

EL PARADIGMA DE LA GOBERNANZA COMO PERSPECTIVA TEÓRICA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS POR EL DOBLETE SÍSMICO DEL 24 DE JUNIO DE 2026 EN VENEZUELA

Luis Miguel OVIEDO RIVAS¹

RESUMEN

El presente artículo tiene como fin, analizar la crisis del modelo clásico burocrático en Venezuela frente al devastador doblete sísmico de 2026, proponiendo una transición hacia el paradigma de la gobernanza desde la premisa fundamental de que los desastres no son eventos puramente naturales; sino una construcción social derivada de decisiones políticas y desigualdades históricas que generan vulnerabilidades socio-estructurales, enfatizando que la reconstrucción de las zonas afectadas no debe limitarse a reparar infraestructuras, sino que representa una ventana de oportunidad para transformar las relaciones sociales y democratizar el conocimiento del riesgo para su prevención, por lo que se propone un enfoque de gestión integral que involucre de manera horizontal al Estado, la sociedad civil y el sector privado, para así adoptar una gestión del riesgo proactiva que reemplace la improvisación de la administración pública por modelos técnicos y participativos desde el enfoque de la nueva gestión pública.

ABSTRACT

The governance paradigm as a theoretical perspective for the reconstruction of areas affected by the June 24, 2026, seismic doublet in Venezuela

This article aims to analyze the crisis of the classical bureaucratic model in Venezuela in the wake of the devastating 2026 seismic doublet. It proposes a transition toward the governance paradigm based on the fundamental premise that disasters are not purely natural events but rather social constructs stemming from political decisions and historical inequalities that generate structural social vulnerabilities. It emphasizes that the reconstruction of affected areas should not be limited to repairing infrastructure; instead, it represents an opportunity to transform social relations and democratize risk knowledge for prevention purposes. Consequently, the article proposes an integrated management approach involving the State, civil society, and the private sector on a horizontal basis, aiming to adopt proactive risk management that replaces public administration improvisation with technical, participatory models rooted in the New Public Management approach.

Palabras Clave: Gobernanza, desastres, riesgos, vulnerabilidad.

Keywords: Governance, disasters, risks, vulnerability.

Introducción

El presente artículo tiene como fin evidenciar las deficiencias del modelo clásico burocrático en lo que respecta al riesgo y manejo de desastres en el Estado Venezolano, ya que a pesar de la existencia de marcos normativos al respecto, con el inédito doblete sísmico del pasado 24 de Junio de 2026; la percepción de analistas desde las diversas ciencias encargadas de los estudios de este fenómeno, y desde la gestión integral del riesgo se revela fallos críticos en la implementación de políticas públicas gubernamentales, la insuficiencia del manejo de recursos del Estado y la respuesta ineficaz a la contingencia en las primeras horas del desastre, entre otras.

A partir de esta lamentable tragedia, la cual impacto de manera directa e indirecta a todos los venezolanos tanto dentro como fuera de nuestras fronteras; se hace imperiosa la

necesidad de implementar un enfoque preventivo y transformativo para la reconstrucción post-desastre de las regiones siniestradas, el cual no se debe limitar solamente a la reposición de la infraestructura física de quienes perdieron todos sus bienes materiales, sino que se constituya un margen de oportunidades para transformar las relaciones sociales y reducir la vulnerabilidad de nuestros connacionales que fueron víctimas de tan lamentable suceso, es por ello que a partir de la implementación del paradigma de la gobernanza para reconstrucción; se puede dar una respuesta efectiva a mediano y largo plazo para satisfacer las demandas y necesidades sociales en lo que respecta a una solución integral y multifactorial para la prestación de bienes y servicios requeridos en la restauración tanto física como psicosocial luego del mencionado desastre.

¹ M.Sc. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Politólogo, Comunicador Social, Magister Scientiae en Ciencias Políticas, Magister Scientiae en Filosofía, estudiante del Doctorado en Filosofía de la Universidad de los Andes, Profesor Agregado, adscrito a la Cátedra de Epistemología y Pensamiento Económico del Departamento de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes en Mérida, Venezuela. Correo-e: luisoviedoula@gmail.com

Desde la perspectiva teórico contemporánea en lo que respecta al análisis de las catástrofes derivadas de los fenómenos naturales; se rechaza tajantemente la noción de desastre como un evento inevitable el cual es provocado únicamente por fuerzas de la naturaleza, en su lugar, se analiza como un constructo social, la cual es el resultado de procesos, decisiones y acciones procedentes de los modelos de los modelos políticos y de desarrollo implementados en los Estados nación, de manera que el desastre como consecuencia de un evento causado por la naturaleza desde las ciencias sociales no es un hecho accidental, sino que se considera desde la correlación de amenazas como fenómenos geofísicos o meteorológicos y de vulnerabilidades a partir de condiciones sociales, políticas, económicas y ambientales preexistentes, es por ello, que es de suma importancia que todas las fuerzas vivas tanto nacionales como internacionales; sean los actores claves para transitar a una coparticipación real en la gestión integral del riesgo (GIR) para el manejo y prevención de emergencias de este tipo.

El proceso post-emergencia surge como una oportunidad para la transformación social, más allá de la mera reparación de daños materiales, permitiendo orientar el diseño urbano hacia la inclusión de todas las fuerzas vivas que confluyen en una dimensión espacial determinada, para así evitar reproducir a posteriori las vulnerabilidades que causaron el desastre inicialmente, y es allí donde la participación ciudadana juega un rol fundamental desde la constitución de redes de la sociedad civil para la atención y prevención de desastres, ya que han demostrado ser agentes de respuesta más eficaces y eficientes frente a sucesos causados por la naturaleza, al respecto Margarita Velázquez Gutiérrez citando a Sarah Bradshaw establece que:

En síntesis, existe un universo de mayores dimensiones que abordar antes de comenzar un *proceso de reconstrucción*. ¿Y reconstrucción de qué? Siguiendo a Sarah Bradshaw (2013) el proceso que se inicia post-emergencia puede ser pensado como una “ventana de oportunidades”. Para algunos organismos de cooperación y agentes de toma de decisiones de la sociedad civil, los desastres muestran lo desigual que es la sociedad antes de la emergencia. Es decir, el desastre, así visto, puede ser una puerta abierta para comenzar a construir nuevas y mejores maneras de configurar no sólo el espacio físico, las edificaciones, sino también una oportunidad para el cambio y la transformación de las relaciones sociales que se espacializan en un lugar determinado, en este caso, la ciudad. (Velázquez, 2018:155).

La reconstrucción de una ciudad tras un sismo por ejemplo, no es un trámite técnico de remoción de escombros y edificaciones, es una intervención sociopolítica de carácter estratégica y obligatoria, por lo tanto, es imperativo erradicar de la gestión pública la percepción de “desastre natural” el cual generalmente pretende absolver de responsabilidad a los tomadores de decisiones. Para evitar ese sesgo es necesario inclinarse a favor del concepto de construcción social del riesgo como resultado del desastre ocasionado por algún

fenómeno natural, sobre todo porque el evento geofísico en este caso es inevitable pero la noción de desastre es el resultado directo de la acción humana y de la implementación de modelos políticos y económicos los cuales bajo una lógica extractivista, han priorizado comúnmente el lucro por encima de la seguridad de los grupos sociales, de manera que la vulnerabilidad ante un fenómeno natural no es producto de la espontaneidad; sino condiciones estructurales definidas por tres dimensiones críticas: una vulnerabilidad material (infraestructura precaria y falta de cumplimiento de normas de construcción en zonas de alta exposición sísmica), una vulnerabilidad simbólica (invisibilización de grupos históricamente marginados en la planificación del espacio público) y una vulnerabilidad institucional (incapacidad de los organismos estatales para coordinar una respuesta preventiva, operando bajo lógicas improvisadas), es por ello que Allan Lavell en la década de los noventa ya insistía en que:

Los que gerencian los desastres en el sector público no han llevado a cabo una evaluación sistemática de los aspectos operacionales y de formulación de políticas que enfrentarán durante la presente década. Aspectos claves que tendrán que considerar incluyen: el desarrollo de un entendimiento más claro de “desastre”; un reconocimiento de que los desastres son eventos sociales; una apreciación del rango creciente de amenazas a las cuales están expuestas las personas; la aplicación de tecnologías a la gestión de los desastres; y la evaluación crítica de a priori acerca de la gestión de los desastres y operaciones para enfrentarlos. (Lavell y Franco, 1996:10).

Si el periodo post-emergencia permite abrir esa “ventana de oportunidad” acuñada por Sarah Bradshaw, significa que se puede traducir al único momento político en el que es posible y obligatorio deconstruir las desigualdades estructurales, sin embargo, la implementación de políticas públicas no adecuadas y la improvisación por parte de quienes detentan el poder político del Estado, puede conllevar a que las reconstrucciones apresuradas ignoren el contexto social tendiendo a reproducir las mismas vulnerabilidades preexistentes, redundando las condiciones para un próximo desastre, un ejemplo de ello se evidencio en el deslave de Vargas en 1.999 y el terremoto de la Guaira del 2.026, repitiéndose lamentablemente el fracaso en la democratización del conocimiento del riesgo, las deficiencias de información oportuna y la capacidad de respuesta girando solamente en torno a la prevalencia del enfoque de “respuesta a la emergencia” es por ello que luego del doblete sísmico mencionado; se deben implementar protocolos ciudadanos de monitoreo para la reconstrucción que sean totalmente independientes del gobierno (para así evitar que la reconstrucción sea reducida solamente a las infraestructuras) y protocolos de protección civil para que sea el eje rector de cada acción de respuesta, asegurándose la formación continua y obligatoria para todos los funcionarios públicos, la empresa privada y la ciudadanía en general.

Por lo tanto la concepción del término desastre no debe ser interpretada como un hecho ocasionado por fenómenos naturales, sino que debe ser concebida como una intervención

de procesos sociales, económicos y políticos preexistentes, es una condición latente y previsible producto de decisiones institucionales ligadas a modelos de gobierno y de convivencia social, los cuales en algunos casos ignoran las capacidades de ambientales territoriales y la vulnerabilidad frente a los riesgos naturales, es por ello, que el fracaso institucional para internalizar estos factores de vulnerabilidad es un resultado de una interpretación sistemáticamente errónea del término “desastre natural” de allí parte la insistencia de que los desastres son sociales o resultan de la acción humana, mientras que los eventos geofísicos son neutros, el impacto devastador es consecuencia de una lógica social de apropiación del espacio, en la que destacan la ocupación de suelos no aptos en zonas de alto impacto, la falta de planificación estratégica y la lógica de desarrollo excluyente en la que se instalan a poblaciones vulnerables en desventaja; antes de la materialización de la amenaza u ocurrencia del fenómeno, esta perspectiva demuestra que la ineficacia de la protección civil como política pública no es accidental, sino el resultado de una gobernabilidad que omite la raíz social de la vulnerabilidad, lo que exige una evaluación rigurosa de la expresión desastre, José Da Cruz establece que:

La definición de desastre válida para la Cruz Roja Internacional reconoce esta fijación en el agente: “Cuando hablamos de desastres nos referimos a las enormes pérdidas humanas y materiales que ocasionan algunos eventos o fenómenos en las comunidades como los terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos de tierra, deforestación, contaminación ambiental y otros. Para que entendamos los desastres y podamos prevenirlos y recuperarnos si llegan a producirse, es necesario que nos desprendamos de algunas interpretaciones erradas, que han sido transmitidas en nuestras sociedades. Los desastres no son naturales, sino algunos de los fenómenos que los producen. Tenemos entonces que diferenciar dos términos: ‘fenómenos naturales’ y ‘desastre natural’, que muchas veces los hemos utilizado como si fueran lo mismo.” (Federación 1999).

El problema de las definiciones usuales es el corte que implican en la relación normalidad - desastre. Si pensamos en las víctimas de cualquier desastre y en sus necesidades inmediatas, en qué perdieron y qué reclaman, y lo ponemos en relación a la realidad de los grupos marginados, comprobaremos la similitud de ambas situaciones. Muerte prematura y violenta, hambre, enfermedades, miseria, son consideradas un desastre solamente cuando agentes naturales o tecnológicos agregan una nueva dimensión a circunstancias sociales críticas. Visto contra el trasfondo de las desigualdades globales, la vida cotidiana de los marginados adquiere rasgos desastrosos, y desastre y normalidad se entrelazan en una relación dinámica. Decidir que una situación es desastrosa, pero que otra similar no lo es, depende de la visión de la sociedad que tenga el definidor. (Da Cruz, 2003:22).

Es por ello que la transición hacia la gestión integral del riesgo (GIR) para la prevención de desastres; desde el paradigma de la gobernanza se exige una capacidad presupuestal y planificación diligente, ya que hasta el momento se ha evidenciado que el Estado venezolano presenta un déficit crítico en los protocolos de seguridad, los cuales son inoperantes sin el respaldo material necesario para enfrentar eventos de alto impacto y magnitud, por lo tanto la ausencia de un marco de gobernanza multidimensional representa una amenaza directa a la seguridad pública, y por ende la implementación del anacrónico modelo clásico burocrático no es una opción técnica, la implementación de paradigma de la gobernanza para la gestión pública es una obligación inmediata tanto para el gobierno nacional, estatal y municipal, como para la sociedad civil y el sector privado.

El Fenómeno Natural vs. Desastre Social

Especialistas en ciencias sociales, específicamente desde la sociología del riesgo establecen que hay que desmontar las narrativas sociales en la que presentan a las catástrofes como castigos “divinos” o “golpes inevitables de la naturaleza”, es por ello, que es imperiosa la necesidad de comprender que lo que se denomina desastre, es el resultado de procesos sociales, decisiones políticas y desigualdades históricas que se han materializado en un territorio determinado, partiendo de la premisa de que hay una distinción fundamental: la naturaleza produce fenómenos pero la sociedad construye los desastres, por ejemplo un sismo es un evento geofísico neutro pero su transformación en tragedia humana depende exclusivamente del escenario de vulnerabilidad que hayamos edificado previamente, es decir, que el fenómeno natural se origina a partir de procesos geofísicos o meteorológicos cíclicos como sismos o lluvias en la que la naturaleza crea una amenaza física o impacta con fuerza la biosfera a partir de la inevitabilidad de los ciclos que se derivan de ella, y el desastre social es consecuencia de las decisiones humanas, las omisiones políticas y los modelos de desarrollo territoriales, es producto de la vulnerabilidad social, la responsabilidad política de los decisores del Estado y de los actores sociales, para Margarita Velásquez en relación a los postulados de Alan Lavell establece que:

Estos fenómenos provocaron una transformación en la comprensión y el reconocimiento de la constitución compleja y multidimensional de los desastres, en que la suma de las vulnerabilidades y las amenazas converge finalmente en el riesgo en que las poblaciones se encuentran sumergidas, entendiendo, como lo señala Alan Lavell (2007), que “el riesgo es producto de procesos, decisiones y acciones que derivan de los modelos de crecimiento económico, de los estilos de desarrollo o de transformación de la sociedad”.

Coincidiendo con Lavell (1993), podemos señalar que los desastres no son “naturales”, son producto de una construcción social. Esto es, eventos geofísicos y meteorológicos puntuales, como terremotos, inundaciones, por nombrar algunos, y el impacto de los mismos sobre la vida humana forman parte de los

sistemas de relaciones que los humanos establecemos con los espacios ambientales —ecosistémicos y geográficos—, sobre los cuales se instalan los asentamientos humanos, en los que se producen y reproducen las dinámicas económicas —productivas y reproductivas— y políticas. Es una forma y una lógica social de apropiarnos del espacio y que hemos ido configurando a través de procesos histórico-culturales. (Velázquez, 2018:151).

Por esa razón se debe erradicar la proposición que persiste en separar lo natural de lo social, ya que como se ha especificado los desastres no ocurren en un vacío biofísico, sino en una dimensión espacial en la que se humaniza la naturaleza, es de suma importancia comprender que el escenario real de las crisis; es resultado de la praxis social e ignorar esta integración social en espacios de riesgos es no reconocer que la estructura del riesgo es ante todo una construcción histórica y política, bajo la tesis de Karel Kosik la naturaleza ha dejado de ser un ente externo para transformarse en un producto de la acción social, por lo tanto se debe comprender la realidad social bajo la premisa de que los sistemas naturales son intrínsecamente neutrales y es la sociedad la que otorga sentido y consecuencia a esa neutralidad, cuando se considera la naturaleza como un escenario catastrófico parte de que la intencionalidad social entra en conflicto con los mecanismos naturales que cambian la forma de la corteza terrestre, transformando un evento físico neutro en una tragedia humana, el desastre no es un evento fortuito, sino el punto donde los procesos de la naturaleza y las prácticas sociales colisionan, partiendo de que la transformación continua del entorno de los individuos genera una percepción ilusoria de seguridad que llamamos normalidad, la cual oculta los riesgos estructurales que nosotros mismos hemos sembrado en el territorio, por lo tanto esa normalidad no es un estado de equilibrio natural, sino una construcción social y política que distribuye recursos y riesgos de manera desigual, de manera que la implementación de políticas públicas deben deconstruir la normalidad como un imperativo estratégico para poder visibilizar los riesgos latentes antes de que se manifiesten como crisis o tragedias, ya que el desastre refleja las deficiencias preexistentes en las instituciones, leyes e infraestructuras, si un sistema falla durante un evento extremo, es porque ya era precario durante la normalidad, para José Da Cruz:

El término naturaleza designa a lo que está más allá de lo humano, pero la humanidad es también un elemento de la naturaleza. Mientras la supervivencia humana dependió de lo que el medio le ofrecía, la sociedad no produjo más transformaciones que cualquier otra población de seres vivos. Obviamente, y a diferencia de animales y plantas, la humanidad dejó atrás esa etapa hace miles de años y empezó a crear su propio ambiente. En este proceso se apropió de espacios ecológicos de otras especies, modificándolos según sus prioridades. Así creó una cultura, una naturaleza adaptada a sus necesidades o prioridades. Lo natural y lo cultural son hoy componentes ambientales imposibles de separar.

Si aceptamos entonces que la naturaleza, a lo largo del transcurso histórico, ha pasado a ser menos “natural” y más “cultural”, podemos hablar —utilizando una feliz expresión de Karel Kosik— de que existe una naturaleza humanizada como resultado de la colonización del ambiente. En el mismo proceso de humanización de la naturaleza surgieron también las relaciones sociales, es decir, se establecieron relaciones de poder y cooperación. La historia del medio ambiente estará entonces condicionada por las formas que ha ido adquiriendo la naturaleza humanizada, y serán armónicas o conflictivas (Kosik 1979). Solemos interpretar la relación armónica como la normalidad; la conflictiva, como el desastre. (Da Cruz, 2003:11).

Las Etapas de Recuperación y Gestión de la Vulnerabilidad

La reconstrucción es una oportunidad para que los decisores políticos puedan modificar las causas estructurales del riesgo, no se trata de volver al pasado, sino de redistribuir el poder y los recursos para que el territorio sea habitable de manera equitativa, partiendo de los postulados de Da Cruz la cual reza que “el desastre lesiona los intereses de muchos grupos y éstos tienen necesidades y puntos de vista propios. Las autoridades deben tenerlos en cuenta, lo que se refleja en el establecimiento de prioridades, es decir, mediante una elección de las acciones, la adjudicación de recursos y los objetivos a lograr. Todos estos factores son objeto de decisión política” (Da Cruz, 2003:63), por lo tanto, el proceso de reconstrucción debe transitar por las siguientes etapas:

- Emergencia (Días/Semanas): Fin con el cese de rescates y búsqueda de sobrevivientes.
- Restauración (Semanas/Meses): Fin con la reparación de servicios principales y retorno de refugiados.
- Reconstrucción (Meses/Años): Recuperación del nivel de población y reemplazo funcional de viviendas.
- Proyectos a Largo Plazo: Obras de infraestructura mayor y monumentos de superación.

De manera que para una planificación integral partiendo de los ciclos de recuperación y reconstrucción, es necesario entender las interacciones del sistema social, en la que destacan:

1. Los procesos físicos afectan las actividades humanas.
2. Las actividades humanas pueden, involuntariamente, cambiar los procesos físicos.
3. Sobre ciertos umbrales de tolerancia, surgen nuevas adaptaciones.
4. Estas adaptaciones modifican la vulnerabilidad y exposición.
5. Las adaptaciones buscan modificar deliberadamente los procesos físicos.
6. Las adaptaciones rara vez eliminan todas las pérdidas.

7. Las pérdidas netas finales son controladas y absorbidas por la sociedad.

Reducir la vulnerabilidad es en última instancia una cuestión de justicia social y de voluntad política para redistribuir el poder sobre el territorio afectado, por lo tanto los decisores deben adoptar estas normas que trasciendan el anacrónico modelo clásico burocrático, ya que la gestión de riesgos no es un problema solamente técnico o de ingeniería, es un problema de índole social, en consecuencia se debe reducir la vulnerabilidad empoderando a las comunidades para que definan sus prioridades contrarrestando la gestión verticalista la cual comúnmente es inherentemente ineficiente, cuyo fin es que desde el respeto a los procesos geomorfológicos se deje de intentar dominar la naturaleza con infraestructuras que solo posponen el desastre, implantándose agendas a corto plazo que identifiquen riesgos ocultos en la normalidad, a mediano plazo que reformulen los instrumentos de cálculo de pérdidas para priorizar el impacto social capacitando a la comunidad para respuestas autónomas y a largo plazo modificando el ordenamiento jurídico y las políticas públicas de desarrollo que puedan mitigar el riesgo, finalmente partiendo de los postulados anteriores en lo que respecta tanto la reconstrucción como a la gestión del riesgo y la vulnerabilidad se concluye estos aspectos con las siguientes deducciones de Da Cruz:

- La real solución para prevenir desastres, prepararse ante su eventualidad y prestar asistencia, solamente puede provenir de enfrentar los problemas básicos que ponen a los seres humanos en riesgo y acrecientan su vulnerabilidad.
- A pesar de que cada vez se comprende mejor la necesidad de establecer políticas de emergencia y mitigación, estamos lejos de que lo poco existente funcione como debe. La experiencia muestra que muchos planes existen en el papel, pero no han sido probados en la práctica. Cuando llega el momento, reinan la confusión y la superposición de tareas.
- Riesgos y pobreza no pueden separarse. La prevención debería incluir transferencia de recursos a las zonas deprimidas y en riesgo, combinadas con oportunidades para que la población desarrolle sus propias estrategias locales tanto de prevención como de respuesta ante un desastre.
- Los riesgos y la vulnerabilidad dependen más de lo social que de lo natural. Lo físico y las acciones humanas forman los contextos del desastre. Modificarlos es una tarea social, de adaptación, y debería ser parte esencial de la planificación física en tiempos de normalidad.
- La consideración del desastre como un conjunto de sistemas relacionados entre sí es importante. Nos permite captar la complejidad del proceso. La investigación se transforma así en un amplio campo multidisciplinario. El método geográfico orientado hacia la ecología social puede indicar un camino. (Da Cruz, 2003:81).

De la Burocracia al Paradigma de Gobernanza en la Nueva Gestión Pública

Con la crisis del Estado de bienestar y de derecho, del modelo clásico burocrático, la baja calidad de los servicios públicos y el impulso de las olas reformadoras, desde los estudios de administración y políticas públicas; se planteó impulsar un nuevo paradigma, una nueva teoría o una nueva forma de gestión; que reinventando al gobierno se adaptase al cambio de la administración pública, es decir, un nuevo modelo que busque transformar al sector público modernizando su accionar y por ende las prácticas gubernamentales, para así transformar la anacrónica y descontextualizada burocracia tradicional.

Desde la nueva gestión pública (New Public Management), al ser uno de los nuevos paradigmas o corrientes en gestación que justifican las reformas del Estado, utiliza los métodos y la lógica de la gestión privada para adaptarlos a las organizaciones públicas, cuyo objetivo es que haya una transición, evolución, modernización e innovación institucional en el sector público, por medio de instrumentos y técnicas gerenciales que han sido exitosos en el mercado, este modelo teórico tiene su origen en el management (gerencia o gestión pública) como arquetipo de la administración pública, reproduciendo de las organizaciones privadas sus mecanismos de gestión empresarial y adaptándolos a la gestión pública, direccionando la administración pública como una empresa prestadora de servicios y haciendo hincapié en la orientación operativa y productiva de las dependencias gubernamentales, para así obtener mejores productos o resultados desde una perspectiva neutra y empresarial, según Sonia Fleury “El nuevo gerencialismo (New Public Management, NPM) se basa en un conjunto de discusiones sobre la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial que considere las transformaciones en el medio e incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado” (Fleury, 2002:11).

Partiendo de esta proposición, la nueva gestión pública, se centra entonces en el accionar del Estado y su desempeño en el sector público, desarrollando planes y políticas en la administración pública bajo una visión empresarial que son utilizados por las organizaciones privadas, donde la corriente gerencialista o neoempresarial ha sido la que mejor se ha impuesto como forma de gestión, transformando el esquema de intervención pública en el modo organizacional y el operar estatal, esto se logra sustituyendo la organización centralizada y jerarquizada por una organización de gestión descentralizada que eleve los niveles de eficiencia y eficacia administrativa, aislando la influencia ideológica de los partidos y los dirigentes políticos que gobiernan dentro de las dependencias administrativas por medio de la neutralidad y autonomía de la misma, donde se convierte al administrador en gerente o gestor y al ciudadano en cliente o consumidor, para así obtener (desde el enfoque de calidad) por medio de la modernización de las técnicas de suministro de servicios públicos en la prestación de bienes y servicios resultados o productos, que mejoren y eleven el rendimiento de las organizaciones públicas. Este modelo aporta entonces la implementación de métodos o políticas

preestablecidas y probadas con éxito en el sector privado, los cuales pueden facilitar las capacidades estratégicas del gobierno, para así contribuir a la evolución del Estado y garantizar la satisfacción de las demandas sociales, al respecto Wladimir Pérez asegura:

En estos tiempos de cambios políticos a escala mundial, el llamado “managerialismo” o la gerencia se ha constituido en un instrumento para llevar a cabo variaciones en el orden administrativo del sector público, y con eso se evidencia la pérdida de influencia que han venido teniendo tanto los partidos como las ideologías dentro de la esfera pública. La Nueva Gestión Pública concibe como prioritario y fundamental la eficiencia y la eficacia administrativa para el logro de una buena calidad de los servicios que se prestan, dado que hoy en día, la Administración Pública está sometida a una mayor vigilancia por parte de la sociedad civil, lo cual garantiza un mayor desempeño y transparencia en el manejo de la cosa pública. (Pérez, 2013:193).

Frente a la incapacidad gubernamental establecida por el descontextualizado y anacrónico modelo clásico burocrático al que fue sometida la administración estatal y la ejecución de las olas reformistas para darle frente a la crisis del Estado; con la implementación de la nueva gestión pública como paradigma en gestación, esta última desde el enfoque gerencial solamente se centra en el accionar del Estado, para fortalecer la capacidad administrativa y de respuesta del gobierno, con el objetivo ofrecer los productos o resultados de manera más eficaz y eficiente, donde al efectuar políticas públicas, técnicas y estrategias modernizadoras en la acción gubernamental (tomadas del sector privado), se busca fortalecer la capacidad gerencial de la administración pública.

Si bien el paradigma gerencial logra reformar el sector público y restituir la capacidad de gestión del Estado, el mismo en lo que respecta a la vinculación de nuevos actores con la administración pública presenta disfunciones de tipo social, ya que al centrarse solo en la técnica gerencial, la economía, la eficiencia y la eficacia, como tendencia no logra establecer ni definir apropiadamente la manera de promover un nuevo tipo de participación, enlace o relación entre los ciudadanos y la estructura de gobierno, ni defiende los valores colectivos, políticos e ideológicos de la sociedad.

Es por ello que al reformarse el aparato administrativo del Estado, debe haber un contrapeso que adecue las condiciones políticas en la nueva gestión pública, centrándose en el análisis de la capacidad de gobernar (ya que el gobierno sigue ocupando el papel central de dirección de la sociedad), por lo tanto el proceso de gestión pública debe transitar a una nueva relación de dirección político-social que fortalezca la legitimidad y las capacidades directivas del propio Estado, planteando una forma de organización y participación mancomunada que cree una nueva correlación trilateral entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, es decir, que la orientación del servicio público se debe focalizar en la gobernabilidad de la administración pública.

Con el planteamiento de una nueva gestión pública, que refuerza las capacidades técnicas del gobierno, la gobernanza surge de la necesidad de reconstruir o recuperar la naturaleza pública y política de la administración estatal, para así constituir un sentido de dirección en el gobierno y crear un enlace entre el proceso gerencial y el proceso político de la administración pública, y a raíz de la percepción social negativa, producto de la incapacidad gubernamental fundada por el modelo clásico burocrático, la evolución de la administración pública debe responder de forma más participativa a las demandas crecientes de la colectividad, vinculándose de manera más directa con los actores sociales que giran en torno al espacio público, es decir, que la sociedad civil no tiene que adaptarse al Estado sino viceversa el mismo debe adecuarse a las nuevas formas de organización social, gobernando entonces más allá del gobierno, centrándose específicamente en el ciudadano y la participación ciudadana, por lo tanto, para superar las disfunciones del gerencialismo y redefinir la acción de gobernar, en la nueva gestión pública surge el paradigma de la gobernanza, el cual busca lograr la conjunción entre el Estado, la sociedad civil y las empresas privadas, plantando un espacio público deliberativo, en el cual dentro del proceso decisional de la administración pública deben estar simétricamente representados tanto los niveles de gobierno como las organizaciones privadas y civiles, para Wladimir Pérez:

Así, la idea del Estado mínimo queda atrás, y se entra en la era en que la democracia deja de ser considerada como un impedimento formal para el logro eficiente y eficaz de decisiones económicas; en tal sentido, se comienza a hablar del “buen gobierno”, y con la llegada de la teoría de la Gobernación (governance), se establece que la acción de gobernar debe ir más allá del gobierno, y ya no es sólo un problema de gobernabilidad, sino más bien una vía hacia la búsqueda de componentes y características que la nueva gobernación puede darle a la relación Estado-sociedad a través del entendimiento, y aquí la Administración pública juega un papel muy importante. (Pérez, 2026:66).

Cabe destacar que con el paradigma de la gobernanza no se busca suprimir al gobierno y a su forma de gobernar, sino todo lo contrario, fortalece la capacidad participativa y democrática del Estado, vinculándose de manera más directa con los intereses ciudadanos y colectivos, estableciendo programas mancomunados que satisfagan de manera conjunta las necesidades públicas y las demandas sociales, recalando que el gobierno al ser el que tiene la responsabilidad pública es el decisor final en la implementación de las políticas públicas, por lo que se puede determinar que la gobernanza es el paradigma que responde a las disfunciones del gerencialismo y al modelo clásico burocrático, creando dentro de los niveles de la administración pública una vinculación e interacción directa con la sociedad civil y las empresas privadas, donde el gobierno no es el único actor en la resolución de las demandas sociales, sino que crea relaciones mancomunadas y delega tanto a las organizaciones sociales como privadas, mecanismos de participación y competencias compartidas, que busquen la calidad de los servicios públicos, la eficacia de la administración

pública y sin desaparecer la legitimidad del Estado lograr que el mismo sea más incluyente, de manera que se defiendan intereses colectivos en la prestación de bienes y servicios:

Bajo esta visión, el "buen gobierno" no solo es aquel que respeta la ley, sino el que demuestra su capacidad directiva para producir los bienes y servicios públicos que justifican la existencia misma del Estado. Hoy, la huella de las instituciones en el siglo XXI se define por la legitimidad por resultados. La Administración pública abandona su carácter insular para adoptar modelos de transparencia radical y colaboración con la sociedad civil y el sector privado. El desafío actual trasciende la eficiencia procedimental: se trata de consolidar una innovación pública y digital que garantice la inclusión y el acceso universal a derechos básicos. En definitiva, la modernización del Estado en América Latina requiere hoy de un enfoque soberano que supere la adopción tardía de estándares externos y logre, finalmente, que la norma y la praxis institucional se encuentren en beneficio de la sociedad. (Pérez, 2026:66).

Hacia una gobernanza para la Reconstrucción y Prevención del Riesgo

La efectividad en la gestión la gestión pública exige una transición epistemológica y estratégica inaplazable desde el abandono definitivo de la visión "naturalista" del desastre entendiéndose el riesgo como una construcción social e histórica multicausal, en el caso venezolano como en todas las regiones del mundo, se ha dejado claro que el riesgo no es un evento fortuito o un castigo metafísico, sino que es resultado de procesos acumulativos donde la interacción asimétrica entre la sociedad y su entorno determina la magnitud de los daños después del evento o catastrofe, esta concepción permite identificar que las crisis no son agresiones externas de la naturaleza, sino subproductos intrínsecos de modelos de desarrollo y decisiones políticas que configuran la vulnerabilidad del territorio, es por ello que los estudios de las administraciones públicas paulatinamente se han ido transformando en lo que respecta al manejo de desastres hacia la gobernanza del riesgo, así lo explican Deysi Jerez y Rogelio Ramos:

La evolución del estudio de los desastres, así como los cambios representativos en el discurso académico del riesgo, anteceden a la incorporación de nuevos conceptos que, como la gobernanza, hacen referencia a la dimensión social de la problemática, más allá de las dinámicas físico-naturales. El cambio de paradigma impulsado en las investigaciones sobre el tema en la primera mitad del siglo XX, pero puntualmente para Latinoamérica a finales de 1980, permitió abandonar paulatinamente la visión fiscalista de los desastres dentro del análisis académico, una cuestión pendiente en el discurso institucional. El enfoque social, como se conoce a este salto analítico-explicativo, se alimentó de diversas teorías y metodologías provenientes de las

ciencias sociales y de enfoques que marcarían diferentes etapas del quehacer científico sobre la gestión del riesgo.

Los estudios implementados en el ámbito de la intervención comunitaria abrieron paso a una serie de debates que cuestionaron el monopolio tecnocrático en la toma de decisiones para la gestión del riesgo. La academia, desde las ciencias sociales, se propuso aportar planteamientos metodológicos para la participación social crítica en el direccionamiento de políticas públicas, superando la participación representativa y los roles consultivos designados tradicionalmente a la ciudadanía. (Jerez y Ramos, 2022:215).

Por lo que se puede plantear una gobernanza ecológica la cual pueda revelar los "puntos ciegos" de la burocracia tradicional al integrar la vulnerabilidad como un proceso político-económico, no se trata solo de gestionar amenazas, sino de cuestionar las asimetrías que determinan quién tiene derecho a la seguridad ciudadana, visibilizando a los grupos silenciados por las disparidades de poder, y así transformar el espacio político en un terreno deliberativo donde el desacuerdo sea el motor de la transformación para reconfigurar los territorios sujetos del riesgo, es decir, que reconociendo estas asimetrías se puede transitar hacia un modelo de gobernanza verdaderamente proactivo, partiendo de que emergencia causada por los fenómenos naturales y la urbanización desorganizada demandan la adopción inmediata de este marco estratégico, transitándose de la respuesta reactiva hacia la gestión proactiva, lo que representa no solamente un cambio técnico, sino un replanteamiento de nuestra relación con el entorno socionatural desde la implementación de la gobernanza del riesgo, al respecto Ángel Rangel Sánchez asevera que:

Si bien este paradigma alternativo sigue de alguna manera a distintas experiencias previas de gobernanza con múltiples actores interactuando en múltiples niveles en áreas como la salud, seguridad, finanzas, ambiente, etc.; las propuestas del IRGC y de Renn lograron incorporar un marco referencial y una metodología propia para apoyar la evolución de la gestión del riesgo hacia la *gobernanza del riesgo*. Lograron desarrollar un marco analítico holístico y un modelo normativo integral, que permite guiar a las estructuras institucionales y políticas para las acciones del Estado, la sociedad y la comunidad en asuntos de manejo de todo tipo de riesgos rodeados de incertidumbres, complejidad y/o ambigüedad. Sus proposiciones quedaron sintetizadas en tres principios básicos: comunicación e inclusión (interacción efectiva), integración (colectar y resumir conocimiento, valores y experiencia relevante) y reflexión (consideración reiterativa de los pros y los contras). (Klinke, 2012) (Renn, 2008) (Renn O. a., 2013) (Van Asselt, 2011)

Un aspecto que a nuestro entender ha quedado claramente evidenciado dentro de la literatura existente sobre el tema, es que la *gobernanza del riesgo* no es simplemente una noción o un concepto que nace como

resultado de la combinación de dos términos. Es resultado de la incorporación de la perspectiva de la gobernanza al campo de los riesgos (naturales, socio naturales o tecnológicos) acompañado de un trabajo transdisciplinario, para dar respuesta conceptual y normativa ante las limitaciones identificadas en la tradicional gestión centralizada, vertical y reactiva de los Estado en materia de riesgos complejos y ante la dinámica evolución de la vulnerabilidad. Gracias a ello, se dotó a la comunidad del riesgo de principios y valores más amplios y democráticos (Rangel, 2025:265).

A Modo de Conclusión

El desastre ocurrido el 24 de junio de 2026 representa un desafío sin precedentes para la reconstrucción estructural y social de Venezuela, este evento clasificado técnicamente como un doblete sísmico, implica que la infraestructura nacional no solo enfrentó una sacudida de gran magnitud (dos terremotos con un intervalo de apenas treinta y nueve segundos a diferencia de una réplica), el primer sismo actuó como un detonante dinámico que provocó la ruptura consecuente de un sistema de fallas adyacentes bajo tensión crítica, superando los coeficientes de seguridad de la mayoría de los activos estratégicos del país, trasladando la emergencia del plano puramente humanitario a una crisis de infraestructura que exige una valoración económica inmediata para la asignación estratégica de recursos.

Desde una perspectiva económica, la pérdida estimada de 37 mil millones de dólares debe analizarse como una erosión masiva y súbita del stock de capital expuesto del país, para dimensionar la magnitud de esta catástrofe, el evento sísmico de 2026 ha condensado en segundos el equivalente a más de 30 años de pérdidas desbordando cualquier mecanismo de contingencia preexistente, según la primera estimación analítica de daños ocasionados por los terremotos del 24 de junio de 2026 en Venezuela elaborado por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres arroja lo siguiente:

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), con el apoyo de Ingeniar CAD/CAE Ltda2. y ERN3, ha realizado una **primera estimación cuantitativa de los daños físicos directos ocasionados por ambos terremotos en edificaciones e infraestructura**. Los resultados indican que los daños en **edificaciones** (residenciales, comerciales, educativas, salud, institucionales e industriales) se estiman en alrededor del **3% del stock total expuesto** (equivalentes a \$24 mil millones de dólares americanos), mientras que los daños en **infraestructura** (agua y saneamiento, telecomunicaciones, vías, ferrocarriles, energía, puertos, aeropuertos, petróleo y gas) se estiman en alrededor del **4% del stock total expuesto** (equivalentes a \$13 mil millones de dólares americanos). **Estos valores, que suman \$37 mil millones de dólares americanos, corresponden exclusivamente a daños físicos directos**

sobre edificaciones e infraestructura y no incluyen pérdidas económicas indirectas, interrupciones de actividades productivas y de servicios, costos de atención de la emergencia, efectos en las cadenas de suministro, impactos sociales, ambientales o macroeconómicos, ni los costos asociados con la recuperación integral, reforzamiento estructural y reconstrucción. Por esta razón, el impacto económico total del desastre será previsiblemente superior al valor de los daños directos aquí estimados. (UNDRR, 2026:02).

La reconstrucción de las zonas afectadas no debe plantearse como el retorno al statu quo previo al desastre, sino como una oportunidad de implementar la gobernanza del riesgo, por lo que es imperativo aplicar estándares modernos de reforzamiento estructural para romper el ciclo de vulnerabilidad histórica, para que la efectividad de la inversión post-desastre se sustente en datos técnicos y modelos de riesgo detallados para los diagnósticos que surjan, por lo tanto las cifras de pérdidas económicas presentadas en esta evaluación no deben interpretarse como valores abstractos, sino como indicadores de la severidad del daño físico y el agotamiento de la vida útil remanente de los activos nacionales, de manera que la toma de decisiones gubernamentales exige una robustez metodológica que minimice la incertidumbre a partir de la relación trilateral Estado, sociedad civil y sector privado que plantea el paradigma de la gobernanza.

Referencias

- Da Cruz, J. (2003). *Ecología Social de los Desastres*. Montevideo: Coscoroba Ediciones.
- Fleury, S. (2002). *Reforma del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Jerez, D. y Ramos, R. (2022). La gobernanza del riesgo en América Latina y la dimensión política de los desastres. *Estudios de la Gestión*, No. 11 (enero-junio de 2022), 211-230.
- Lavell, A. y Franco, E. (1996). Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina. En *Busca del Paradigma Perdido*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres. (2026). Estimación analítica de daños ocasionados por los terremotos del 24 de junio de 2026 en Venezuela.
- Pérez, W. (2026). *La Huella de las Instituciones. Reformas Administrativas en la Gestión Pública y Dependencia de la Trayectoria en América Latina*. Carchi: Editorial ACACFESA SAS.
- Pérez, W. (2013). *La Nueva Concepción de la Administración Pública*. Mérida, Venezuela: Codepre, Colecciones de Gobierno y Administración Pública del Gige y Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes.
- Rangel, Á. (2025). *La Gobernanza Proactiva del Riesgo de Desastre (GPRD)*, para gestionar el riesgo asociado a las Amenazas Naturales y Socionaturales en los Centros Urbanos del Gran Caribe-AEC [Tesis doctoral, Universidad Central de Venezuela]. Repositorio Institucional Saber UCV.
- Velázquez, M. (2018). Desastres sociales: sismos, reconstrucción e igualdad de género. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 80, núm. especial (septiembre, 2018): 149-158.