

ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD INSTITUCIONAL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS*

ANALYSIS OF INSTITUTIONAL VULNERABILITY
IN THE METROPOLITAN DISTRICT OF CARACAS

JOSÉ ACUÑA

RESUMEN

Este artículo abarca un tema del cual se debe hacer mayor revisión desde la perspectiva de los riesgos y desastres, se refiere a la vulnerabilidad institucional y su incidencia en la población y organización, vinculada a los niveles de gobierno en el Distrito Metropolitano de Caracas. En primer lugar, se intenta describir la dimensión institucional de la vulnerabilidad relacionada con la construcción social de los riesgos como proceso histórico, con la gobernabilidad, la toma de decisiones y la promoción de políticas públicas. También se considera que esta situación es cercana a la organización política territorial del Distrito Metropolitano, su sistema de gobierno y las instituciones encargadas de la Gestión de Riesgos, las cuales constituyen un ejemplo del complejo entramado de relaciones institucionales e interinstitucionales que es considerado desde esta perspectiva. En el artículo se incluye además un aspecto que en nuestro país no es nuevo, pero que actualmente dificulta la toma de decisiones y el advenimiento de políticas públicas con una visión compartida de ciudad, como es la exclusión institucional manifestada como consecuencia de la diatriba político-partidista de los últimos años.

Palabras clave: vulnerabilidad, institución, sociedad, gobierno, exclusión, Caracas

ABSTRACT

This article covers a subject studied from the perspective of risks and disasters, refers to institutional vulnerability and its impact on the social reproduction of vulnerability, linked to the levels of government in the Metropolitan District of Caracas. First, the institutional dimension of vulnerability is related to the social construction of risks as a historical process, governance, decision-making and public politics advocacy. Meanwhile, the territorial organization of the Metropolitan District policy, its system of government and institutions responsible for risk management is a living example of a complex web of institutional and inter-institutional relations is considered from this perspective. It also includes an aspect that our country is not new, but currently difficult decisions and the advent of public policies with a shared vision of the city, as institutional exclusion is manifested as a result of political-partisan diatribe of last years.

Keywords: institutional vulnerability, Society, Government, Exclusion, Caracas

1. INTRODUCCIÓN

La vulnerabilidad institucional ha sido un tema de gran interés pero no de mucho abordaje al momento de revisar los resultados de los estudios de riesgos, quizás una de las razones es por la complejidad que ella implica y la falta de información para manejarla. La institución es una dimensión que puede presentar vulnerabilidad y que se pudiera denotar en la forma como está organizado el Estado y su expresión en la gestión de riesgos y la atención de emergencias. Según Altez (2009) forma parte de un proceso de construcción social del riesgo, y afirma que es “derivado de determinados y cambiantes procesos sociales derivados en gran parte de los estilos y modelos de desarrollo y los procesos de transformación social y económica en general”

Bajo este contexto, se tiene que la ciudad de Caracas por sus características físico naturales está expuesta a sufrir las consecuencias de peligros ambientales (JICA, 2005; Schmitz *et al* 2011). Aunado a ello, y debido a la expansión urbana, los límites de la ciudad y la división político territorial han sufrido cambios en los últimos años, lo que ha traído como resultado un sistema complejo de niveles de gobierno con desenfoques institucionales (por ejemplo, pugna de competencias entre la Alcaldía Metropolitana y el Distrito Capital) que dificulta la toma de decisiones para atender las consecuencias de un evento ambiental, situación que contribuye a aumentar los riesgos.

En lo subsiguiente, es intención de este trabajo brindar aportes para el estudio de la dimensión institucional de la vulnerabilidad dentro del proceso de construcción social del riesgo, analizando en primer lugar los cambios político-territoriales que ha tenido el Distrito Metropolitano de Caracas y su expresión jurídica en los diferentes niveles de gobierno (municipal, supramunicipal y estatal), y en segundo lugar, cómo esta organización ha influenciado el diseño de políticas públicas en materia de gestión de riesgos, para concluir con una consideración acerca del fenómeno de la exclusión institucional que se ha manifestado en los últimos años en nuestro país, que impide abordar en conjunto soluciones que atiendan demandas de la población.

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES DE VULNERABILIDAD E INSTITUCIÓN

Construcción social del riesgo

El riesgo desde la perspectiva de los desastres está definido como una construcción social donde la vulnerabilidad es la variable más determinante, así lo demostraron estudios de eventos desastrosos que han ocurrido en distintas regiones del planeta,

lo que ha llevado a dar mayor preponderancia a la noción que los desastres están asociados a actividades humanas que aumentan la magnitud de las consecuencias (García, 2005).

Es importante comprender que dicha construcción social del riesgo está enmarcada dentro de un proceso histórico acumulativo de vulnerabilidad y es reflejo de la sociedad, de las relaciones socioeconómicas a veces invisibilizadas y de las relaciones con el ambiente, que poco tienen que ver con los eventos de origen natural "... los desastres son históricamente contruidos, producto de la acumulación de riesgos y de vulnerabilidades, relacionados y derivados del tipo de sociedad que han ido desarrollando con el paso del tiempo y no de la presencia cada vez mayor en frecuencia y magnitud de la amenazas de origen natural" (García, 2005).

Sin embargo, Altez (2009) advierte que la construcción social de riesgo no debe comprenderse solo como un acumulado de desaciertos sociales reflejados en la vulnerabilidad "sino como la reproducción en el tiempo de esa condición", entendida entonces "como construcción y reproducción social del riesgo". Esta reproducción implica evaluar el conjunto de relaciones que son el objeto de análisis del proceso histórico y social. En este sentido y en el marco de este artículo, estas relaciones que establece la sociedad deben ser comprendidas como relaciones de interés común entre grupos de poder, las cuales en su dinámica tienen un papel preponderante para la reproducción social del riesgo, al respecto el mismo autor establece "

El poder y las relaciones de poder, parte estructurante del proceso histórico, deben ser observadas en sus efectos ideológicos y simbólicos, los cuales siempre hallan expresión en las formas de organización social y en las condiciones materiales, objetivas y subjetivas de existencias".

Si bien el autor sugiere no confundir las relaciones de poder "con la política y sus relaciones ni con procesos clientelares o explotadores de la participación eleccionaria", en lo sucesivo se evaluarán estas relaciones de poder como relaciones institucionales, donde se pongan de manifiesto el poder político expresado en los niveles de gobierno del Distrito Metropolitano en Venezuela, a través de los medios articulación y coordinación de los diversos organismos existentes: dentro de la gestión pública para enfrentar los riesgos socio naturales.

Vulnerabilidad y su dimensión institucional

La vulnerabilidad es un factor dentro del riesgo junto con la amenaza, entonces el riesgo es definido como "el potencial de pérdidas que pueden ocurrirle al sujeto expuesto, resultado de convolución de la amenaza y vulnerabilidad" entendida la convolución como un concepto matemático que se refiere a la concomitancia o

condicionamiento mutuo, lo que quiere decir que no hay vulnerabilidad sin amenaza y viceversa, no son variables independientes, no obstante, se abordan de manera separada para una mejor comprensión (Cardona, 2003).

La vulnerabilidad es un concepto multidimensional que responde a factores internos y externos del grupo humano objeto de estudio. Los factores internos están asociados con el grado de exposición dependiente de la amenaza y los factores internos con la sensibilidad y la resiliencia no dependiente de la amenaza (Cardona, 2003). Existe una compleja interacción entre el elemento externo y la capacidad interna de la comunidad lo que determina su vulnerabilidad. Se puede definir entonces a la vulnerabilidad como una propensión de un ser humano o su hábitat, a ser alterado por un evento o proceso producido en su ambiente, denominado por ello “peligro ambiental”. El impacto es directamente proporcional a la exposición al peligro (Delgado, 2007).

Por otra parte, otro factor a tomar en cuenta es la resiliencia como factor interno de vulnerabilidad y en este caso se puede proyectar en lo institucional; se define como el “conjunto de capacidades aprendidas en cada interacción que un habitante o grupo humano tiene con su ambiente, que involucra elementos que van desde la memoria, la experiencia, hasta la llamada inteligencia organizacional” y contempla tres aspectos fundamentales los cuales son: la capacidad de anticipación, respuesta, y recuperación de una comunidad ante una alteración ambiental (Delgado, 2007).

La capacidad de anticipación y en el caso de la institucionalidad se refiere a la elaboración de políticas educativas dirigidas a fomentar una cultura de riesgo preventiva con la finalidad de anticiparse y beneficiarse de las perturbaciones ambientales. Por su parte, la capacidad de respuesta está asociada a los niveles de articulación y coordinación de los organismos e instituciones de atención primaria o de emergencia⁸ (por ejemplo, la presencia y números de cuerpos de policías y bomberos) para reaccionar ante los eventos, además de la disposición y manejo de recursos. Mientras, que la capacidad de recuperación se relaciona con la utilización de fondos del Estado para la inversión en materia de reconstrucción del daño físico de las estructuras afectadas que garantice su sustentabilidad, lo que incluye los procesos de gestión para una respuesta oportuna.

Las causas de fondo de la vulnerabilidad y en consideración a lo institucional se encuentran en el modelo de desarrollo imperante relacionado con los procesos económicos, políticos, demográficos que afectan la asignación y distribución de

8 Artículo 4 de la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 5.557 de fecha 13 de noviembre de 2001, Decreto N.º 1.557.

recursos entre diferentes grupos de personas y reflejan la distribución de poder (Cardona, 2007). Por tanto, la vulnerabilidad es reflejo de las condiciones materiales de vida de los habitantes de un país, una sociedad o una comunidad y del grado de desarrollo de sus fuerzas productivas y de sus capacidades científico-técnicas, siendo evidente la diferencia entre las pérdidas tanto de vidas humanas como económicas y la velocidad de recuperación-reconstrucción entre los países desarrollados y subdesarrollados ante la ocurrencia de un desastre.

Wilches-Chaux (1989) propuso el concepto de “vulnerabilidad global” abarcando todas las dimensiones de esta acepción de manera holística partiendo del hecho que una sociedad puede enfrentar distintas vulnerabilidades. La vulnerabilidad institucional es una de ellas, al respecto, este autor, la define como “la obsolescencia y rigidez de las instituciones, en las cuales la burocracia, la prevalencia de la decisión política, el dominio de criterios personalistas, impiden respuestas adecuadas y ágiles a la realidad y demoran el tratamiento de los riesgos y sus efectos”.

La vulnerabilidad institucional se refiere a la forma como las estructuras del Estado Nacional están dispuestas, se organizan o responden para atender las necesidades de los individuos o las comunidades de una sociedad, en términos de gestión pública y gobernabilidad. Para este caso y centrado en el riesgo, la vulnerabilidad institucional es la incapacidad por parte de las instituciones del Estado para atender una situación de emergencia ante la ocurrencia de un evento no deseado de origen natural o siconatural contribuyendo a crear un colapso mayor.

Sistemas de Gestión de Riesgo

Surge la necesidad entre los estados en consolidar sistemas nacionales de gestión de riesgos que atiendan efectivamente situaciones de peligro, que disminuyan de manera segura la vulnerabilidad fortaleciendo las instituciones e integrando a los actores involucrados, por lo que se han propuesto diferentes enfoques sistémicos para el abordaje de estos sistemas, desde el paradigma mecanicista y organicista. Para Liñayo (2005) los sistemas de gestión de riesgos son “un conjunto de partes sociales e institucionales interrelacionadas entre sí”, que atacan las causas estructurales de los riesgos donde se articulan cinco actores para lograr un sistema concurrente y armónico, los cuales son: alto gobierno, actores sociales, organismo de respuestas, instituciones del desarrollo y actores del conocimiento” (Ídem).

Este mismo autor asegura que el enfoque mecanicista⁹ ha sido el imperante en

9 Se considera a Rene Descartes (1596-1650) como el padre de la teoría mecanicista, sin embargo el desarrollo del enfoque Mecanicista de la Organización se debe

el Estado venezolano para el abordaje del riesgo construido. Desde este paradigma la gestión de riesgos ha sido considerada desde la perspectiva de la atención de emergencias, y en algunos casos en la reparación y rehabilitación, no siendo atacadas las causas de fondo de los desastres. Bajo este enfoque los organismos de respuesta reproducen las estructuras clásicas del Estado en sus configuraciones organizativas donde existen niveles jerárquicos disciplinados de corte piramidal (cuerpo de bomberos, protección civil, departamentos de policías entre otros), en donde la acción que mayor peso tiene es la atención a las consecuencias de eventos extraordinarios (Liñayo, 2005).

Mientras que, para la atención de las causas (prevención y mitigación de los riesgos) se sugiere abordar la multiplicidad de actores bajo el enfoque organicista¹⁰ donde estén definidos los procesos e instrumentos de autorregulación de cada uno de ellos, centrados en lograr la transversalización del riesgo en el quehacer diario de los entes del desarrollo y donde el sistema ejecutor es el Estado en su conjunto. Entonces desde esta perspectiva descrita se deben abordar las causas estructurales del riesgo que se aprecian en el modelo de desarrollo imperante y en las relaciones sociales políticas y económicas de la sociedad según Liñayo (2005), y que se observan en nuestra organización social representada en el área metropolitana de Caracas.

2. LA DIVISIÓN POLÍTICO – TERRITORIAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS

La ciudad de Caracas ha experimentado cambios en cuanto a su división político-territorial, debido al rápido crecimiento de su población y al acelerado proceso de urbanización que sufrió durante todo el siglo XX, especialmente desde la década de los 50'. Este crecimiento produjo que los límites de la ciudad estuvieran en constante cambio; en la actualidad la ciudad ha absorbido núcleos urbanos próximos, y con ello su dinámica urbana, lo que ha resultado en una ciudad compleja (Barrios, 2008). Esta complejidad se pone de manifiesto en la forma como está dividida la ciudad en cuanto a su organización política administrativa. Caracas existe hoy en día entre una diversidad de autoridades y de niveles de gobierno y ello hace que deriven en una serie de problemas que complican su gobernabilidad y merman la capacidad para una gestión pública eficiente y coordinada, ya descrita en diversos trabajos

a posteriores estudios de Frederick Taylor (1856-1915) fundamentados en incrementar la eficiencia y velocidad en la producción industrial.

- 10 El enfoque organicista surge en Francia gracias a los aportes de Henry Fayol (1841-1925) a través de sus estudios sobre el enfoque del proceso administrativo.

(Uzcátegui, 2008).

Los límites de la ciudad en su nivel metropolitano lo comprenden el municipio Libertador (oeste de la ciudad) del Distrito Capital, y los municipios Baruta, El Hatillo (sureste de la ciudad), Chacao y Sucre (este de la ciudad) del Edo. Miranda, sin embargo, la ciudad ejerce influencia directa en centros poblados en expansión como es el caso del estado Vargas, Altos Mirandinos, Valles del Tuy, y los ejes Guarenas-Guatire y La Victoria-El Consejo, lo cual dificulta determinar cuáles son los límites reales de Caracas.

Niveles de gobierno

El territorio que ocupa el Distrito Metropolitano de Caracas es el mismo espacio que estaba conformado por el Departamento Libertador, del antiguo Distrito Federal¹¹ y del Distrito Sucre¹² del estado Miranda. Tiene una forma de gobierno municipal a dos niveles¹³, el primer nivel son los gobiernos locales (Libertador, Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre). Los municipios tienen una demarcación territorial descentralizada y autónoma en lo político, administrativo y financiero dirigido por una autoridad local elegida por voluntad popular, formado por un órgano ejecutivo y uno legislativo. El segundo nivel de gobierno está representado por la Alcaldía Metropolitana de Caracas, la cual es una mancomunidad de municipios que tiene como finalidad establecer una política integral que permita la planificación y coordinación de las políticas públicas que abarque todas las estructuras de gobierno que incluye los cinco municipios de la ciudad.

La constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contempla en el artículo 18, la integración de los niveles de gobierno metropolitano y municipal a través de la creación de un marco jurídico especial "... Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los municipios del Distrito Capital y los correspondientes del estado Miranda...". Esto se materializa en el año 2000 con la

-
- 11 El Distrito Federal hasta el año 1998 estaba formado por el Departamento Libertador y el Departamento Vargas (actual estado Vargas).
 - 12 El Departamento Sucre adquiere rango de municipio autónomo en el año 1990 y se separan de él, los municipios Baruta y El Hatillo que también adquieren rango de autonomía. En el año 1993 se separa el municipio Chacao y se convierte en municipio autónomo.
 - 13 Así lo establece la Ley especial del régimen municipal a dos niveles del área metropolitana de Caracas. Gaceta oficial N.º 39.276.

promulgación de la Ley de Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano derogada en el año 2009 por la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas. Con esta ley quedan sentadas las bases para la gobernabilidad municipal a dos niveles una de carácter supramunicipal como ente coordinador y otro de carácter local como ente ejecutor de las políticas públicas.

Por su parte, la carta magna contempla en el artículo 16 la creación del Distrito Capital (DC), como una unidad político territorial distinta a los demás estados, por ser la capital de la república y asentamiento de los poderes públicos nacionales, al respecto este artículo señala lo siguiente: “Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales...”. En el año 2009 se promulga la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital donde se establece una normativa especial para este régimen gobierno que tiene las siguientes características: la autoridad máxima es designada por el ejecutivo nacional, la función legislativa está a cargo de la Asamblea Nacional y el ámbito territorial lo comprende el municipio Bolivariano Libertador. El DC tiene el mismo rango que los estados federales por lo que se considera una entidad federal con las características especiales antes señaladas.

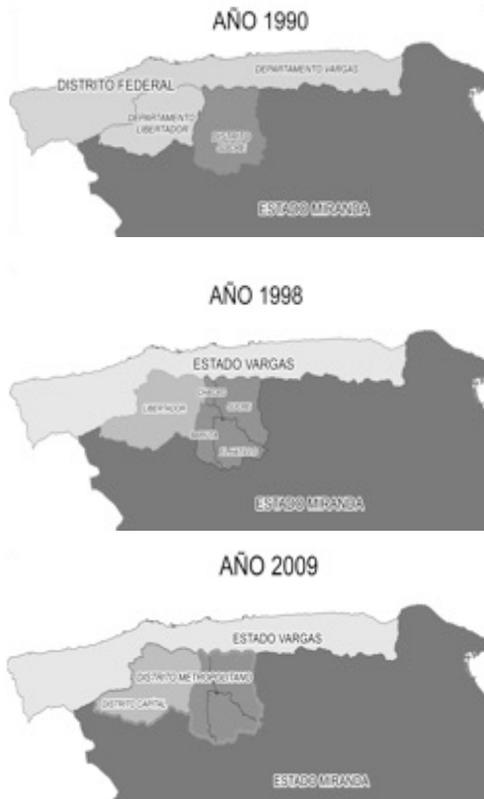
Por otra parte, es importante destacar que en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente del año 1999, tomó fuerza la propuesta de integrar en el Distrito Capital el antiguo territorio del Distrito Federal y los municipios Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del estado Miranda, sin embargo, esto fue dejado a un lado y se “estableció el Distrito Capital única y exclusivamente en el territorio del antiguo Distrito Federal, incluso con la mención expresa de que debía preservarse la integridad territorial del estado Miranda” (Brewer-Carias, 2000).

Mientras que el Estado Bolivariano de Miranda es una unidad política territorial que forma parte de la Federación de Venezuela¹⁴, el cual tiene autonomía político administrativa, organizativa, jurídica sin menoscabo de la autonomía de los municipios que lo conforman. Tiene como objetivo ejecutar políticas públicas que estén orientadas a los asuntos estadales (intermunicipales). Este estado forma parte del sistema gobierno de la ciudad, ya que, cuatro de sus municipios forman parte del Distrito Metropolitano.

14 En la exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala que “... el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad”.

En la imagen N° 1 que se muestra a continuación se observan los cambios de los límites político – administrativos en los últimos años, desde el Distrito Federal hasta la municipalización a dos niveles del Área Metropolitana de Caracas, que manifiestan el crecimiento de la ciudad y los cambios en los niveles de gobierno

Figura N° 1.
Evolución de la división político-administrativa del Distrito Metropolitano



José Acuña

Fuente: Elaboración propia

Los niveles de gobierno que actualmente tiene el Distrito Metropolitano de Caracas, denota un complejo sistema de estructuras institucionales, y formas de gobierno disímiles que dificulta la gobernabilidad, entendida esta como “la capacidad que tienen los gobernantes de tomar decisiones que atiendan demandas efectivas de los gobernados y de viabilizar la reproducción de las condiciones de preservación del poder” (Neira, 1999). Según esta definición y dada la realidad que se evidencia en la cotidianidad de sus ciudadanos en su coexistencia en la ciudad se formula la siguiente pregunta ¿es posible tomar una decisión en Caracas que tenga incidencia de carácter metropolitano, que responda efectivamente a las demandas de la población con tantos niveles de gobierno presentes? Se hace tangible entonces que el Distrito Metropolitano de Caracas está en “una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental” (Alcántara, 1995).

Figura N° 2.
Niveles de Gobierno en Caracas



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, sumado a los niveles de gobierno que se han señalado, en los últimos años se han creado otras figuras institucionales desde el ejecutivo nacional para solucionar los problemas de la ciudad en materia de riesgos, una de ellas es la Comisión Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas creada en el año 2014⁸, en sustitución del Ministerio para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas el cual fue creado en el año 2010, después de

8 En la Gaceta Oficial N.º 40.497, decreto N.º 1246 de fecha 15 de septiembre de 2014 se señala la supresión del cargo de Ministro de Estado para la Transformación Revolucionario de Caracas y se crea el cargo de Comisionado Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas.

las fuertes precipitaciones que afectaron principalmente a las zonas populares del municipio Libertador. Esta comisión es responsable de ejecutar las acciones del Órgano Superior Para el Control de las Zonas de Seguridad, Riesgo y Protección Ambiental de la Gran Caracas, la cual fue creada por el poder ejecutivo para coordinar con los actores institucionales con incidencia en esta área. Antes, en el año 2013, se crea la Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Río Tuy “Francisco de Miranda” (CorpoMiranda), la cual es una empresa del estado que cumple funciones operativas en la cuenca de Río Tuy y todo el Estado Bolivariano Miranda (incluidos los cuatro municipios de la ciudad), en servicios públicos, vialidad, infraestructura, vivienda entre otros.

Acá en conclusión parcial, se aprecia como en el área metropolitana, no solo existen los cinco municipios y sus organismos de gestión más la alcaldía metropolitana y el estado Miranda, sino que a ello se le suman las instituciones mencionadas creadas recientemente por el ejecutivo nacional, todas dedicadas en algunas funciones a atender el mismo servicio para la ciudad, ello genera una situación compleja para efectos de funcionamiento en vulnerabilidad.

3. CARACAS CIUDAD VULNERABLE

La ubicación en la cual se encuentra emplazada Caracas y algunas de las características físico naturales exponen a la ciudad a sufrir las consecuencias de las amenazas socio-naturales (JICA, 2005). En primer lugar, es susceptible a la actividad sísmica, debido a la cercanía que tiene al límite de las placas tectónicas Caribe y Suramérica, y de los sistemas de fallas de La Tortuga, San Sebastián, Tacagua-El Ávila y La Victoria (Schmitz, 2010). Los eventos sísmicos son los que más daño han ocasionado en la ciudad en términos de pérdidas humanas, económicas y de infraestructura, estos eventos se han manifestado distanciados en el tiempo 1641, 1766, 1812, 1865, 1900 y 1967 (Schmitz, 2010, Grases *et al*, 1999). Mientras que los eventos de mayor recurrencia están asociados a la amenaza hidrometeorológica, que en los últimos 25 años han ocurridos cuatro eventos de gran impacto en Caracas los cuales han sido: la Tormenta Brett (1993), la tragedia de Vargas (1999) y las lluvias extraordinarias de los años 2005 y 2010 (Funvisis, s/f).

Por otra parte, y en relación a la situación de vulnerabilidad de la ciudad, se tiene que el crecimiento de la población urbana en Venezuela ha sido acelerado desde mediados del siglo XX, es así que las tasas de crecimiento en los periodos 1940-1971 fue de 547 %, mientras que el periodo 1971-2001 fue 161 % y se proyecta para 2001-2025 un 62 % (Barrios, 2008; INE, 2001). Esta dinámica urbana desproporcionada se manifiesta en las principales ciudades del país por tanto Caracas es reflejo de

ello. Se estima que el 60 % de los eventos por movimientos en masa ocurren en las zonas informales, un 20 % ocurre en cortes asociados al trazado vial y solo un 15 % ocurre en áreas residenciales distintas de los barrios (Jiménez, 2006). Esta situación evidencia que las políticas públicas deberían ser acertadas para que la ocupación del espacio sea de forma planificada, incluyente y ambientalmente sustentable pero la realidad contrasta con los datos mencionados.

La capital de la nación no solo está en riesgo por estar expuesta a amenazas de origen socio-natural sino que además, sus estructuras gubernamentales basadas en los diferentes niveles de gobierno enfrentan una serie de limitaciones para ejercer debidamente las funciones en materia de gestión de riesgos y administración de desastres. La compleja situación de la ciudad exige la simplificación de las estructuras gubernamentales y el sistema de Gestión de Riesgos para evitar que los eventos de origen socio-natural deriven en desastres, no por su intensidad y duración sino paradójicamente por la toma inadecuada de las decisiones. En los últimos años han aumentado la cantidad de estudios en materia de riesgos en Caracas por parte de las instituciones gubernamentales, organismos privados y universidades, ejemplo de ello ha sido el Proyecto Ávila (2003), el Proyecto JICA (2005) y la Microzonificación Sísmica de Caracas (2010), sin embargo, un tema poco tratado es el de la vulnerabilidad institucional.

Solapamiento de funciones y ambigüedades

Bajo la organización actual de las instituciones públicas, responsables de la gestión de los servicios y resguardo de la población, se puede señalar que la división político territorial actual de la ciudad de Caracas dificulta la toma de decisiones para una efectiva respuesta ante eventos extraordinarios a la cual está expuesta, debido al solapamiento de funciones a causa de las coincidencias territoriales, de los distintos niveles de gobierno y a la visión fragmentada de ciudad, que deviene a su vez en una confusa coordinación intersectorial entre los organismos encargados en el caso de la gestión de riesgos.

Los gobiernos locales representados en las cinco alcaldías que conforman la Caracas Metropolitana tienen competencia para la protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos (LOPPM, 2009) en sus respectivas jurisdicciones, mientras que la Alcaldía Metropolitana tiene competencia en la protección del ambiente y el saneamiento ambiental desde la perspectiva supramunicipal (LERMDNAMC, 2009), sin embargo hasta el 2009 tenía competencias para la ejecución de políticas públicas entre ellas la protección civil y seguridad de precaución y administración de emergencia o desastre y prestación de

servicio del cuerpo de bomberos en el Distrito Metropolitano pero estas competencias fueron transferidas ese año al Distrito Capital, lo que ha ocasionado que el ente con autoridad supramunicipal carece de organismos para atención de emergencia. En la actualidad esta alcaldía solo tiene competencias de planificación y coordinación “para alcanzar el desarrollo armónico del Área Metropolitana de Caracas en concordancia con los planes de desarrollo de municipios que la integran”⁹ y no de ejecutor de políticas públicas.

El término “protección del ambiente”, que se usa para definir las competencias de los municipios, aunque no está definida en la Ley Orgánica del Ambiente, se entiende como una acción para la preservación de las condiciones ambientales de un territorio, dentro de una política integral de gestión ambiental. En este sentido, los riesgos de origen socio-natural que la ley lo define como riesgos ambientales¹⁰, forman parte de esta política ambiental. Entonces a priori la Alcaldía Metropolitana tiene la potestad de formular políticas públicas en materia de riesgos como parte de la protección del ambiente, sin embargo, queda sentado en la Ley del Régimen del DC como se señaló anteriormente, que esta competencia esta atribuida al Distrito Capital. En este marco, la Caracas Metropolitana se ve imposibilitada de coordinar políticas públicas entre los gobiernos locales para actuar ante situaciones de riesgos.

A continuación se citan las competencias que están especificadas en el sistema legislativo nacional para cada nivel de gobierno en referencia a la Gestión de Riesgos:

Alcaldía Metropolitana

La protección del ambiente y el saneamiento ambiental¹¹

Municipios

La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos¹².

9 Artículo N.º 5 de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas

10 Artículo 3 de la Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.833 del 22 de diciembre de 2006.

11 Artículo N.º 5 de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas

12 Artículos N.º 164 y 178 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Distrito Capital

Definir, en concordancia con el Poder Ejecutivo Nacional, la aplicación de políticas destinadas a prevenir y afrontar las calamidades públicas, desastres naturales y protección del medio ambiente. En los casos que les sean aplicables, se incorporará el Poder Popular¹³.

Gobernaciones

La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable¹⁴.

Órgano Superior Para el Control de las Zonas de Seguridad, Riesgo y Protección Ambiental de la Gran Caracas

Establecer el ejercicio de la autoridad política, militar e interinstitucional, en las zonas de seguridad, riesgo y de protección ambiental¹⁵.

Por su parte, los organismos de atención primaria están integrados por la protección civil, el cuerpo de bomberos y policía. En lo que respecta a la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, esta forma parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (LGIRST, 2009) y tiene como objeto regular las actividades de asistencia, salvamento y auxilio y la elaboración de las políticas públicas en casos de emergencias.

La Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres señala que deben existir organizaciones de Protección Civil en los estados y en los municipios tal como lo expresa el artículo 15 que se cita a continuación: “Los gobiernos estatales y municipales deberán contar con sus propias Organizaciones de Protección Civil y Administración de Desastres de conformidad con el presente Decreto Ley”. En este sentido los cinco municipios del Distrito Metropolitano, el Distrito Capital y el estado Miranda cuentan con organismos de Protección Civil bien sea adscritos a entes descentralizados, o como departamentos dependiente del nivel central (cuadro N° 1).

En relación al cuerpo de bomberos, el estado Miranda y el Distrito Capital cuentan bajo su administración con estos organismos. El estado Miranda según el

13 Artículo N.º 6 de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital.

14 Artículo N.º 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

15 Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (OPPE).

artículo 164 de la Constitución tiene competencia para la organización de la “policía y demás ramas de este servicio”, en este aspecto está contemplada la Protección Civil y los bomberos. Por otro lado, desde la promulgación de la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital en el año 2009, las competencias del Cuerpo de Bomberos Metropolitanos, que dependía de la Alcaldía Metropolitana, fueron transferidas al Distrito Capital y hoy forman el Cuerpo de Bomberos del Distrito Capital, sin embargo, no es sino hasta mayo de 2013 cuando se regulan sus atribuciones con la promulgación del reglamento orgánico del Distrito Capital¹⁶

En este sentido, los gobiernos cuentan con organismos que se encargan de establecer políticas públicas para la reducción de riesgos socio-naturales en la ciudad, pero a pesar de esto algunos de ellos incluyen estas políticas dentro de la protección del ambiente o la gestión ambiental. En los últimos años los gobiernos han realizado esfuerzos para la descentralización de instituciones abocadas a la gestión de riesgos tal como lo señala el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1.
Organismos de Gestión de Riesgos por niveles de gobierno

	Nivel de Gobierno	Organismo
Municipal	Alcaldía de Libertador	Instituto Municipal de Gestión de Riesgo y Administración de Desastres (IMGRAD)
	Alcaldía de Chacao	Instituto de Protección Civil y Ambiente (IPCA)
	Alcaldía de Baruta	Dirección de Protección Civil (DPC)
	Alcaldía El Hatillo	Dirección de Protección Civil y Administración de Desastres (DPCAD)
	Alcaldía de Sucre	Instituto de Prevención y Protección Ciudadana (IPPC)
Supramunicipal	Alcaldía Metropolitana	Gerencia Ambiental

¹⁶ Gaceta Oficial N.º 149 del Distrito Capital de fecha 10 de mayo de 2013.

		Protección Civil Capital
Entidad Federal	Gobierno del Distrito Capital	Cuerpo de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil
	Estado Bolivariano de Miranda	Instituto Autónomo de Protección Civil y Administración de Desastres del Estado Miranda (IAPCADEM)
		Instituto Autónomo Cuerpo de Bomberos del Estado Miranda (IACBEM)

Fuente: Gobierno del Distrito Capital, Estado Bolivariano de Miranda, Alcaldía Metropolitana, Alcaldía de Libertador, Alcaldía de Baruta, Alcaldía de Chacao, Alcaldía del Hatillo, Alcaldía de Sucre.

Las competencias de estos organismos manifiestan un conjunto de desenfoques institucionales que se enuncian a continuación:

- La Alcaldía Metropolitana no tiene competencias para la atención de emergencias en el Distrito Metropolitano, además no ejerce funciones de coordinación ni planificación de la Gestión de Riesgo en los cinco municipios del Distrito Metropolitano.
- Existen tres niveles para la organización de la Protección Civil en el Distrito Metropolitano, una representada por los gobiernos locales de las cinco alcaldías, otra por el Instituto Autónomo de Protección Civil y Administración de Desastres del estado Miranda que tiene competencia en cuatro municipios metropolitanos., y por último la Dirección de Protección Civil del Distrito Capital que tiene jurisdicción en el municipio Libertador.
- La Dirección de Protección Civil del Distrito Capital y la Dirección de Protección Civil del IMGRAD -alcaldía de Libertador comparten el mismo ámbito territorial.
- Los Bomberos Metropolitanos que dependen administrativamente del Gobierno del Distrito Capital (GDC) realizan funciones en los cinco municipios del área metropolitana¹⁷.

17 Si bien la Ley del Cuerpo de Bomberos del Distrito Capital no impide la prestación de servicios fuera de su jurisdicción, lo que se plantea en este artículo es la transferencia de este organismo a un nivel de gobierno que solo tiene competencia en el municipio

- El Cuerpo de Bomberos del estado Miranda y los Bomberos del DC comparten atribuciones en los cuatro municipios de este estado que conforman el Distrito Metropolitano.

Esta situación pone de manifiesto la ausencia de mecanismos de integración e instrumentos de autorregulación, lo que acarrea que cada institución accione de manera departamentalizada e individual. El sistema de competencias para la Gestión de Riesgos por nivel de gobierno sugiere que no existe un enfoque organicista donde cada actor institucional en vez de trabajar en conjunto para lograr una relación armónica del sistema, tiene asignado roles y responsabilidades por separado o repetido lo que imposibilita, por ejemplo, que cada alcaldía a través de sus entes influyan sobre el otro, y a su vez, que todas puedan influir sobre el Distrito Metropolitano para la reducción de riesgos.

El enfoque mecanicista ha sido el diseño organizacional predominante en las estructuras para la gestión de riesgos, una estructura piramidal que se ha repetido como reproducción histórica en las distintas etapas de estado venezolano y que la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (LGIRST) del año 2009, mantiene como eje central para la coordinación institucional, entre los tres de gobierno (nacional, estatal y municipal). A continuación se mencionan los órganos de integración que esta ley establece para la gestión riesgos y las autoridades que deben presidirlos:

- El órgano a nivel nacional es el “Consejo Nacional de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos” que se encarga de elaborar y ejecutar las políticas públicas para la reducción riesgo en todo el territorio nacional, presidido por el Presidente de la Republica y los ministros.
- El órgano a nivel estatal es el “Gabinete Estatal de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos”, el cual dicta las directrices en esta materia en concordancia con las políticas nacionales y es presidido por el gobernador de cada entidad federal.
- Y el órgano a nivel municipal es el “Gabinete Municipal de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos” adscrito al Consejo Local de Planificación de cada municipio, el cual dicta la política en relación con el nivel nacional y estatal, presidida por la máxima autoridad local: el alcalde.

Sin embargo, surgen dos interrogantes para coadyuvar el establecimiento de

Libertador, restándole atribuciones al nivel supramunicipal (Alcaldía Metropolitana). Por su parte no se crean los mecanismos de coordinaciones con los gobiernos locales.

una política coordinada desde la perspectiva metropolitana, las cuales son: 1. ¿es el Gabinete Estadal de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos el órgano encargado de dictar las políticas para los cinco municipios que conforman la Caracas metropolitana?, 2. ¿A qué entidad federal le correspondería presidir este órgano?

No existen respuestas concretas a estas interrogantes, a su vez estas descubren un entramado institucional, donde se aprecian los desequilibrios y las incongruencias entre los niveles de gobierno que dificultan articular a los entes del estado en una política coherente y funcional, es por ello que es imprescindible que Caracas cuente con un ente orgánico de coordinación, que incluya a los cinco municipios que constituyen el Distrito Metropolitano, ya que, la conformación de un Gabinete Estadal de Miranda excluiría al municipio Libertador y un Gabinete Estadal del Distrito Capital excluiría a los cuatro municipios de Miranda.

4. LA EXCLUSIÓN INSTITUCIONAL

Venezuela en los últimos años ha estado inmersa en una situación política difícil que ha influido en todos los niveles de la dinámica social; caracterizado por un clima de polarización político partidista donde las instituciones del Estado también se han visto involucradas. Este artículo no pretende contribuir con este clima de polarización ni desea evaluar este aspecto en todas sus aristas, pero si tiene la intención de poner en evidencia cómo la “exclusión institucional”, producto de la lucha entre los actores políticos contribuye a la fragmentación de la ciudad y al aumento de la vulnerabilidad desde su dimensión institucional. La “exclusión” se define según la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2001) como “descartar, rechazar o negar la posibilidad de algo”, e institución como “cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad”, entonces la exclusión institucional descarta la posibilidad de coordinación y articulación entre organismos del Estado.

A continuación se exponen algunos ejemplos que dan evidencias de exclusión institucional entre los gobiernos que dificultan la Gestión de Riesgos y la ejecución de políticas compartidas:

- En septiembre del año 2009 se firmó el “Convenio Marco de Cooperación Intermunicipal entre las alcaldías de Chacao, El Hatillo, Sucre, Los Salías y Baruta”, en materia de cooperación y asistencia para el desarrollo de la protección civil y la gestión de riesgos. Si bien, el convenio fortalece la cooperación entre los gobiernos locales, también se (auto) excluye a la alcaldía del Municipio Bolivariano Libertador, situación que no contribuye a la integración de los

- municipios metropolitanos. Por su parte, este acuerdo integra a un municipio de los Altos Mirandinos (Los Salías), que no forma parte del Distrito Metropolitano.
- El 18 de mayo de 2010 se presentó el “Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020” como un aporte donde se traza una hoja de ruta para enfrentar los problemas que padece la ciudad, entre ellos la “adecuación al cambio climático y la gestión de riesgos”, integrando a los gobiernos locales de Baruta, Chacao, El Hatillo, y Sucre a través de la firma de un “pacto de gobernabilidad por la ciudad”. La alcaldía del Municipio Bolivariano Libertador no participó de este pacto, un claro ejemplo de la falta de integración entre gobiernos locales que no comparten una visión integrada de ciudad.
 - El 22 de enero de 2014 se crea de manera temporal el “Órgano Superior para el Control de Zonas de Seguridad, Riesgo y Protección Ambiental de la Gran Caracas”, el cual, es una comisión presidencial que se encarga de establecer el ejercicio de la autoridad política, militar e interinstitucional, en las zonas de seguridad, riesgo y de protección ambiental por parte del ejecutivo nacional. Este órgano surge de manera coyuntural debido a los recientes eventos extraordinarios de origen hidrometeorológicos. Está formado por organismos del ejecutivo nacional (INTT, GDC, CORPOMIRANDA, COPREDIG, INPARQUES, entre otros), organismos castrenses (CORE 5, GNB) y las alcaldías de: Libertador (Distrito Capital), Guaicaipuro (Edo. Miranda), Plaza (Edo. Miranda) y Vargas (Edo. Vargas). Este Órgano excluye a las autoridades del resto de los municipios que conforman el Distrito Metropolitano.

No solo el complicado sistema de gobierno que tiene el área metropolitana de Caracas propicia la separación y poca coordinación interinstitucional e intersectorial para la reducción de los riesgos, sino también los conflictos entre gobiernos locales, gobiernos locales-regionales y gobierno regionales-nacional agravan aún más la incapacidad jurídica para la aplicación de políticas compartidas. Estos ejemplos ponen de manifiesto que independiente de la posición política que asuman las autoridades, actualmente se excluyen o se autoexcluyen de las iniciativas que se tomen del otro lado de la acera.

CONCLUSIONES

La división político-territorial del Distrito Metropolitano de Caracas presenta tres niveles de gobierno que dificultan la toma de decisiones para una efectiva Gestión de Riesgo en la ciudad, ya que carece de mecanismos de integración para la ejecución de políticas públicas con visión compartida. Las competencias, roles y

responsabilidades en este tema se ven solapadas territorialmente en algunos casos y en otros se ven fragmentadas.

La realidad exige abordar las causas estructurales de los riesgos, evitando en primer lugar la reproducción histórica de la vulnerabilidad, en este caso desde la perspectiva institucional, estableciendo el enfoque organicista para un sistema de Gestión de Riesgos integrando las instituciones del desarrollo de los niveles de gobierno que cuenta la ciudad. Para ello debe adecuarse el marco jurídico que propicie esta articulación definiendo roles y competencias de cada actor institucional de manera orgánica con mecanismos de autorregulación y retroalimentación.

El Estado debe diseñar como parte de las políticas públicas, la integración de los organismos de respuestas en Gestión y Manejo de Emergencias y Desastres en el Distrito Metropolitano, donde exista un ente coordinador, capaz de territorializar las funciones de cada organismo de los tres niveles de gobierno con la finalidad de evitar el solape de funciones y la ambigüedad. En este caso deben ser definidas las atribuciones del Gabinete de Gestión de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos del Distrito Metropolitano para la coordinación con el nivel nacional y los gobiernos locales.

A la Alcaldía Metropolitana le deben ser restablecidas las competencias que fueron transferidas al Distrito Capital en Gestión de Riesgos y la Administración de Desastres ya que, actualmente, el Distrito Metropolitano de Caracas no cuenta con un marco jurídico para llevar a cabo las funciones de ente coordinador de los cinco municipios en esta materia.

La diatriba político partidista que actualmente vive Venezuela y que tiene rasgos excluyentes sin visión compartida de país y de sociedad dificulta aún más en el Distrito Metropolitano la toma de decisiones y la coordinación entre instituciones para reducir la vulnerabilidad. Por el contrario contribuye a la reproducción de los desastres como un proceso histórico repitiendo las acciones que se han suscitado en diferentes etapas del estado venezolano.

La vulnerabilidad institucional es la dimensión que refleja el nivel de desarrollo de las estructuras del estado, el grado de burocratismo y la flexibilidad de las instituciones, que se ven expresadas en la velocidad de reconstrucción-recuperación de una sociedad ante la ocurrencia de un desastre. Si bien ha sido un tema poco tratado, hay un importante cúmulo de trabajos teóricos en nuestro país que contribuyen a fortalecer los estudios de riesgos. Caracas es una ciudad compleja y expuesta a peligros ambientales, también es expresión de la ausencia de coordinación institucional, por lo que, es indispensable el abordaje de vulnerabilidad institucional para una efectiva Gestión de Riesgo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÁNTARA, M. (1995). *Gobernabilidad crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambios*. Primera Edición. México: Fondo de Cultura Económica, 229 p
- ALTEZ, R. (2009). Ciclos y sistemas versus procesos: Aportes para una discusión con el enfoque funcionalista sobre el riesgo. Documento en línea. *Desacatos* (30), 111-128 Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-92742009000200008&lng=es&tlng=es ISSN 1607-050X [Consulta: 2015, 30 de julio]
- ÁLVAREZ, R. (2009). Caracas: una ciudad de múltiples indefiniciones. Documento en línea. *Revista Universitaria de Investigación y Diálogo Académico*, Vol. 5, No. 3. Universidad Simón Bolívar Disponible en: <http://conhisremi.iuttol.edu.ve/pdf/ARTI000073.pdf> [Consulta: 2015, 20 de julio].
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)*. Gaceta Oficial N 36.860, 30 de diciembre de 1999.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (2000). *Ley Especial del Régimen Municipal del Distrito Metropolitano (LERMDM)*. Gaceta Oficial N.º 36.906, 8 de marzo de 2000.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001a). *Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP)*. Gaceta Oficial N.º 37.305, 17 de octubre.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001b). *Ley de la Organización de la Protección Civil y la Administración de Desastres (LOPCAD)*. Gaceta Oficial N.º 5.557, 13 de noviembre de 2013.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2006). *Ley Orgánica Del Ambiente (LOA)*. Gaceta Extraordinaria N.º 5.833, 22 de diciembre de 2006.

- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2009). *Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (LGIRST)*. Gaceta Oficial N.º 39.095, 9 de enero de 2009.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2009). *Ley Especial sobre la organización y régimen del Distrito Capital (LESORDC)*. Gaceta oficial N.º 39.156 del 13 de abril de 2009.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2009). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)*. Gaceta Oficial N.º 39.163 del 22 de Abril de 2009.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2009). *Ley Especial del Régimen Municipal a dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas (LERMDNAMC)*. Gaceta Oficial N.º 39.276 del 1 de octubre de 2009.
- BARRIOS SONIA (2008). *Metropolización y desigualdades socio-territoriales en Venezuela*. Documento en línea CENDES. Fondo de Publicaciones de Naciones Unidas. Primera Edición. Disponible en: <http://venezuela.unfpa.org/documentos/CUADERNO2%20PYD.pdf> [Consulta: 2015, 30 de junio].
- BREWER-CARIAS, A. (2000). Consideraciones sobre el régimen constitucional del Distrito Capital y del sistema de Gobierno Municipal de Caracas. Documento en línea. Revista del Derecho Público N.º 82 Disponible en: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.4.403.pdf>. [Cconsulta: 2015, 24 de julio]
- CARDONA OMAR (2003). *La necesidad de pensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo*. Documento en línea. Disponible en: http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/rmhcvr/rmhcvr_may-08-2003.pdf [consulta 16 de marzo de 2015]
- CARDONA OMAR (2007). *Midiendo lo inmedible. Indicadores de vulnerabilidad y riesgo*. Documento en línea. La red.. Disponible: http://www.desenredando.org/public/articulos/2007/articulos_omar/Midiendo_lo_inmedible_ODC_LaRed.pdf [consulta 18 de marzo de 2015]

- DELGADO, J. (2007). *La Vulnerabilidad Humana: Del Paradigma de la Resistencia, al Paradigma de la Resiliencia*. Tesis Doctoral. Facultad de Arquitectura, UCV, Caracas, Venezuela.
- DI LISIO, A. (2011). Caracas: evolución relacional múltipleja. Documento en línea. *Cuadernos del CENDES*. Año 28, N.º 77 Mayo-2011. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S101225082011000200005&script=sci_arttext ISSN 1012-2508. [Consultado: 2015, 19 de Julio]
- FUNVISIS (s/f). *Recopilación y Socialización de Información sobre caracterización de Riesgos existentes en el País*. Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y la Tecnología. Base de Datos en línea. Disponible en: http://www.estudiosydesastres.info.ve/info_proyecto.php [consulta: 2015, 15 marzo]
- GARCÍA, V. (2005). *El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos*. Documento en línea. Desacatos 2005, (septiembre-diciembre), Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13901902> [Consulta: 2015, 11 de agosto].
- GRASES, ALTEZ y P. LUGO (1999). *Catálogos sentidos o destructores. Venezuela 1530-1998*. Acad. de Ciencias Fís., Mat. y Naturales. Fac.de Ing., Univ. Central de Venezuela. Ed. Innovación Tecnológica, Caracas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS (INE) (2001). *Censo de Población y Viviendas. Proyecciones*. Caracas, Venezuela.
- JAPAN INTERNACIONAL COOPERACION AGENCY (JICA) (2005). *Estudio sobre el Plan Básico de Prevención de Desastres en el Distrito Metropolitano de Caracas en la República Bolivariana de Venezuela*. Agencia Internacional de Cooperación del Japón. Caracas, Venezuela.
- JIMÉNEZ, V. (2006). *Proyecto Predecán Venezuela. Informe final*. Comunidad Andina de Naciones, Secretaria General. Documento en línea. Disponible en www.comunidadandina.org/predecán/doc/r1/sistematiz/InfoSistematizVen.pdf [consulta: 2015, 11 de agosto].
- LIÑAYO, A. (2005). *Una aproximación al carácter sistémico de los Sistemas de Gestión de Riesgos*. Documento en línea. FUNDAPRIS Disponible en: <http://www.>

desenredando.org/public/varios/2005/Linayo_Sistemas_Gestion_de_Riesgos.pdf [consulta: 2015, 11 de agosto].

NEIRA, E. (1999). *Reingeniería política. Análisis del caso colombiano*. Mérida: Universidad de Los Andes, 205 p.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001). *Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres*. Gaceta Oficial N.º 5.557 de fecha 13 de noviembre de 2001, Decreto N.º 1.557.

SCHMITZ, M., HERNÁNDEZ, J., MORALES, C., *et al* (2011). *Principales resultados y recomendaciones del proyecto de microzonificación sísmica de caracas*. Documento en línea. Rev. Fac. Ing. UCV, Caracas, v. 26, n. 2, jun 2011. Disponible en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-40652011000200011&lng=es&nrm=iso [consulta: 2015, 20 de agosto].

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) (2001). *Diccionario de la lengua española*. (22.a ed.). Disponible en <http://www.rae.es/rae.html> [Consulta: 2015, 18 de marzo]

UZCÁTEGUI, R. (2008). *Situación Actual y Desafíos del Derecho a la Vivienda en Venezuela*. Documento en línea. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Serie Diálogo Político Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05571.pdf> [Consulta: 2015 21 de Agosto].

WILCHES-CHAUX, G. (1989). *Herramientas para la Crisis: Desastres, Ecologismo y Formación Profesional*. Primera Edición. Popayán: SENA, 300 p.

JOSÉ ACUÑA. Licenciado en Geografía en la Universidad Central de Venezuela (2002 - 2009). Actualmente cursando estudios en la Especialización en Geomática Facultad de Agronomía - UCV. Miembro e investigador del Instituto Municipal de Gestión de Riesgos y Administración de Desastres de la Alcaldía del Municipio Libertador de Caracas.

Correo electrónico: jaaz003@gmail.com

