



Terra Nueva Etapa
ISSN: 1012-7089
vidal.saezsaez@gmail.com
Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Gestión del riesgo de desastres en barrios informales. Buenas prácticas para la construcción de resiliencia

Padrón Chacón, Carlos A.

Gestión del riesgo de desastres en barrios informales. Buenas prácticas para la construcción de resiliencia

Terra Nueva Etapa, vol. XXXIV, núm. 56, 2018

Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72157132003>

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente la investigación al público, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento global.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

Artículos

Gestión del riesgo de desastres en barrios informales. Buenas prácticas para la construcción de resiliencia

Disaster Risk Management in Slums. Implementation of Best Practices for Building Resilience

Carlos A. Padrón Chacón carlospadron2502@gmail.com
Alcaldía de Caracas, Venezuela

Terra Nueva Etapa, vol. XXXIV, núm. 56, 2018

Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Recepción: 13 Mayo 2018
Aprobación: 30 Octubre 2018

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72157132003>

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente la investigación al público, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento global.
CC BY-NC-ND

Resumen: El artículo trata algunas ideas sobre los factores de localización, socioeconómicos, políticos, institucionales y ambientales de los barrios informales de Caracas-Venezuela, con miras de generar estrategias concretas para la reducción del riesgo de desastres, la transformación integral del hábitat y el desarrollo de territorios resilientes. La investigación busca demostrar cómo la construcción social del riesgo se relaciona directamente con las políticas públicas nacionales, el ordenamiento territorial y el desarrollo local. Persigue identificar y validar prácticas urbanas y territoriales concretas en las políticas públicas para la reducción del riesgo de desastres, incluyendo el conocimiento de medidas adecuadas para mejorar la capacidad de recuperación. En líneas generales, se plantean algunas reflexiones que permitirán sensibilizar a los distintos actores sociales comunitarios para la construcción de políticas y acciones concretas mediante mejores prácticas, en el marco de las estrategias internacionales para la reducción del riesgo de desastres y las leyes nacionales vigentes en el tema.

Palabras clave: *Barrios , gestión , riesgo , resiliencia , actores .*

Abstract: The article deals with some ideas about the location, socioeconomic, political, institutional and environmental factors of the Caracas-Venezuela slums, with the aim of generating concrete strategies for disaster risk reduction, the integral transformation of the habitat and the development of resilient territories. The research seeks to demonstrate how the social construction of risk is directly related to national public policies, territorial ordering and local development. It seeks to identify and validate concrete urban and territorial practices in public policies for disaster risk reduction, including the knowledge of adequate measures to improve the capacity for recovery. In general terms, some reflections are proposed that will make it possible to sensitize the different community social actors for the construction of policies and concrete actions through better practices, within the framework of the international strategies for the reduction of the risk of disasters and the national laws in force in the topic.

Keywords: *slums , management , risk , resilience , stakeholders .*

INTRODUCCIÓN

Muy a pesar de conocer las causas sobre la construcción social del riesgo en zonas de barrios informales, es interesante observar en las investigaciones científicas actuales las convocatorias constantes de incluir la gestión del riesgo de desastres como parte fundamental de la planificación y ordenación del territorio, llamado que al parecer no ha causado efecto alguno.

Se podría decir que el riesgo de desastres es el resultado del desequilibrio originado por un mal desarrollo o un desarrollo mal llevado (Campos, 2008) y el problema de las malas prácticas para la reducción del riesgo de desastre debido al mal uso del territorio, parte por el desconocimiento de los diversos mecanismos en que el riesgo se puede generar y construir (Narváez *et al*, 2009).

Es indudable admitir que la reducción del riesgo debe ser un objetivo del desarrollo y la gestión del riesgo de desastres una estrategia fundamental de dicho desarrollo, entendiéndose éste como mejoras no sólo de las condiciones de vida de los individuos, sino del bienestar colectivo, además enmarcada dentro de una planificación y gestión urbana integral con principios de sostenibilidad (Ornés y Chacón, 2009). Así que, las políticas sobre gestión del riesgo de desastres reclaman una mayor sensibilización para el desarrollo estratégico del territorio, desde una visión transversal, integradora y participativa en todos los niveles de la sociedad, más allá de la retórica de los discursos.

Partiendo del marco jurídico vigente en la República Bolivariana de Venezuela y los distintos acuerdos internacionales en relación a la gestión del riesgo de desastres, se muestran algunas nociones para la reducción del riesgo de desastres en zonas de barrios informales. Dichas ideas en forma de estrategias, se sustentan en el Marco de Acción de Sendai y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (específicamente los objetivos 9 y 11), respecto a la gestión del riesgo de desastres: la Gestión Prospectiva, Gestión Correctiva y la Gestión Compensatoria, con el único propósito de fomentar la comprensión del riesgo de desastres en zonas de barrios informales, además de propiciar la ocupación de territorios en armonía con el ambiente, sostenibles, seguros y resilientes.

Los barrios informales

El siglo XXI trajo consigo marcadas desigualdades económicas y sociales en la población urbana. Asimismo, la pobreza se deja entrever ante la creciente marginación y exclusión de una parte de esta sociedad. Los barrios llamados informales, son el resultado y expresión del modelo de desarrollo llevado en cabo en Venezuela durante el siglo XX, a pesar de los grandes momentos de bonanza petrolera que vivió el país.

Según García (2006), ya para finales del XIV, en algunas ciudades se tienen registros de la formación de asentamientos informales, sin embargo, para Sanabria (1970) en Caracas para el año 1900 existían ranchos, pero estos eran refugios utilizados por la gente pobre para poder trabajar en la ciudad. En promedio, el inicio de los barrios se puede ubicar en los años veinte (López, 1974).

Para 1949, los barrios caraqueños se esparcían ya en 750 hectáreas y un año más tarde se estableció el Área Metropolitana de Caracas. Al crearse esta zona, los barrios de ranchos empezaban a adueñarse de los cerros (García, 2006). En 1966, el aumento significativo de estos asentamientos se notaba más en el número de residentes que acogían, 578.200 habitantes, que en el área ocupada, 2.433 hectáreas, y en la cantidad de viviendas,

91.946 unidades. Para 1971, la extensión de los barrios de ranchos subía a 2.973 hectáreas y su población a 682.000 habitantes.

A comienzos de los años noventa, cuando la población total de Venezuela apenas sobrepasa los 18 millones de habitantes, el ritmo de crecimiento de los barrios de ranchos toma proporciones alarmantes debido al éxodo rural. Para 1994, en la Zona Metropolitana de Caracas, los barrios se agruparon en 206 zonas, extendidas en 4.616 hectáreas. Sus residentes llegaron a 1.106.418 habitantes (Baldó y Villanueva, 1998) y representaban el 40% de la población total de la zona metropolitana (García, 2006).

Desde este escenario, en el llamado proceso de desarrollo a lo largo del tiempo (particularmente en Caracas), se generaron condiciones de vulnerabilidad y escenarios de riesgos, como por ejemplo, infraestructuras ubicadas en terrenos inestables, en zonas inundables o zonas de muy alta amenaza sísmica, sólo por mencionar elementos de vulnerabilidad física y dejando de lado elementos de vulnerabilidad social, educativa, institucional o hasta cultural, entre otras (Jiménez, 2006).

En adición, la expansión y ocupación del espacio en las zonas periurbanas de Caracas ha sido desordenada, no por la falta de planes, sino más bien, por la ejecución de los mismos como parte de las políticas públicas locales. Un elemento a resaltar tiene que ver con el valor diferencial de suelo urbano, situación que causó la segregación y marginación de un sector de la población, condenados a autoconstruir sus viviendas sin apoyo ni asesoría técnica, sin equipamiento urbano, en condiciones de precariedad y emplazadas generalmente en zonas inestables.

Lamentablemente el desarrollo del país se llevó a cabo en estas condiciones de desorganización urbana en las principales ciudades y primordialmente en Caracas, donde por lo menos el 50% de la población vive en zonas de barrios y en laderas inestables, cifras que hoy día se mantienen, así como lo indica Rastelli (2013).

Percepción del riesgo de desastres en el ámbito nacional

El modelo político social de la República Bolivariana de Venezuela, desde la aprobación de la CRBV (1999) ha marcado cambios de paradigmas significativos en las formas de participación (democracia participativa y protagónica) de los distintos actores sociales. Prueba de ello, es la Ley de Consejos Comunales (2009) y la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos (2011); por mencionar algunas, como una expresión de las distintas formas organizativas que han emergido del clamor popular para la construcción del nuevo estado de derecho y justicia social.

Sin embargo, más allá del hecho político y los niveles organizativos de los distintos actores sociales (específicamente las comunidades), aún no han surgido propuestas que impulsen desde lo local, temas referidos a los riesgos de desastre, quizás por un problema de percepción, en el peor de los casos, visión de desarrollo.

Parece contradictorio afirmar y recalcar que las comunidades venezolanas son las protagonistas actuales del control de la gestión pública localmente (Ley de Consejos Comunales, 2009), pero hasta la fecha siguen ausentes ideas claras y permanentes para afrontar los factores subyacentes del riesgo de desastres como parte de la construcción social de los mismos.

Quizás el problema no habría que buscarlo en las comunidades o sus formas organizativas, más bien, a niveles gubernamentales e institucionales, que no parece interesarles la sensibilización sobre la gestión del riesgo de desastres. Los gobiernos nacionales, regionales y locales cambian vencido su período para los cuales fueron elegidos, así como cambian los planes de desarrollo según la visión del gobierno de turno, pero, lo que no cambia efectivamente muchas veces, es el desarrollo local de las comunidades que desafían cada día situaciones de peligro dado a las malas prácticas de ocupación y uso de la tierra.

Sin menoscabo de las formas organizativas y las iniciativas gubernamentales en beneficio de las comunidades, lo que busca es dejar claro que la respuesta de todo se encuentra en el territorio, en la cosmovisión antropocéntrica y en la percepción colectiva de la sociedad frente a los riesgos de desastre. De nada servirá entonces, diseñar estrategias y planes para la reducción del riesgo, sin que la comunidad y los distintos actores sociales difícilmente comprendan los riesgos de desastre en el territorio a los que se encuentran expuestos. Cardona (2001) ve al riesgo como un problema real de política pública que ilustra la necesidad de interdisciplinariedad, interinstitucionalidad y multisectorialidad que hacen que los problemas de riesgo mismo sean extraordinariamente difíciles de resolver. Antes de plantear estrategias para la reducción del riesgo de desastres, inicialmente la preparación misma de las comunidades debe pasar por una fase de sensibilización. En ese sentido, Peña y Peralta (2014) proponen que la sensibilización como acción estratégica, consiste en el salto de la transferencia simple de información a la construcción social del conocimiento.

Lo primero, comentan Peña y Peralta (2014) supone una comunidad pasiva, carente de información; mientras que lo segundo, parte de considerar a la comunidad como un agente activo, poseedor de un saber y una experiencia sobre el territorio que habita.

Partiendo entonces de que no es un problema de organización o participación comunitaria, la sensibilización frente a los riesgos de desastre permitirá una lectura clara del territorio en términos de capacidades, vulnerabilidades en interacción con amenazas, como también comprender el papel activo de todos y cada uno de los habitantes del territorio en la participación de la gestión del riesgo, por ende del desarrollo sostenible en sus campos de acción.

Esta sensibilización, afirman Peña y Peralta (2014), es clave ya que la gestión del riesgo sólo es posible en comunidad, porque el desarrollo no depende de unos pocos, depende de todos, de la unificación de sus recursos y de la orientación de su esfuerzo hacia un bien común, la construcción resiliente del territorio.

Para el caso venezolano, según lo explicado anteriormente, la organización y participación comunitaria se considera un proceso cotidiano de la vida diaria, por tanto no supone una limitante para la efectividad de la sensibilización; pero si, y coincidiendo con Peña y Peralta (2014), ésta efectividad se puede ver disminuida ante factores institucionales, políticos, económico productivo, entre otros.

METODOLOGÍA

El presente trabajo de investigación es de tipo documental, partiendo del análisis crítico y reflexivo del Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de desastres, los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. La revisión detallada de estas estrategias internacionales en correspondencia con las leyes y normas venezolanas, permitió tener una aproximación de las fallas en la aplicación de políticas para la reducción de riesgo de desastres en barrios informales de Venezuela.

Se focaliza el tema desde la visión gubernamental y la importancia de la gestión del riesgo de desastres en las políticas públicas locales, considerando a los actores comunitarios en la resolución de conflictos urbanos, por tanto, se plantean estrategias concretas (gestión prospectiva, gestión correctiva y la gestión compensatoria) para el desarrollo de territorios resilientes en los barrios informales (figura 1), desde una perspectiva que se conocen sus riesgos y si estos se manifiestan en desastres. En línea generales, la investigación permite una mirada transversal de las políticas para la reducción del riesgo de desastres en estos territorios, de manera que puedan resistir el impacto de eventos generadores de daños recuperándose de manera rápida, segura y eficiente, además se adapten a los cambios y aprendan de estas situaciones para incrementar su seguridad frente acontecimientos futuros (Peralta y Velásquez, 2017).



Figura 1. Procesos y estrategias para la gestión del riesgo de desastres

Fuente: Modelo de procesos adaptado y reinterpretado de Peralta *et al.* (2013) en base a la terminología relacionada con la reducción del riesgo de desastres establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 69/284 respecto a las medidas de gestión del riesgo de desastres (2016b). Tomado de Padrón (2017).

GESTIÓN PROSPECTIVA

La gestión prospectiva busca garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgos de desastre (Naciones Unidas, 2016b) y su objetivo último, definitivamente evitar a futuro intervenciones correctivas. Esta acción se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible (Cardona, 2013) y por medio del ordenamiento territorial y la planificación sectorial (Rubiano y Ramírez, 2009; Cardona, 2013), donde son importantes las regulaciones y las especificaciones técnicas que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población. En tal sentido, las siguientes líneas explican las acciones a desarrollar desde lo local para la reducción del riesgo de desastres.

Gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial

La gestión del riesgo de desastres en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, visto como una estrategia prospectiva, puede facilitar la creación de medidas orientadas a la reducción del riesgo existente y evitar la generación de nuevos riesgos a futuro (Cardona, 2013). Asimismo, permite caracterizar, priorizar escenarios de riesgo y definir acciones correspondientes para la reducción del riesgo y manejo de desastres de forma gradual y sin temporalidad específica (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres: NGRD, 2016).

Comenta Cardona (2013) que la planificación urbana no debe verse como “una carga más para las autoridades municipales para efectos de cumplir con las disposiciones legales y de planeación, sino como una medida con la cual se evite que los fenómenos potencialmente peligrosos se conviertan en amenazas ciertas” para los componentes urbanos o rurales expuestos, en otras palabras, más que restricciones, es una oportunidad para el desarrollo local, ya que evita costosas inversiones que de una u otra manera los gobiernos deben sufragar en el momento de presentarse un desastre (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, 2005).

Se espera de esta acción que sirva para incentivar a los gobiernos locales, incluir en los planes de ordenamiento territorial local al riesgo de desastres como determinante del uso del suelo. Tal conocimiento debe permitir una mejor comprensión del territorio en cuanto a sus amenazas, vulnerabilidades y posibles áreas de afectación (tanto las ocupadas como las no ocupadas, pero que podrían ser ocupadas). Por otra parte, la zonificación del territorio hace posible implementar una reglamentación para evitar ocupaciones que generarían riesgos de desastre y priorizar las acciones que se deben aplicar para reducir el riesgo.

Las normativas y leyes venezolanas vigentes sobre la planificación y ordenación del territorio, actualmente no contemplan claramente estrategias para la gestión de los riesgos de desastre, por lo que se hace necesaria la incorporación de esta variable a fin de promover la construcción de municipios seguros y sostenibles. Por todas estas razones,

la gestión del riesgo de desastres se convierte en un instrumento de planificación y de ordenamiento territorial idóneo para actuar sobre el territorio, conduciendo a los gobiernos locales hacia un desarrollo seguro y orientado a mejorar las condiciones de vida de la población (Cardona, 2009).

Estrategias para la planificación territorial

Se plantean los siguientes procesos continuos y flexibles de gestión pública territorial según (GISEP, 2012; Sandoval, 2014), los cuales propician condiciones viables de reducción del riesgo de desastres en zonas informales (figura 2).



Figura 2. Procesos de planificación y gestión territorial para la reducción del riesgo de desastres en zonas informales

Fuente: Adaptado de GISEP (2012) y Sandoval (2014). Tomado de Padrón (2017).

En primer lugar, el proceso técnico comprende la tarea compleja e interdisciplinaria de evaluación y análisis de la realidad local y su entorno respecto a las condiciones de riesgo de desastres imperantes. El proceso técnico requiere específicamente de la identificación de áreas expuestas a distintas amenazas, identificación de las causas, medición del riesgo (estimación y cuantificación del riesgo) y el planteamiento de posibilidades para intervención de la amenaza y/o vulnerabilidades (NGRD, 2016).

El contenido normativo es esencial en la planificación y gestión del territorio, estipulado así en la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (2009), donde se busca “garantizar que las acciones propias de la ordenación del territorio y de la planificación del desarrollo a todos los niveles de gestión, eviten potenciar o incrementar las condiciones de vulnerabilidad o de amenazas en el país” (Artículo 6°).

Respecto al proceso participativo, consiste en las acciones mediante el cual se construyen espacios de consenso y concertación entre los distintos actores sociales sobre aspectos estratégicos para el desarrollo. El proceso participativo requiere generar corrientes de opinión pública y de comunicación local basadas en valores y conocimientos que afirmen una cultura ciudadana de ejercicio de deberes y derechos desde una perspectiva

de equidad de género, generacional e intercultural (GISEP, 2012). Para ello se debe sostener diversos mecanismos de participación ciudadana tanto para la etapa de planificación como para la de gestión.

Es obligación del Estado establecer las condiciones necesarias para la incorporación efectiva de la ciudadanía en las actividades relativas a la planificación, ejecución y control de las acciones públicas (Artículo 155° de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, 2006). Asimismo, la participación ciudadana visto desde la gestión ambiental se concibe como un derecho democrático, por ende, todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el deber y el derecho de participar en los asuntos relativos a la planificación y gestión de la ordenación del territorio (Artículos 156°, 157°, 158° de la ley antes mencionada).

Asimismo, la Participación Popular es de vital importancia en los procesos planificación urbana, como refiere el artículo 41°:

El Estado, a través de los entes y órganos competentes, establecerá mecanismos de participación popular para el diseño, promoción e implementación de los planes, programas, proyectos y actividades en materia de gestión local de riesgos siconnaturales y tecnológicos en el ámbito nacional, estatal, municipal, local, comunal y sectorial a los fines de profundizar la democracia participativa y protagónica.

El *proceso político* es una dinámica que directamente tiene que ver con el poder local, con las decisiones que se tejen y ejecutan en las esferas públicas gubernamentales de ámbito municipal. Es importante tener en cuenta que los consejos comunales se pueden considerar gobiernos comunales, tienen forma jurídica (Ley de Consejos Comunales, 2009), además son los principales protagonistas de la gestión pública en el territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, la coyuntura organizativa que se viene dando en los distintos consejos comunales, admite la posibilidad directa de crear una instancia participativa que agrupe a los distintos actores sociales y responsables de la gestión pública en todos sus niveles. Para efectos de la presente investigación, se considera la creación de un espacio de encuentro que puede denominarse **Comité Comunal de Planificación para la Reducción del Riesgo de Desastres**, mediante el acrónimo COCPLARRD.

Esta instancia de planificación local, debe quedar claro que no sólo funcionaría para tratar los preparativos de respuesta. También insta a desarrollar políticas locales para la gestión del riesgo de desastres y de carácter transversal a los distintos procesos comunitarios, de manera que, no puede ser un espacio de encuentro aislado de la realidad política y social. El COCPLARRD será el órgano responsable de formular y desarrollar su funcionamiento en el marco de las leyes nacionales y las estrategias internacionales para la reducción del riesgo de desastres.

Por último, el *proceso comunicativo* es clave para el proceso de planificación-gestión, porque la participación será selectiva, no masiva, y el tiempo disponible será relativamente corto, por ello, es indispensable hacer uso de diversos medios para informar y consultar a sectores amplios de la población, a la vez que involucrar a los medios y la opinión pública. La construcción de acuerdos da una sólida legitimidad que requiere

el desarrollo de una estrategia de comunicación efectiva, que incluya espacios y mecanismos de difusión y de diálogo presencial y a distancia (GISEP, 2012).

Todas las acciones antes descritas, determina una condición permanente de retroalimentación y de establecimiento continuo y flexible de objetivos, siendo objeto de revisión constante en relación a los cambios en las condiciones internas o externas al sistema territorial en análisis (Sandoval, 2014), es decir, la planificación y gestión territorial debe ser un proceso participativo, constante, integral e incluyente, proyectado a corto, mediano y largo plazo según los escenarios de riesgos presentes.

Proyectos de inversión

Al respecto, se tomará como ejemplo una de las políticas públicas que actualmente se vienen desarrollando en zonas urbanas populares de Venezuela, dirigida con el propósito reducir las relaciones de desigualdad que existen en la población y que apuntan hacia la sostenibilidad de las zonas de barrios populares.

Esta estrategia del Estado venezolano, llamada Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor (GMBNBT), fue creada en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el Plan de la Patria 2013 - 2019, según Decreto N° 603 y N° 604 en gaceta oficial 40.299 del 21 de noviembre de 2013. Tiene como objetivos fundamentales la formulación y ejecución de un plan integral para la transformación del hábitat, el incremento de la producción social y el fortalecimiento de las redes de distribución de bienes y servicios en los espacios delimitados denominados corredores, con la premisa fundamental de organizar y garantizar la seguridad integral de la nación desde el barrio. Para mayor detalle, se entiende por corredores los “conglomerados de barrios que tienen en común un eje urbano y comparten elementos geográficos, históricos, políticos y socioculturales” (Alcaldía de Caracas, 2015). Dentro del corredor, las comunidades por sectores de barrios se organizan en comunas y consejos comunales.

La GMBNBT tiene como misión dirigir el proceso de elaboración y ejecución de políticas, al igual que del plan estratégico de organización del pueblo para gestionar de manera directa y democrática desde la comunidad, la transformación de los barrios de todo el país de manera integral creando espacios geográficos planificados, dignos, seguros. Referente a la visión, se fundamenta en la seguridad y defensa integral de la nación, partiendo de la comunidad, además de la dotación de todos los servicios públicos, la planificación urbanística, la reubicación de familias ubicadas en zonas de riesgo, rehabilitación de estructuras acorde a las normativas técnicas vigentes, autoformación comunal y promoción de la cultura popular, orientada a crear las condiciones sociales requeridas para el desarrollo integral de la comunidad, como esencia de la sociedad justa.

La GMBNBT metodológicamente funciona de acuerdo a las siguientes dimensiones: Dimensión Política-Organizativa, Dimensión Social y

Dimensión Físico-Territorial. Al respecto, sólo se hará mención de la Dimensión Físico-Territorial en relación a las medidas de gestión prospectiva para la reducción del riesgo de desastres.

La Dimensión Físico-Territorial en el proceso estratégico de políticas públicas para la transformación del hábitat. Se circunscribe en primer orden como la estrategia que apunta hacia una nueva planificación territorial cónsono a los planes llevados a cabo actualmente para la reducción de los riesgos de desastres en zonas de barrios (Alcaldía de Caracas, 2015), por tanto, se espera que desde la planificación territorial, esta estrategia pueda ayudar a reducir los riesgos, desmotivando los asentamientos humanos a ubicarse en áreas propensas a amenazas, favoreciendo así el control de la densidad poblacional y su expansión en zonas no aptas para uso residencial.

La planificación territorial juega un papel preponderante en la Dimensión Físico-Territorial, con la participación protagónica de las comunidades organizadas, garantizando que la construcción y reconstrucción del barrio se realice desde criterios propios, identificados por sus habitantes y que satisfagan las necesidades que actualmente sienten las comunidades, con miras de convertir territorios periféricos y sin consolidación estructural en espacios para la vida, el disfrute, el encuentro y la realización de una ciudad integral y sustentable.

El componente Físico-Territorial contempla la realización de Diagnósticos Integrales Comunales apoyados con estudios técnicos especializados (geológicos, hidráulicos, de suelo, de riesgos, socio-económicos, entre otros) en cumplimiento de los objetivos específicos diseñados para la reducción de los riesgos (cuadro 1).

DIMENSIÓN FÍSICO-TERRITORIAL	
Mitigación de Riesgos	Estudio de riesgos, desalojo de sectores en riesgo, torrenteras, sustitución de canalizaciones de aguas servidas y potable, estabilizaciones de terreno.
Infraestructura	Drenajes, servicios de agua, electricidad, gas, telefonía. Vialidad, Accesibilidad, sistemas de transporte.
Espacios Públicos	Plazas locales y comunales, veredas, rehabilitación y creación de espacios de encuentro y recreación, parques.
Equipamientos Comunales	Casas comunales, polideportivos, Infocentros, Abastos/Mercal, Barrio Adentro, escuelas, albergues comunales.
Vivienda Popular	Reubicación, rehabilitación, sustitución y nuevos urbanismos.

Cuadro 1. Objetivos Específicos de la GMBNBT en la Dimensión Físico-Territorial

Fuente: Tomado de Padrón (2017)

Dichos estudios están enfocados básicamente a orientar los distintos actores sociales comunitarios en implementar adecuadamente planes de ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastres de manera sistémica con las dimensiones Política-Organizativa y Social.

En definitiva, los proyectos de inversión social en los sectores de barrios populares, más que un apoyo financiero para la ejecución de obras de infraestructura, equipamiento urbano, dotación de servicios, entre otras, pueden considerarse como un apoyo directo por parte del estado venezolano a través de sus instituciones para el posicionamiento de las comunidades en la transformación su realidad local a través de procesos de

autogestión. Dicha política puede considerarse como una estrategia para la reducción de los riesgos de desastre y para la construcción de resiliencia.

GESTIÓN CORRECTIVA

La gestión correctiva de acuerdo a Cardona (2013) es el proceso cuyo objetivo es “reducir el nivel de riesgo existente” y acumulado, además de rectificar las relaciones actuales entre la sociedad con la naturaleza (Peralta *et al.*, 2013).

En estos términos, formula desde su enfoque acciones de intervención para compensar, corregir y mitigar las causas de la amenaza y de la vulnerabilidad, con medidas físicas (estructurales) e intangibles (no estructurales), que deberán estar articuladas e integradas a los planes locales de ordenamiento territorial. Al respecto, se plantean para las zonas de barrios informales las siguientes medidas.

Edificaciones seguras

Las formas de desarrollo y ocupación de los distintos asentamientos urbanos populares de Venezuela, han ido creciendo de manera acelerada, tanto que no ha permitido a los entes del estado realizar una debida gestión urbana (Padrón, 2017). Actualmente, el Estado venezolano realiza un esfuerzo grande en tratar de reacondicionar las viviendas y servicios esenciales en zonas de barrios populares, pese a que tales políticas parecieran venir acompañadas de errores sistemáticos en la aplicación de las estrategias para transformar los espacios, llevando al mismo estado a convertirse en el primer constructor de vulnerabilidad y riesgos (Padrón, 2015).

Muchas de estas políticas de intervención han llegado a las zonas de barrios con la idea de mejorar el hábitat, sus condiciones de habitabilidad y servicios, por mencionar algunas, pero se continúan haciendo con las mismas consideraciones de ocupación, sin una visión integral del problema.

Desde esta perspectiva, las políticas de atención en los barrios informales, suponen una atención especial, con visión integral, donde verdaderamente se transformen en áreas sustentables y vitales, porque no se trata solamente de garantizar el acceso a los servicios públicos básicos, de adecuar estructuras o sustituir ranchos por viviendas dignas, sino tomar en cuenta el análisis del lugar considerando los factores subyacentes que pudieran provocar riesgo de desastres.

Por ejemplo, previo al conocimiento de la vulnerabilidad física de las edificaciones de uso residencial en las zonas de barrios informales, se pueden generar acciones para mejorar las condiciones estructurales de las viviendas autoproducidas y en favor de generar políticas que promuevan construcciones más seguras. Dichas acciones están enmarcadas en mecanismos participativos, protagónicos e incluyentes de las comunidades expuestas a diferentes amenazas, partiendo del

conocimiento de su realidad social y los métodos constructivos empleados en la construcción de los asentamientos informales.

Es importante tener en cuenta que las variables analizadas permiten una aproximación más clara en la toma de decisiones por parte del Estado en sus distintos niveles y los distintos actores sociales, destacando el hecho de que la evaluación a detalle de cada vivienda permite direccionar un mejor uso de los recursos en función de aumentar la resiliencia comunitaria.

Estudios de vulnerabilidad física a detalle muy bien pueden ayudar a la aplicación de acciones concretas. Viviendas que presenten condiciones estructurales y no ameriten adecuaciones de envergadura, probablemente mantenimiento en las fachadas (friso, pintura en general) o algunos trabajos que no implican mayores esfuerzos ni de grandes inversiones, perfectamente lo pudieran realizar los mismos habitantes de las comunidades con el acompañamiento de las instituciones del Estado, quienes a su vez pudieran incentivar a través de estipendios las actividades realizadas en virtud de aumentar las capacidades económicas de la población local.

Por otro lado, en función de las condiciones de vulnerabilidad física de las viviendas en barrios informales (localizadas en zonas inestables donde se observan daños estructurales), la aplicación de medidas correctivas debería pasar primeramente por estudios exhaustivos del lugar y las adecuaciones de las viviendas dependerán estrictamente de los resultados aportados por estos estudios. Las acciones al momento consisten en acometer planes de reubicación de familias y prohibir terminantemente la transformación y/o construcción de nuevas edificaciones ocurrido un evento.

Sin embargo, ninguno de estos planteamientos tendrá éxito sin que las comunidades, el gobierno en todos sus niveles, empresas constructoras y profesionales, desarrollen y promuevan capacidades técnicas para el cumplimiento de la normativa, planes y códigos de construcción vigente. En tal sentido, es necesario desarrollar tecnologías innovadoras a nivel local en construcción y regulaciones sobre infraestructuras que diferencien los tipos de construcción según su uso (UNISDR, 2013).

Por otra parte, la sensibilización de los distintos actores sociales en cuanto al manejo y control de las normas técnicas de construcción, es un factor de suma importancia para la reducción del riesgo de desastres. La conciencia ciudadana de las comunidades garantiza que se cumpla, supervise e informe sobre métodos de construcción inadecuados y la construcción de edificaciones inseguras.

GESTIÓN COMPENSATORIA

A propósito de este punto, la transición de la gestión de los desastres a la gestión del riesgo de desastres, ha traído consigo un nuevo enfoque en lo que respecta a la aplicación de estrategias para la reducción del riesgo de desastres. Específicamente, las actividades de la gestión compensatoria o gestión del riesgo residual, se fundamentan en un proceso de planificación anticipado (valoración de los riesgos) que

permite identificar las necesidades, en términos de recursos humanos, logísticos, financieros, económicos, entre otros (Peralta *et al.*, 2013), para poder afrontar el impacto y una recuperación rápida, es decir, generar capacidades para ser más resilientes ante los desastres.

Hasta hace poco tiempo, la gestión compensatoria no se manejaba como una actividad de la gestión del riesgo de desastres. Algunos autores de los más destacados, por ejemplo Narváez *et al.* (2009) y Arnillas (2013), la trataban como “gestión reactiva”, apuntando hacia la gestión de los desastres.

Peralta *et al.* (2013) adicionan otro elemento denominado “gestión evolutiva o transformadora”, que se deriva de la gestión reactiva señalada anteriormente, pero con una visión más hacia la gestión del riesgo de desastres. Con esto y para efectos de la presente investigación, ambos elementos en conjunto serán considerados como un basamento teórico de la gestión compensatoria diferenciada ahora por las Naciones Unidas (2016b).

Al respecto, la gestión compensatoria, además de dar igual importancia al manejo de las emergencias y la atención del desastre, tanto como a los procesos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción (Peralta *et al.*, 2013), también tiene como finalidad generar capacidades a los distintos actores sociales, crear voluntad política, mecanismos de protección financiera o de autogestión, organización y concertación entre los actores comunitarios y gubernamentales.

La temporalidad de aplicación de estas actividades suponen continuidad en el tiempo (en caso de emergencias o desastres hasta que se logre la recuperación), pero inclusive, tales actividades se deben considerar en la gestión prospectiva y correctiva, es decir, las acciones que se implementan para reducir el riesgo de desastres deben orientarse a contribuir y fortalecer procesos de desarrollo que se están llevando a cabo en el territorio y no centrarse sólo en un resultado específico. Deben procurar mejorar cualitativamente las condiciones de vida de la población en las diversas dimensiones del desarrollo económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, según reza el Artículo 327° de la CRBV (1999).

Dicho esto, a continuación se especifican algunas estrategias particulares dentro de las actividades de gestión compensatoria para la reducción del riesgo de desastres.

.
Preparación para la respuesta

.
La preparación para la respuesta consistirá de medidas y acciones a implementar para reducir la pérdida de vidas humanas u otros daños ante la ocurrencia de las amenazas. Basado en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (2001), sobre los preparativos para desastres (artículos 22° al 33°) y del régimen de las situaciones de desastre (artículos 34° al 36°), lo dispuesto en los artículos 41° al 43° de la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos (2009), se proponen a continuación las siguientes

estrategias para la prevención y gestión del riesgo de desastres en barrios informales. Para ello, el COCPLARRD debe ser garante de estimular, sensibilizar, coordinar y planificar en conjunto con los distintos actores sociales, planes de emergencia, simulacros, planes de contingencia y demás medidas que considere necesaria para el resguardo y protección de los habitantes.

Planes de Emergencia

Los planes de emergencia radican básicamente en desarrollar políticas, organización, métodos y capacidad de respuesta ante emergencias y desastres. A nivel comunitario, los planes de emergencia se pueden fortalecer con la creación de brigadas comunitarias de rescate y salvamento, en el seno de los ámbitos territoriales de cada consejo comunal. Estas brigadas comunitarias serán las encargadas de responder de forma apropiada frente a una emergencia o desastre, mejorando indiscutiblemente los tiempos de respuesta para la atención.

El éxito de las brigadas comunitarias dependerá de recursos logísticos disponibles, la comunicación (directorio telefónico) y articulación con los distintos organismos de respuesta inmediata (local o regional) y la preparación continua, ya sea por diálogo de saberes o por asesores externos expertos en el área. En la fase de preparación, es importante la participación de todos los actores sociales involucrados directa o indirectamente, particularmente los actores del desarrollo y los entes gubernamentales locales.

La formulación de los planes de emergencia se fundamenta estrictamente usando los mapas de riesgo disponibles. Estos mapas son clave para identificar los actores claves, determinar vías de acceso y rutas de evacuación en caso de atención pre hospitalaria, identificar edificaciones esenciales (escuelas, centros de salud, edificios patrimoniales, oficinas gubernamentales), espacios públicos, centros de acopio, refugios, bodegas o comercios, entre otros.

De igual manera, es importante disponer información sobre los centros de salud cercanos, albergues o refugios definidos fuera de la comunidad, así como otros sitios de interés que pueden ser necesarios como apoyo estratégico. También se debe tener en cuenta la sistemática actualización y evaluación de los planes locales de ordenamiento territorial, de las ordenanzas municipales y las zonas de riesgo, específicamente los elementos expuestos (personas y bienes) con el objetivo de reducir el impacto socioeconómico y ambiental.

Validación del plan

Diseñado el plan de acción, éste deberá ser revisado y aprobado por los habitantes de cada territorio o consejo comunal en asamblea de ciudadanos y ciudadanas, haciendo público las acciones a implementar en caso de ocurrir eventos generadores de daño. El plan puede ser evaluado considerando simulacros internos (juego de roles), es decir, aplicando

protocolos parciales simulando el uso de recursos humanos y materiales (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos del Ecuador: SNGR, 2010).

Simulacro

El simulacro para la SNGR (2010) *“es un ejercicio general que involucra el movimiento de recursos humanos y materiales”*, realizado por las comunidades como si fuese una emergencia real. El simulacro se llevará a cabo de forma inesperada para la comunidad, pero lo conocerá y organizará muy bien el COCPLARRD, es decir, cada consejo comunal, las brigadas de rescate y salvamento, más los distintos actores sociales estarán preparados, atentos y dispuestos a colaborar para ejecutar sus acciones.

Planes de contingencia

Siendo un componente del plan de emergencia, consiste en los procedimientos específicos que permiten una respuesta rápida en caso de emergencias o desastres.

Para este tipo de planes, el funcionamiento organizativo de las brigadas comunitarias no necesariamente deben ser igual a las estructuras de funcionamiento de los organismos de respuesta (bomberos, protección civil, otros); muchas veces se hacen inoperativos, ya que obedece a mandos naturales o protocolos de actuación. Con esto no se quiere decir que la atención por parte de las brigadas comunitarias supone una anarquía en los territorios, al contrario, se espera el mayor de los esfuerzos para recuperar la zona afectada mediante la participación activa de las comunidades.

Asimismo, la brigada comunitaria de un consejo comunal o varios consejos comunales contiguos a la zona de impacto en caso de emergencia o desastre, pueden apoyar con su personal y recursos para la recuperación inmediata del sitio.

En caso de contingencia, la brigada comunitaria podrá actuar:

- *Rescatando afectados y brindar primeros auxilios.
- *Habilitar lugares que se utilizarán como refugios.
- *Utilizar equipos y materiales para tareas de recuperación.
- *Brinda apoyo logístico de traslado a centros de salud, refugios, espacios de triaje o los dispuestos en el plan de emergencia.
- * Proporcionar alimentos e insumos necesarios para la atención de personas afectadas durante una emergencia o desastre.

Sistemas de alerta temprana

El objetivo principal es alertar a la población ante la ocurrencia de amenazas con suficiente anticipación, para que la población tome las precauciones mínimas necesarias de resguardo. Los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) eficaces de principio a fin y centrados en las personas,

pueden incluir cuatro elementos clave relacionados entre sí (Naciones Unidas, 2016b):

1. Conocimientos sobre el riesgo de desastres basados en el acopio sistemático de datos y en evaluaciones del riesgo de desastres.
2. Detección, seguimiento, análisis y previsión de las amenazas y las posibles consecuencias.
3. Difusión y comunicación, por una fuente oficial, de alertas e información conexa autorizadas, oportunas, precisas y prácticas acerca de la probabilidad y el impacto.
4. Preparación en todos los niveles para responder a las alertas recibidas.

Estos cuatro componentes interconectados han de coordinarse dentro de los sectores, los múltiples niveles y entre ellos, para que el sistema funcione de manera eficaz. Deben incluir un mecanismo de comunicación de resultados para introducir mejoras continuas. El fallo de uno de los componentes o la falta de coordinación entre ellos podrían provocar el fracaso de todo el sistema (Naciones Unidas, 2016b).

Esto se debe acompañar con el uso de los medios de difusión disponibles por las personas en las comunidades. La globalización y la era tecnológica actual, permite que las personas dispongan de teléfonos fijos y celulares. Además, tienen radio, televisión y en el mejor de los casos de internet. Aunado a esto, las redes sociales (medios digitales) hoy día juegan un papel fundamental en la comunicación.

Por otra parte, agregar la existencia de radios comunitarias en zonas de barrio, que han surgido como medios alternativos ante la monopolización de la información. En todo caso, los mecanismos mencionados sirven y servirán para la difusión inmediata de la alerta por potenciales daños en sus territorios. Otros mecanismos, de uso rudimentario, no por eso menos efectivo son el uso de sirena, pitos, campanas, bocina, megáfono, entre otros.

Finalmente, las brigadas comunitarias de riesgo, serán las primeras en activarse hasta que hagan presencia los organismos de respuesta y salvamento (Protección Civil, Bomberos, rescatistas, otros), dado a los tiempos de respuesta y presencia en la zona de impacto.

Recuperación ante desastres

A los términos de la presente investigación, la recuperación (rehabilitación y reconstrucción) se planteará en base a una visión prospectiva (anticipación a los futuros desastres) con miras de reconstruir mejor y para el desarrollo de ciudades seguras y resilientes. En ese sentido, la recuperación prospectiva comunitaria podría definirse como aquella que identifica daños y pérdidas previo a los desastres, especifica las herramientas apropiadas de evaluación y prepara a las comunidades ante circunstancias adversas en el uso de esas herramientas. La recuperación prospectiva, también llamada Planificación Pre Desastre para la Recuperación (EIRD, 2012) se fundamenta en tres aspectos:

1. El desarrollo de metas y estrategias para la recuperación basado en escenarios antes de que el desastre se produzca.

2. La creación de una estructura organizacional de recuperación con roles asignados post desastre.

3. Planificación e implementación de acciones pre desastres que agilicen la planificación post desastre, sin que esto implique una suerte de sustitución de la planificación post desastre, al contrario, ambas deben ser consideradas como parte del ciclo de planificación para la recuperación.

Los COCPLARRD como estructura organizacional comunitaria, juegan un papel esencial en el diseño de planes para recuperación pre y post desastres (planes de desarrollo, de reducción del riesgo, planes de inversión comunitaria en función de las áreas priorizadas en los escenarios de riesgos de desastres), en perfecta sinergia con las acciones de preparación para la respuesta explicadas anteriormente.

La formulación y planificación de las acciones pre y post desastre partirán de la comprensión de las amenaza, las vulnerabilidades existentes, la concienciación sobre la capacidad y los recursos disponibles. Con estos elementos básicos, el COCPLARRD, dado a su responsabilidad en el territorio para la gestión y reducción del riesgo de desastre puede comenzar a definir los objetivos y principios generales de recuperación. La eficacia de las acciones dependerá mucho de la sensibilización y el compromiso comunitario, del sistema de gobierno, tanto local como comunal que opera de manera cotidiana, y del grado en el que la estructura del COCPLARRD se acople a la población afectada y a los distintos actores sociales (EIRD, 2012).

Transferencia del riesgo

La protección financiera frente a los riesgos de desastres en el caso venezolano, en lo particular se podría considerar como una política pública inexistente. De existir indicios de protección financiera en edificaciones de uso residencial, probablemente ocurren por cuenta propia de los propietarios ligados a créditos hipotecarios, donde las instituciones bancarias obligan prácticamente al deudor a obtener pólizas de seguro en resguardo del bien inmueble. Parece atrevida llegar a esta conjetura sin sustento alguno, pero no se puede probar lo que a la vista se encuentra.

En el mejor de los casos, un número muy ínfimo de familias o personas protegen sus bienes inmuebles ante situaciones que pudieran generar daños irreversibles por eventos destructores, quizás por la sensibilidad en el tema del riesgo de desastres, o porque cuentan con recursos financieros para cubrir sus pólizas, en fin, cualquiera sea el caso, esto sólo ocurre o se visualiza básicamente en las zonas urbanas formales.

Pudiera ser totalmente rechazado lo anterior, ya que carece de fundamentos estadísticos, financieros, quizás académicos, pero no puede quedar duda, de que en Venezuela la transferencia del riesgo de desastre como política de gestión pública es irrelevante, ya que apunta hacia políticas futuristas o de largo plazo, fuera del alcance de los gobiernos de turno.

La transferencia del riesgo debe ser considerada parte de una estrategia que coadyuva de manera positiva la gestión del riesgo de desastres; reduce la inversión directa del estado ante situaciones que pudieran comprometer la economía nacional y la inversión social ante los desastres (Cardona, 2009), promoviendo además la participación de otros factores económicos en la protección de la sociedad (empresas privadas, entes no gubernamentales, organismos internacionales, entre otros). Debe ser vista como una inversión a futuro sin que ésta lleve a resultados inmediatos, porque invertir en la reducción del riesgo de desastres es invertir en desarrollo, en ciudades seguras y resilientes, calidad de vida; pero todo dependerá de la visión país.

Al respecto, Cardona (2009) plantea dos preguntas centrales para la reflexión y toma de decisiones políticas, sociales y económicas de una sociedad nación, las cuales son: 1-¿Quién debería asumir el costo de hacer seguras las comunidades que están expuestas a distintas amenazas? 2-¿Quién debería pagar por las pérdidas que se causan cuando ocurre un desastre?

Muy complejo responder ambas preguntas, sin embargo, lo que regularmente ocurre es que algunos países asumen la responsabilidad directa de garantizar la seguridad de los ciudadanos y los costos que acarrear los daños post desastres; en el caso venezolano, estipulado en el artículo 55° de la CRBV (1999).

La responsabilidad exclusiva del Estado venezolano en asumir el impacto económico social ante un evento adverso, pudiera en consecuencia generar un punto de inflexión en los presupuestos ordinarios de inversión social, es decir, dejar de atender unas prioridades para atender otras no menos importante, pero no contempladas en mucho de los casos dentro de la planificación presupuestaria anual.

Por esta razón, el seguro privado parece ser un instrumento necesario pero no suficiente (Cardona, 2009), a lo que podríamos agregar otra interrogante; ¿qué pasará con quienes no tienen capacidad de pago de un seguro?. La respuesta parece en este caso ser más sencilla; las personas de la clase más pobre por supuesto no pagaran alguna póliza porque no cuentan con los recursos, pero tampoco el Estado podrá asumir el gasto social que genera asegurar todos los bienes inmuebles expuestos a distintas amenazas.

En vista de la complejidad del asunto, las posibles soluciones parten por empezar a discernir cómo se construye el riesgo y cómo es que las comunidades llegan a hacerse inseguras. Aquí entonces que los gobiernos e instituciones sumen esfuerzos para enfocar claramente el problema de origen y los factores subyacentes del riesgo de desastres hasta propiciar políticas públicas acordes con planes de desarrollo estratégico de largo aliento, de tal manera que, el Estado no siga siendo totalmente el responsable de la reconstrucción de los inmuebles públicos o bienes de la colectividad en nombre de la sociedad. Al respecto, se proponen a continuación algunas medidas que pudieran incidir en la protección financiera de las edificaciones ubicadas en los barrios informales para la reducción del riesgo de desastres.

En primer lugar, procurar recursos financieros a través del presupuesto participativo otorgado por el gobierno local, con fines propiamente de garantizar el desarrollo comunal a través de la transversalización del riesgo en todos los proyectos de inversión pública. Asimismo, en los proyectos de los Consejos Comunales, procurar presupuestos para preparativos de respuesta y recuperación post desastres. En caso de alguna negativa por los casos propuestos anteriormente, entonces se debe gestionar crear un **Fondo Comunal para la Reducción del Riesgo de Desastres (FOCORRD)**, proveniente de un porcentaje considerable de los recursos financieros dispuestos para proyectos de inversión social en los sectores de barrio. Este fondo comunal puede estipular incentivos de las empresas privadas que se encuentren en la zona, organizaciones no gubernamentales y asignaciones (tipo impuestos) comunales establecido en el seno de los Consejos Comunales y el COCPLARRD.

Por otro lado, se pudiera institucionalizar la figura de un Fondo de Prevención para la Reducción del Riesgo de Desastres aplicado a todas las inversiones públicas y privadas, y que sustituya el denominado Fondo de Responsabilidad Social estipulado en la Ley de Contrataciones Públicas (2010). Este fondo se incorporaría al FOCORRD para la inversión comunal. Es importante establecer que estos fondos solamente se usaran en momentos de emergencias o desastres, y de acuerdo a los saldos financieros disponibles, probablemente para algunas actividades de rehabilitación.

Igualmente, las personas naturales o jurídicas a través de la banca pública y privada pudieran solicitar subvenciones o créditos con intereses muy bajos para estimular la gestión correctiva del riesgo de desastres (por ejemplo, adecuación estructural de viviendas y/o obras ingenieriles de contención colectivas), siempre y cuando se encuentren en una zona de riesgo de desastre mitigable.

CONCLUSIONES

Más que exteriorizar algunas conclusiones del tema tratado, lo primero a lo que se debe hacer mención, es el hecho de que la gestión del riesgo de desastres no es un asunto aislado o particular, en ese sentido, es necesaria la participación colectiva de los distintos actores sociales para el desarrollo de estrategias, acciones y tareas en pro de reducir los riesgos y la construcción de ciudades más seguras.

Es de vital importancia, la participación de los gobiernos en todos sus niveles para la profundización en políticas públicas dirigidas a la atención de las zonas de barrios informales expuestos a distintas amenazas, considerando a las comunidades como sujetos activos y corresponsables del constructo social del riesgo de desastres.

Entre tanto, la inversión pública en zonas de barrios debe ser eso justamente, una inversión social que apunte hacia el desarrollo sostenible. La gestión del riesgo de desastres es fundamental en los planes de inversión, más aun, debe ser considerada de manera trasversal y como parte de la cotidianidad principalmente de los actores comunitarios.

Referencias

- ALCALDÍA DE CARACAS. (2015). *Una estrategia para la transformación integral de los Barrios. Sistematización metodológica*. Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor. Caracas.
- ARNILLAS, F. (2013). *La gestión del riesgo de desastres en la planificación por resultados*. Soluciones Prácticas, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Asociación Nacional de Centros (ANC). Lima-Perú.
- BALDÓ, J. y VILLANUEVA, F. (1998). *Un plan para los barrios de Caracas*. Caracas: CONAVI.
- CAMPOS, A. (2008). *Lecciones aprendidas sobre planificación territorial y gestión de riesgo en la subregión andina*. Memorias del taller: Incorporación de la gestión del riesgo en los procesos de planificación territorial. SENPLADES. Guayaquil. Ecuador, pp. 13-30.
- CARDONA, O. D. (2001). *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña. España.
- CARDONA, O. (2009). *La Gestión Financiera del Riesgo de Desastres. Instrumentos Financieros de Retención y Transferencia para la Comunidad Andina*. Proyecto Apoyo a la prevención de desastres en la Comunidad Andina-PREDECAN. Lima. Perú.
- CARDONA, O. (2013). *Instructivo para la incorporación del riesgo de desastres de origen climático en el ordenamiento territorial*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Plan regional integral de cambio climático región capital. Bogotá#Cundinamarca. Colombia.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *CRBV*. (1999). República Bolivariana de Venezuela.
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES. EIRD. (2012). *Taller internacional de entrenamiento en planificación de la recuperación pre desastre*. Documento de apoyo. Tegucigalpa. Honduras. Disponible en <http://eird.org/cd/recovery/-planning/>
- GARCIA, N. (2006). Los asentamientos informales en Latinoamérica: ¿Un factor de crecimiento urbano o productor de otra ciudad?. *Revista Urbana*, V. 11 n° 39, Instituto de Urbanismo, UCV julio-diciembre, 13-28.
- GRUPO DE INVESTIGACIONES SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO. GISEP. (2012). *Proyecto Interinstitucional Cooperativo: Bases para la realización del plan Local de desarrollo urbano local sustentable para la ciudad de Mérida*. Facultad de Arquitectura. Universidad de Los Andes. Mérida. Venezuela.
- JIMÉNEZ, V. (2006). *Componente de fortalecimiento de sistemas y políticas nacionales de prevención y atención de desastres-resultado 1*. Servicio de Asistencia Técnica para la Recolección y Sistematización de Información en la Región Andina-Venezuela. Caracas: Proyecto PREDECAN.
- LÓPEZ, H. (1974). *Marginalidad y urbanización*. Mérida: Corporación de Los Andes.
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2005). *Guía Metodológica para Incorporar la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial*. Guía N°. 1. Serie Ambiente y Desarrollo Territorial. Colombia.

- NACIONES UNIDAS. (2016a). *Nueva Agenda Urbana*. Resolución 71/256. Asamblea General. Ginebra. Suiza.
- NACIONES UNIDAS. (2016b). *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres*. Resolución 69/284. Asamblea General. Ginebra. Suiza.
- NARVÁEZ, L., LAVELL, A. & PÉREZ, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN. Lima. Perú.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. UNISDR. (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*. Asamblea General. Ginebra. Suiza.
- ORNÉS, S. & CHACÓN, R. (2009). *La gestión de riesgo ambiental como eje de la planificación urbana e indicador de desarrollo local*. Departamento de Planificación Urbana de la Universidad Simón Bolívar. Caracas-Venezuela.
- PADRÓN, C. (2015). *Propuesta metodológica para el análisis de vulnerabilidad física ante movimientos en masa. Caso estudio: asentamientos urbanos populares de la Carretera Vieja Caracas-La Guaira*. Trabajo de Grado de Maestría. Facultad de Humanidades y Educación. UCV. Caracas. Venezuela.
- PADRÓN, C. (2017). *Evaluación del Riesgo por Movimientos en Masa. Instrumento para la Planificación y Gestión Urbana de la Subcuenca Mamera-Parroquia Antimano del Distrito Capital*. Trabajo de Grado de Maestría. Facultad de Ingeniería. Escuela de Geología, Minas y Geofísica. UCV. Caracas. Venezuela.
- PEÑA, A. & PERALTA, H. (2014). *Lineamientos técnicos conceptuales y metodológicos generales del modelo: Gestión del riesgo del territorio*. Corporación para la Gestión de Riesgos. Cali. Colombia.
- PERALTA, H.; VELÁSQUEZ, A. & ENCISO, F. (2013). *Territorios resilientes. Guía para el conocimiento y la reducción del riesgo de desastre en los municipios colombianos*. Federación Colombiana de Municipios. Colombia.
- PERALTA, H. & VELÁSQUEZ, A. (2017). *Resiliencia: La clave del liderazgo del Siglo XXI*. Cali. Colombia.
- RASTELLI, V. (2013). *Estrategia para integrar la reducción del riesgo en la gestión municipal de Chacao como elemento de la sostenibilidad*. Tesis Doctoral. Universidad Simón Bolívar. Caracas.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2010). *Ley De Reforma Parcial De La Ley De Contrataciones Públicas*. Gaceta Oficial N° 39.503. Asamblea Nacional.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2001). *Ley De La Organización Nacional De Protección Civil Y Administración De Desastres*. Decreto con fuerza de la Ley N° 1.557. Gaceta Oficial N° 5.557. Asamblea Nacional.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2009). *Ley De Gestión Integral De Riesgos Socionaturales Y Tecnológicos*. Gaceta Oficial N° 39.095..

- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2009). *Ley Orgánica De Los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial N° 39.335. Asamblea Nacional.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2006). *Ley Orgánica Para La Planificación Y Gestión De La Ordenación Del Territorio*. Gaceta Oficial N° 38.388. Asamblea Nacional.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2011). *Ley Especial De Regularización Integral De La Tenencia De La Tierra De Los Asentamientos Urbanos Y Periurbanos*. Gaceta Oficial N° 39.668, Decreto con Rango y Fuerza de Ley N° 8.198.
- RUBIANO, D. & RAMÍREZ, F. (2009). *Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local*. Proyecto Apoyo a la Prevención de desastres en la comunidad Andina-PREDECAN. Lima. Perú.
- SANABRIA, T. (1970). *La urbanificación sobre una base ad hoc. Estudio del caso de Caracas*. En GLENN, Beyer (comp.), *La explosión urbana en América Latina. Un continente en proceso de modernización (357-364)*. Buenos Aires: Aguilar Argentina S. A. de Ediciones.
- SANDOVAL, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas-CEPAL. *Serie Desarrollo Territorial* N° 17. Santiago de Chile. Chile.
- SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS. SNGR (2010). *Guía comunitaria de gestión de riesgos*. Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. Ecuador.
- UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. NGRD. (2016). *Articulación de instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres*. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Colombia.

Notas de autor

Carlos Alberto Padrón Chacón. Realizó estudios de Ingeniería Geológica en la Universidad Central de Venezuela. Es Magister Scientiarum en Análisis Espacial y Gestión del Territorio y Magister Scientiarum en Ciencias Geológicas. Es Doctorando en Urbanismo (Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV). Actualmente es el Director de Gestión de Riesgos del Instituto Municipal de Gestión de Riesgos y Administración de Desastres (IMGRAD)-Alcaldía de Caracas y Docente Instructor en el programa de formación de grado en Arquitectura de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Email: carlospadron2502@gmail.com