



HAL
open science

El riesgo y su gestión, víctimas de la fragmentación político institucional en Venezuela

Julien Rebotier

► **To cite this version:**

Julien Rebotier. El riesgo y su gestión, víctimas de la fragmentación político institucional en Venezuela. Dimensiones político institucionales de la gestión de riesgo y vulnerabilidad en los países andinos, Mar 2014, Quito, Ecuador. halshs-00973961

HAL Id: halshs-00973961

<https://shs.hal.science/halshs-00973961>

Submitted on 4 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DEBATE ACADÉMICO

Dimensiones político institucionales de la gestión de riesgo y vulnerabilidad en los países andinos

FLACSO – Quito. Sala Conferencias 2
Lunes 24 de Marzo de 2014

El riesgo y su gestión, víctimas de la fragmentación político institucional en Venezuela

Julien Rebotier – IRD/PACIVUR
julien.rebotier@cnr.fr

Son bien conocidas las dificultades políticas, sociales, económicas que atraviesa Venezuela desde el 2001 y la llegada de Chávez. Pero también hubo estragos muy fuertes en los años 1980 y 1990, la inestabilidad y la crisis bancaria, siendo el “Caracazo” de 1989 un hito significativo en la historia política reciente del país, y de la región.

De hecho, en la mayor parte de América latina, hay que contar con un aparato y una historia de Estados particulares. Si bien constatamos la reafirmación de los Estados a partir de finales de los 1990, después de unos años de debilitamiento organizado de los aparatos e instituciones públicas, aún contamos con estructuras algo débiles, con mucha provisionalidad, con desestabilizaciones. Venezuela es un buen ejemplo de ello, mientras vive su tercer momento álgido de desestabilización desde el golpe de 2002; Ecuador entre mediados de los 1990 y de los 2000; Argentina, en los 2000; y la serie de golpes de estado también recientes entre los cuales Honduras y Paraguay.

La provisionalidad o inestabilidad institucional es el tema de hoy en relación con la gestión de riesgo. Ha sido objeto de esfuerzos regionales, iniciados por la CAN y organismos de la Unión Europea después de las consecuencias del Niño en la región a finales de los 1990 (me refiero a los proyectos PREDECAN y PREANDINO, de fortalecimiento institucional e incentivos hacia la elaboración de políticas y sistemas nacionales de gestión de riesgo). También ese tema ha sido objeto de esfuerzos académicos, entre los cuales no podemos sino nombrar al grupo La Red y su constelación regional de contrapartes y colaboradores.

En este contexto particular latino-americano y venezolano, partiré de tres definiciones:

- Lo **político**: * Involucra las diferencias, la diversidad, la pluralidad, de intereses y voces. También se refiere a la manera como todo ello se relaciona, si compite, si se complementa, si algunas voces o actores son eludidos, dominados, o si dominan, y mediante que mecanismos.

* Tiene también una acepción partidaria, el hecho de elegir en función de algunos principios, una manera de ver el mundo, un sistema axiológico.

Me asomaré más a la primera acepción de estas definiciones por el momento.

- Las **instituciones**: Corresponden a estructuras o mecanismos de orden social que arreglan el comportamiento o la organización de un grupo de individuos o de una comunidad. Las instituciones son funcionales, tienen un propósito, organizan un funcionamiento.

Ahora, si bien se habla de instituciones para calificar los *patterns*, los modelos de comportamiento humano, costumbres, hábitos y los modos de funcionamiento social (que es objeto de la sociología como lo define Durkheim, 1990), me centraré en los aparatos institucionales como instrumentos de la acción pública y de la gestión de riesgos.

- La **vulnerabilidad**: Corresponde a una serie de condiciones y mecanismos (sociales, políticos, biofísicos, institucionales, económicos, etc.) que hacen la gente y los territorios más o menos propensos, y diferentemente propensos, a padecer daños.

Obviamente, las condiciones y los mecanismos considerados en esta definición van a estar relacionados con aspectos políticos e institucionales de la gestión de riesgo.

Empezaré con presentarles algunas características de la vulnerabilidad político institucional de Venezuela y particularmente del caso de Caracas. Luego de un ensayo de organización de esas características y de su comentario, terminaré con una breve reseña de los esfuerzos nacionales.

I. Algunas características de la vulnerabilidad político institucional en Venezuela y Caracas

Desenmarañar la gestión político institucional de la ciudad

Antes de mencionar cualquier tema de riesgo, en el caso de Caracas, es preciso señalar la manera como funciona la ciudad de Caracas, institucionalmente.

Gran Caracas – 5 y 6 millones de habitantes – 5 aglomeraciones – 2 Estados de la República federal – 1 Distrito Capital, rango de Estado y un jefe de gobierno (nombrado).

Aglomeración de Caracas – 3,5 millones de habitantes – 5 municipios (Libertador, el único del DC, los demás en Miranda... frente a los cuales : jefe de gobierno del DC en 2009.

Alcaldía Mayor de oposición en el 2009. Esta línea de separación retoma una fractura urbana simbólica, política, pero también social y material muy profunda que se va a notar en la GR en la ciudad.

Un funcionamiento fragmentado

Leyes de descentralización 1989 y 1990: plena autoridad de los municipios sobre uso del suelo / seguridad / gestión de riesgo en su territorio. Cada municipio cuenta con (o debería contar con) un servicio de protección civil y administración de riesgo. Y ahí se notan tremendas diferencias.

- En términos de **recursos y de personal**, el servicio del municipio Libertador es muy poco provisto, en relación con el servicio de Chacao, por ejemplo, el municipio entre los más ricos de Venezuela.

- En términos de **concepción del riesgo**. En los mismos municipios políticamente afines, Baruta y Chacao, se piensa diferentemente el uso de suelo y la reglamentación territorial.

- En términos de **formación y capacitación** de recursos humanos, mientras se tienen militares o bomberos en los servicios del municipio Libertador, los integrantes del Instituto de Protección Civil y Ambiente del municipio Chacao tienen acceso a otras redes.

Hasta finales de los años 2000 también existía una Protección Civil y Administración de Desastre de la alcaldía metropolitana. Se caracterizaba por:

Poco recursos humano / Mucha dificultad en la intervención en diferentes territorios de la capital (por enfrentamientos partidarios o discrepancias de funcionamiento institucional) / Objetivos de respuesta y manejo de crisis / Intervención en el proceso de certificación de viviendas en riesgo y en la reubicación de la gente en el DMC.

II. Ensayo de organización y discusión

Vulnerabilidad vinculada con el funcionamiento de las instituciones

- Las instituciones no tienen mucho poder / No se les para / Planificación urbana y metropolitana poca existente / Urbanización “explosiva” con ordenanzas especiales.

- Se funciona más con operativos que con políticas públicas o reformas de lo existente / Montaje institucional paralelo (las misiones).

- En Venezuela : libre remoción y contratación de funcionarios / *turn over* / gavetas vacías o se emprenden iniciativas ajenas a las anteriores.

Vulnerabilidad vinculada con la conflictividad política

- La descentralización agudizó la fragmentación socio-espacial del territorio capitalino. Ex: 150 policías en todo el territorio nacional. Los servicios municipales de gestión de riesgo no comunican mucho (ni entre los municipios de oposición, se maneja información estratégica para prevenir... o fomentar caos) / Obstáculo a la GR más que un acercamiento eficiente.
- A escala de Caracas, gestión metropolitana imposible porque el espacio metropolitano es base y escenario de la conflictividad nacional: el Este chavista oficialista Vs. el Oeste opositor. Las marchas lo ilustran / Integración funcional (Chacao 70000 habitantes, 1,5 millones de personas diariamente), y gestión fragmentada.

Vulnerabilidad vinculada con la ausencia de prioridad política en la gestión de riesgo

- Otras prioridades (inseguridad, vivienda) / A finales de 2010 se inundó el este de la ciudad: oportunidad para ejecutar la ley de tierras que permite requisición (contra compensación financieras) de las tierras baldías y edificios no usados en el territorio urbano. Intervención del mercado de suelo e inmobiliario / En la primera mitad de los años 2000, “operativos” de construcción de viviendas, plan de Manzano (arreglos y drenajes, y listo). Prioridad vivienda.
- Históricamente, un interés potente ha sido (y sigue siendo en muchos casos) el precio de la tierra y el mercado inmobiliario. Material excavado / Ordenanzas especiales y partidos políticos (Santa Mónica y expertos geotécnicos).

A pesar de este diagnóstico poco alentador, Venezuela conoció iniciativas de fortalecimiento institucional y GR.

III. Los esfuerzos político institucionales en la elaboración de una política nacional de riesgo y sus obstáculos

- Proyecto PREANDINO y PREDECAN.
- A raíz del desastre de Vargas, cooperación internacional con JAICA, sobre “riesgos urbanos...” (SOCSAL).
- Propuesta de ley nacional de gestión de riesgo en 2004, por parte de los “riesgólogos” de Venezuela / contra propuesta de los militares, de la protección civil y administración de desastre en el 2005: diferencia en el papel de la institución militar, tradicionalmente a cargo de la administración de desastres, en quién va a **coordinar** la GR, quién **concentra la información**, y quién **canalizar los recursos**.
- El Presidente Chávez insistió a que se formara un comité de riesgo para fomentar una política nacional de gestión de riesgo a comienzos de 2005. Sin mayores resultados.

Hoy día: Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (ley 2001). Parte de un SNGR... del cual no se habla mucho. En paralelo, se elaboran políticas nacionales (de salud para gestión de desastre; el plan nacional de adaptación al CC, etc.). Iniciativas sectoriales cuya articulación en un hipotético SNGR es poco visible. Una ley de gestión integral de riesgos socio-naturales y tecnológicos ha sido votada en el 2009 y prevé, entre otros órganos, comités estatales y municipales de gestión integral de riesgo, comités de gestión de riesgos comunales. No se les conoce hasta hoy.

Crónica de una muerte anunciada

Lo propio de la institución, es durar en el tiempo. La idea del fortalecimiento institucional de la GR es ir contra todos los estragos que acabo de mencionar, y hacer de la gestión de riesgo una política pública permanente, una política de Estado, un lineamiento del desarrollo del país.

Sismo 1967 / DC 1969 / FUNVISIS 1972. Vargas 1999 / ensayo de SNGR - PREANDINO en el 2000, PREDECAN - propuesta de ley que llega a la Asamblea Nacional en 2004, se pierde

en el **revocatorio** y contrapropuesta 2005 / aguacero de 2005 Estado Táchira – Alô Presidente y “comité de gestión de riesgo”, se pierde en las **presidenciales**.

La oferta institucional pública (apoyada en voluntad y seguimiento políticos) a través del fortalecimiento del aparato institucional de gestión de riesgo debe servir para contrarrestar este desfase entre una opinión pública favorable para reformas político institucionales y una voluntad política para emprender estas reformas.

Hoy día sirve como viceministro¹ para la gestión de riesgo y protección civil, adscrito al ministerio de interior y justicia, Alejandro Liñayo, uno de los históricos en la gestión de riesgo en Venezuela, uno de los autores de la comunicación del presidente Chávez en 2005. Habrá que ver como fomentar una gestión de riesgo integral en un contexto político institucional relativamente hostil, y entender ¿Porqué no funcionó en Venezuela una tendencia que se conoce en otros países andinos?

Algunas pistas -:

- Conflictividad política
- Provisionalidad institucional
- Multiplicación de instituciones paralelas
- Concepción de riesgo orientada hacia la atención de desastres (peso del ejército)

Algunas pistas +:

- Apuesta a las organizaciones comunitarias
- Marco legal existente (pero por concretar)

Referencias

Durkheim E (1990 [1894]) Les règles de la méthode sociologique. Quadrige. PUF, Paris

Forsyth T (2012) Politicizing Environmental Science Does Not Mean Denying Climate Science Nor Endorsing It Without Question. Global environmental politics 12 (2):18-23

¹ A la cabeza de tres entes principales: la Dirección General de Administración de Riesgos, la Dirección General de Protección Civil y la Coordinación Nacional de Bomberos.