundaciones. Tal como lo ocurrido con las tormentas Noel y Olga, en el que el INDRHI se vio en la obligación de desaguar la presa, con las consecuencias de la pérdida de vidas humanas y animales y el impacto negativo sobre la producción local.

Contar con diversos repositorios de agua serviría para evitar las inundaciones por sobrecarga de la presa y aprovechar los ciclos de intensas lluvias para tener disponibilidad de agua en las temporadas de sequías.

Como ya se ha dicho, las políticas de intervención del gobierno son de carácter residual y paliativo, lo que deja intacto el nivel de riesgo. La vulnerabilidad de las familias y de los productores se perpetúa y se desaprovecha la oportunidad de disminuir los niveles de desigualdad, a partir de la adecuación a condiciones de vida confortables, autónomas y seguras¹⁶⁰.

Un cuarto efecto colateral es **el impacto de la captura sobre la vida de las mujeres**. Si bien es cierto que estudios¹⁶¹ en los que se analizan los niveles de vulnerabilidad entre mujeres y hombres, como el Índice de Vulnerabilidad a los choques climáticos (IVACC), indica que los hogares en los que la jefatura es mujer son menos vulnerables frente a los hogares con jefatura masculina¹⁶², la responsabilidad de las tareas del hogar en tiempo de desastres recae sobre las mujeres.

Según datos del PNUD las mujeres y niños(as) registran una propensión 14 veces mayor a la de los hombres de morir durante el paso de un fenómeno¹⁶³. Las inequidades y discriminación existentes en situación de “normalidad” tienden

¹⁵⁹ Ver Diario Libre. “La mala gestión del agua agrava el impacto de la sequía en el Caribe”, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/medioambiente/la-mala-gestion-del-agua-agrava-el-impacto-de-la-sequia-en-el-caribe-CE12613526>

¹⁶⁰ Oxfam identifica esto como uno de los 7 ámbitos que afectan la desigualdad.

¹⁶¹ Puede verse también el estudio realizado por UNFPA en torno a los datos del CENSO 2010, Hogares dirigidos por mujeres... ¿mejor calidad de vida?, en: <https://dominicanrepublic.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/JefaturaHogar-Femenina-Interior-.pdf>

¹⁶² Ver PNUD/ONU Medio Ambiente. *Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos: Lecciones aprendidas y sistematización del proceso de diseño y aplicación del IVACC en República Dominicana*, PNUD/ONU Medio Ambiente, Ciudad de Panamá, 2018, en: https://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/medioambiente/publicaciones/pnud_do_IVACC%20RD.pdf

¹⁶³ PNUD. “Género y recuperación ante desastres”, recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2017/genero-y-recuperacion-ante-desastres.html>

a persistir o aumentar en momentos de “crisis”. En momentos de emergencia las mujeres están expuestas a otros tipos de riesgos como la violencia de género en sus diversas manifestaciones: violencia sexual, acoso, abuso sexual o feminicidio.

Un estudio cualitativo de Casares García, R.¹⁶⁴ sobre mujeres y niñas en contexto de desastres en Rep. Dom., detalla cómo estas ocupan el rol del cuidado de las viviendas y los(as) niños(as) para prepararse ante el paso de los fenómenos naturales. Según el estudio “el trabajo de las mujeres en contexto de desastre es una extensión del trabajo doméstico o de cuidados en el hogar (alimentación, salud, higiene, etc.), estas labores son de suma importancia para la comunidad”¹⁶⁵. Las mujeres “suplen los vacíos de protección del Estado y contribuyen a la recuperación de las comunidades”¹⁶⁶.

Como se ha señalado la magnitud de los desastres dependerá de las capacidades y acceso a recursos de las comunidades y personas. En República Dominicana las mujeres parten de condiciones sociales y económicas distintas a las de sus pares, el país ocupa el cuarto lugar en la región de América Latina y el Caribe con mayor desigualdad de género¹⁶⁷. Las mujeres son entre 4.8 y 5.9 puntos porcentuales más pobres que los hombres¹⁶⁸. Por tanto, la recuperación post desastre y la preparación resulta ser una carga mucho mayor para estas. La permanencia de nivel de riesgo a partir de la captura de la política de gestión profundiza los niveles de vulnerabilidad de las mujeres.

En síntesis, los efectos de la captura se observan en la construcción de una narrativa sobre la gestión del riesgo en la que el Estado tiene muy poca capacidad de incidir sobre los niveles del desastre. Al mismo tiempo a la ciudadanía solo le queda la buena voluntad del ejecutivo para asistir en situaciones de post desastre.

En este marco quedan normalizadas las intervenciones públicas de carácter paliativo y residual, con las que se mantienen los niveles de vulnerabilidad y la desigualdad económica y social.

164 Raquel Casares García. *Mujeres y niñas en Contexto de Desastres. Tres Estudios de Caso sobre Vulnerabilidad y Capacidades en la República Dominicana*, Plan Internacional/OXFAM Internacional, Santo Domingo, 2013, recuperado de: <http://dipecholac.net/docs/files/caribe/mujeres-y-ninas-contexto-desastres-16.pdf>

165 Raquel Casares García. *Op. Cit.*, p. 53.

166 Ídem.

167 MEPYD. *37 líneas de acción para la igualdad de género, Hacia dónde vamos*, año 3, no. 7, 2019, recuperado de: <http://economia.gob.do/wp-content/uploads/2019/05/REVISTA-7-Completa-13-05-19-comprimido.pdf>

168 Ver OPD-FUNGLODE. *Panorama evolutivo de la situación de la mujer dominicana al año 2018*, OPD-FUNGLODE, Santo Domingo, 2018, p. 52, recuperado de: https://issuu.com/opd-funglode/docs/panorama_mujer_2018

7.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este trabajo de investigación se estableció como objetivo principal realizar un análisis exploratorio sobre la política de gestión de riesgo en la República Dominicana empleando la metodología de análisis de captura política desarrollada por Oxfam.

Para describir y analizar las políticas de intervención post desastre y de gestión de riesgo, se seleccionaron cuatro intervenciones realizadas por el Estado entre el periodo 2007-2017. Para el análisis fueron utilizadas las técnicas de revisión documental de informes, bases de datos oficiales, noticias y entrevistas semiestructuradas con especialistas y grupos focales residentes en torno a los proyectos.

En la actualidad en la República Dominicana no existe un fuerte sistema de gestión de riesgo en la que se aborde la resiliencia, de forma tal que se reduzcan la magnitud de los daños y la vulnerabilidad de los afectados. Este enfoque, implicaría reconocer que las desigualdades exacerban los daños sufridos por los más vulnerables.

En el marco regulatorio de la gestión de riesgo no se establecen claramente las funciones o líneas de trabajo de las instituciones involucradas, ni se asientan las responsabilidades de prevención (mitigación y resiliencia) de organismos con capacidad técnica, lo que se une a la nula financiación del sistema.

Los hallazgos indican una captura de la política pública de gestión de riesgo por parte de una élite política que, aprovechando el control de los recursos institucionales y simbólicos, ejerce una influencia abusiva, dándole un carácter residual y asistencial a la intervención del Estado para obtener un rédito político y una red de deudores.

Los factores que inciden en esta captura son: un contexto social y económico de desigualdad y vulnerabilidad, una cultura política presidencialista junto a una actitud ciudadana de sumisión a la autoridad, un marco regulatorio inoperante, un escaso nivel de debate sobre políticas idóneas para contrarrestar los efectos del cambio climático y débiles instituciones de contrapeso.

Estos factores facilitan los mecanismos de la captura que se implementan particularmente desde el Poder Ejecutivo. Entre los mecanismos para capturar la política de gestión se encuentran:

- i) la corrupción, el clientelismo y la cooptación con los cuales se establece una red de deudores económicos y políticos.
- ii) la creación de comisiones especiales con total autonomía para la definición de las intervenciones, al margen de las instituciones del Estado.
- iii) el nombramiento de cargos y tráfico de influencias para enmarcar la política en el ámbito asistencial.
- iv) campañas mediáticas a partir de las cuales se configura una idea de la gestión del riesgo que permite la legitimación de la intervención residual y asistencial.
- iv) y, la asignación discrecional de los recursos económicos, con lo cual el Presidente determina el nivel y el alcance de las intervenciones.

La captura debilita las instituciones democráticas al reforzar una idea impolítica sobre la gestión de riesgo y el impacto de los fenómenos naturales. Los desastres no se vinculan con la ausencia de políticas públicas, de esta forma se abre la oportunidad para legitimar las intervenciones a discrecionalidad del ejecutivo.

La modalidad asistencial y residual de las intervenciones estatales perpetúan el riesgo o lo sustituyen por otro, manteniéndose así los niveles de vulnerabilidad social y económica. Esta vulnerabilidad tiene un impacto colateral en la vida de las mujeres y tiene que ver con una mayor exposición al riesgo al momento del paso de un fenómeno natural, debido a su menor acceso a recursos económicos y sociales.

La discrecionalidad de las intervenciones post desastre permite la creación de una red de aliados, amigos, empleados y familiares que trabajan en función de los proyectos de intervención generando en las comunidades grupos de población con un mayor acceso a los recursos de poder.

Es importante señalar que, debido al escaso nivel de transparencia institucional, no se pudo acceder a informaciones más detalladas relacionadas con las empresas, ingenieros contratistas, presupuestos y los procesos de adjudicación de las obras. De ahí que en este trabajo se pueda obviar otros elementos que operen en la dinámica de la captura.

Existe la necesidad de nuevas investigaciones sobre los imaginarios de la población dominicana en torno al riesgo y las políticas sobre cambio climático.

Para avanzar hacia un sistema de gestión de riesgo dinámico y romper el círculo vicioso de la captura, se requiere fortalecer en la ciudadanía una idea de riesgo relacionada con los niveles de pobreza y desigualdad.

El poco debate en los medios de información, un sistema de justicia sin independencia, partidos políticos con baja influencia en el curso de las políticas públicas y un contexto de vulnerabilidad económica y social, son elementos que describen la baja calidad democrática del Estado dominicano. En ese sentido, se plantea que la captura de la política de gestión de riesgo es el reflejo de una captura mucho más amplia y profunda del Estado en su conjunto.

Una política de gestión de riesgo a la altura de las consecuencias del cambio climático pasa por un debate democrático transversal a la sociedad dominicana contemporánea que ponga en el centro la prevención, la mitigación y la resiliencia. Esto sería imposible sin una voluntad política colectiva que apueste por la redefinición del marco institucional y la autonomía presupuestaria.

FIGURA 5. FACTORES, MECANISMOS Y EFECTOS DE LA CAPTURA

FACTORES	Contexto económico y social de altos niveles de precariedad y vulnerabilidad para las familias dominicanas.	Captura política presidencialista, paternalista y providencial, con una constitución ciudadana a partir de la sumisión al orden institucional.	Marco regulatorio que denota una política preponderantemente volcada hacia la atención a la emergencia y con nulo financiamiento.	Contrapoder y transparencia gubernamental: precario funcionamiento del sistema de justicia dominicano como garante de las leyes, baja influencia de los partidos de oposición en el curso de las políticas públicas y falta de pluralidad y criticidad de la prensa.	Imaginarios sobre cambio climático y gestión de riesgo: poca claridad y discusión en el espacio público y sus actores sobre a quién corresponde la responsabilidad, qué políticas son adecuadas para amortiguar las consecuencias del paso de un fenómeno natural y si existen efectos diferenciados entre la población.
MECANISMOS	Corrupción, clientelismo y cooptación, donde se crea una relación de cliente-patrón entre el político y los beneficiarios del proyecto (y hasta ingeridos u otros actores involucrados), garantizando en el momento electoral una red de deudores, tanto político como económico, que le permitan inflar su poder político.	Procedimientos extraordinarios: creación de comisiones especiales; dinámica de intervención con respecto a las políticas sociales a partir de proyectos coordinados desde comisiones adscritas a la presidencia.	Asignación discrecional de fondos por parte del Poder Ejecutivo, estableciendo intervenciones en un carácter asistencial, en el cual determina el uso de los fondos públicos según su conveniencia política y económica.	Nombramiento de cargos y tráfico de influencias; en los grandes proyectos de intervención los criterios para designar a los actores responsables de la ejecución son en función de los vínculos políticos del proyecto presidencial.	Control de generación de conocimiento: campaña mediática; bajo nivel de criticismo sobre las informaciones enviadas por el gobierno en los cuales se validan la práctica asistencial y por consiguiente los medios legitiman el marco discursivo de las élites políticas, reforzando la idea del "político salvador".
EFECTOS	Idea impolítica sobre la gestión de riesgo y el impacto de los fenómenos naturales.	Fortalecimiento de una cultura política presidencialista, configurando una visión sumisa de la ciudadanía con respecto al rol de los gobernantes.	La política de intervención empleada tiene como resultado la perpetuación o sustitución de un riesgo por otro, manteniéndose los niveles de vulnerabilidad social y económica.	El impacto sobre la vida de las mujeres, en el mantenimiento de sus niveles de vulnerabilidad.	

8.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIARIO LIBRE (6 abril 2018). Cientos de viviendas resultaron inundadas tras crecida del río Camú. *Diario Libre*. En: <https://www.diariolibre.com/actualidad/cientos-de-viviendas-resultaron-inundadas-tras-crecida-del-rio-camu-FD9566788>

LISTÍN DIARIO (7 abril 2018). En 400 viviendas inundadas seguían sacando agua y lodo. *Listín Diario*. En: <https://listindiario.com/la-republica/2018/04/07/509547/en-400-viviendas-inundadas-seguian-sacando-agua-y-lodo>

ROSANVALLON, PIERRE. *La Contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Ediciones Manantial S.R.L., Buenos Aires, 2007.

ACEMOGLU, DARON & ROBINSON, JAMES A. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Publishing Group, 2012.

ACENTO DIARIO (10 junio 2011). El poderoso Comité Político del PLD es una cúpula de millonarios. *Acento Diario*. En: <https://acento.com.do/2011/politica/3779-el-poderoso-comite-politico-del-pld-es-una-cupula-de-millonarios/>

ACENTO DIARIO (4 junio 2018). Más de 60 diputados y exdiputados aún no presentan Declaración Jurada de Patrimonio, *Acento Diario*, recuperado de: <https://acento.com.do/2018/politica/8572064-mas-60-diputados-exdiputados-aun-no-presentan-declaracion-jurada-patrimonio/>

ACENTO DIARIO (5 agosto 2016). CNDH-RD exige ordenar suspensión entrega viviendas en Los Toros en Azua, *Acento Diario*, recuperado de: <https://acento.com.do/2016/actualidad/8370485-cndh-rd-exige-ordenar-suspension-entrega-viviendas-los-toros-azua/>

BANCO MUNDIAL. Aprovechar la experiencia de Asia en la administración del riesgo de desastres en tiempos de perturbaciones, recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/10/11/tapping-asia-experience-to-manage-disaster-risks>

CAÑETE ALONSO, ROSA. *Democracias capturadas: gobiernos de unos pocos*, Oxfam Internacional, Oxford, 2018.

CASARES GARCÍA, RAQUEL. *Mujeres y niñas en Contexto de Desastres. Tres Estudios de Caso sobre Vulnerabilidad y Capacidades en la República Dominicana*, Plan Internacional/Oxfam, Santo Domingo, 2013, recuperado de: <http://dipecholac.net/docs/files/caribe/mujeres-y-ninas-contexto-desastres-16.pdf>

CDN (13 julio 2016). Presidente Medina inaugura complejo habitacional en Azua, CDN, en: <https://cdn.com.do/2016/07/13/presidente-medina-inaugura-complejo-habitacional-en-azua/>

CDN (17 junio 2016). Presidente Medina inaugura seis obras en Azua, CDN, recuperado de: <https://www.cdn.com.do/2015/06/17/presidente-medina-inaugura-seis-obras-en-azua/>

CEARA-HATTON, MIGUEL. *El fracaso de un modelo: crecimiento sin bienestar en perspectiva del desarrollo humano en la República Dominicana (1990-2017)*, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santo Domingo, 2019, recuperado de: https://www.academia.edu/38436269/El_fracaso_de_un_modelo_crecimiento_sin_bienestar_en_perspectiva_del_desarrollo_humano_en_la_República_Dominicana_1990-2017_

CEPAL Y SECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Evolución del impacto de la tormenta Noel en la República Dominicana*, CEPAL, 2008, recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/25862-evolucion-impacto-la-tormenta-noel-republica-dominicana>

CEPAL. *Panorama Social de América Latina, 2018*, CEPAL, Santiago, 2019, recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/1/S1900051_es.pdf

COMISIÓN NACIONAL DE EMERGENCIA. *Plan Nacional de Gestión Integral del riesgo de desastres*, Santo Domingo 2011, recuperado de: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/dom146528.pdf>

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos, recuperado de: <http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/CaribbeanLegislationProject/Disaster%26StateEmergency/DomRepublic/Ley%20147%2002.pdf>

CONSEJO NACIONAL PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y PNUD. *Plan nacional de adaptación para el cambio climático en la República Dominicana 2015-2030*, Santo Domingo, 2016.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2017*, Corporación Latinobarómetro, Buenos Aires, 2018, recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

DEFENSA CIVIL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. *Fortalecimiento en Gestión de Riesgo a Desastres en el Municipio de Santo Domingo Este*, 2017, recuperado de: http://defensacivil.gob.do/transparencia/images/docs/proyectos_y_programas/StoDgoEste/Cronograma-del-Proyecto-Fortalecimiento-en-gestion-de-riesgos-de-desastres-en-el-municipio-Santo-Domingo-Este.pdf

DIARIO LIBRE (16 diciembre 2016). Agricultura anuncia financiamiento bananeros, *Diario Libre*, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/economia/agricultura-anuncia-financiamiento-bananeros-KL5739149>

DIARIO LIBRE (17 marzo 2019). Peledeístas veganos piden reelección de Danilo Medina, *Diario Libre*, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/peledeistas-veganos-piden-reeleccion-danilo-medina-ID12337807>

DIARIO LIBRE (18 junio 2015). Danilo Medina entrega siete obras a la provincia Azua, *Diario Libre*, en: <https://www.diariolibre.com/actualidad/danilo-medina-entrega-siete-obras-a-la-provincia-azua-DCDL1200461>

DIARIO LIBRE (2 marzo 2017). Bananeros esperan desembolsos del Banco Agrícola para sembrar predios, *Diario Libre*, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/economia/bananeros-esperan-desembolsos-del-banco-agricola-para-sembrar-predios-FX6257171>

DIARIO LIBRE (20 octubre 2014). Canalizan el Riito con inversión RD\$333 millones, *Diario Libre*, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/economia/canalizan-el-riito-con-inversin-rd333-millones-OEDL844381>

DIARIO LIBRE (24 abril 2016). Movimiento político apoya candidatura a senador de Euclides Sánchez, *Diario Libre*, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/movimiento-politico-apoya-candidatura-a-senador-de-euclides-sanchez-BH3229131>

DIARIO LIBRE (24 marzo 2019). Realizan marcha en La Vega por el rescate del río Camú, *Diario Libre*, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/medioambiente/realizan-marcha-en-la-vega-por-el-rescate-del-rio-camu-NH12403691>

DIARIO LIBRE (26 enero 2017). Gobierno destina RD\$2,500 millones a la agricultura a Línea Noroeste, *Diario Libre*, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/economia/gobierno-destina-rd-2-500-millones-a-la-agricultura-a-linea-noroeste-MM6086835>

DIARIO LIBRE (28 febrero 2006). RD ha perdido con privatización, *Diario Libre*, en: <https://www.diariolibre.com/actualidad/rd-ha-perdido-con-privatizacin-ACDL89389>

DIARIO LIBRE (3 mayo 2016). Realizan cena conferencia en apoyo al senador Euclides Sánchez, *Diario Libre*, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/realizan-cena-conferencia-en-apoyo-al-senador-euclides-sanchez-IE3556956>

DIARIO LIBRE (8 marzo 2018). El Constitucional protegió derecho a vivienda a damnificados de Azua, *Diario Libre*, recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/justicia/el-constitucional-protegio-derecho-a-vivienda-a-damnificados-de-azua-JC9361391>

DIGEPRES. *Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público 423-06*, recuperado de: <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2013/07/Ley-Num-423-06-de-2006.pdf>

ECKSTEIN, DAVID, HUTFILS, MARIE-LENA & WINGES, MAIK. *Global Climate Risk Index 2019*, Germanwatch, Bonn, 2018, recuperado de: https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf

EL CARIBE (16 febrero 2019). El río Camú disminuye caudal por extracción, *El Caribe*, recuperado de: <https://www.elcaribe.com.do/2019/02/16/panorama/region-norte/el-rio-camu-disminuye-caudal-por-extraccion/>

EL DÍA (17 marzo 2017). Más de 4 mil funcionarios aún no han presentado declaración jurada de bienes, *El Día*, recuperado de: <https://eldia.com.do/mas-de-4-mil-funcionarios-aun-no-han-presentado-declaracion-jurada-de-bienes/>

EL DINERO (21 junio 2018). Embajadora de Canadá se interesa por impacto social del proyecto El Riito, *El Dinero*, recuperado de: <https://www.eldinero.com.do/62083/embajadora-de-canada-se-interesa-por-impacto-social-del-proyecto-el-riito/>

EL NACIONAL (13 junio 2016). Presidente Medina inaugura complejo habitacional Los Toros I y II en Azua, *El Nacional*, recuperado de: <https://elnacional.com.do/presidente-medina-inaugura-complejo-habitacional-los-toros-i-y-ii-en-azua/>

EL NACIONAL (23 abril 2014). Danilo inaugura 560 viviendas Boca de Cachón, *El Nacional*, recuperado de: <https://elnacional.com.do/danilo-inaugura-560-viviendas-boca-de-cachon/>

ESPINAL, ROSARIO & MORGAN, JANA. *Cultura política de la democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*, Universidad Vanderbilt, Santo Domingo, 2017, recuperado de: https://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/AB2016-17_Dominican_Republic_Country_Report_W_12.11.17.pdf

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. *Diagnóstico sobre la situación de la República Dominicana en cuanto a la reducción de riesgos a desastres*, EIRD, Santo Domingo, 2010.

GRUPO BANCO MUNDIAL. *Gestión Financiera y Aseguramiento del Riesgo de Desastres en República Dominicana*, Banco Mundial, Washington DC, 2015.

HICKEY, SAM. *The Government of Chronic Poverty: From the politics of exclusion to the politics of citizenship?*, Taylor and Francis, Kindle Edition.

JIMÉNEZ POLANCO, JACQUELINE. *Corrupción y cartelización de la política en la República Dominicana*, Editorial Académica Española, Berlín, 2017.

JOVINE, RAFAEL & ARENAS, CARLOS. *La deuda eterna de República Dominicana con la prevención de desastres: Apuntes de política fiscal en la reducción de riesgo de desastres en el presupuesto 2018*, Oxfam Internacional, Santo Domingo, 2018.

LA INFORMACIÓN (25 marzo 2019). Mesa Diálogo llama gobierno preservar medio ambiente, *La Información*, recuperado de: <http://www.lainformacion.com.do/noticias/nacion/126835/mesa-dialogo-llama-gobierno-preservar-medio-ambiente>

LISTÍN DIARIO (22 enero 2008). El Bagrícola no presta más de RD\$500 mil a bananeros, *Listín Diario*, recuperado de: <https://listindiario.com/economia/2008/01/22/45141/el-bagricola-no-presta-mas-de-rd-500-mil-a-bananeros>

LISTÍN DIARIO (3 mayo 2018). La experiencia de Cuba en la gestión de riesgos de desastre, *Listín Diario*, recuperado de: <https://listindiario.com/la-vida/2018/05/03/513195/la-experiencia-de-cuba-en-la-gestion-de-riesgos-de-desastre>.

LOZANO, WILFREDO. *La política del poder*, Santo Domingo, 2018.

LOZANO, WILFREDO. *La razón democrática: Cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana*, Unibe, Santo Domingo, 2013.

MEPYD. 37 líneas de acción para la igualdad de género, *Hacia dónde vamos*, año 3, no. 7, 2019, recuperado de: <http://economia.gob.do/wp-content/uploads/2019/05/REVISTA-7-Completa-13-05-19-comprimido.pdf>

MEPYD. *Contexto actual del agua en la República Dominicana*, MEPYD, Santo Domingo, 2018.

MEPYD. *Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo*, MEPYD, Santo Domingo, 2012.

METTLER, SUZANNE & SOSS, JOE. The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship. *Perspectives on Politics*, vol. 2, no.1, 2004, pp. 55-73.

MONESTIER, FELIPE, PIÑEIRO, RAFAEL & ROSENBLATT, FERNANDO. *Formas de Captura de la Democracia en América Latina*, FES Sindical, 2019, recuperado de: https://www.fes-sindical.org/fileadmin/user_upload/BORRADOR_nuso_captura.pdf.

MUÑIZ, A., MELGEN, L., MOREL, C. & BALBUENA, A. *Imaginar el futuro: Ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana*. Instituto de Investigación Social para el Desarrollo, Santiago, 2017.

OPD-FUNGLODE. *Panorama evolutivo de la situación de la mujer dominicana al año 2018*, OPD-FUNGLODE, Santo Domingo, 2018, p. 52, recuperado de: https://issuu.com/opd-funglode/docs/panorama_mujer_2018.

Oxfam INTERMON, *Ningún accidente: Resiliencia y desigualdad ante el riesgo*, Oxfam Internacional, Oxford, 2013, recuperado de: https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/INFORME_Oxfam_172_resiliencia_desigualdad_riesgo_mayo_2013.pdf

Oxfam INTERNACIONAL. *Con la seca al cuello*, Oxfam Internacional, Santo Domingo, 2016, recuperado de: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/informe-hea-oxfam-5.pdf

Oxfam INTERMON. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Oxfam Intermon, Oxford, 2018.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA. *Veinte años de impunidad: Investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana 1983-2003*, Participación Ciudadana, Santo Domingo, 2004, recuperado de: https://issuu.com/pciudadana/docs/20_años_de_impunidad

PERIÓDICO HOY (4 marzo 2019). Bananeros piden a bancos recapitalizar intereses deuda, *Periódico Hoy*, recuperado de: <http://hoy.com.do/bananeros-piden-a-bancos-recapitalizar-intereses-deuda/>

PNUD. “Género y recuperación ante desastres”, recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2017/genero-y-recuperacion-ante-desastres.html>

PNUD. *Informe sobre calidad democrática en la República Dominicana: Universalizando derechos para la ciudadanía formal y sustantiva del siglo XXI en América Latina y el Caribe*, PNUD, Santo Domingo, 2019, p. 62.

PNUD/ONU MEDIO AMBIENTE. Índice de Vulnerabilidad ante Choques Climáticos: Lecciones aprendidas y sistematización del proceso de diseño y aplicación del IVACC en República Dominicana, PNUD/ONU Medio Ambiente, Ciudad de Panamá, 2018.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. *Decreto 275-13 que aprueba el Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en la República Dominicana*, recuperado de: <https://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=35861>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. *Decreto No. 874-09 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la ley 147-02, sobre Gestión de Riesgos*, recuperado de: <https://www.ifrc.org/docs/idrl/910ES.pdf>

PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO DOMINICANO. *Seguimiento a la Ley de Declaración Jurada de Patrimonio*, PUCMM, Santo Domingo, 2016, recuperado de: <https://docplayer.es/46368512-Laboratorio-p-jose-antonio-esquivel-s-j-seguimiento-a-la-ley-de-declaracion-jurada-de-patrimonio.html>

ROSANVALLON, PIERRE. ¿Despolitización o impolítica?. *La Contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007.

7DÍAS (18 enero 2016). Residentes de Punta de Garza, Azua, reclaman viviendas frente al INVI, *7 días*, recuperado de: http://www.7dias.com.do/portada/2016/01/18/i203734_residentes-punta-garza-azua-reclaman-viviendas-frente-invi.html

TORRES, JENNY, JOVINE, RAFAEL, RODRÍGUEZ, JAIME & PUJOLS, BARTOLOMÉ. *Las marcas de la política habitacional: vivienda, derechos humanos y fiscalidad en República Dominicana (2000-2016)*, Ciudad Alternativa, Santo Domingo, 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. UN Climate Change Annual Report 2017, UNFCCC, Bonn, 2018.

VALENZUELA, ESTEBAN & YÉVENES, PAOLO. Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas, *Polis*, 40, 2015, recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/10834>

9.

ANEXOS

ANEXO 1.

MATRIZ PROYECTOS DE INTERVENCIÓN POSTDESASTRE ANALIZADOS

El siguiente anexo detalla los hallazgos de la revisión documental realizada para los proyectos empleados para este estudio.

En general se caracteriza ausencia de datos y en otros casos dispersión de la información.

Proyectos habitacionales de Los Toros y de El Rosario, Azua

- **Fenómeno:** Inundaciones con las crecidas del río Tábara, luego de las tormentas Noel y Olga del 2007 (Villa Progreso El Rosario, sector Punta de Garza, distrito municipal El Rosario), inundaciones con las crecidas de los ríos Jura y Vía, tormenta Isaac y huracán Sandy del 2012 (Los Toros I y II, Las Yayitas).
- **Respuesta del gobierno** Proyecto habitacional Villa Progreso El Rosario: 48 viviendas. Proyecto habitacional Los Toros I y II: 102 viviendas.
- **Ejecución del proyecto:**
 - » **Inicio:** 2013 (Villa Progreso El Rosario); 2015 (Los Toros)
 - » **Terminación:** Junio 2015 (Villa Progreso El Rosario), julio 2016 (Los Toros)
 - » **Instituciones/actores claves identificados:** Presidente Danilo Medina, Consejo de la Hidroeléctrica de Los Toros, INDRHI: director Olgo Fernández, Gobernación de Azua: Luis Vargas, director distrital de El Rosario: Yoel Méndez, Diputado de Azua PLD: Julio Brito, Senador de Azua: Rafael Calderón, Síndico de Azua: Rafael Hidalgo. Sacerdote iglesia católica: Duvan López. Instituto Nacional de la Vivienda: Alma Fernández, Comisión Nacional de los Derechos Humanos- RD.
- **¿A quiénes estaba destinado el proyecto?** damnificados por tormentas Noel y Olga (Villa Progreso El Rosario) y damnificados por tormenta Isaac y huracán Sandy (Los Toros I y II).
- **Presupuesto total estimado** en el caso de Villa Progreso El Rosario la memoria institucional del INVI especifica RD\$57,388,012.00 pero en registros de prensa se declara RD\$59 millones. En el caso de los Toros I y II declaraciones en prensa señalan RD\$213 millones.
- **Ejecución presupuestaria por año (¿Cuánto se gastó/ ha gastado?)** Información no disponible
- **Distribución del gasto:** Información no disponible.

- **Fuentes de financiamiento:** Fondos de la presidencia en el caso de Villa Progreso El Rosario y para Los Toros I y II fue con fondos de la Hidroeléctrica de Los Toros.
- **¿Licitación?** De acuerdo con notas de prensa, el proyecto de Los Toros se sorteó y adjudicó a miembros de la Regional Sur del Colegio de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA).
- **Contratistas (¿Quién construye/construyó?):** Información no disponible.
- **Perfiles de las empresas:** Información no disponible.
- **Notas / Denuncias relativas al proyecto:** Las viviendas fueron entregadas a personas allegadas a los políticos del partido de gobierno y autoridades locales.

Sequías e inundaciones cíclicas en la Línea Noroeste

- **Fenómeno:** Ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste (2007: Noel y Olga, inundaciones; 2008: sequía; 2015-2016: sequía; 2017: Irma y María, inundaciones; 2018-2019: sequía).
- **Respuesta del gobierno:** Préstamos *ad-hoc* para recuperarse de los daños. El presidente ha visitado las zonas que han sufrido inundaciones en diversas ocasiones.
- **Ejecución del proyecto**
 - » **Inicio:** 2008
 - » **Terminación:** a solicitud
 - » **Instituciones/ actores clave:** Presidente: Danilo Medina, Ministerio de Agricultura (ministros de 2007-2019): Osmar Benítez (2018-actual), Banco Agrícola, Banco de Reservas, AGRODOSA, Instituto Agrario Dominicano, Banco Ademi, ADOBANANO: Simeón Ramírez (presidente 2016-2018), Salvador Estévez (presidente 2018-presente), INDRHI: Marino Abreu (director regional, 2016), Eric Rivero (presidente CONFENAGRO)
- **¿A quiénes estaba destinado el proyecto?** Productores bananeros de la Línea Noroeste del país
- **Presupuesto total estimado:** Las informaciones son dispersas, no se halló el monto exacto del total de préstamos al sector bananero ni su distribución.
- **Ejecución presupuestaria por año (¿Cuánto se gastó/ha gastado?):** A continuación se detalla los montos y fuentes.
 - » **2008:** RD\$400 millones (500 mil pesos por cabeza) (Prensa)
 - » **2013:** RD\$440 millones a través del Banco de Reservas (entrevista)

- » **2016:** RD\$813 millones (Memorias del Banco Agrícola)
- » **2017:** RD\$2215 millones (Memorias del Banco Agrícola) por otro lado en la prensa se relata más de RD\$2 mil millones (Prensa)
- » **2016 y 2017:** RD\$1,240 millones (ADOBANANO)
- » **2018:** RD\$145 millones (Memorias del Banco Agrícola)
- **Distribución del gasto** la inyección de recursos tiene como objetivo la recuperación de las plantaciones pero no existe información disponible en ese sentido
- **Fuentes de financiamiento:** préstamos vía el Banco Ademi con fondos de la Unión Europea (alrededor de RD\$300 millones), Banco de Reservas y presupuesto público.
- **¿Licitación?** No aplica
- **Contratistas (¿Quién construye / construyó?)** no aplica.
- Perfiles de las empresas no se identifica la lista de beneficiarios
- **Notas / Denuncias relativas al proyecto:**
 - » Se han hecho evaluaciones precarias de los daños. En algunos casos no existe una relación entre necesidades y monto prestado.
 - » El proceso de préstamos ha sido politizado: denuncias de que políticos locales (un senador y un síndico, por ejemplo) han tomado préstamos, haciéndose pasar por damnificados, y no han pagado, mientras que los productores pobres han sido presionados para pagar sus préstamos
 - » Han solicitado la capitalización de los intereses del préstamo y alargamiento del periodo de gracia
 - » Algunos productores han tenido que vender sus fincas para poder pagar las deudas
 - » Algunos productores argumentan que ninguna autoridad ha mostrado interés de sentarse a conversar con ellos sobre sus necesidades. Otros afirman que ha habido reuniones con autoridades del gobierno, pero necesitan una respuesta más a largo plazo.
 - » Proponen un seguro agrícola, más que responder con préstamos
 - » El sector bananero lleva años realizando ciertos reclamos puntuales como la necesidad de dragar el río Yaque del Norte, y de reforestar su ribera, la construcción represas, como la de Ámina y la de Guayubín y mantenimiento a la presa de Tavera,
 - » Falta de ayuda del Estado con subsidios de insumos necesarios para producción agrícola,
 - » Ausencia del Estado en la regulación de las certificaciones necesarias, las cuales son manejadas por entes privados.

Proyecto Nuevo Boca de Cachón, Jimaní, Independencia

- **Fenómeno:** Crecida de aguas del Lago Enriquillo.
- **Respuesta del gobierno:** Visita sorpresa del presidente en octubre 2012. Proyecto habitacional para reubicación de la comunidad. Inicialmente 537 viviendas; fueron entregadas 560 viviendas. Junto con ellas, escuela, liceo politécnico, área de mercado, centro comercial, clínica de atención primaria, un cementerio, un asilo, planta de tratamiento de aguas residuales y todo un sistema que permitiría a los moradores en el entorno de sus propias viviendas, producir hortalizas y bienes agrícolas.
- **Ejecución del proyecto**
 - » **Inicio** Julio de 2013
 - » **Terminación** Abril de 2014
- **Instituciones/ actores clave:**
 - » Ministerio Administrativo de la Presidencia: coordinación del proyecto
 - » Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial
 - » Fuerzas Armadas
 - » Rafael Emilio de Luna Pichirilo, director de Comunidades Fronterizas: ejecutó y supervisó el proyecto
 - » Instituto Agrario Dominicano: adecuaría 7,429 tareas en Cerro Colorado
 - » Instituto Nacional de Agua Potable
 - » INDRHI
 - » Ministerio de Obras Públicas
- ¿A quiénes estaba destinado el proyecto? 3 mil personas serían beneficiadas. 572 familias
- **Presupuesto total estimado:** Inicialmente se anunció que la inversión sería de RD\$744,588,765. Luego, con la entrega del proyecto, se precisó que fue de RD\$1,032 millones
- **Ejecución presupuestaria por año (¿Cuánto se gastó / ha gastado?):** Información no disponible
- **Distribución del gasto** Información no disponible.
- **Fuentes de financiamiento:** el proyecto fue construido con fondos de la Presidencia.
- **¿Licitación?** La única información hallada y entregada sobre licitación es la siguiente: **CPADP/LPN/001/2013:** dos lotes para la compra de asfalto (incluyendo su colocación) y hormigón para la construcción de calles, aceras y contenes (18/10/2013)
- **Contratistas (¿Quién construye / construyó?):** En el caso de la licitación otorgada **CPADP/LPN/001/2013:** Inversiones del Caribe PL, SRL y el hormigón para la construcción de calles, aceras y contenes: Constructora Integrada SAS
- **Perfiles de las empresas:** Información pública no disponible.

- **Notas / Denuncias relativas al proyecto:**

Los comunitarios mencionaron algunos aspectos como:

- » El proceso de mudanza fue violento, muchos de los comunitarios a pesar de no estar afectados por la subida del río fueron obligados a abandonar la zona.
- » Muchos de ellos desplazados de sus medios de vida.
- » Inicialmente se presentaron problemas con acceso a agua
- » Se construyeron las viviendas bajo un mismo estándar por tanto familias y con ciertas comodidades en el antiguo Boca de Cachón no fueron retribuidos en igual magnitud.
- » Dificultad en acceso a nuevos terrenos para construir o ampliar otras viviendas
- » En general el proyecto no responde a una perspectiva que considere el tema del cambio climático con un componente de mitigación, uso del agua, residuos, generación de energía.
- » No hay empleos. No hay cómo sustentarse. Proyectos para proveer alimentación y sustento a habitantes se encuentran abandonados. Proyecto Cerro Colorado, donde el Instituto Agrario Dominicano habilitaría 7429 tareas, lleva cinco años estancado.
- » Limitaciones de servicios básicos como energía eléctrica los comunitarios señalan hasta 10 y 12 horas sin luz.

Proyecto El Riito de La Vega

- **Fenómeno:** Inundaciones periódicas causadas por crecidas del río Camú que han afectado al sector por más de 70 años.
- **Respuesta del gobierno:** Visita sorpresa del presidente compromiso de campaña para elecciones 2012. Reencauce del río Camú (conocido como el Riito), construcción de un parque, avenida, un proyecto habitacional (467 apartamentos), reparación de viviendas, construcción de siete canchas y un mercado).
- **Ejecución del proyecto:**
 - » **Inicio:** Junio de 2014
 - » **Terminación:** Actual
- **Instituciones/ actores clave:**
 - » Ministerio Administrativo de la Presidencia:
 - Luis E. Marte, Viceministro de Asuntos Provinciales y Municipales, Departamento de Ingeniería, Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial
 - Coronel Rome Acevedo, vinculado al viceministro
 - » Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado
 - » Ministerio de Obras Públicas y Construcciones

- » CORAAVEGA: José Hidalgo, presidente
- » INDRHI:
- » CEMEX Dominicana: ganó la licitación para proveer el hormigón
- » Alexis Pérez (síndico de La Vega 2012-2016): ha defendido el proyecto. Aspira con volver a ser síndico del municipio. Entrevistados afirman que fue quien comenzó a sacar materiales de la loma y del río Camú.
- » Ing. Fausto Ruiz (síndico 2008-2012)
- » Andrés Rodríguez Céspedes (ex gobernador de La Vega)
- » Bolívar Marte (Gobernador de La Vega 2016-2020)
- » Euclides Sánchez (senador de La Vega 2016-2020)
- » Ing. Jordi Hernández
- » Ing. Isaac Polanco: de acuerdo con entrevistados, está construyendo bajo contrata. En la prensa es llamado supervisor del proyecto.
- » Federación Vegana de Juntas de Vecinos
- » Agustín Burgos (diputado PRM): ha mantenido una posición crítica respecto al proyecto, cuestionando la falta de estudios previos y el lugar donde se ha decidido levantar.
- **¿A quiénes estaba destinado el proyecto?** El proyecto espera beneficiar a 672 familias de manera directa, mediante la entrega de apartamentos o mejoras de sus viviendas actuales. El ministro administrativo de la Presidencia, José Ramón Peralta, afirmó en el 2016 que el proyecto impactaría positivamente a más de 60 mil personas. En el 2018, la cantidad de personas que dijo serían impactadas positivamente fue de 225 mil personas.
- **Presupuesto total estimado:** En 2016 el Ministerio Administrativo de la Presidencia sería de RD\$1086 millones. Recientemente Peralta ha declarado a la prensa que la inversión total será de unos RD\$3 mil millones
- **Ejecución presupuestaria por año (¿Cuánto se gastó/ha gastado?)** información dispersa:
 - » **2014:** MAPRE entregó cheques por un monto superior a RD\$41 millones a 13 ingenieros y arquitectos
 - » **2018: RD\$70,100,000.00** (CCC-CP-2017-0017); **RD\$86,438,641.80** (CCC-CP-2018-0001); **RD\$8,149,467.94** (CPADP-CCC-LPN-2018-0002, Lote 11); **RD\$147,544,362.42** (CPADP-CCC-LPN-2018-0002, Lote 34); **RD\$30,875,648.44** (CCC-CP-2018-0011).
 - » **2019: RD\$67,489,032.00** fueron asignados al proyecto (Presupuesto 2019)

- **Distribución del gasto:** La información encontrada indica lo siguiente para: RD\$67,489,032
 - » 0051 – Construcción de Calles: 8,689,770
 - » 0052 – Construcción de Viviendas: 27,651,493
 - » 0053 – Construcción Parque Lineal Tramo 2: 29,508,872
 - » 0054 – Construcción de Destacamento Tipo 2: 1,638,897
- **Fuentes de financiamiento:**
 - » 2018: de RD\$ 2,059,213,276 adjudicados a apoyo al desarrollo provincial en Presupuesto General del Estado
 - » 2019: de RD\$1,672,751,276 adjudicados a apoyo al desarrollo provincial en Presupuesto General del Estado
- **¿Licitación?** Información limitada lo encontrado ha sido lo siguiente:
 - » **CCC-CP-2017-0017:** dos lotes proyecto de reparación de viviendas tipo-I-II-III-IV-V-VI, ubicadas en la comunidad El Riito, municipio Concepción de La Vega, provincia La Vega, República Dominicana (27/12/2017).
 - » **CCC-CP-2018-0001:** tres (3) lotes, correspondiente a la segunda etapa del proyecto de reparación de viviendas tipo-I-II-III-IV-V-VI y la construcción de la calle Salcedo ubicados en la comunidad El Riito, municipio Concepción de La Vega (23/01/2018).
 - » **CPADP-CCC-LPN-2018-0002:** construcción, reconstrucción y el remozamiento de treinta y cuatro (34) proyectos de obras a nivel nacional (mayo/2018).
 - Lote 11: Construcción del destacamento de la Policial Nacional [tipo 2] para El Parque Lineal El Riito, ubicado en el municipio y provincia La Vega.
 - Lote 34: Construcción del Segundo Tramo Parque Lineal “EL RIITO” (des de las calles La Carrera hasta la calle Central), ubicado en el municipio y provincia La Vega.
 - » **CCC-CP-2018-0011:** un (1) lote, correspondiente a la segunda etapa del proyecto de reparación de viviendas tipo-I-II-III-IV-V-VI Lado A, ubicado en la comunidad El Riito, municipio Concepción de La Vega (01/11/2018).
- **Contratistas (¿Quién construye / construyó?)**
 - » **CCC-CP-2018-0011:** Sergio Aramis Vargas Arias
 - » **Constructora Rizek:** a cargo de la avenida y del puente
 - » **CEMEX Dominicana:** ganó la licitación para proveer el hormigón
- **Perfiles de las empresas:** Información limitada
- **Notas / Denuncias relativas al proyecto**

- » El proyecto en general no se encuentra articulado con otras instituciones o autoridades locales. Comunitarios declaran que el censo de los afectados estuvo a cargo de un coronel. No una entidad con algún criterio social.
- » El proyecto habitacional se ha visto afectado por inundaciones causadas por lluvias intensas, se denuncia que no se realizó el levantamiento previo de forma correcta
- » Agustín Burgos (diputado PRM) denunció que la obra viola los 60 metros de distancia que manda la ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- » Edwin Marte (dirigente comunitario) pidió parar la obra por el peligro que representaba para las familias que se mudarían al proyecto
- » El ingeniero Máximo Castillo (profesor UCATECI) afirmó que el proyecto se construye sin un estudio de factibilidad de los suelos y sin planos preliminares, debido a la premura, por tratarse de un compromiso político.
- » Denuncian que se está sacando arena del río Camú, no solo para ser utilizada en este proyecto sino en otros
- » A las personas que fueron desalojadas y dadas un alquiler mientras el proyecto es terminado no se les ha pagado el alquiler por meses

ANEXO 2. MATRIZ DE MECANISMOS DE CAPTURA

Proyectos habitacionales de Los Toros I y II, y Villa Progreso El Rosario (Las Yayitas y Punta de Garza respectivamente, provincia Azua)

Mecanismos de captura	¿Aplica?	Explicación	Evidencias
Asociados al sistema políticos electoral	Sí	Los apartamentos construidos no fueron entregados a las personas afectadas, sino que fueron repartidos entre figuras políticas, y sus familiares y allegados, a pesar de haber una resolución judicial ordenando que no se entregaran hasta que se revisase la lista de beneficiarios y se asegurase todos fueran damnificados.	Sentencia del Tribunal Constitucional 0821/17 de fecha 13/12/2017. P: “¿Y los del PRM vinieron a la entrega o solo fueron los del PLD...?” R: “No, no le dan participación.” – Entrevista a experto
Corrupción, clientelismo y cooptación	Sí	Los apartamentos construidos no fueron entregados a las personas afectadas, sino que fueron repartidos entre figuras políticas, y sus familiares y allegados, a pesar de haber una resolución judicial ordenando que no se entregaran hasta que se revisase la lista de beneficiarios y se asegurase todos fueran damnificados.	“En algunas ocasiones hemos sido afortunados que los jueces han fallado a nuestro favor, aunque tengo casos donde el juez no ha sido afortunado, porque lo sacan del caso por alguna razón, y es por la sentencia que dan. Ese caso, nosotros tuvimos una sentencia, pero nosotros entendemos que el juez como que se dejó amedrentar por que esa sentencia la declararon inadmisibles . Y digo que el juez se dejó amedrentar por que poco antes nosotros habíamos sometido un caso igual con el proyecto Los Toros I y II, que fue justamente apartamentos para damnificados que hubo aquí [...] Al dar esta sentencia el juez, que fue primero que la de El Rosario, al juez lo mandan para su casa . El senador de aquí, que se llama Rafael Calderón, así públicamente lo dijo: “ ¿Pero es que ese juez está loco? ¿Dándole sentencia a esa otra loca? ” O sea, a mí. Y que eso no podía ser. Y a los dos meses al juez, que había que ponerlo de retiro sin él hacer nada ni nada, al juez lo mandan para su casa. Como no pudieron cancelarlo, a él lo que le cabía era ascenderlo, llevarlo a la corte, pero al él lo mandaron para su casa, y esa fue la única razón.” – Entrevista a experto
			“Pero resulta ser que hicieron esos apartamentos, pero, a la hora de repartirlos, se los reparten los políticos en lotes, cada quien se los divide y les dan a sus favoritos.” – Entrevista a experto
			“Entre todos estos políticos de acá y el mismo senador, ellos metieron la mano donde quiera, como hicieron aquí también; que aquí, todavía aquí hay casas vacías allí, sin embargo todavía queda gente viviendo a la orilla de lo río y la que le dieron al padre, porque eso fue una complicidad incluso hasta con el padre; la iglesia de ese padre tan ahí.” – Entrevista a experto
			“El problema, como te decía, es que en la respuesta sí está todo el mundo porque ahí tenemos la foto, ahí es que tenemos la atención, tu sabes, ahí es que podemos recibir los ponedos, por toda la exposición mediática. Pero de una vez que se apagan los focos, ya se olvida.” – Entrevista a experto
			“Entonces, evidentemente un proyecto de vivienda les va a dar más rédito político, más visibilidad, que sé yo, o sea aquí el tema de la política es un gran tema. Todo lo que es la corrupción.” – Entrevista a experto
			“Solo hicieron 48 y una parte de la dieron a los dueños de la tierra y los políticos se encargaron de reparar.” – Grupo focal

Proyectos habitacionales de Los Toros I y II, y Villa Progreso El Rosario (continuación)

Mecanismos de captura		Explicación	Evidencias
<p>Creación de agenda</p> <p>Control de la generación de conocimiento / campaña mediática / concentración de los medios de comunicación</p>	<p>¿Aplica?</p> <p>Sí</p>	<p>Desde enero de 2013 hasta marzo de 2018 se encontraron 35 noticias en los diferentes medios relativas a los proyectos habitacionales de Los Toros I y II, y Villa Progreso El Rosario (Las Yayitas y Punta de Garza respectivamente, provincia Azua), de las cuales 19 reproducen el discurso oficialista, donde los proyectos habitacionales realizados traen seguridad a las personas beneficiadas, y dignifican sus vidas.</p> <p>Entre los dos proyectos, el que ha tenido mayor cobertura mediática ha sido el de Los Toros I y II, tanto en artículos que reproducen las notas de prensa oficiales como en aquellos que reportan las denuncias realizadas respecto a su entrega irregular. En las noticias que reportaban la entrega del proyecto habitacional Los Toros I y II, no se mencionó el proceso judicial que había tenido lugar recientemente, donde se había ordenado la suspensión de dicha entrega hasta confirmar que los beneficiarios fueran todos damnificados de la tormenta Isaac y del huracán Sandy. Asimismo, fueron pocos los artículos que reportaron las pruebas realizadas por las personas damnificadas que quedaron sin recibir viviendas.</p> <p>El Consejo de la Hidroeléctrica de Los Toros emitió un comunicado, de fecha 27 de abril 2017, donde afirmaba que comprobaría si los dueños eran quienes ocupaban las viviendas y si se encontraban alquiladas o vendidas, revisión la cual no realizó.</p>	<p>Carta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al Pleno del Tribunal Constitucional de la República Dominicana</p> <p>Ver anexo 3, de medios de información.</p>
<p>Informales</p> <p>Uso discrecional de fondos por parte del Poder Ejecutivo</p>	<p>¿Aplica?</p> <p>Sí</p>	<p>La excusa para no responder a necesidades pendientes de la comunidad es la falta de fondos de las autoridades locales, por lo que la realización de ambos proyectos habitacionales se da por intervención directa del Presidente.</p>	<p>“Nosotros vamos y exigimos ese derecho y los que estamos aquí vamos a las reuniones con el alcalde y pedimos todos como comunidad ayuda para eso y lo que recibimos por respuesta es que no hay fondo de por medio.” – Grupo focal</p> <p>“Para todo lo que es prevención y mitigación que son las acciones que se deben hacer antes de una o desastre, generalmente están ausentes por un tema de limitación de fondos, etc., y todo el tema político.” – Entrevista a experto</p>

Inundaciones y sequías cíclicas en la Línea Noroeste

Mecanismos de captura	¿Aplica?	Explicación	Evidencias
Asociados al sistema político electoral Corrupción, clientelismo y cooptación	Sí	<p>La respuesta del gobierno, de otorgar préstamos luego de situaciones de desastres, supone una respuesta paliativa, de corto plazo y con fines mediáticos, ya que es una acción que consigue más "pantalla".</p> <p>Hay denuncias de personas (políticos locales, y al menos un senador y un síndico) que han tomado préstamos, haciéndose pasar por damnificados, y no han pagado, mientras que los productores pobres han sido presionados para pagar sus préstamos.</p>	<p>"Mira, lo politizaron, y yo conozco personas que estaban quebrados y les dieron todos los fondos del mundo y eso los liberó. Incluso hubo gente que compró finca con eso, pero fue mal distribuido, había un senador que cogió quince millones y todavía los debe, no ha pagado nunca un chele y un síndico de un municipio que cogió también 5 millones y no ha pagado, pero lo politizaron. Sin embargo, a los pobres, de una vez está el banco ahí dándole látego a uno, que es para comer que uno trabaja mayormente, entonces esos ricachones cogen préstamos y no se los pagan al gobierno." – Entrevista grupal a expertos</p> <p>"Entonces, wao, viene la intervención poderosa mesiánica, capaz de que el Presidente ayudó a los bananeros en este caso, es decir, es claro una estrategia de utilizar la catástrofe como un instrumento de capital político." – Entrevista a experto</p> <p>"Políticos locales aprovechan ese programa para, sin ser afectados, se cueban cómo afectados, entonces terminan siendo beneficiarios con préstamos en condiciones blandas que la mayoría de las veces tiene condición de impago." – Entrevista a experto</p> <p>"Obviamente las ayudas son como un instrumento proselitista, es indiscutible. En definitiva, yo me aprovecho de tu catástrofe para sacar capital político." – Entrevista a experto</p> <p>"Aunque realmente el Estado en el sector Bananero su intervención ha sido mínima, salvó frente a las catástrofes o sea, la gran intervención del Estado ha impactado y con esa característica que yo le he enseñado, o sea en ese sentido, la medida per se que se ha generado en cada caso no es mala, o sea, el Estado debe de tener un mecanismo de canalizar recursos frescos frente a una situación de catástrofe para que el sector productivo se preocupe, ahí yo entiendo que no es mala esa intervención, mala es en el contexto y cómo se produce la falta de transparencia y de ahí sin institucionalidad, eso es lo malo." – Entrevista a experto</p> <p>"También aparecen personas que no fueron afectadas que a veces quieren acceder, es decir un préstamo colocado al 8% de interés anual y con un año de gracia, que tal vez cuando se pide un préstamo normalmente no se le da, diríamos, esas facilidades." – Entrevista a experto</p> <p>"Ahora te encuentras que el Estado financia las devastaciones de los años finales. Y todavía hay partes de esas averías que quedaron que están igual porque no han concluido sus trabajos. Si aquí viene una enverstrida de agua, por donde cruzó hace 2 años va a volver de nuevo y la inversión que se hizo está en riesgo por no terminar los trabajos." – Grupo focal</p> <p>"El estado utiliza esos fenómenos para lucrarse en sí. Porque que hace el Estado, por ejemplo, cuando hay una inundación pro aquí abajo el Estado viene a dar ayudas pero esos cuartos que invierten porque no traen el río porque no le interesa porque siguen sacando provecho constantemente." – Grupo focal</p> <p>"Pero hay una disyuntiva, estamos abocados a callarnos. Mañana tenemos un programa de que no nos atrevemos a asistir por la consecuencia que vienen de lo que podemos hablar. Además estamos callando algo que el sector nos exige que lo digamos. ¿Pero cómo lo decimos? Hay una disyuntiva o lo decimos y nos enfrentamos al Estado o nos callamos y nos acusa el sector de no hacer lo que debimos hacer." P: "¿En qué posición les pone con el Estado si hablan?" R: "Nos pone en una posición delicada. El Estado vino en ayuda de nosotros luego de Irma y María y vino con préstamos porque estábamos devastados y no teníamos como hacerle frente, pero sigue entre dicho ante el grupo." – Grupo focal</p>

Inundaciones y sequías cíclicas en la Línea Noroeste (continuación)

Mecanismos de captura	¿Aplica?	Explicación	Evidencias
<p>Creación de agenda</p> <p>Control de la generación de conocimiento / campaña mediática / concentración de los medios de comunicación</p>	<p>Si</p>	<p>Desde enero de 2008 hasta abril de 2019 se encontraron 52 noticias en los diferentes medios relativos a las inundaciones y sequías cíclicas en la Línea Noroeste, de las cuales 16 reproducen el discurso oficialista. En este discurso se enfatiza cómo, ante estas ocurrencias, la respuesta estatal se ha enfocado en la limpieza de los sistemas de riego y de los canales y drenajes, a la compra de los excedentes en momentos de falta de compradores, la rehabilitación de los caminos interparcelarios, la construcción de nuevos desagües, la colocación de bermas y muros de contención en el río Yaque del Norte, el otorgamiento de préstamos a productores, y asistencia social a las personas afectadas, en forma de alimentos y enseres de uso doméstico para los hogares, y raciones y agua para los productores y ganaderos.</p> <p>Sin embargo, en este caso el discurso oficialista no es muy preponderante, teniendo más visibilidad los reclamos realizados por los sectores que se ven afectados por las sequías e inundaciones. Desde hace años, productores y ganaderos vienen reclamando la necesidad de medidas a largo plazo, tales y como la construcción de las presas de Amina y Guayubín, para un mejor manejo de los recursos hidráulicos en la zona de la Línea Noroeste. El año pasado se declaró que el Gobierno había invertido, en los últimos seis años, RDS4,000 millones en programas de rescate y apoyo al subsector bananero, tras el paso de los fenómenos atmosféricos que afectaron la Línea Noroeste, pero se considera que el tener una política nacional de agua contribuirá a disminuir el impacto (y por tanto, las pérdidas) de los fenómenos naturales.</p> <p>El ministro de agricultura instó a los productores a publicar una carta en los medios agradeciendo al Presidente, alegando esto facilitaría conseguirles una cita con él.</p>	<p>Ver anexo 4, anexos de medios de información</p> <p>“El ministro solicitando al Ministerio de Agricultura que le consiguiera una cita con el Presidente. El ministro tuvo la genial idea de decir mira, yo creo que eso sí se lo puedo conseguir fácil, pero vamos a publicar un espacio pagado donde el sector le reconozca al Gobierno y al ministro de agricultura la intervención que tuvo a la comercialización, de esa forma con esa publicación yo le puedo conseguir más fácilmente la cita con el Presidente, salió la publicación pero nunca llegó la cita al Presidente.” – Entrevista a experto</p> <p>“El ministro de Agricultura, Osmar Benitez, recibió este viernes a una comisión de la Asociación Dominicana de Productores de Banano (Adobanano) que agradeció la pronta acción del Gobierno para comprar el excedente de producción de este rubro con la inversión de más de 100 millones de pesos.” – Productores agradecen inversión del gobierno para comprar excedente de banano”, El Dinero</p>

Inundaciones y sequías cíclicas en la Línea Noroeste (continuación)

Mecanismos de captura	¿Aplica?	Explicación	Evidencias
Informales Uso discrecional de fondos por parte del Poder Ejecutivo	Sí	<p>La excusa para la no realización de las obras necesarias para un mejor manejo del agua en la Línea Noroeste es la falta de recursos. La respuesta directa del Presidente ha sido la de otorgar préstamos a los productores.</p>	<p>“Pero cuando pasaron esos problemas el Presidente se interesó de manera particular y comenzó visitando en los pueblos que estaban anegados, o sea que visitó, la parte humana la priorizó y esos mismos préstamos que hablamos ahorita de mil doscientos millones y después de mil millones, fue por intervención de él.” – Entrevista grupal a expertos</p> <p>“Para tratar el tema de la presa y donde quiera que el Presidente va eso no es un tema directo de los productores y de la audiencia y lo que es que no hay recursos, que eso vale que sé yo cuántos millones de dólares para construirlo y la verdad es que eso es un poquito aparte, hay que decir la verdad eso es un poquito aparte.” – Entrevista grupal a expertos</p> <p>“En vista sorpresa que el presidente Danilo Medina realizó a esa provincia ordenó a la dirección del INDRHI la realización de esta obra, para enfrentar la escasez de agua de los habitantes de esos lugares.” – El INDRHI rehabilita y limpia canales y drenajes de provincias del Noroeste, Acento</p> <p>“Los trabajos fueron ordenados por el presidente Danilo Medina en su interés de garantizar la producción de los alimentos que demanda la población y de auxiliar a los hombres y mujeres del campo que ponen a parrir la tierra. [...] Informó que el presidente Medina asignó los fondos necesarios para la realización de los trabajos de rehabilitación de los canales, diques, bermas y adecuación de ríos en varias comunidades a nivel nacional.” – Indrhi avanza trabajos de rehabilitación de los sistemas de riego en la Línea Noroeste, Noticias SIN</p>
		<p>La excusa para la no realización de las obras necesarias para un mejor manejo del agua en la Línea Noroeste es la falta de recursos. La respuesta directa del Presidente ha sido la de otorgar préstamos a los productores.</p>	<p>“El del INDRHI, ha alegado que no tiene recursos para terminar de completar una obra [muros del río] que es tan costosa y que gastaron tanto dinero y cuando ya están a punto del terminar casi se para.” – Entrevista grupal a expertos</p> <p>P: “¿O sea así como están las cosas el Presidente se ve como la única figura que puede hacer algo que tenga un cambio?” R: “Sí, porque ahí es que está el dinero.” – Entrevista grupal a expertos</p> <p>“Entonces una vez la capacidad discrecional del Presidente determina que si pobrecita gente, yo oriento para que sea un programa de ayuda de este caso.” – Entrevista a experto</p> <p>“¿Entonces qué es lo único que existe, el presidente de la República? Entonces inmediatamente pasan los desastres, ahí vienen cortejo, un lobby de parte de los perjudicados que tienen que ir donde el Presidente o mandarle mensajes a través de forma directa o indirecta para que entienda que estamos damnificados y por lo tanto necesitamos la intervención.” – Entrevista a experto</p>

Proyecto Nuevo Boca de Cachón, Jimaní, Independencia

Mecanismos de captura		Evidencias	
¿Aplica?	Explicación		
<p>Asociados al sistema político electoral</p> <p>Corrupción, clientelismo y cooptación</p>	<p>Si</p> <p>La figura del presidente Danilo Medina tiene una apreciación muy positiva de parte de la comunidad, mientras que los políticos locales son más fácilmente acusados de actos de clientelismo y "politiquería".</p>	<p>P: "Entonces, en Boca de Cachón ¿quién fue el que construyó? ¿OISOE?" R: "Olvídate de OISOE. El Gobierno... esto es datos macro, de Danilo Medina. Supongo que fue una decisión bien pensada de él, dijo, no, no, no, aquí los méritos son míos. Olvídense de otros, los méritos son míos. Entonces, el dinero que ha invertido en el área social, lo dirige él. A través de qué, de lo que llaman programa sociales. Entonces ustedes tienen un programa, el INAPI, Instituto de Apoyo a la Primera Infancia. Ustedes tienen Quisqueya Aprende Contigo, alfabetización, ¿verdad? Ustedes tienen los Proyectos Agroforestales, que es donde está Pichirilo ahora. Bueno, son 11 proyectos que tiene el Estado, especialmente. Dependen del presidente y lo maneja a través del Ministerio Administrativo. Eso rompe con toda la burocracia, pero tiene proyectos de reforestación ahí, entonces Medio Ambiente... váyase para allá. Las visitas sorpresa, que es otro programa especial. Las visitas sorpresa, se supone que debería ser el Ministerio de Agricultura que coordine eso, o el Indrhi, no, no es nada de eso. Eso va directamente desde la presidencia de la República. Y los otros, apoyen. Entonces lo de Boca de Cachón, se inscribe dentro de eso. Fue una iniciativa, una decisión, del Presidente. Controlado ahí." – Entrevista a experto</p>	<p>P: "¿Cómo ustedes se sintieron con la llegada del presidente?" R: "Feliz" "Una felicidad" (murmullo entre las personas) "Cuando él llegó uno se sintió contento porque uno no estaba bien allá abajo en Boca de Cachón Viejo, uno vivía en el fango, en el lodo y entonces cuando vemos a Danilo fue una felicidad grande, a Dios bajando del cielo, nos puso mucho asunto, mira donde nos trajo, nos tiene viviendo bien, estamos bien por el momento, dos o tres trabajitos que nos hacen falta." – Grupo focal</p>
		<p>"A nivel local nosotros tenemos una debilidad institucional, los políticos de la zona son mayormente arraigado por lo que haga el presidente y ellos como son los que usan para llevar las cosas entonces por eso tú no vas a ver nunca un senador de esta provincia teniendo un, elevando una demanda para esto y es muy raro que tú ves" – Entrevista a experto</p>	<p>"Aquí los terrenos los están politizando, si no simpatizo para ti no me lo dan, o por amiguismo." – Entrevista a experto</p>
		<p>"Lo que pasa es que el diputado y esas autoridades así se benefician ellos y no hacen el trabajo." – Grupo focal</p>	<p>P: "De que partido es el síndico?" R: "del PLD" P: "en el proyecto de boca de cachón como se involucró?" R: "no este, Fernando Nova, sino el de antes era síndico del reformista." P: "Que hacia Fernando, como se involucró?" R: "pues se involucró con el comité organizador, pero luego hizo su grupo a parte. Luego repartió ahí tirimundat a su gente." P: "y los diputados y senador como se involucraron?" R: "ellos se involucraron, pero no tanto. Todo es por política." – Entrevista a experto</p>
		<p>"En los proyectos agroforestales se invierten mensualmente más de 50 millones de pesos para crear brigadas de campesinos, lo usan políticamente, pero todo ese dinero sin controles uno no sabe que ha pasado aquí y de eso se enriquecen." – Entrevista a experto</p>	<p>"Ah, pero ese es el dios, entonces ahí nosotros endiosamos por eso es que tú ves que aquí hay muchos caciques, muchos dioses y muchos y es justamente aprovechando las necesidades" – Entrevista a experto</p>

Proyecto Nuevo Boca de Cachón, Jimaní, Independencia (continuación)

Mecanismos de captura		¿Aplica?	Explicación	Evidencias
Asociados al sistema políticos electoral	Procedimiento extraordinario			
		Si	En este proyecto no se siguieron los procedimientos usuales: su realización fue asignada a las Fuerzas Armadas, institución cuyo propósito no es el de la construcción de viviendas (como lo es el INVI), y las entrevistas sugieren que no se realizaron licitaciones siguiendo la normativa.	<p>P: "En general con alguno de esos 11 proyectos sabe si se concesiona las obras?" R: "Mi hermano eso es de agrado y del bolsillo del presidente. Ahí no hay nada de transparencia." P: "Yo nunca he entendido lo del tema de grado a grado" (interrupción)</p> <p>R: "el grado a grado es que no se hace concurso. Negociamos tu y yo, y te lo desembolsamos tu y yo acordamos y tu vas. Pero tu no participas en concursos públicos, tu no presenta termino de referencia, yo no te presento términos de referencia de lo que quiero..." P: "y la ley de contrataciones permite eso." R: "no, pero tu sabes que todo se vuela." – Entrevista a experto</p> <p>"Inclusive hubo una declaratoria de emergencia antes el senado para que los fondos pudieran fluir y se violaron algunos trámites por la emergencia de la trayectoria, para la ley de contrataciones del estado para que todo fluyera rápido y todo fue manejado por el ministerio administrativo de la presidencia." – Grupo focal</p>
Asociados al sistema políticos electoral	Nombramiento de cargos y tráfico de influencias	Si	El encargado del proyecto fue un general de las Fuerzas Armadas que ahora se encuentra trabajando en la Presidencia de la República.	<p>"Y el ministerio nombró a un responsable que resultó ser un general que es agrónomo mucho en esa zona, y de tener capacidad para hacerlo." – Entrevista a experto</p> <p>"Les recomendaría que hablen con Pichirilo que es un hombre afile, de fácil acceso y es un hombre poderoso en el gobierno, porque ahora está al frente de los proyectos agroforestales de la Presidencia de la República." – Entrevista a experto</p> <p>"Y este señor que yo les estoy diciendo, es un instrumento nada más de esa política. Es un instrumento, que parece que tiene muy buenas relaciones con el ministro administrativo." – Entrevista a experto</p> <p>"Nosotros supimos que se creó algo especial para Boca de Cachón y se designo una persona que la designan para todas las cosas, ahora esta designao a reforestación y lo llevan como, o sea yo no sé, si tú me dices ¿Qué ministerio? debió ser Obras Públicas que construyera Boca de Cachón, pero él tenía que ver con todo, con todo, con todo y entonces esa articulación creo, genero muchas cuestiones, todo se movía con él y él decía más grande y se hacía más grande, el era como el presidente en persona, con la agricultura él iba, el señor también tenía que ver un poco con eso porque el movía como los ministerios pero él era el enlace de darle la respuesta" – Entrevista a experto</p> <p>"Si, si, lo que pasa es que De Luna, nosotros no sabemos que como personaje, el estaba lo hablan encomendado a eso, nosotros supimos, por lo menos yo que era parte de la coalición, supimos después de la respuesta que ya se iba a hacer el barrio y que sin embargo alguien decía que había un general que estaba haciendo visitas a la zona de manera independiente, nosotros nos enteramos después pero si él tenía algún contacto, por abajo" – Entrevista a experto</p>

Proyecto Nuevo Boca de Cachón, Jimaní, Independencia (continuación)

Mecanismos de captura	¿Aplica?	Explicación	Evidencias
<p>Creación de agenda</p> <p>Control de la generación de conocimiento / campaña mediática / concentración de los medios de comunicación</p>	<p>Sí</p>	<p>Desde septiembre de 2012 hasta agosto de 2018 se encontraron 87 noticias en los diferentes medios relativos al proyecto Nuevo Boca de Cachón (Jimaní, provincia Independencia), de las cuales 61 reproducen el discurso oficialista, donde se presenta dicho proyecto como la solución a los problemas de un "pueblo en peligro", que vivía en condiciones muy precarias que se vieron exacerbadas por las crecidas del lago Enriquillo. Al reubicarse, son capaces de vivir "con dignidad" y por fin se les "ha traído paz". Dentro de este discurso, se califica al pueblo como "el único pueblo verde del país", una "ciudad modelo", y un "modelo de sostenibilidad". El presidente Danilo Medina lo presentó como "un ejemplo de cómo invertir los recursos del Estado".</p> <p>Aunque constantemente se enumeraba todo lo que componía el proyecto que fue entregado, presentándolo como una solución integral a los problemas del viejo Boca de Cachón, una de las críticas más grandes desde entonces ha sido el hecho de que se entregó estando inconcluso, y los habitantes han tenido problemas con cuestiones como el abastecimiento de agua y el suministro de energía eléctrica. En el nuevo pueblo los habitantes han tenido dificultades para ganarse el sustento, dado que faltan los empleos, y las tierras que se supone serían habilitadas en Cerro Colorao por el Instituto Agrario Dominicano, para ser trabajadas por los agricultores de Boca de Cachón, han quedado pendientes desde el 2014.</p> <p>Hubo quejas respecto a la entrega de las viviendas, con personas reclamando que quedaron fuera del censo realizado, y otras reclamando que las viviendas que les fueron entregadas en el nuevo Boca de Cachón tenían menor valor que sus viviendas en el viejo pueblo. El ministro administrativo de la Presidencia, José Ramón Peralta, defendió la repartición de las viviendas y negó que hubiese favoritismo, aunque el mismo también llegó a reconocer fallos en el conteo de las familias del viejo Boca de Cachón.</p>	<p>Ver anexo 4, anexos de medios de información</p>
<p>Informales</p> <p>Uso discrecional de fondos por parte del Poder Ejecutivo</p>	<p>Sí</p>	<p>El proyecto se realizó directamente desde la Presidencia y no desde las autoridades competentes.</p>	<p>P: "Entonces, en Boca de Cachón ¿quién fue que construyó? ¿OISOE?" R: "Olvídate de OISOE. El Gobierno... esto es datos macro, de Danilo Medina. Supongo que fue una decisión bien pensada de él, dijo, no, no, no, aquí los méritos son míos. Olvídense de otros, los méritos son míos. Entonces, el dinero que ha invertido en el área social, lo dirige él. A través de qué, de lo que llaman programas sociales. [...] Entonces lo de Boca de Cachón, se inscribe dentro de eso. Fue una iniciativa, una decisión, del Presidente. Controlado ahí." – Entrevista a experto</p>

Proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito de La Vega

Mecanismos de captura ¿Aplica?	Explicación	Evidencias
<p>Asociados al sistema político electoral</p> <p>Corrupción, clientelismo y cooptación</p>	<p>Si</p> <p>La figura del Presidente es valorada de forma muy positiva, en contraste con las figuras políticas locales e incluso la del viceministro, en comparación.</p> <p>Se está sacando arena del río Camú para ser utilizada en este proyecto y en otros.</p>	<p>"Primero que se ha depredado el río Camú sacando materiales para echarlo acá."</p> <p>– Entrevista grupal a expertos</p> <p>"Aquí en Juan Pablo Duarte aquí, también en este barrio aquí que colinda con esto, también se están sacando unos materiales así, por así."</p> <p>– Entrevista grupal a expertos</p> <p>"Le solicitamos al viceministro Luis Marte, que nos reuniéramos como organizaciones, que somos más de veintiséis organizaciones en estos sectores, para poder hablar con él y llegar a un entendimiento donde ni no perjudicara a nosotros como comunidad pero que tampoco se perjudicara él como el trabajador que tiene que hacer por ordenanza de nuestro señor presidente el excelentísimo señor presidente Danilo Medina Sánchez". – Entrevista grupal a expertos</p> <p>"Él nunca en la vida quiso reunirse con nosotros, incluso la última vez la palabra que nos dijo e "Lo mío con la junta de vecino lo tengo yo amarrado con el presidente de la federación y el secretario general" – Entrevista grupal a expertos</p> <p>"Y aquí es que están, sacando la arena para ese proyecto ahí, no lo vemos bien porque en realidad debieron tener su dinero para hacer su proyecto que no tenga que perjudicar el río como está" – Entrevista grupal a expertos</p> <p>"Esa es que eta en el Pino, cuando ustedes vayan de aquí para allá, en el Pino, ante de llega al hospital traumatólogo Profesor Juan Bosch, ustedes van a ver el material que hay ahí, que es todo sacado de aquí, del río Camú, pero que también tienen una grancera que esta por lo lado de Sabana, que está en la misma verma del río Camú"</p> <p>– Entrevista grupal a expertos</p> <p>P: "Bueno, éi, ¿te acuerdas cuando fuimos a la parte de Monte Grande? Que hay una loma que hay un pedazo." P: "Ajá." E: "Esa parte que están abriendo una carretera que están depredando esa loma toa, eso supuestamente es un área turística que están haciendo y advina que, uno de lo inversionista es el señor Euclides Sánchez." – Grupo focal</p> <p>"Éi está haciendo un excelente trabajo pero debiera cambiar los funcionarios, mover la mata y no dejar funcionarios tanto tiempo en el mismo cargo porque ahí nos dan oportunidad dejame incluirme a que hagamos y deshacemos" – Grupo focal</p> <p>"Cuando aquí van a traer el presidente, ellos preparan una calle, una, la ruta que va a andar el presidente y yo encuentro que malo, pero muy malo, pésimos son los funcionarios que hacen eso porque si son veganos y le hacen daño a su propio pueblo porque no, debieran de pasarle por las peores calles pa que él entendiera que no sirve. Que no sirven y vea lo malo que está y no obstante eso, cuando el presidente va a hacer una visita a cualquier pueblo no solo a este, si hay grupos de revoltosos, como caco caliente como dicen, lo primero que le hacen es una llamada, cuidao si hacen algo porque entonces van a tener grandes consecuencias." – Grupo focal</p>

Proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito de La Vega (continuación)

Mecanismos de captura	¿Aplica?	Explicación	Evidencias
<p>Asociados al sistema políticos electoral</p> <p>Corrupción, clientelismo y cooptación</p>	<p>Sí</p>	<p>La figura del Presidente es valorada de forma muy positiva, en contraste con las figuras políticas locales e incluso la del viceministro, en comparación.</p> <p>Se está sacando arena del río Camú para ser utilizada en este proyecto y en otros.</p>	<p>“Por la resolución, el cual todavía no están terminado y el cual todavía no lo han entregado y ahí sí que no es verdad que no sabemos que político se va a poder beneficiar de esto, porque siempre aparece uno que quiere beneficiarse” – Entrevista grupal a expertos</p> <p>“Yo vivía como a 500 metros más o menos del río, se llevó mi casa con to, me dejó en la calle, suerte a una vecina me prestó una casa, la está haciendo todavía no la han terminado y yo estoy adentro que no tengo pa donde coger, y fui a la gobernación hable con el gobernador, usted no tiene solar que se yo que, digo yo como que no tengo, mire y lo doy los papeles, y le paso los documentos.” – Grupo focal</p> <p>“Ahora en este momento, en la parte presidencial, en la provincia de La Vega no hay nada que buscar si no es Danilo Medina”, afirmó Jorge Toribio, quien es también trabajador de encuestas. Al resaltar la obra de Gobierno del mandatario, Jorge Toribio puso como ejemplo la construcción del proyecto habitacional El Riito, en la provincia de La Vega, así como unas 14 obras más que son coordinadas por Coraavega.” – Jorge Toribio: “En La Vega no hay nada que buscar si no es Danilo Medina”, Z Digital</p> <p>“Al pronunciar las palabras centrales del acto, Sánchez definió a Medina como el padre de la superación del pueblo dominicano, y pidió al país mantenerlo al frente de los destinos nacionales. En lo que respecta a las obras realizadas por las dos gestiones de gobierno de Danilo Medina en esta provincia, Sánchez resaltó varias de ellas, de manera fundamental el complejo habitacional de El Riito.” – Peledeístas de La Vega piden reelección de Danilo, El Nacional</p>
<p>Nombramiento de cargos y tráfico de influencias</p>	<p>Sí</p>	<p>El encargado del proyecto es un funcionario que tiene intereses políticos en la zona donde se está desarrollando el mismo.</p> <p>Uno de los arquitectos trabajando en el proyecto tiene afiliaciones políticas con el partido oficialista y pertenece a un movimiento que apoyó la candidatura del actual senador, quien impulsó la realización de dicho proyecto en primer lugar.</p>	<p>“Luis Martes es el primero que aspira” – Entrevista grupal a expertos</p> <p>“Fue juramentado en esta ciudad el movimiento político “Jóvenes Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores Dominicanos (JIAD)”, que inmediatamente asumió y proclamó la candidatura a senador por la provincia de Euclides Sánchez, para lograr, con un trabajo arduo y tesonero, que el legislador repita para un nuevo período “porque la provincia lo necesita”. [...] Recordó que el senador peledeísta ha sido pieza clave en logros para la provincia, entre los que mencionó el parque lineal el Riito, las carreteras La Vega-Jarabacoa, La Vega-Constanza, Jarabacoa-Constanza, La Vega-Moca, entre otras. [...] En el acto, que tuvo una asistencia masiva, estuvieron presentes el ingeniero Omar Beato, arquitecto Isaac Polanco, y los licenciados José Núñez, el diputado y candidato a reelegirse Aridio Vásquez, Héctor López, candidato a alcalde por el distrito municipal Juan López, y Miguel Mejía, candidato a regidor.”</p> <p>“Movimiento político apoya candidatura a senador de Euclides Sánchez”, Diario Libre.</p>

Proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito de La Vega (continuación)

Mecanismos de captura	¿Aplica?	Explicación	Evidencias
<p>Creación de agenda</p> <p>Control de la generación de conocimiento / campaña mediática / concentración de los medios de comunicación</p>	<p>Si</p>	<p>Desde julio de 2014 hasta abril de 2019 se encontraron 37 noticias en los diferentes medios relativos al proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito de La Vega, de las cuales 25 reproducen el discurso oficialista, donde la cañada se presenta como un problema de salud, foco de contaminación, causante de inundaciones, reproductor de exclusión social, y el proyecto del Riito se presenta como la solución a todas las problemáticas que afectan a los moradores de la zona, otorgándoles dignidad y trayendo un cambio radical a su situación de vida. Se resalta cómo el proyecto contribuirá a la disminución de la pobreza y de la delincuencia y al aumento de la seguridad, y a la reducción del impacto de la contaminación ambiental y del cambio climático. Asimismo, aseguran contribuirá al mejoramiento de la circulación urbana. A este proyecto se le ha calificado como "la obra de transformación urbana más importante en la historia del país" y "la de mayor trascendencia social en la historia de la República Dominicana". El ministro administrativo de la Presidencia, José Ramón Peralta, afirmó en el 2016 que el proyecto impactaría positivamente a más de 60 mil personas. En el 2018, la cantidad de personas que dijo serían impactadas positivamente fue de 225 mil personas.</p> <p>Las críticas al proyecto se enfocan, principalmente, en que el proyecto se esté realizando a las mismas orillas del río Camú, entendida como la zona de riesgo, lo que indica una aparente falta de estudios de factibilidad preliminares, planos y análisis de impacto medioambiental. Se afirma que el proyecto se ha desarrollado con premura debido a que es el resultado de un compromiso político, asumido por el presidente Danilo Medina en una visita sorpresa realizada a la zona, durante su campaña para las elecciones del 2016. Esto ha llevado a que no sean tomadas en cuenta las normas medioambientales. Por esta razón, incluso, el proyecto ha sufrido inundaciones causadas por fuertes lluvias. La defensa de parte del gobierno, en este sentido, ha sido que el proyecto, una vez esté completado, ya no estará expuesto a estas inundaciones.</p>	<p>"Y ahí lo que se hizo fue unas discusiones entre beneficiarios de Luis Marte, económicamente, contrarrestando la posición de don Agustín Burgo y de lo diputados..." – Entrevista grupal a expertos</p> <p>– Entrevista grupal a expertos</p> <p>Ver anexo 4, anexos de medios de información</p>

Proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito de La Vega (continuación)

Mecanismos de captura	¿Aplica?	Explicación	Evidencias
<p>Informales</p> <p>Uso discrecional de fondos por parte del Poder Ejecutivo</p>	<p>Si</p>		<p>"Es que yo lo que entiendo es que las autoridades de la vega siempre han sabido el problema, que ha representado El Riito para la zona marginal que se pobló en esa zona, pero las autoridades siempre han manifestado que no habían recursos y que ya tendría que ser el gobierno que tendría que tomar esa decisión." – Grupo focal</p> <p>"[...] siguiendo una instrucción del presidente Danilo Medina, y su interés manifiesto de darle mejor calidad de vida a los residentes del sector San Miguel." – OISOE entrega partida para inicio de 160 apartamentos en La Vega, Diario Libre</p> <p>"Queremos que el presidente Danilo Medina vuelva por aquí, ya que él una vez dijo que había pagado el dinero de la reubicación de las familias que vivíamos en la orilla del Camú y todavía estamos esperando que suceda", expresó Manuel Rosario. – Tras inundaciones en La Vega, familias afectadas piden ayuda del Gobierno, Diario Libre</p> <p>"Que había muchos presidentes que lo rechazaban eso porque es un proyecto de dinero, no de chele o sea hay que gastar mucho millones y el cómo humanitario se atrevió a afrontarlo, a ese proyecto" – Grupo focal</p> <p>"[...] fue necesario que el presidente Danilo Medina, en el contexto de una de sus visitas sorpresas a esa comunidad, diera las instrucciones de lugar para que se iniciaran los trabajos para la canalización del río." – Canalizan el Riito con inversión RD\$333 millones, Diario Libre</p>

ANEXO 3. MATRIZ DE REVISIÓN DE NOTICIAS

Proyectos habitacionales de Los Toros I y II, Las Yayitas y Villa Progreso El Rosario, Punta de Garza, Azua

MEDIO	POSICIÓN	¿SE CRITICA? ¿QUÉ SE CRITICA?	FUENTES
Diario Libre	La mayor parte de los artículos expresan los reclamos de las personas afectadas, otros se limitan a reportar lo hecho por el gobierno.	Se critica que las viviendas no fueran entregadas a personas afectadas, sino por clientelismo político.	Clientelismo político perjudica a damnificados en Azua con entrega de casas <u>Daniilo Medina entrega siete obras a la provincia Azua *</u> <u>El Constitucional protegió derecho a vivienda a damnificados de Azua</u> <u>Presidente Medina entrega complejo habitacional a los damnificados de la tormenta Sandy en Azua *</u> <u>Tribunal Constitucional falla a favor de damnificados y en contra del Indrhi por entrega de viviendas</u>
Listín Diario	Se reproduce el discurso oficialista.	No hay.	<u>Indrhi sorteó tres lotes para viviendas *</u> <u>Entregan proyectos habitacionales a 182 familias en Azua *</u> <u>Daniilo Medina entrega 182 viviendas en Azua *</u>
El Día	Se reproduce el discurso oficialista.	No hay.	<u>Gobierno entrega 182 viviendas a familias de Azua *</u>
Acento	Se reproduce el discurso oficialista, pero también se da voz a los reclamos de las personas afectadas.	Se critica que las viviendas no fueran entregadas a personas afectadas, sino por clientelismo político.	<u>CNDHRD exige ordenar suspensión entrega viviendas en Los Toros en Azua</u> <u>Derechos Humanos denuncia reparto ilegal de viviendas en Azua</u> <u>Presidente Medina inaugura viviendas en Azua *</u>
El Caribe / CDN	Una parte significativa de los artículos reproduce el discurso oficialista, pero también se hace crítica al proyecto.	Se critica que las viviendas no fueran entregadas a personas afectadas, sino por clientelismo político.	<u>Azua: 67 familias desplazadas por inundaciones</u> <u>Casas de Azua serán entregadas a comienzos 2014 *</u> <u>CNDHRD exige presidente ordene suspensión entrega de viviendas en Los Toros de Azua</u> <u>Damnificados reclaman apartamentos en Azua</u> <u>Damnificados tormentas Noel y Olga de Azua denuncian favoritismo en entrega viviendas</u> <u>DD.HH denuncia reparto ilegal de viviendas en Azua</u> <u>Denuncian apartamentos en Azua fueron entregados a peledistas y amigos directora del INVI</u> <u>Día memorable para Azua, 182 familias reciben viviendas dignas y seguras *</u> <u>INDRHI entregará RD\$16.5 millones para obras en Azua *</u> <u>Medina inaugura viviendas en Azua *</u> <u>Presidenta CNDHRD en Azua denuncia entrega irregular de viviendas</u> <u>Presidente Medina inaugura complejo habitacional en Azua *</u> <u>Presidente Medina inaugura mañana complejo habitacional en Azua *</u> <u>Residentes del Rosario en Azua acusan a dirigentes del PLD de repartirse apartamentos</u>

Proyectos habitacionales de Los Toros I y II, Las Yayitas y Villa Progreso El Rosario, Punta de Garza, Azua (continuación)

MEDIO	POSICIÓN	¿SE CRITICA? ¿QUE SE CRITICA?	FUENTES
Noticias SIN	Se reproduce el discurso oficialista.	No hay.	<u>Gobierno inaugura seis obras de interés social en comunidades de Azua *</u>
Hoy	La mayor parte de los artículos reproducen el discurso oficialista.	Se critica que las viviendas no fueran entregadas a personas afectadas, sino por clientelismo político.	CNDH exige cumplir sentencia <u>Daniilo Medina entrega complejo habitacional a damnificados tormenta Sandy en Azua *</u> <u>Gobierno entrega tres proyectos de viviendas *</u> <u>Presidente Medina inauguraré este miércoles proyecto habitacional en Azua *</u>
El Nacional	Se reproduce el discurso oficialista.	No hay.	<u>Presidente inaugura cinco obras de interés colectivo en Azua *</u> <u>Presidente Medina inaugura complejo habitacional Los Toros I y II en Azua *</u>
7 días	Se da voz a los reclamos de las personas afectadas.	Se critica la distribución de las viviendas que debían ser destinadas a personas damnificadas, pero fueron repartidas según criterios clientelistas.	<u>Residentes de Punta de Garza, Azua, reclaman viviendas frente al INVI</u>

Ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste

Medio	Posición	¿Se critica? ¿Qué se critica?	Fuentes
Diario Libre	El discurso oficialista se encuentra presente en algunos artículos, pero la mayoría expresa el punto de vista de los productores y sus reclamos.	Los productores reclaman la construcción de ciertas presas y el mantenimiento del acueducto de Taveras desde hace años, respuesta que no han recibido aun de parte del gobierno.	<p>Banaderos claman ayuda del Gobierno por bajas en las ventas</p> <p>Productores agropecuarios exigen soluciones para enfrentar sequía que afecta el país desde hace dos años</p> <p>Banaderos esperan desembolsos del Banco Agrícola para sembrar predios</p> <p>Banaderos evalúan daños a predios Línea Noroeste por el paso del huracán María</p> <p>Cosecheros agrícolas piden construyan presas en Línea Noroeste</p> <p>El presidente Danilo Medina recorrió ayer la Línea Noroeste *</p> <p>En la Línea Noroeste piden la construcción de dos presas</p> <p>Gobierno anuncia compra del excedente de la producción de bananos *</p> <p>Gobierno destina RD\$2,500 millones a la agricultura a Línea Noroeste *</p> <p>Presidente visita zonas afectadas por inundaciones en la Línea Noroeste *</p> <p>Productores de la Línea Noroeste piden construcción de una presa en Guayubín</p> <p>Sequía les causa estragos a productores del Noroeste del país</p> <p>Sugieren construyan dos presas en Línea Noroeste para evitar inundaciones</p> <p>Agricultura anuncia financiamiento bananeros *</p>
Listín Diario	El discurso oficialista se encuentra presente en algunos artículos, pero la mayoría expresa el punto de vista de los productores y sus reclamos.	Se critica la falta de una política nacional de agua, dada la necesidad de medidas a largo plazo y no respuestas paliativas como son los préstamos del gobierno y las acciones de limpieza de los sistemas de riego.	<p>La sequía afecta al Cibao y Noroeste *</p> <p>Sequía afecta pueblos de Cibao Central y Noroeste</p> <p>El Bagricola no presta más de RD\$500 mil a bananeros.</p> <p>Sequía causa estragos en la línea noroeste</p> <p>El Noroeste: más allá de la sequía *</p> <p>Productores del Cibao y la línea piden más atención</p> <p>Gobierno comprará excedente de banano tras baja de demanda en el mercado internacional *</p> <p>Los bananeros de la Línea esperan créditos Bagricola</p>
El Día	No hay presencia del discurso oficialista.	Se critica la falta de respuesta contundente de parte del gobierno ante los fenómenos cíclicos de sequías e inundaciones.	<p>Sequía en Línea Noroeste: un productor de banano hiere a otro y luego se suicida tras discutir por agua para reguío</p> <p>Eduardo Estrella afirma Línea Noroeste está sumergida en una situación calamitosa</p> <p>Ex presidente de ADOBANANO destaca el impacto económico de la producción de banano en Noroeste</p>
Acento	El discurso oficialista se encuentra presente en algunos artículos, pero la mayoría expresa el punto de vista de los productores y sus reclamos.	Se critican las ayudas que da el gobierno para los animales, las cuales son insuficientes, y las deudas pendientes por los préstamos.	<p>El Noroeste parte el alma</p> <p>Productores de la Línea Noroeste exigen al Gobierno cumplir las promesas que hizo tras las inundaciones de este año</p> <p>El INDRHI rehabilita y limpia canales y drenajes de provincias del Noroeste *</p> <p>INDRHI realiza operativo de limpieza a los sistemas de riego de la Línea Noroeste *</p> <p>Línea Noroeste sufre una de las peores sequías de la historia, afecta ganado y agricultura</p>

Ciclos de sequías e inundaciones en la Línea Noroeste (continuación)

Medio	Posición	¿Se critica? ¿Qué se critica?	Fuentes
El Dinero	El discurso oficialista se encuentra presente en algunos artículos, mientras que en otros se expresa el punto de vista de los productores y sus reclamos.	Se critica la lentitud con la que el gobierno responde a las situaciones de crisis y la necesidad de implementar soluciones a largo plazo.	Productores agradecen inversión del gobierno para comprar excedente de banano * Deforestación y clima impactan exportaciones del banano dominicano El Gobierno invertirá RD\$2,500 MM para la recuperación agrícola de Línea Noroeste * La agropecuaria dominicana vuelve a sentir impacto de las inundaciones * Daños por lluvias: Productores de banano y arroz adelantan cálculos desalentadores Hasta las cabañuelas advirtieron la dureza de la sequía en República Dominicana
El Caribe / CDN	No hay presencia del discurso oficialista.	Se critica la falta de respuesta contundente de parte del gobierno ante los fenómenos cíclicos de sequías e inundaciones.	Sequía causa estragos en la Línea Noroeste Alcaldes de Línea Noroeste piden declarar municipios en estado de emergencia por sequía Hipólito acude en apoyo de productores afectados por lluvias en el Cibao Inundaciones provocan daños en comunidades de Montecristi
Noticias SIN	Hay una relevante presencia del discurso oficialista en los artículos consultados.	No hay.	Ministro Medio Ambiente: tenemos que acostumbrarnos a los cambios extremos del clima Agricultura compra banano de forma masiva para ayudar al sector * Indrhi avanza trabajos de rehabilitación de los sistemas de riego en la Línea Noroeste *
Hoy	El discurso oficialista se encuentra presente en algunos artículos, mientras que en otros se expresa el punto de vista de los productores y sus reclamos.	Se critica la dificultad para pagar las deudas contraídas gracias a los préstamos otorgados por el gobierno. También se critica el estado incompleto de los muros de gaviones del río Yaque del Norte.	Bananeros Línea Noroeste preocupados por sequía Bananeros piden a bancos recapitalizar intereses deuda Banreservas comienza programa a bananeros * Bananeros Noroeste al borde quiebra, piden ayuda Medina Gobierno invertirá RD\$100 MM en la compra excedente de banano * María daña 50% cosechas banano y afecta las de arroz Lluvias afectan 80% banano de la Línea Noroeste
El Nacional	No hay presencia del discurso oficialista.	Se critica el estado incompleto de los muros de gaviones del río Yaque del Norte.	Aseguran bananeros van rumbo al colapso
Diario de 3	No hay presencia del discurso oficialista.	No hay.	Sequía paraliza la siembra de arroz en la Línea Noroeste

Proyecto Nuevo Boca de Cachón

Medio	Posición	¿Se critica? ¿Qué se critica?	Fuentes
<p>Diario Libre</p>	<p>La mayor parte de los artículos reproduce el discurso oficialista. Pocos hacen eco de los reclamos de las personas afectadas.</p>	<p>Se critica la ejecución del proyecto, que quedarán personas fuera del mismo, la ausencia de empleos y que no hayan sido entregadas las tierras para que los agricultores las trabajen.</p>	<p>537 casas para los afectados por el Lago Enriquillo * Académicos expresan su preocupación sobre la comunidad de Boca de Cachón Agricultores de la provincia Independencia piden auxilio al presidente Medina Aseguran hay agua en proyecto agrícola de Boca Cachón Boca de Cachón: donde el 'comfort' contrasta con el hambre Boca de Cachón, con casas nuevas y pocas fuentes de trabajo Boca de Cachón, de pueblo en peligro a modelo de sostenibilidad * Danilo Medina observa daños crecida Lago Enriquillo * El Gobierno advierte que no aceptará presión por las casas de Boca de Cachón * El Gobierno dice inició el pago a obreros de proyecto en Boca de Cachón * El Gobierno inaugura hoy Boca de Cachón * El Instituto Agrario retomará el proyecto agrícola Boca de Cachón * El lunes se inicia la mudanza de gente a Boca de Cachón * El poblado Boca Cachón estará listo en menos de un mes * El presidente inaugura Boca de Cachón; pide a la gente "defender su pueblo" * Familias reclaman viviendas Funcionarios coordinan trabajos Boca de Cachón * Gobierno abre comedor Económico para 20,000 raciones en Boca de Cachón * Gobierno invertirá R\$345 millones en proyectos agrícolas en la zona fronteriza * Gobierno supervisa construcción de viviendas a afectados de Lago Enriquillo * IAD hará asentamientos este año en Boca Cachón * Inician construcción de viviendas para afectados por crecida del Lago Enriquillo * Lagos engullen aldeas en República Dominicana y Haití Muere un obrero haitiano en protestas en Boca Cachón Nuevo Boca de Cachón, un pueblo hecho a la medida de sus habitantes * Peralta destaca logros de los primeros seis años de Gobierno * Peralta supervisa los trabajos del proyecto de Boca de Cachón * Pobladores de Boca de Cachón vivirán en un moderno proyecto *</p>
<p>Listín Diario</p>	<p>La mayor parte de los artículos reproduce el discurso oficialista. Pocos hacen eco de los reclamos de las personas afectadas.</p>	<p>Se critica el estado inconcluso de muchas de las obras que conforman el proyecto habitacional.</p>	<p>Boca de Cachón tiene su comedor operando * Piden a Danilo Medina interceder por proyectos Boca de Cachón y La Descubierta Medina inaugura proyecto para reubicar 546 familias afectadas por crecida Lago Enriquillo * El nuevo Boca de Cachón * Danilo inaugura proyecto Boca de Cachón en Jimaní * Vecinos refuerzan con fe sus vidas en Boca de Cachón Muere una persona en Boca de Cachón *</p>

Proyecto Nuevo Boca de Cachón (continuación)

Medio	Posición	¿Se critica? ¿Qué se critica?	Fuentes
El Día	Se reproduce el discurso oficialista.	No hay.	<p>Boca de Cachón ya tiene Comedor *</p> <p>Boca de Cachón: lista para recibir inquilinos *</p> <p>Boca de Cachón, un ejemplo de adaptación *</p> <p>Presidente Medina entrega Nuevo Boca de Cachón a sus pobladores *</p> <p>Gobierno entregará Boca de Cachón *</p> <p>Medina: "El Estado es eficiente cuando trabaja con seriedad" *</p> <p>José Ramón Peralta defiende Boca de Cachón *</p>
Acento	Algunos artículos reproducen el discurso oficialista, pero la mayoría refleja los reclamos de las personas afectadas.	Se critican ciertos aspectos de la ejecución del proyecto, tales y como la forma en la cual las personas fueron desalojadas, el que habitantes inmigrantes quedarán fuera de la lista de beneficiarios, la calidad de las casas entregadas.	<p>Boca de Cachón: Enfrentamiento de lo Rural vs. lo Urbano *</p> <p>Crónica de las familias que no fueron trasladadas del viejo al nuevo Boca Cachón</p> <p>Crónica de las familias trasladadas del viejo al nuevo Boca Cachón: llueven las quejas sobre las viviendas</p> <p>El Lago Enriquillo y Boca de Cachón *</p> <p>Gobierno paga 16 millones en jornales de febrero a los obreros de Boca de Cachón *</p> <p>Organizaciones reclaman respeto a los derechos de las familias de Boca de Cachón</p> <p>Protesta en Boca de Cachón deja tres heridos de bala y decenas de detenidos</p>
El Dinero	Se reproduce el discurso oficialista.	No hay.	<p>Boca de Cachón ya es una realidad para sus habitantes *</p> <p>El IAD anuncia desembolso de recursos para proyectos especiales *</p> <p>Gobierno dominicano invertirá RD\$345 millones en proyectos agrícolas en la frontera *</p> <p>La eficiencia de Danilo Medina se puso a pruebas en Bocha de Cachón *</p> <p>Peralta afirma que el presidente Medina prioriza reducción de la pobreza en la frontera *</p>
El Caribe / CDN	Una parte significativa de los artículos reproduce el discurso oficialista.	Se critican ciertos aspectos de la ejecución del proyecto, tales y como la calidad de las casas entregadas, el que quedarán personas fuera de la lista de beneficiarios, que no hayan sido entregadas las tierras para que los agricultores las trabajen, y los problemas de abastecimiento de agua.	<p>Administrativo niega mal manejo en entregas de casa en Boca de Cachón *</p> <p>Beneficiarios con viviendas en Boca de Cachón aún no se mudan alegando vicios de construcción</p> <p>Boca deCachón sigue sin agua pese a promesas</p> <p>Boca de Cachón: Un proyecto ya materializado *</p> <p>Falta de agua en Nuevo Boca de Cachón se debe a sequía que afecta al país *</p> <p>Familias piden ser favorecidas con viviendas en Boca de Cachón</p> <p>Gobierno entrega Comedor Económico enBoca deCachón *</p> <p>Inapa dice que excava desde hoy dos pozos enBoca deCachón *</p> <p>Más problemas en Boca de Cachón</p> <p>Niños deBoca de Cachón se divierten en su estancia infantil *</p> <p>Presidente Medina entrega proyecto Nuevo Boca de Cachón; anuncia 50 mil tareas adicionales *</p>

Proyecto Nuevo Boca de Cachón (continuación)

Medio	Posición	¿Se critica? ¿Qué se critica?	Fuentes
Noticias SIN	La mayor parte de los artículos reproduce el discurso oficialista.	Se critica la ejecución del proyecto, que quedarán personas fuera del mismo, y la precariedad en la que viven debido a que varias obras quedaron inconclusas.	El modelo Boca de Cachón * En Boca de Cachón no entrará nadie que no esté en el censo, advierte <u>Daniilo Medina</u> * En precariedades viven moradores del Proyecto de Boca de Cachón Ocupación del nuevo Boca de Cachón inicia con tropiezos y quejas <u>Presidente Medina inaugura el Nuevo Boca de Cachón</u> *
Hoy	La mayor parte de los artículos reproduce el discurso oficialista.	Se critica la ejecución del proyecto, que quedarán personas fuera del mismo, y la precariedad en la que viven debido a que varias obras quedaron inconclusas.	<u>Afirma Boca de Cachón es única ciudad RD que no contamina acuíferos</u> * <u>Boca de Cachón se organiza; oficinas abren en una semana</u> * <u>Daniilo inaugura Proyecto Boca de Cachón</u> * En Boca de Cachón viven en una jaula de oro con el hambre a cuestas Enfrentamientos por las casas en el nuevo Boca de Cachón Entidades tratan sobre situación pueblo Boca de Cachón * <u>Los proyectos para desarrollo de Boca de Cachón siguen en carpeta</u> <u>Pobladores Boca de Cachón, siguen viviendo en medio de la precariedad</u> <u>Proyecto habitacional Boca de Cachón tiene luz 24 horas y medidores prepagos</u> *
El Nacional	La mayor parte de los artículos reproduce el discurso oficialista.	Se critica la forma en como fueron manejadas las protestas por parte de los obreros, quienes reclamaban por pagos atrasados.	<u>Boca de Cachón: de la oscuridad a la luz</u> * <u>Boca de Cachón: única ciudad de RD que no contamina los acuíferos</u> * <u>Daniilo inaugura 560 viviendas Boca de Cachón</u> * <u>El modelo Boca de Cachón</u> * <u>Gobierno incentivará proyectos de desarrollo en Boca de Cachón</u> * <u>Pagan RD\$16 MM obreros laboran Boca de Cachón</u> <u>Presidente Medina inaugura Nuevo Boca de Cachón</u> * <u>Resaltan impacto de estancia Boca Cachón</u> *

Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Rito de La Vega

Medio	Posición	¿Se critica? ¿Qué se critica?	Fuentes
Diario Libre	Se asume una posición neutral: algunos artículos reproducen el discurso oficialista, mientras que otros expresan críticas hacia el proyecto. Su posición es, en su mayor parte, favorable al proyecto.	Se critica la decisión de desarrollar el proyecto a orillas del río Camú y la falta de estudios previos a la implementación del proyecto.	Opiniones divididas por residencial construye el Gobierno cerca del río Camú en La Vega Movimiento político apoya candidatura a senador de Eucídes Sánchez * Gobierno dice inundaciones en La Vega son porque no han concluido muros de gaviones * Tras inundaciones en La Vega, familias afectadas piden ayuda del Gobierno Gobierno transforma La Vega con el proyecto "El Rito" * Gobierno construye un proyecto que beneficiará a 60 mil personas * Canalizan el Rito con inversión RD\$333 millones * Entregan RD\$41 millones para un proyecto habitacional en La Vega *
Listín Diario	Se reproduce el discurso oficialista.	Se menciona el hecho de que parte del proyecto se haya inundado con las lluvias, pero se presenta la versión oficialista que asegura que no sucederá una vez el proyecto esté terminado.	En 400 viviendas inundadas seguían sacando agua y lodo * Danilo llevará Visitas Sorpresa a otro nivel * Gobierno rifa construcción viviendas *
El Día	Se reproduce el discurso de las notas de prensa del gobierno, donde se presenta el proyecto como una obra emblemática y de alto impacto.	No hay.	Rescate El Rito conllevará tres mil millones * Canadá se interesa en el proyecto El Rito *
Acento	No se reproduce el discurso oficialista respecto al proyecto, se asume una postura de crítica al mismo.	Se critica la decisión de desarrollar el proyecto a orillas del río Camú y la falta de estudios previos a la implementación del proyecto.	El Rito de La Vega Gobierno no hizo estudios de suelo e impacto ambiental para construir proyecto El Rito, en el área del Camú
El Dinero	Se reproduce el discurso de las notas de prensa del gobierno, donde se presenta el proyecto como una obra emblemática y de alto impacto.	No hay.	Embajadora de Canadá se interesa por impacto social del proyecto El Rito José Ramón Peralta presentó el alcance del Proyecto de Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental de La Vega (Rito) *
El Caribe / CDN	Se asume una posición neutral: algunos artículos reproducen el discurso oficialista, mientras que otros expresan críticas hacia el proyecto. Su posición es, en su mayor parte, favorable al proyecto.	Se critica la decisión de desarrollar el proyecto a orillas del río Camú y la falta de estudios previos a la implementación del proyecto.	Obras Públicas garantiza calidad en construcción proyecto El Rito de La Vega * Peralta asegura inundaciones afectaron proyecto en La Vega porque muros no están concluidos * Las lluvias probarán los muros de El Rito Dice proyecto El Rito se hizo sin estudio de suelo INDRH realiza trabajos de canalización en La Vega * Se inunda El Rito tras anuncio del Gobierno de que sería tema del pasado Gobierno asegura terminación muro de gaviones protegerá proyecto El Rito * Danilo Medina entrega en La Vega 208 viviendas, obras viales y rehabilitación redes *

Transformación Urbana, Sanitaria y Ambiental del Riito de La Vega (continuación)

Medio	Posición	¿Se critica? ¿Qué se critica?	Fuentes
Hoy	Aunque pretende una posición neutral, en su mayor parte sus artículos reproducen el discurso oficialista, mientras que pocos expresan críticas hacia el proyecto.	Un artículo detalla la denuncia de que el proyecto se está construyendo en una zona vulnerable, a las orillas del río.	Alcaldía de La Vega asiste afectados por crecida río Camú * Destacan alcance social proyecto transformación La Vega * Diputado denuncia gobierno construye proyecto habitacional a orillas de río Camú Gobierno entrega viviendas, vías y rehabilitación de redes * Gobierno explica porqué se inunda el proyecto El Riito en La Vega * Gobierno presenta avances de los trabajos de proyectos urbanos en La Vega *
Z Digital	Se reproduce un discurso de apoyo al actual presidente.	No hay.	Jorge Toribio: "En La Vega no hay nada que buscar si no es Danilo Medina" *
Noticia Libre	Se asume una posición contraria a la realización del proyecto.	Se critica que el proyecto se haya estado realizando sin estudios de factibilidad ni planos preliminares.	Revelan proyecto El Riito se levantó sin estudio de suelo
Diario Digital	Se reproduce el discurso de las notas de prensa del gobierno, donde se presenta el proyecto como una obra emblemática y de alto impacto.	No hay.	208 familias de El Riito de La Vega reciben viviendas *
El Nuevo Diario	No se reproduce el discurso oficialista.	Se critica el levantamiento realizado previo a proyecto.	Lo del Riito pudo ser evitable..!!
La Revista Diaria	Se reproduce el discurso de las notas de prensa del gobierno, donde se presenta el proyecto como una obra emblemática y de alto impacto.	No hay.	Gobierno defiende la viabilidad del proyecto El Riito *
La Vega Informa	Se reproduce un discurso peledista y repite el contenido de las notas de prensa del gobierno, donde se presenta el proyecto como una obra emblemática y de alto impacto.	No se critica el proyecto, sino que se responde a las críticas realizadas al mismo.	¡Luis Marte lo tiene local * Luis Marte, el favorito del presidente Danilo Medina * Luis Marte, símbolo de humildad y trabajo *
Proceso	Se reproduce el discurso oficialista.	No hay.	Danilo con Gonzalo y Peralta "se tiran" de sorpresa en el Riito de La Vega *

ANEXO 5.

PRINCIPALES HALLAZGOS: ENCUESTA EXPLORATORIA

En esta segunda edición se anexa las principales conclusiones sobre los hallazgos de la encuesta, con fines exploratorios, sobre “Imaginario del cambio climático y medio ambiente”. El levantamiento de información se realizó entre finales de junio y principios de julio del 2019, en los municipios de Azua de Compostela, Pueblo Viejo (provincia Azua), Esperanza y Laguna Salada (provincia Valverde), Guayubín y Villa Vásquez (provincia Montecristi) de la República Dominicana. Los resultados de esta encuesta se presentan como informe complementario del proyecto: “Captura política de la gestión de riesgo de desastres”.¹

El objetivo de la encuesta consistió en indagar sobre el nivel de conocimiento, preocupaciones, ideas y posturas en torno a las políticas de cambio climático y medio ambiente. Además de identificar otras dimensiones de las vulnerabilidades sociales y económicas de la población considerada.

A partir de una muestra representativa de la población de estudio, se realizaron 480 entrevistas distribuidas de forma igualitaria entre los seis municipios seleccionados, obteniendo así una muestra desproporcionada. Por tanto, para fines de análisis se generó y empleó un peso de diseño.

Los municipios incluidos atendieron a varios criterios. El principal es la alta vulnerabilidad ante las sequías y acceso a agua en los hogares, identificado en el informe “*Puntos Críticos para la Vulnerabilidad a la Variabilidad y Cambio Climático en la República Dominicana y su adaptación al mismo*” de mayo 2013 publicado por el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI). Otros criterios considerados son la cercanía de estos municipios, a fin de reducir los costos económicos del estudio, y en algunos de estos municipios se ubican los casos de estudios de las políticas de intervención post-desastres considerados en este trabajo.

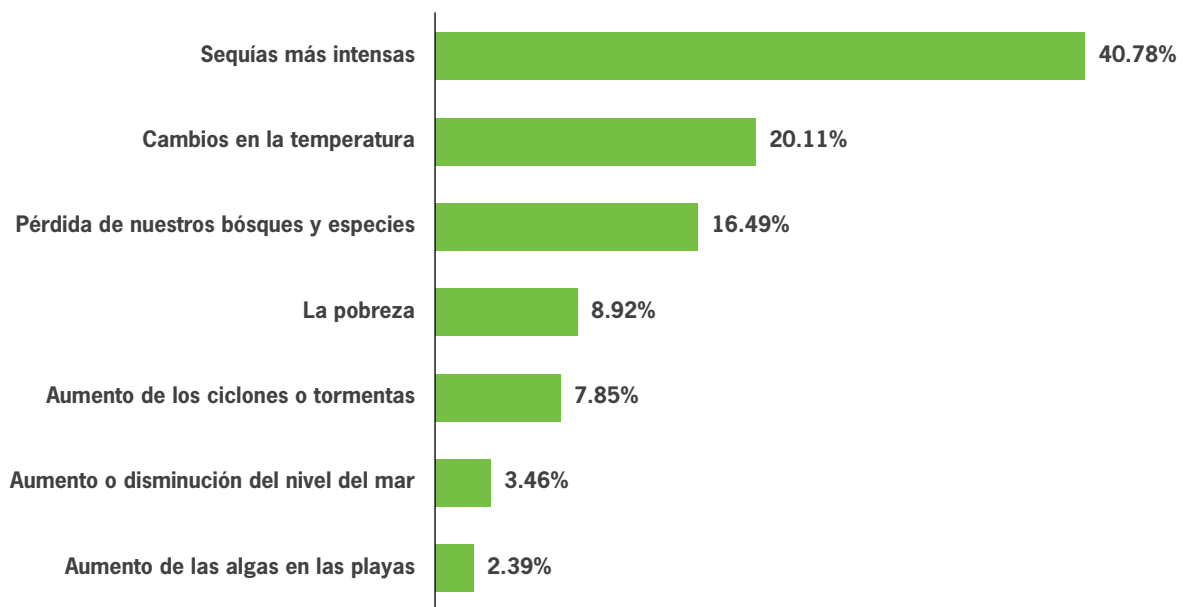
Las principales conclusiones de esta encuesta se detallan a continuación.

¹ Para acceder a los demás resultados de esta encuesta y mayor información puede escribir a info@institutoisd.org.

En promedio, la población estudiada de los municipios Azua, Esperanza, Guayubín, Laguna Salada, Pueblo Viejo y Villa Vásquez afirman que el cambio climático y el medio ambiente son temas urgentes. Específicamente **40.2% de la población expresó estar extremadamente preocupado respecto a la situación del medio ambiente** y un mayor porcentaje identificó esta misma preocupación entre sus vecinos y personas cercanas. Además **80.6% señaló que al oír de cambio climático el sentimiento que le genera es preocupación, miedo o temor.**

La principal preocupación con su entorno es la contaminación del aire (24.32%). En el caso del cambio climático la sequía resulta ser un problema de gran preocupación entre la población, 40.78% lo señalan y un 20.11% los cambios de temperatura.

¿CUÁL ES EL SUCESO QUE MÁS LE PREOCUPA DEL CAMBIO CLIMÁTICO?

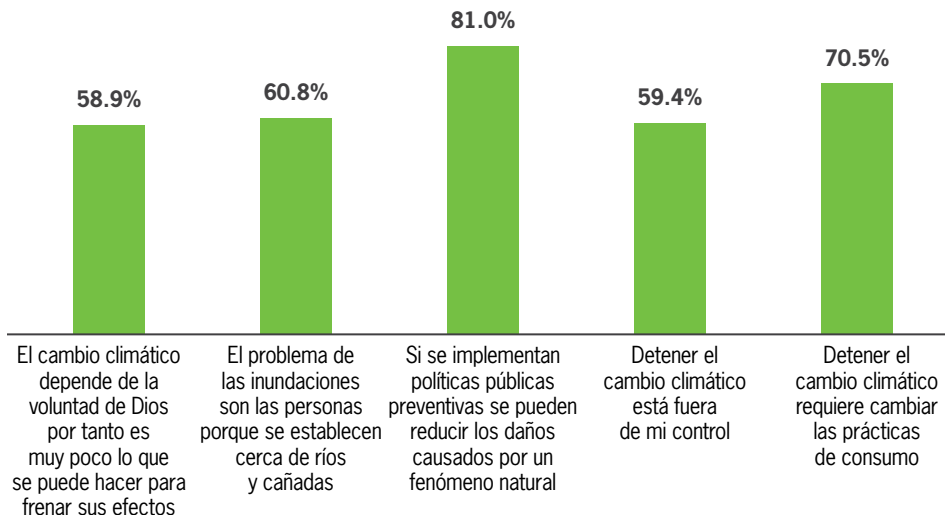


Ambos temas aparecen como una vivencia actual, 27.4% indica las sequías como la principal forma de haber percibido los efectos del cambio climático, así como los cambios en el clima por el 23% y los problemas de salud por 11.9%.

Seleccione la forma en que haya percibido el cambio climático (solo elija una)	Promedio ponderado
Aumento de las lluvias e inundaciones	8.9%
Problemas de salud	11.9%
Catástrofes naturales (huracanes...)	4.5%
Cambios en el clima (mayores olas de calor o frío)	23.0%
Contaminación del aire	5.9%
Degradación de la naturaleza	8.0%
Sequías	27.4%
Pérdida de ríos	8.5%
Incendios forestales	1.8%
Otros	0.2%
NS/NR	0.0%
Total	100.0%

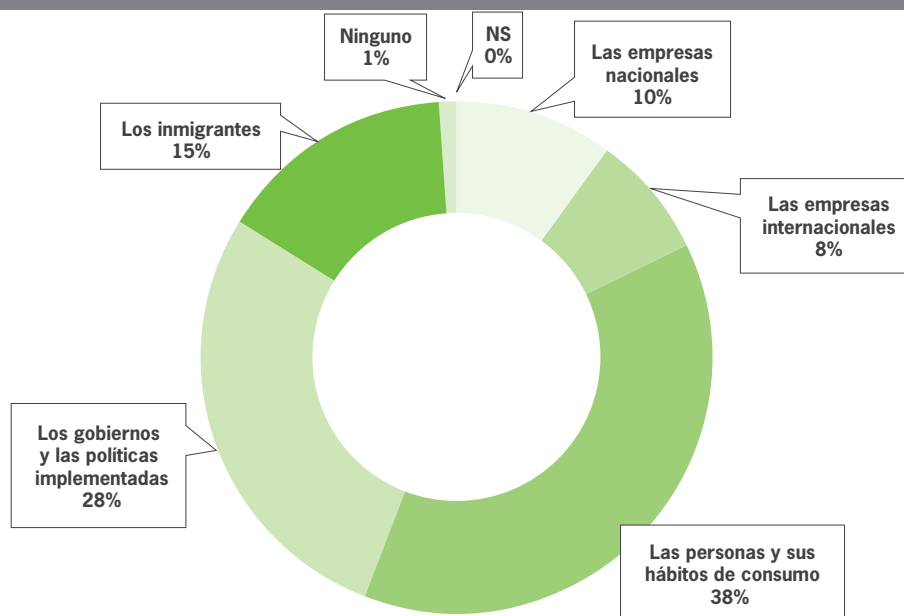
En promedio, alrededor del **40% de los encuestados declara que se siente poco o nada informado sobre las causas, consecuencias y las formas en las que podemos luchar contra el cambio climático.** Y esta es una afirmación que puede constatarse a partir de las opiniones halladas sobre el tema, específicamente cuando se preguntó sobre la idea de que el *“cambio climático depende de la voluntad de Dios por tanto es muy poco lo que se puede hacer para frenar sus efectos”* 58.9% se mostró algo o muy de acuerdo con esta expresión. De igual forma 59.44% indicó estar de acuerdo con la idea de que *“detener el cambio climático está fuera de mi control”*.

**PERSONAS QUE DECLARARON ESTAR
“ALGO DE ACUERDO O MUY DE ACUERDO”
CON LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES:**



La ausencia en el debate público sobre las propuestas y los responsables para enfrentar los efectos del cambio climático, así como la situación del medio ambiente se puede colegir de las opiniones de los encuestados al enmarcar como responsabilidad individual la situación del cambio climático. Ante la pregunta sobre los principales causantes del medio ambiente 38% de los encuestados indica a “las personas y sus hábitos de consumo” frente a un 28% que declara el gobierno y las empresas (nacionales y extranjeras) y un 15% respondió que los inmigrantes.

¿A QUIÉN IDENTIFICAS COMO EL PRINCIPAL CAUSANTE DE LOS DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE EN EL PAÍS?



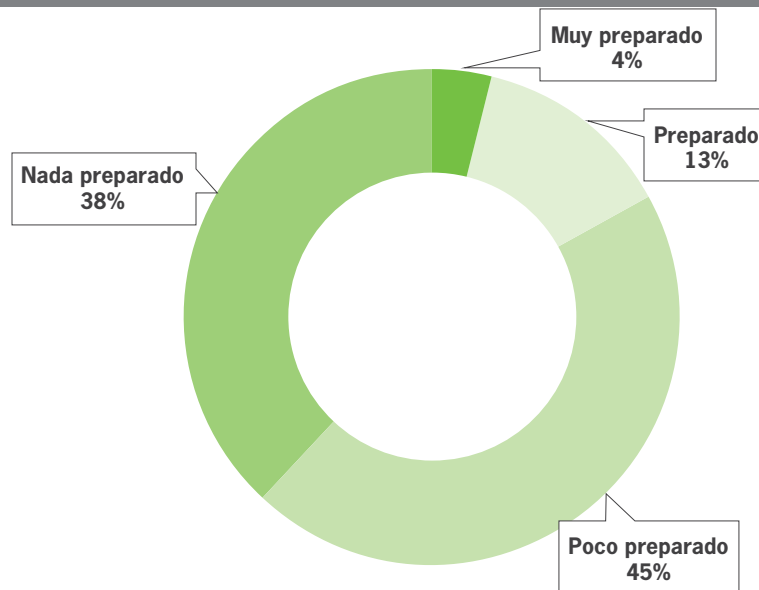
De la misma forma **68.4%** se decantó por la idea de que **“hay que sentirse agradecidos cuando el presidente interviene para ayudar a familias que se quedaron sin vivienda por el paso de un fenómeno”** frente al 38.1% que entiende que lo contrario: “El presidente es responsable por no aplicar políticas preventivas”.

Entre otros hallazgos de interés, **61.6% entiende que un mayor acceso a recursos económicos permite sortear de una mejor manera los efectos del paso de un fenómeno natural**. Además, políticas públicas de protección de medio ambiente aplicando tasas impositivas tienen un apoyo entre la población estudiada.

En general, 45% valora de forma positiva los trabajos del gobierno ante el paso de un fenómeno natural, aunque entiende que no son suficientes. Sin embargo, al mirar hacia los retos futuros se expresa poca confianza. A penas 17.13% opina que el país

está preparado para enfrentar los ciclos de sequías e intensas lluvias como resultado del cambio climático y 81.3% entiende que en los próximos 10 años la demanda de agua será cubierta con dificultades.

**¿QUÉ TAN PREPARADO ENTIENDE USTED ESTÁ EL PAÍS
PARA ENFRENTAR LOS CICLOS DE SEQUÍAS E INTENSAS LLUVIAS
QUE RESULTAN DEL CAMBIO CLIMÁTICO?**



Con respecto a los aspectos de la inseguridad social y económica, la salud aparece reiteradamente entre las preocupaciones y vulnerabilidades entre la población estudiada. Tanto como efectos del estado actual del medio ambiente como en el hogar. 54.7% considera alto los gastos médicos con respecto a los niveles de ingreso del hogar.

La enfermedad grave es el principal suceso ocurrido en los últimos dos años que afectó la situación económica de las familias. También, en conjunto con el pago en alimentación, el pago de salud o medicamentos representan los principales gastos en los hogares encuestados que les limita consumir otras cosas de interés. Asimismo, “adquirir con facilidad los medicamentos de salud” se considera entre uno de los aspectos de la vida necesarios para no ser considerado pobre.

En síntesis, el cambio climático y la situación del medio ambiente es una preocupación importante entre la población de estudio. El porcentaje de escepticismo que se registra en el país es inferior al registrado por los países industrializados que

lideran el mayor porcentaje de personas escépticas al cambio climático[Ver Bruce Tranter, Kate Booth, *Scepticism in a changing climate: A cross-national study*, *Global Environmental Change*, Volume 33, 2015, Pages 154-164, ISSN 0959-3780, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.05.003>.].²

En cuanto a enmarcar el problema del cambio climático en una dimensión política, concretamente, identificar responsables y políticas de intervención para reducir los efectos, se encuentran ideas no muy acabadas entre la población estudiada. A la par que por amplia mayoría se valora la necesidad de políticas públicas para prevenir los efectos, no se adjudica a la figura presidencial la responsabilidad por los desastres ocurridos posterior al paso de un fenómeno y se enmarca la lucha contra el cambio climático principalmente en un marco individual.

² Ver Bruce Tranter, Kate Booth, *Scepticism in a changing climate: A cross-national study*, *Global Environmental Change*, Volume 33, 2015, Pages 154-164, ISSN 0959-3780, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.05.003>.

Este trabajo de investigación se estableció como objetivo principal realizar un análisis exploratorio sobre la política de gestión de riesgo en la República Dominicana empleando la metodología de análisis de *captura política* desarrollada por Oxfam. Para describir y analizar las políticas de intervención post desastre y de gestión de riesgo, se seleccionaron cuatro intervenciones realizadas por el Estado entre el periodo 2007-2017. Para el análisis fueron utilizadas las técnicas de revisión documental de informes, bases de datos oficiales, noticias y entrevistas semiestructuradas con especialistas y grupos focales residentes en torno a los proyectos.

Los hallazgos revelan la captura de la política de gestión de riesgo por una élite política. La modalidad asistencial y residual de las intervenciones estatales perpetúan el riesgo o lo sustituyen por otro, manteniéndose así los niveles de vulnerabilidad social y económica. Esta vulnerabilidad tiene un impacto extra en la vida de las mujeres y tiene que ver con una mayor exposición al riesgo al momento del paso de un fenómeno natural, debido a su menor acceso a recursos económicos y sociales.

FES TRANSFORMACIÓN



INSTITUTO
DE INVESTIGACIÓN SOCIAL
PARA EL DESARROLLO

