

La Desprotección Social de los venezolanos

Lo que el doble terremoto reveló sobre
la necesidad de construir un Sistema
Nacional de Protección Social
en Venezuela.



DOCUMENTO N.º 2

LA DESPROTECCIÓN SOCIAL DE LOS VENEZOLANOS

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Yudi Chaudary
Coordinadora Académica

Dr. Dilio Hernández
Director General
CIAP

APOYO TÉCNICO

Lic. Hazel Chaudary
Directora del Centro de Tecnología

EDICIÓN

Mahatma H Chaudary
Director de Gestión Institucional

Caracas, 2026

Todos los derechos reservados.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta publicación por cualquier medio sin autorización escrita de las instituciones responsables.

INDICE

PREGUNTA PAÍS.....	5
PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL.....	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. COMPRENDER LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO UNA CAPACIDAD NACIONAL.....	7
1.1 LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PROTECCIÓN SOCIAL	7
1.2 ¿POR QUÉ LA PROTECCIÓN SOCIAL ES MUCHO MÁS QUE ASISTENCIA?.....	8
1.3 ¿QUIÉN PROTEGE REALMENTE A UNA SOCIEDAD?	11
1.4 LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO CAPACIDAD NACIONAL	12
1.5 ¿POR QUÉ ESTA DISCUSIÓN ES IMPORTANTE PARA VENEZUELA?	13
CAPITULO II. LO QUE EL DOBLE TERREMOTO REVELÓ SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN VENEZUELA.....	15
2.1 LOS DESASTRES REVELAN LA CAPACIDAD REAL DE UN PAÍS	15
2.2. HALLAZGO 1	17
2.3. HALLAZGO 2	21
2.4. HALLAZGO 3	31
2.5. HALLAZGO 4	41
CAPÍTULO III. HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA VENEZUELA.....	49
3.1 REPENSAR LA PROTECCIÓN SOCIAL DESDE UN ENFOQUE DE NECESIDADES...49	
3.2 DEL ASISTENCIALISMO REACTIVO A UN SISTEMA PREVENTIVO	51
3.3 LOS PILARES ESTRATÉGICOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL	53
DIEZ LECCIONES QUE EL DOBLE TERREMOTO DEJA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL	67
AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL EN VENEZUELA.....	69
UNA INVITACIÓN PARA CONSTRUIR EL FUTURO	72
REFERENCIAS.....	74

INDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1	
Indicadores de vulnerabilidad social de Venezuela previos al doble terremoto.	17
Cuadro 2.2	
Indicadores de vulnerabilidad social previos al doble terremoto.	18
Cuadro 2.3	
Dimensiones institucionales que sustentan la protección social y principales evidencias previas al doble terremoto.....	22
Cuadro 2.4	
Síntesis de los principales hallazgos institucionales y desafíos estratégicos para la construcción de un Sistema Nacional de Protección Social.....	28
Cuadro 2.5	
Principales expresiones de organización social observadas durante la respuesta al doble terremoto.....	33
Cuadro 2.6	
Capacidades sociales estratégicas y su contribución al fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Social.....	38
Cuadro 2.7	
Manifestaciones de la cooperación nacional e internacional durante la respuesta al doble terremoto.....	43
Cuadro 2.8	
Dimensiones estratégicas de la cooperación para fortalecer la protección social.....	46
Cuadro 3.1	
Evolución de los enfoques sobre protección social	53
Cuadro 3.2	
Agenda estratégica para el fortalecimiento del sistema venezolano de protección social	56
Cuadro 3.3	
La cooperación como capacidad permanente del Sistema Nacional de Protección Social	64
Cuadro 3.4	
Agenda Estratégica para la Construcción de un Sistema Nacional de Protección Social en Venezuela	71

LA PREGUNTA PAÍS

¿Qué reveló el doble terremoto sobre la capacidad del sistema de protección social venezolano para proteger a la población frente a situaciones de desastre?

Las grandes tragedias nacionales obligan a formular preguntas que trascienden la coyuntura.

El doble terremoto ocurrido en Venezuela no solo produjo pérdidas humanas y materiales de enorme magnitud; también puso en evidencia las fortalezas y debilidades de las instituciones, de las políticas públicas y de la capacidad colectiva del país para proteger a su población.

Responder esta pregunta implica mirar más allá del desastre y analizar las condiciones estructurales que amplificaron sus consecuencias.

Este Documento País parte de una premisa fundamental: los fenómenos naturales no determinan por sí solos la magnitud de una tragedia. Son las capacidades —o las limitaciones— de una sociedad para prevenir riesgos, responder oportunamente y acompañar la recuperación de las personas las que definen el verdadero alcance de una emergencia.

A partir de esta pregunta, el CIAP propone una reflexión sobre el estado de la protección social en Venezuela y presenta una serie de propuestas orientadas a fortalecer la capacidad protectora del país frente a futuras crisis.

PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

Los grandes acontecimientos que marcan la historia de una nación no solo transforman su presente; también obligan a revisar críticamente las capacidades institucionales, sociales y humanas con las que una sociedad enfrenta la adversidad. Los desastres naturales, en particular, tienen la capacidad de revelar con crudeza las fortalezas y debilidades acumuladas de un país, poniendo a prueba no solo sus infraestructuras, sino también la eficacia de sus instituciones, la solidez de sus políticas públicas y el nivel de cohesión de su tejido social.

El doble terremoto ocurrido en Venezuela constituye uno de esos acontecimientos excepcionales. Más allá de la magnitud de los daños ocasionados y del profundo dolor que dejó en miles de familias venezolanas, esta tragedia evidenció las limitaciones del sistema de protección social para prevenir riesgos, responder de manera oportuna y acompañar la recuperación de las personas afectadas.

Sin embargo, también dejó al descubierto una realidad esperanzadora: la extraordinaria capacidad de organización y solidaridad de la sociedad venezolana. Comunidades, estudiantes, universidades, organizaciones sociales, iglesias, empresas, voluntarios y

venezolanos dentro y fuera del país demostraron que la solidaridad continúa siendo uno de los principales activos de nuestra nación.

El **Centro de Investigaciones y Análisis Prospectivo (CIAP)** considera que las emergencias no deben analizarse únicamente desde la perspectiva de sus consecuencias inmediatas. Constituyen también una oportunidad para comprender las causas estructurales que amplifican sus efectos y para formular propuestas prospectivas que contribuyan a fortalecer las capacidades del país frente a futuras crisis.

Por ello, el presente **Documento País N.º 2** no pretende reconstruir la cronología de los acontecimientos ni ofrecer un inventario de pérdidas. Su propósito es analizar cómo el doble terremoto puso en evidencia las fallas estructurales del sistema de protección social venezolano y reflexionar sobre la necesidad de reconstruir una **Capacidad Nacional de Protección** que permita reducir vulnerabilidades, fortalecer la resiliencia y garantizar una protección efectiva de las personas antes, durante y después de las emergencias.

Este documento forma parte de la serie **Documentos País**, una iniciativa del CIAP orientada a generar análisis rigurosos, promover el debate público y formular propuestas que contribuyan a la construcción de una Venezuela más resiliente, más solidaria y mejor preparada para enfrentar los desafíos del futuro.

Porque comprender la realidad constituye el primer paso para transformarla.

Centro de Investigaciones y Análisis Prospectivo (CIAP)

INTRODUCCIÓN

¿Por qué un terremoto obliga a repensar la protección social en Venezuela?

Este Documento País parte de una premisa fundamental: los desastres naturales no crean las vulnerabilidades de una sociedad; las hacen visibles. El doble terremoto ocurrido en Venezuela el 24 de junio del 2026 puso en evidencia las limitaciones de un sistema de protección social debilitado durante años y abrió una oportunidad para reflexionar sobre la necesidad de reconstruir las capacidades del Estado, fortalecer la resiliencia de la sociedad y desarrollar la prospectiva como disciplina clave en la gestión prospectiva del riesgo de desastres.

CAPÍTULO I. COMPRENDER LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO UNA CAPACIDAD NACIONAL¹

¿Qué significa realmente proteger a una sociedad?

La protección social no consiste únicamente en atender a las personas cuando ocurre una crisis; consiste, sobre todo, en construir las capacidades institucionales, económicas y comunitarias que reduzcan la vulnerabilidad antes de que la crisis ocurra.

1.1 LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Proteger a una sociedad constituye una de las responsabilidades esenciales de todo Estado moderno. Sin embargo, la forma de entender esa protección ha evolucionado de manera significativa durante las últimas décadas. Mientras que tradicionalmente se asociaba la protección social con programas de asistencia, seguridad social o atención a grupos en situación de vulnerabilidad, hoy existe un consenso cada vez mayor en reconocer que proteger a una sociedad implica desarrollar capacidades permanentes para prevenir riesgos,

¹ Con fines analíticos, el presente Documento País propone una adaptación conceptual para el estudio de las políticas públicas de protección social en Venezuela. La distinción entre protección reactiva, protección preventiva y protección transformadora y prospectiva constituye una herramienta metodológica desarrollada por el Centro de Investigaciones y Análisis Prospectivo (CIAP), elaborada a partir del diálogo con la literatura internacional sobre protección social, protección social transformadora, protección social adaptativa, resiliencia y gestión integral del riesgo. Esta clasificación no pretende sustituir los enfoques desarrollados por organismos internacionales ni por la literatura especializada, sino facilitar el análisis de las capacidades institucionales y sociales observadas en el contexto venezolano.

reducir vulnerabilidades y garantizar que las personas puedan enfrentar y superar situaciones que amenacen su vida, su bienestar y el ejercicio efectivo de sus derechos.

Esta evolución conceptual responde al reconocimiento de que las amenazas que enfrentan las sociedades contemporáneas son cada vez más complejas. A las condiciones tradicionales de pobreza, enfermedad, desempleo o exclusión social se han sumado fenómenos como el cambio climático, las pandemias, los desplazamientos humanos, las crisis económicas, los conflictos bélicos y los desastres naturales, cuyas consecuencias trascienden la capacidad de respuesta de las instituciones cuando no existen políticas preventivas suficientemente sólidas.

En este contexto, la protección social deja de ser una política sectorial para convertirse en un componente estratégico del desarrollo humano, de la gobernanza democrática y de la seguridad de las personas. Una sociedad protegida no es únicamente aquella que responde con eficacia cuando ocurre una emergencia; es, sobre todo, aquella que ha construido previamente las capacidades institucionales, económicas, comunitarias y territoriales necesarias para reducir la exposición al riesgo, proteger a la población y facilitar una recuperación rápida y sostenible.

Desde esta perspectiva, los desastres naturales no constituyen únicamente fenómenos geológicos, climáticos o ambientales. Representan también una prueba de la fortaleza o debilidad de las instituciones, de las políticas públicas y de los mecanismos de protección desarrollados por una sociedad a lo largo del tiempo. Su impacto depende no solo de la magnitud del evento, sino también de las condiciones de vulnerabilidad existentes y de la capacidad colectiva para prevenir, responder y recuperarse de sus efectos.

El presente capítulo parte de esta concepción amplia de la protección social. Su propósito es revisar la evolución del concepto y establecer el marco teórico que orienta este Documento País. Comprender qué significa realmente proteger a una sociedad permitirá interpretar, en los capítulos siguientes, por qué el doble terremoto ocurrido en Venezuela debe analizarse no solo como una tragedia natural, sino también como un acontecimiento que puso en evidencia las fortalezas y debilidades del sistema de protección social venezolano.

1.2 ¿POR QUÉ LA PROTECCIÓN SOCIAL ES MUCHO MÁS QUE ASISTENCIA?

Durante buena parte del siglo XX, la protección social fue entendida principalmente como el conjunto de acciones desarrolladas por el Estado para atender a personas o grupos que enfrentaban situaciones de pobreza, enfermedad, desempleo, discapacidad, vejez u otras condiciones de vulnerabilidad. Bajo esta concepción, la protección social quedó estrechamente vinculada a los sistemas de seguridad social, a los programas asistenciales y a las políticas de transferencia de ingresos dirigidas a sectores específicos de la población.

Si bien este enfoque representó un avance importante en la consolidación de los Estados sociales modernos, las profundas transformaciones experimentadas por las sociedades contemporáneas han demostrado que resulta insuficiente para responder a los riesgos cada vez más complejos que enfrentan las personas y las comunidades. Las crisis económicas, las pandemias, los fenómenos asociados al cambio climático, las migraciones masivas, el deterioro ambiental y los desastres naturales han ampliado considerablemente el espectro de

amenazas que afectan el bienestar de la población y han puesto en evidencia la necesidad de comprender la protección social desde una perspectiva mucho más amplia e integral.

En consecuencia, la protección social ya no puede limitarse a la atención de las consecuencias de una crisis. Su verdadera finalidad consiste en fortalecer las capacidades de las personas, de las instituciones y de la sociedad para prevenir riesgos, reducir vulnerabilidades, responder oportunamente frente a situaciones de emergencia y favorecer procesos sostenibles de recuperación y reconstrucción.

La evolución reciente de las políticas públicas muestra que la protección social requiere avanzar hacia modelos de gobernanza colaborativa, entendidos como procesos de coordinación permanente entre instituciones públicas, gobiernos locales, universidades, organizaciones de la sociedad civil, comunidades, sector privado y organismos de cooperación internacional. En este modelo, el Estado mantiene su papel rector en la garantía de los derechos sociales, mientras que los demás actores aportan capacidades, conocimiento, innovación y presencia territorial que fortalecen la eficacia de las políticas públicas. Más que sustituir responsabilidades, la gobernanza colaborativa busca integrar capacidades alrededor de objetivos comunes, consensos y corresponsabilidad de interés nacional.

Esta evolución conceptual ha llevado a que organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial promuevan enfoques cada vez más integrales de la protección social, incorporando dimensiones relacionadas con el desarrollo humano, la resiliencia, la gestión integral, la visión prospectiva del riesgo y la adaptación frente a fenómenos de creciente complejidad y transcomplejidad.

Desde esta perspectiva, la protección social deja de ser una política sectorial para convertirse en un sistema articulado de políticas públicas orientadas a garantizar condiciones mínimas de bienestar, reducir las desigualdades y fortalecer la capacidad colectiva de una sociedad para enfrentar situaciones adversas. La salud pública, la educación, la vivienda, la seguridad alimentaria, el empleo, la planificación territorial, la protección ambiental, la gestión del riesgo de desastres, la infraestructura crítica y la fortaleza institucional forman parte de un mismo entramado cuyo propósito es proteger la vida, la dignidad y el desarrollo de las personas.

Esta comprensión integral obliga también a superar la idea de que la protección social constituye una responsabilidad exclusiva del Estado. Si bien corresponde a las instituciones públicas ejercer la rectoría de las políticas de protección, la experiencia internacional demuestra que las sociedades más resilientes son aquellas capaces de articular las capacidades del Estado con la participación activa de las comunidades, las familias, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional. La protección social se convierte así en una responsabilidad compartida que requiere coordinación permanente entre múltiples actores.

A partir de esta revisión conceptual, el CIAP considera pertinente distinguir tres enfoques desde los cuales pueden analizarse las políticas públicas de protección social. Esta propuesta

no pretende sustituir las clasificaciones desarrolladas por la literatura especializada, sino ofrecer una herramienta analítica adaptada al contexto venezolano que facilite la comprensión de las respuestas institucionales frente a situaciones de crisis.

En primer lugar, puede identificarse una **protección reactiva**, caracterizada por políticas que actúan únicamente cuando el daño ya se ha producido. Predominan en este enfoque las ayudas de emergencia, los subsidios coyunturales y las respuestas improvisadas frente a problemas que pudieron haberse mitigado mediante acciones preventivas. Se trata de un modelo donde las instituciones reaccionan ante la presión social o la magnitud de la emergencia, más que anticiparse a ella.

Un segundo enfoque corresponde a la **protección preventiva**, orientada a reducir las condiciones de vulnerabilidad antes de que ocurra una crisis. En este nivel adquieren especial importancia las inversiones sostenidas en salud, educación, vivienda segura, seguridad social, planificación urbana, infraestructura resiliente, sistemas de alerta temprana y gestión integral del riesgo. Su propósito es disminuir la exposición de la población a las amenazas y fortalecer la capacidad institucional para responder eficazmente cuando estas se materialicen.

Finalmente, el CIAP propone incorporar una visión de **protección transformadora y prospectiva**, entendida como el conjunto de políticas y procesos orientados no solo a prevenir riesgos presentes, sino también a modificar las condiciones estructurales que generan vulnerabilidad y limitan la capacidad protectora del país, creando redes de seguridad sostenibles para las próximas generaciones. Este enfoque incorpora el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana, la gobernanza colaborativa, la innovación, el desarrollo territorial, la visión prospectiva, la articulación entre el Estado y la sociedad, y la construcción de capacidades permanentes que permitan afrontar con mayor resiliencia los desafíos del futuro.

Más que representar categorías excluyentes, estos tres enfoques expresan distintos niveles de madurez de las políticas públicas de protección social. Mientras la protección reactiva concentra sus esfuerzos en administrar las consecuencias de las crisis, la protección preventiva busca reducir sus impactos y la protección transformadora y prospectiva procura modificar las condiciones que las hacen más probables y más graves para las próximas generaciones.

Esta distinción resulta particularmente útil para analizar la realidad venezolana. El doble terremoto evidenció que la respuesta frente a las emergencias no depende únicamente de la disponibilidad de recursos materiales o financieros, sino de la capacidad previamente construida por una sociedad para anticiparse a los riesgos, coordinar a sus instituciones y movilizar de manera efectiva el conjunto de sus capacidades humanas, técnicas y organizacionales. Bajo esta perspectiva, comprender la protección social como una política integral y prospectiva constituye un requisito indispensable para interpretar las lecciones que dejó la tragedia y para orientar las transformaciones que el país requiere en los próximos años.

1.3 ¿QUIÉN PROTEGE REALMENTE A UNA SOCIEDAD?

Tradicionalmente, la responsabilidad de proteger a la población ha recaído sobre el Estado. Esta concepción encuentra fundamento en el desarrollo histórico del Estado social y democrático de derecho, según el cual corresponde a los poderes públicos garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, reducir las desigualdades y ofrecer mecanismos de protección frente a las contingencias que afectan la vida de las personas.

Desde esta perspectiva, la protección social constituye una responsabilidad pública indelegable. Son las instituciones del Estado las llamadas a diseñar políticas, coordinar recursos, organizar los sistemas de salud, seguridad social, educación, protección civil, atención de emergencias y gestión del riesgo, así como garantizar que toda la población pueda acceder a condiciones mínimas de bienestar y seguridad.

Sin embargo, la experiencia internacional ha demostrado que ninguna sociedad puede depender exclusivamente de la capacidad operativa del Estado para enfrentar situaciones de gran magnitud. Las crisis humanitarias, los desastres naturales y las emergencias complejas ponen de manifiesto que la capacidad de protección de un país depende también de la fortaleza de su tejido social y de la capacidad de coordinación entre múltiples actores públicos y privados.

En consecuencia, la protección social debe entenderse como una responsabilidad compartida. El Estado conserva la obligación principal de garantizar derechos y conducir las políticas públicas; no obstante, su eficacia depende en buena medida de la capacidad para articular el trabajo de gobiernos regionales y locales, comunidades organizadas, universidades, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, empresas, gremios profesionales, medios de comunicación, organismos internacionales y ciudadanos voluntarios.

Esta visión adquiere especial relevancia durante situaciones de desastre. Las primeras horas posteriores a una emergencia suelen exigir respuestas inmediatas que difícilmente pueden ser asumidas exclusivamente por las instituciones públicas. En estos escenarios, las redes familiares, la organización comunitaria, el liderazgo ciudadano, el voluntariado, la cooperación internacional y las capacidades instaladas en la sociedad constituyen recursos fundamentales para salvar vidas, asistir a la población y facilitar los procesos iniciales de recuperación.

Más que sustituir al Estado, estos actores complementan y fortalecen la capacidad nacional de protección. La evidencia internacional demuestra que los sistemas más eficaces son aquellos donde existe una adecuada coordinación entre las instituciones públicas y la sociedad civil, basada en protocolos previamente establecidos, confianza mutua, intercambio de información y mecanismos permanentes de cooperación.

Desde esta perspectiva, la protección social deja de ser una función exclusivamente administrativa para convertirse en una capacidad colectiva. Una sociedad resiliente no es aquella donde el Estado asume aisladamente todas las responsabilidades, sino aquella donde

las instituciones públicas son capaces de liderar y coordinar el conjunto de capacidades existentes en la sociedad para proteger a la población frente a situaciones de riesgo.

La experiencia venezolana reciente ofrece una oportunidad para reflexionar sobre esta realidad. La respuesta desarrollada por miles de ciudadanos, estudiantes universitarios, profesionales de la salud, organizaciones comunitarias, iglesias, empresas, voluntarios y venezolanos residentes en el exterior evidenció que la sociedad dispone de importantes capacidades de organización y solidaridad que pueden y deben incorporarse de manera permanente a las políticas nacionales de protección social y gestión del riesgo.

En consecuencia, el desafío para Venezuela no consiste únicamente en fortalecer las instituciones públicas, sino también en construir mecanismos estables de articulación entre el Estado y la sociedad. La capacidad de proteger a una nación dependerá cada vez menos de la actuación aislada de una institución y cada vez más de la posibilidad de coordinar inteligentemente el conjunto de recursos, conocimientos y capacidades disponibles en el país.

1.4 LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO CAPACIDAD NACIONAL

La evolución del concepto de protección social y la creciente complejidad de los riesgos que enfrentan las sociedades contemporáneas permiten comprender que la protección efectiva de la población trasciende ampliamente el ámbito de los programas asistenciales y de las políticas sectoriales. En la actualidad, proteger a una sociedad supone desarrollar capacidades permanentes para anticipar riesgos, reducir vulnerabilidades, coordinar instituciones, movilizar recursos y garantizar la continuidad de los servicios esenciales frente a situaciones que amenacen la vida, la integridad y el bienestar de las personas.

Desde esta perspectiva, la protección social no constituye únicamente una política pública. Representa una capacidad estratégica de toda nación para preservar la seguridad humana y asegurar condiciones que permitan afrontar de manera organizada los desafíos derivados de fenómenos naturales, crisis sanitarias, emergencias económicas, conflictos sociales u otras situaciones que comprometan el desarrollo de la población.

Esta capacidad no depende exclusivamente de la actuación de una institución determinada ni puede medirse únicamente por la existencia de programas sociales. Por el contrario, expresa el resultado de la interacción permanente entre múltiples componentes que, actuando de forma articulada, fortalecen la posibilidad de proteger efectivamente a las personas frente a distintos tipos de riesgos.

Entre estos componentes destacan la fortaleza de las instituciones públicas, la calidad de la gestión gubernamental, la existencia de sistemas de salud y seguridad social funcionales, la planificación territorial, la gestión integral del riesgo, la disponibilidad de información confiable, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, la confianza ciudadana, la organización comunitaria, la participación de las universidades, la acción de las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y la capacidad de movilización solidaria de la propia población.

Ninguno de estos elementos, por sí solo, garantiza la protección de una sociedad. Su eficacia depende de la manera en que logran integrarse dentro de una visión común orientada a reducir vulnerabilidades, fortalecer la resiliencia y asegurar respuestas oportunas frente a las crisis. En consecuencia, la protección social debe entenderse como una construcción colectiva que involucra tanto al Estado como al conjunto de actores que conforman la sociedad.

Esta concepción permite superar una visión limitada que identifica la protección social exclusivamente con la atención de necesidades inmediatas. En realidad, la capacidad protectora de un país comienza a construirse mucho antes de que ocurra una emergencia. Se expresa en la existencia de instituciones confiables, políticas públicas sostenidas, comunidades organizadas, mecanismos eficaces de coordinación y una ciudadanía capaz de participar activamente en la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación frente a situaciones de riesgo.

El análisis desarrollado en este documento parte precisamente de esta premisa. La protección social expresa una capacidad estratégica de toda sociedad para proteger a su población frente a riesgos y situaciones de crisis. Sin embargo, determinar el grado de desarrollo de esa capacidad exige identificar previamente los factores institucionales, sociales y territoriales que hacen posible una protección efectiva. Precisamente, el análisis del doble terremoto ofrece una oportunidad excepcional para reconocer esos factores, comprender las fortalezas y debilidades del sistema venezolano de protección social y orientar una agenda de transformación basada en evidencia.

Más que ofrecer respuestas definitivas, el presente Documento País busca abrir una línea de investigación orientada a comprender cuáles son las capacidades que una nación necesita desarrollar para proteger efectivamente a su población. Esta reflexión resulta particularmente pertinente para Venezuela, donde las transformaciones sociales, económicas e institucionales de las últimas décadas plantean la necesidad de revisar críticamente los fundamentos del sistema de protección social y de construir nuevas respuestas frente a los desafíos del siglo XXI.

1.5 ¿POR QUÉ ESTA DISCUSIÓN ES IMPORTANTE PARA VENEZUELA?

La discusión sobre la protección social adquiere una relevancia particular en Venezuela debido a las profundas transformaciones económicas, sociales e institucionales experimentadas por el país durante las últimas décadas. La persistencia de elevados niveles de pobreza, el deterioro progresivo de los servicios públicos, la disminución de la capacidad operativa de numerosas instituciones, el incremento de las desigualdades territoriales y la complejidad de los problemas sociales han configurado un escenario donde la protección efectiva de la población se ha convertido en uno de los principales desafíos nacionales.

En este contexto, las vulnerabilidades dejan de ser situaciones excepcionales para convertirse en condiciones permanentes que afectan la vida cotidiana de millones de venezolanos. Las dificultades de acceso a servicios esenciales, las limitaciones del sistema de salud, la fragilidad de los mecanismos tradicionales de seguridad social, la precarización de las condiciones de vida y la exposición creciente a riesgos naturales, sanitarios y económicos

incrementan la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y sociales orientadas a proteger a la población.

Sin embargo, el principal desafío no radica únicamente en la existencia de estas vulnerabilidades, sino en la necesidad de comprenderlas como parte de un mismo sistema. Con frecuencia, los problemas sociales han sido abordados de manera fragmentada mediante respuestas sectoriales, coyunturales o de corto plazo que, si bien pueden atender necesidades inmediatas, resultan insuficientes para modificar las condiciones estructurales que reproducen la desprotección.

Esta realidad plantea la necesidad de avanzar hacia una concepción más amplia de la protección social, entendida como una política de Estado capaz de integrar la prevención, la gestión del riesgo, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la coordinación entre los distintos actores públicos y sociales. En una sociedad sometida a múltiples factores de vulnerabilidad, proteger a la población exige construir capacidades permanentes y no únicamente responder a las consecuencias de las crisis.

La experiencia venezolana demuestra, además, que la sociedad conserva importantes capacidades de organización, solidaridad y acción colectiva. Comunidades, universidades, organizaciones sociales, iglesias, gremios profesionales, empresas y ciudadanos han desarrollado, en distintos momentos, iniciativas orientadas a atender necesidades colectivas y apoyar a las poblaciones más vulnerables. Estas capacidades constituyen un activo estratégico que debe incorporarse de manera más decidida a la construcción de un sistema moderno de protección social.

La verdadera discusión que plantea este Documento País trasciende la emergencia que le dio origen. La pregunta fundamental no es únicamente cómo respondió Venezuela frente al doble terremoto, sino qué tipo de sistema de protección social necesita construir para garantizar que futuras generaciones enfrenten los riesgos con instituciones más sólidas, políticas públicas más eficaces y una sociedad capaz de actuar de manera articulada. En esa tarea reside uno de los principales desafíos del desarrollo nacional durante las próximas décadas.

CAPITULO II. LO QUE EL DOBLE TERREMOTO REVELÓ SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN VENEZUELA

¿Qué nos enseñó el doble terremoto sobre la protección social en Venezuela?

2.1 LOS DESASTRES REVELAN LA CAPACIDAD REAL DE UN PAÍS

La desprotección social no constituye una percepción; puede observarse a través de múltiples indicadores que reflejan las condiciones de vida de la población antes de la emergencia.

Diversos estudios nacionales e internacionales muestran que Venezuela enfrentaba, antes del doble terremoto, un conjunto de vulnerabilidades estructurales que limitaban significativamente la capacidad de amplios sectores de la población para afrontar situaciones de crisis. La más reciente Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2025, UCAB) estima que, aunque se han registrado mejoras respecto a los años de mayor contracción económica, más de la mitad de los hogares venezolanos (55 %) continúa viviendo en condiciones de pobreza multidimensional, situación que expresa carencias simultáneas en ingresos, educación, empleo, vivienda y acceso a servicios básicos. Asimismo, millones de hogares permanecen expuestos a inseguridad alimentaria y a condiciones de alta vulnerabilidad social.

La vivienda constituye otro componente crítico de esta realidad. Al histórico déficit habitacional (2.500.000 unidades) se suman miles de familias que, año tras año, resultan afectadas por inundaciones, deslizamientos y otros eventos hidrometeorológicos que destruyen parcial o totalmente sus hogares. Casos como las emergencias registradas en La Victoria (estado Aragua), Mérida, Las Tejerías y numerosas comunidades rurales del país evidencian que una parte importante de la población permanece asentada en zonas expuestas a amenazas naturales, muchas veces sin acceso a soluciones habitacionales permanentes ni procesos efectivos de recuperación posteriores a los desastres. Estas situaciones muestran que la vulnerabilidad territorial constituye un problema estructural y no un fenómeno excepcional.

Las condiciones de los servicios públicos refuerzan igualmente este escenario de desprotección. Las deficiencias en el suministro de agua potable, el manejo de desechos sólidos, el saneamiento ambiental y la atención primaria en salud incrementan los riesgos sanitarios y reducen la capacidad de respuesta de las comunidades frente a situaciones de emergencia. En numerosas ciudades, la acumulación de residuos sólidos, el deterioro de la infraestructura urbana y las limitaciones de los servicios de salud forman parte de la cotidianidad, configurando condiciones que amplifican los efectos de cualquier evento adverso.

Especial atención merece la situación de los adultos mayores (entre 4,5 y 5 millones de personas). Para una proporción significativa de esta población, las pensiones representan

ingresos de muy escaso poder adquisitivo (130 bs mensuales, o 0,175 \$ USA), insuficientes para cubrir necesidades básicas como alimentación, medicamentos o atención médica. A ello se suma el progresivo aislamiento de muchas personas mayores como consecuencia de la migración de sus familiares, fenómeno que ha reducido las redes tradicionales de cuidado y apoyo comunitario.

La infancia constituye otra dimensión crítica de la desprotección social. La prolongada crisis económica y la migración masiva (9 millones de personas, OIM, 2026) han transformado la estructura de numerosos hogares venezolanos. Miles de niños y adolescentes permanecen al cuidado de abuelos u otros familiares debido a la emigración de sus padres, mientras que las limitaciones del sistema educativo y las dificultades de acceso a oportunidades de formación e innovación condicionan sus posibilidades de desarrollo futuro (mas de 3000000 de niños quedan fuera del sistema educativo,FVM,2026). La protección de la niñez, por tanto, trasciende el acceso a la escuela e implica garantizar entornos familiares, comunitarios e institucionales capaces de favorecer su desarrollo integral.

Una realidad similar enfrenta las personas con discapacidad (entre 3 y 4 millones de personas viven con alguna discapacidad motora, visual o auditiva), quienes experimentan mayores dificultades para acceder de manera oportuna a servicios de salud, rehabilitación, transporte, educación y empleo. Durante situaciones de emergencia, estas barreras tienden a intensificarse cuando los sistemas de respuesta no incorporan criterios de accesibilidad e inclusión en sus protocolos de actuación.

Finalmente, la diáspora venezolana (9 millones de personas, OIM,2026) —una de las mayores registradas en el mundo en las últimas décadas— ha transformado profundamente la estructura social del país. Millones de personas han emigrado desde 2015, modificando la composición de los hogares, debilitando redes familiares tradicionales y generando nuevas formas de dependencia económica y social. Paradójicamente, esa misma diáspora también constituye una importante fuente de solidaridad, cooperación y apoyo para las comunidades afectadas por situaciones de emergencia, como quedó demostrado durante el doble terremoto.

En conjunto, estos elementos permiten afirmar que el doble terremoto encontró a Venezuela en un contexto caracterizado por importantes niveles de vulnerabilidad social acumulada. Comprender esta realidad resulta indispensable para interpretar adecuadamente los efectos de la emergencia, pues los desastres no afectan por igual a todas las sociedades: su impacto depende, en gran medida, de las condiciones de protección o desprotección que existían antes de que ocurriera el evento.

Cuadro 2.1**Indicadores de vulnerabilidad social de Venezuela previos al doble terremoto**

Dimensión	Evidencia
Pobreza multidimensional	Más de la mitad de los hogares presenta carencias simultáneas en ingresos, educación, empleo, vivienda y servicios.
Seguridad alimentaria	Persisten importantes niveles de inseguridad alimentaria en los hogares venezolanos.
Vivienda	Déficit habitacional acumulado y elevada exposición de comunidades a riesgos naturales.
Servicios públicos	Deterioro del acceso al agua potable, saneamiento, salud y gestión de residuos sólidos.
Adultos mayores	Pensiones de muy bajo poder adquisitivo, insuficientes para cubrir necesidades básicas, y creciente soledad asociada a la migración.
Niñez	Impacto de la migración familiar, rezago educativo y mayores condiciones de vulnerabilidad social.
Personas con discapacidad	Persisten barreras para el acceso a servicios, atención especializada e inclusión durante emergencias.
Diáspora	Reconfiguración de las redes familiares y comunitarias; al mismo tiempo, importante fuente de solidaridad y apoyo.

Fuente: Elaboración propia del CIAP con base en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Internacional para las Migraciones, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y otras fuentes oficiales y especializadas.

2.2. HALLAZGO 1**LA VULNERABILIDAD SOCIAL AMPLIFICÓ EL IMPACTO DEL DESASTRE**

- **Planteamiento del hallazgo**

Uno de los principales hallazgos de esta investigación consiste en comprobar que el doble terremoto no afectó por igual a toda la población venezolana. La magnitud de sus consecuencias estuvo estrechamente relacionada con las condiciones de vulnerabilidad social existentes antes de la emergencia. En otras palabras, el desastre natural no creó la

desprotección; hizo visibles y profundizó desigualdades que ya formaban parte de la realidad nacional.

La evidencia analizada demuestra que Venezuela enfrentaba el terremoto con importantes debilidades acumuladas en dimensiones esenciales de la protección social. La persistencia de elevados niveles de pobreza multidimensional, la inseguridad alimentaria, las condiciones precarias de la vivienda y el acceso limitado a servicios básicos, la precariedad del empleo y los ingresos, las limitaciones del sistema de salud, la fragilidad de la seguridad social y las dificultades que enfrentaban grupos particularmente vulnerables configuraban un escenario donde millones de personas disponían de escasas capacidades para prevenir, afrontar y recuperarse de una emergencia de gran magnitud.

Este hallazgo pone de manifiesto que la severidad de los impactos provocados por el doble terremoto no puede explicarse únicamente por la intensidad del fenómeno geológico. La magnitud de los daños estuvo condicionada, en gran medida, por vulnerabilidades sociales, económicas e institucionales que limitaban previamente la capacidad de respuesta de la población y del propio Estado.

- **Evidencia empírica**

La situación de vulnerabilidad social existente antes del doble terremoto puede observarse mediante diversos indicadores nacionales que reflejan importantes privaciones en dimensiones fundamentales de la protección social.

Cuadro 2.2

Indicadores de vulnerabilidad social previos al doble terremoto

Indicador	Situación previa a la emergencia	Fuente
Pobreza multidimensional	55 % de la población	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2025), Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES-UCAB)
Pobreza Extrema	38,5% de la población	ENCOVI, 2025
Inseguridad alimentaria	41,6 % de la población (12 % severa). 1.5 millones de personas subalimentadas	HumVenezuela (2025), con base en ENCOVI y otras fuentes nacionales. FAO
Déficit habitacional histórico	2.500.000 -2.750.000	Cámara Inmobiliaria de Venezuela
Hogares con suministro continuo de agua	19 %	ENCOVI, 2025 (IIES-UCAB)
Hogares sin interrupciones del servicio eléctrico	10 %	ENCOVI, 2025 (IIES-UCAB)
Personas refugiadas y migrantes venezolanas	≈ 9 millones	Plataforma Regional R4V (ACNUR–OIM, 2025)

Indicador	Situación previa a la emergencia	Fuente
Ingresos laborales	Salario mínimo legal 130 bs (0,175 \$ USA) sin actualización nominal desde marzo de 2022	Organización Internacional del Trabajo (OIT) e información oficial

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2025), Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB); HumVenezuela, Sistema de Seguimiento de la Emergencia Humanitaria Compleja en Venezuela (2025); Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), coordinada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Organización Internacional del Trabajo (OIT); e información oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

- **Interpretación de la evidencia**

Los indicadores presentados muestran que la vulnerabilidad social en Venezuela no respondía a una única carencia, sino a la acumulación simultánea de múltiples privaciones. La pobreza multidimensional coexistía con dificultades de acceso a alimentos, limitaciones en los servicios básicos, ingresos insuficientes y una transformación profunda de las redes familiares y comunitarias derivada del proceso migratorio. Esta combinación reducía significativamente la capacidad de millones de personas para anticipar, resistir y recuperarse frente a un evento extremo.

Las vulnerabilidades, además, no operaban de manera independiente. La insuficiencia de ingresos dificultaba el mantenimiento de viviendas seguras y el acceso a servicios esenciales; las interrupciones en el suministro de agua y electricidad comprometían las condiciones de salud e higiene; mientras que la migración modificaba las redes tradicionales de cuidado y apoyo comunitario. En conjunto, estas condiciones incrementaban la exposición de amplios sectores de la población frente a cualquier emergencia.

- **Análisis del hallazgo**

En este contexto, el doble terremoto actuó como un factor multiplicador de las vulnerabilidades preexistentes. Las familias que habitaban viviendas con condiciones constructivas deficientes(el 77 % de las viviendas informales presentan alta vulnerabilidad física o riesgos sísmicos, ALCONPAT-Venezuela,2024) o ubicadas en áreas de mayor exposición enfrentaron pérdidas materiales más severas; quienes dependían de servicios públicos deteriorados encontraron mayores dificultades para acceder a agua potable, atención sanitaria y condiciones adecuadas de higiene; los hogares con ingresos insuficientes carecieron de recursos para responder oportunamente a la emergencia; mientras que adultos mayores, niños, personas con discapacidad y comunidades aisladas experimentaron obstáculos adicionales para proteger su integridad y recuperar sus condiciones de vida.

La emergencia también evidenció que la capacidad de respuesta no dependía únicamente de los recursos disponibles durante la crisis, sino de las capacidades acumuladas antes de que esta ocurriera. Los hogares con mayores niveles de protección económica, mejores

condiciones habitacionales, acceso continuo a servicios públicos y redes familiares consolidadas enfrentaron la emergencia en condiciones relativamente más favorables que aquellos donde estas capacidades estaban ausentes.

En consecuencia, el terremoto no generó nuevas vulnerabilidades; puso en evidencia la magnitud de las ya existentes y aceleró sus efectos sobre la población más expuesta.

- **Sustento conceptual e internacional**

Este comportamiento confirma uno de los principios fundamentales de la gestión contemporánea del riesgo de desastres. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030, adoptado por los Estados Miembros de las Naciones Unidas, establece que los desastres constituyen el resultado de la interacción entre amenazas naturales y vulnerabilidades previamente existentes, por lo que la reducción del riesgo requiere actuar de manera preventiva sobre las condiciones sociales, económicas, institucionales y territoriales que incrementan la exposición y disminuyen la resiliencia de las comunidades.

En la misma dirección, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado que la desigualdad y la vulnerabilidad social limitan la capacidad de recuperación de los países frente a los desastres, mientras que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca que sistemas sólidos de protección social fortalecen la resiliencia de los hogares frente a crisis económicas, sanitarias y ambientales.

Desde esta perspectiva, la experiencia venezolana confirma que los desastres naturales no pueden analizarse únicamente como fenómenos físicos, sino como procesos sociales cuyos impactos dependen de la capacidad de las personas, las comunidades y las instituciones para gestionar el riesgo y recuperarse de manera oportuna.

- **Implicaciones para la política pública**

Las evidencias presentadas poseen profundas implicaciones para el diseño de las políticas públicas. Si las vulnerabilidades constituyen el principal factor que amplifica los daños ocasionados por una emergencia, entonces la política de protección social debe orientarse prioritariamente a reducir dichas vulnerabilidades mediante inversiones sostenidas en salud, educación, vivienda, servicios básicos, empleo, seguridad social, planificación territorial, gestión integral del riesgo y fortalecimiento institucional.

La experiencia venezolana demuestra, además, que las vulnerabilidades generan procesos de acumulación de riesgos. La pobreza, la inseguridad alimentaria, la precariedad habitacional, las limitaciones de los servicios públicos y la debilidad institucional interactúan entre sí, conformando riesgos sistémicos que incrementan considerablemente la exposición frente a eventos adversos. En consecuencia, la construcción de un Sistema Nacional de Protección Social exige superar enfoques sectoriales y avanzar hacia políticas integrales que fortalezcan simultáneamente las capacidades de las personas, las comunidades y las instituciones.

La mejor respuesta frente a un desastre comienza mucho antes de que este ocurra.

- **Conclusión**

El doble terremoto dejó una lección que trasciende la propia emergencia: proteger a la población implica reducir progresivamente las vulnerabilidades que hacen posible que un fenómeno natural se convierta en una tragedia humana y social. La principal amenaza para la población no proviene únicamente de los fenómenos naturales, sino de las condiciones de vulnerabilidad acumuladas que limitan la capacidad de las personas, las comunidades y las instituciones para enfrentarlos.

En consecuencia, la construcción de un **Sistema Nacional de Protección Social** deberá asumir la reducción de vulnerabilidades como uno de sus objetivos estratégicos, incorporando una visión preventiva, territorial e intersectorial del desarrollo.

Los desastres naturales no producen por sí solos las grandes tragedias sociales; estas ocurren cuando un evento extremo encuentra una sociedad profundamente vulnerable.

2.3. HALLAZGO 2

EL DOBLE TERREMOTO EVIDENCIÓ DEBILIDADES ESTRUCTURALES EN LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES QUE SUSTENTAN LA PROTECCIÓN SOCIAL

- **Planteamiento del hallazgo**

Uno de los hallazgos más relevantes de esta investigación es que el doble terremoto no solo puso a prueba la capacidad operativa de los organismos responsables de la atención de emergencias, sino que permitió observar el estado real de las instituciones que sostienen el sistema de protección social venezolano. La magnitud y complejidad de la respuesta requerida evidenciaron que la eficacia frente a una crisis de gran escala depende de un conjunto amplio de capacidades institucionales construidas de manera sostenida antes de que ocurra la emergencia.

La protección social no constituye únicamente un conjunto de programas asistenciales o de transferencias económicas. Se trata de un sistema integrado de instituciones, políticas públicas, normas, recursos humanos y mecanismos de coordinación cuyo propósito es garantizar condiciones de bienestar, reducir vulnerabilidades y proteger a la población frente a los riesgos asociados al ciclo de vida, las crisis económicas, las emergencias sanitarias y los desastres naturales. En consecuencia, la resiliencia de un país frente a eventos extremos depende tanto de la capacidad de respuesta inmediata como del funcionamiento permanente de los sistemas de salud, educación, empleo, seguridad social, vivienda, gobernanza e información.

Desde esta perspectiva, el doble terremoto actuó como una prueba de estrés para las capacidades institucionales del país. La emergencia permitió identificar fortalezas, pero también debilidades estructurales acumuladas durante años que limitaron la capacidad de prevención, coordinación, respuesta y recuperación. Estas limitaciones trascendieron el

ámbito estrictamente humanitario y revelaron la necesidad de fortalecer los pilares institucionales sobre los cuales debe construirse un Sistema Nacional de Protección Social moderno, resiliente e integrado.

El principal hallazgo de este capítulo es, por tanto, que la vulnerabilidad institucional constituye un factor determinante de la capacidad de un país para proteger a su población frente a situaciones de crisis. Cuando las instituciones responsables de garantizar derechos sociales presentan debilidades estructurales, los efectos de una emergencia tienden a amplificarse, prolongarse y afectar de manera desproporcionada a los grupos más vulnerables.

• Evidencia empírica

La evaluación realizada para este Documento País identifica ocho dimensiones institucionales cuyo funcionamiento resulta determinante para la protección social y cuya situación previa al doble terremoto permite comprender los principales desafíos que enfrentó la respuesta nacional.

Aunque cada una posee características propias, todas forman parte de un mismo sistema institucional. La evidencia disponible muestra que las limitaciones observadas no respondían a fallas aisladas, sino a procesos acumulativos que afectaban simultáneamente distintas áreas de la gestión pública. Esta interacción entre debilidades institucionales redujo la capacidad del Estado y de la sociedad para prevenir riesgos, coordinar respuestas oportunas y garantizar la continuidad de los servicios esenciales durante la emergencia.

Las principales dimensiones evaluadas corresponden a salud, trabajo e ingresos, educación, vivienda y hábitat, seguridad social, gobernanza, sistemas de información e institucionalidad democrática. En conjunto, estas dimensiones permiten analizar la capacidad real del país para garantizar protección social en contextos de alta incertidumbre y constituyen la base para identificar las prioridades estratégicas de fortalecimiento institucional.

Cuadro 2.3

Dimensiones institucionales que sustentan la protección social y principales evidencias previas al doble terremoto.

Dimensión institucional	Evidencias observadas	Principales fuentes
Salud	Limitaciones en infraestructura hospitalaria (menos de 200 unidades hospitalarias nacionales y 500000 camas con deficiencias operativas), desabastecimiento de insumos hospitalarios sobre 40 %, déficit de personal médico y enfermería entre 60 y 75 % y cobro de servicios esenciales en hospitales públicos entre 100 y 300 \$.	OPS/OMS, HumVenezuela, ENCOVI, 2026
Trabajo digno e ingresos	Deterioro del poder adquisitivo de los salarios (cada día se pierde 1,64 salarios mínimos), expansión de mecanismos no salariales de remuneración y debilitamiento de la capacidad protectora del empleo formal.	OIT, ENCOVI, información oficial

Dimensión institucional	Evidencias observadas	Principales fuentes
Educación y desarrollo de capacidades	Dificultades de infraestructura (54 % de las escuelas exhiben condiciones físicas deterioradas y ausencia de dotación pedagógica de 93 %) , 2.500.00 déficit de docente , permanencia escolar (alrededor de 3 millones de alumnos del nivel inicial, escolar y media están fuera del sistema educativo) y formación para la gestión del riesgo.	UNESCO, UNICEF, ENCOVI, FVM
Vivienda, hábitat y resiliencia territorial	Persistencia de viviendas en condiciones precarias, limitaciones en servicios básicos y ocupación de zonas expuestas a amenazas naturales (el 77 % de las viviendas informales del país presenta vulnerabilidad física o riesgo sísmico).	ENCOVI, ONU-Hábitat, estudios nacionales, ALCONPAT-Venezuela)
Seguridad social y pensiones	Reducción de la capacidad protectora del sistema contributivo y pérdida del poder adquisitivo de las pensiones. Valor mensual de la pensión 130 bs (0,175 S USA)	OIT, información oficial
Gobernanza y coordinación institucional	Necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, los protocolos de actuación y la planificación para emergencias.	Marco de Sendai, PNUD, CEPAL
Información y gestión del conocimiento	Limitaciones en la disponibilidad de información pública, sistemas de alerta temprana y producción de estadísticas estratégicas (en los últimos 20 años se han cerrado 400 medios de comunicación, Radio y TV, entre 43 y 60 portales de noticias bloqueados.	CEPAL, Naciones Unidas. CNP
Institucionalidad democrática y Estado de derecho	Desafíos relacionados con la continuidad institucional, la gobernanza, la transparencia y la coordinación de políticas públicas. Dudas sobre la transparencia del sistema electoral entre 2004 y 2020	PNUD, Banco Mundial, World Justice Project, Informe de la CIA,2026

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la literatura especializada, informes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Plataforma Regional R4V, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), HumVenezuela y normativa venezolana vigente.

• Interpretación de la evidencia

La evidencia sintetizada muestra que las capacidades institucionales responsables de sostener la protección social enfrentaban importantes desafíos antes de la ocurrencia del doble terremoto. Aunque cada dimensión presenta dinámicas particulares, el análisis permite identificar un patrón común: la acumulación de debilidades institucionales reduce

progresivamente la capacidad del Estado para anticipar riesgos, coordinar respuestas y garantizar la continuidad de los servicios esenciales durante una crisis.

Estas capacidades no funcionan de manera independiente. Un sistema de salud con limitaciones operativas incrementa la presión sobre los hogares; la pérdida del poder adquisitivo del ingreso laboral reduce la posibilidad de afrontar gastos imprevistos; las deficiencias educativas limitan la formación de capacidades para la prevención; las debilidades de la seguridad social afectan la protección de las personas mayores y otros grupos vulnerables; mientras que las limitaciones en la gobernanza y en los sistemas de información dificultan la coordinación institucional y la toma de decisiones basada en evidencia.

En consecuencia, el doble terremoto puso de manifiesto que la resiliencia institucional no depende únicamente de la existencia de organismos especializados en protección civil o atención de desastres. La verdadera capacidad de respuesta se construye mediante el fortalecimiento continuo de todas las instituciones que garantizan derechos sociales y sostienen el funcionamiento cotidiano del Estado.

Desde esta perspectiva, las debilidades observadas no deben interpretarse como problemas sectoriales aislados, sino como componentes de un mismo sistema de protección social cuya eficacia depende de la interacción entre sus distintas dimensiones. Esta visión sistémica constituye uno de los principales aprendizajes derivados del doble terremoto y orienta la necesidad de avanzar hacia un modelo institucional más integrado, preventivo y resiliente.

ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

- **Salud: la primera línea de protección frente a las emergencias**

La salud constituye el primer componente de cualquier sistema de protección social. Su función trasciende la atención médica, pues comprende la prevención de enfermedades, la vigilancia epidemiológica, la atención primaria, la capacidad hospitalaria, la disponibilidad de personal especializado y la continuidad de los servicios esenciales durante situaciones de crisis.

El doble terremoto puso de manifiesto que la capacidad de respuesta sanitaria depende de la fortaleza acumulada del sistema antes de que ocurra la emergencia. Cuando los establecimientos de salud enfrentan limitaciones de infraestructura, dificultades para el abastecimiento de medicamentos e insumos, restricciones de personal o interrupciones de servicios básicos, la atención de una emergencia de gran magnitud resulta considerablemente más compleja.

Diversos organismos nacionales e internacionales han documentado durante los últimos años desafíos relacionados con la infraestructura hospitalaria, la disponibilidad de insumos, la permanencia del talento humano en salud y la continuidad de los servicios sanitarios. Estas condiciones reducen la capacidad del sistema para absorber incrementos súbitos de la

demanda asistencial y limitan la posibilidad de garantizar una atención oportuna a la población afectada.

Desde la perspectiva de la protección social, fortalecer el sistema de salud no constituye únicamente una política sanitaria; representa una inversión estratégica para incrementar la resiliencia nacional frente a futuras emergencias.

- **Trabajo digno e ingresos: la base de la autonomía económica**

El trabajo constituye uno de los mecanismos más importantes de protección social porque proporciona ingresos, facilita el acceso a la seguridad social y fortalece la autonomía económica de las personas y los hogares.

La experiencia venezolana evidencia que la capacidad protectora del empleo depende no solo de la existencia de puestos de trabajo, sino también de la suficiencia y estabilidad de los ingresos laborales. La pérdida sostenida del poder adquisitivo del salario y la creciente utilización de mecanismos extraordinarios de remuneración han reducido la función protectora del ingreso laboral y limitado la capacidad de los hogares para enfrentar contingencias inesperadas.

Durante el doble terremoto esta realidad adquirió especial relevancia. Los hogares con menores ingresos disponían de escasas posibilidades para realizar reparaciones, sustituir bienes perdidos, adquirir medicamentos o financiar soluciones temporales de alojamiento. La insuficiencia del ingreso laboral limitó, por tanto, la capacidad de recuperación posterior al desastre.

Desde una perspectiva estratégica, la resiliencia económica de los hogares constituye uno de los pilares fundamentales de un Sistema Nacional de Protección Social, pues determina la capacidad de las familias para afrontar situaciones de crisis sin caer en procesos más profundos de vulnerabilidad.

- **Educación y desarrollo de capacidades: construir resiliencia desde el conocimiento**

La educación constituye uno de los principales instrumentos para fortalecer las capacidades individuales y colectivas frente a situaciones de riesgo. Además de garantizar el ejercicio del derecho a la educación, contribuye a formar ciudadanos capaces de comprender amenazas, adoptar medidas preventivas, participar en procesos comunitarios y responder de manera organizada durante las emergencias.

Las dificultades acumuladas por el sistema educativo venezolano en materia de infraestructura, permanencia escolar, disponibilidad de docentes y recursos pedagógicos afectan progresivamente esta función estratégica. Cuando la educación pierde capacidad para desarrollar conocimientos y habilidades, también disminuye la capacidad social para construir resiliencia.

El doble terremoto puso de relieve la importancia de incorporar de manera sistemática contenidos relacionados con gestión integral del riesgo, protección civil, primeros auxilios, adaptación al cambio climático, ciudadanía y participación comunitaria. Estas competencias fortalecen la preparación de las comunidades y contribuyen a reducir los impactos de futuras emergencias.

En consecuencia, fortalecer la educación representa una inversión de largo plazo en resiliencia social y en desarrollo sostenible.

- **Vivienda, hábitat y resiliencia territorial**

La vivienda constituye una infraestructura esencial de protección social porque proporciona seguridad física, estabilidad familiar y protección frente a amenazas naturales. Sin embargo, la capacidad protectora de la vivienda depende igualmente de la calidad del entorno urbano, la disponibilidad de servicios básicos, la planificación territorial y la reducción de la exposición a riesgos.

El doble terremoto evidenció que las condiciones de vulnerabilidad no se explican únicamente por las características constructivas de las viviendas, sino también por su localización territorial y por la capacidad institucional para gestionar el desarrollo urbano de manera preventiva.

La ocupación de áreas expuestas a deslizamientos, inundaciones o actividad sísmica incrementa significativamente los riesgos para la población. De igual forma, la insuficiencia de servicios de agua, saneamiento, electricidad y vialidad limita la capacidad de recuperación de las comunidades cuando ocurre una emergencia.

La construcción de un Sistema Nacional de Protección Social exige, por tanto, integrar las políticas de vivienda con la planificación territorial, la gestión del riesgo, la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia urbana.

- **Seguridad social y pensiones: proteger a las personas durante todo el ciclo de vida**

La seguridad social constituye uno de los principales mecanismos institucionales para proteger a las personas frente a contingencias como la enfermedad, la discapacidad, la maternidad, el desempleo y la vejez. Su eficacia depende de la sostenibilidad financiera del sistema, de la cobertura de sus prestaciones y de su capacidad para responder a las necesidades de una población diversa.

Las dificultades observadas en el mercado laboral venezolano han reducido progresivamente la capacidad contributiva del sistema y limitado el alcance de sus mecanismos de protección. Esta situación afecta especialmente a las personas mayores, quienes dependen en mayor medida de pensiones y servicios de salud para preservar condiciones dignas de vida.

Durante el doble terremoto estas limitaciones incrementaron la vulnerabilidad de numerosos hogares, particularmente aquellos integrados por personas adultas mayores, personas con discapacidad y familias con elevados niveles de dependencia.

Fortalecer la seguridad social constituye, por ello, uno de los componentes esenciales para construir resiliencia frente a futuras crisis.

- **Gobernanza y coordinación institucional: la capacidad de actuar como un solo sistema**

La protección social requiere instituciones capaces de coordinar acciones, compartir información, movilizar recursos y tomar decisiones oportunas. Ninguna institución, por sí sola, posee la capacidad de responder integralmente a una emergencia de gran magnitud.

El doble terremoto puso de relieve la importancia de fortalecer los mecanismos permanentes de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, los organismos especializados en gestión del riesgo, los servicios de salud, las autoridades territoriales y las organizaciones comunitarias.

La existencia de protocolos comunes, sistemas interoperables de información, mecanismos de cooperación interinstitucional y ejercicios permanentes de preparación constituye un requisito indispensable para mejorar la eficacia de la respuesta nacional.

En consecuencia, la gobernanza debe entenderse como una capacidad institucional permanente y no únicamente como una respuesta circunstancial frente a situaciones de emergencia.

- **Información y gestión del conocimiento: decidir con evidencia**

La información constituye un activo estratégico para cualquier sistema moderno de protección social. La disponibilidad de datos oportunos, confiables y accesibles permite identificar vulnerabilidades, anticipar riesgos, orientar decisiones y evaluar los resultados de las políticas públicas.

El doble terremoto puso de manifiesto la importancia de fortalecer los sistemas nacionales de información, las plataformas de alerta temprana, la producción de estadísticas públicas y los mecanismos de comunicación institucional. La ausencia de información integrada dificulta la identificación de prioridades, retrasa la asignación de recursos y limita la coordinación entre instituciones.

La gestión del conocimiento debe convertirse, por tanto, en un componente transversal del Sistema Nacional de Protección Social, permitiendo que las decisiones públicas se fundamenten en evidencia y aprendizaje institucional continuo.

- **Institucionalidad democrática y Estado de derecho: el soporte de la protección social**

La protección social solo puede consolidarse de manera sostenible dentro de un marco institucional caracterizado por el Estado de derecho, la estabilidad normativa, la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto efectivo de los derechos fundamentales.

La experiencia internacional demuestra que las sociedades con instituciones sólidas desarrollan mayor capacidad para sostener políticas públicas en el tiempo, coordinar actores diversos y generar confianza ciudadana durante las crisis. Por el contrario, cuando las instituciones presentan debilidades de gobernanza, disminuye la capacidad para planificar, ejecutar y evaluar respuestas integrales frente a situaciones de riesgo.

Desde esta perspectiva, fortalecer la institucionalidad democrática no constituye únicamente un objetivo político o jurídico. Representa una condición estructural para consolidar un Sistema Nacional de Protección Social capaz de garantizar derechos, reducir vulnerabilidades y responder eficazmente a las emergencias.

Cuadro 2.4

Síntesis de los principales hallazgos institucionales y desafíos estratégicos para la construcción de un Sistema Nacional de Protección Social

Dimensión institucional	Hallazgo principal	Implicación para la protección social	Prioridad estratégica
Salud	Debilitamiento de la capacidad preventiva y de respuesta del sistema sanitario.	Reduce la capacidad para atender emergencias y garantizar la continuidad de los servicios esenciales.	Fortalecer la red pública de salud, la atención primaria, la vigilancia epidemiológica y la preparación hospitalaria.
Trabajo digno e ingresos	Pérdida de la capacidad protectora del salario y debilitamiento de la autonomía económica de los hogares.	Disminuye la capacidad de recuperación de las familias frente a situaciones de crisis.	Promover empleo formal, recuperación del ingreso laboral y mecanismos sostenibles de protección frente al desempleo.
Educación y desarrollo de capacidades	Limitaciones para formar ciudadanos preparados para la prevención y la resiliencia.	Reduce la capacidad social para anticipar riesgos y responder organizadamente ante emergencias.	Incorporar la gestión integral del riesgo, la ciudadanía y la resiliencia en las políticas educativas.
Vivienda, hábitat y resiliencia territorial	Persistencia de vulnerabilidades asociadas a las condiciones del hábitat y la ocupación de territorios expuestos a amenazas.	Incrementa la exposición de la población frente a desastres naturales.	Integrar vivienda, ordenamiento territorial, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.

Dimensión institucional	Hallazgo principal	Implicación para la protección social	Prioridad estratégica
Seguridad social y pensiones	Debilitamiento de la función protectora del sistema contributivo.	Incrementa la vulnerabilidad de personas mayores y hogares dependientes.	Impulsar una reforma integral de la seguridad social con criterios de sostenibilidad y cobertura.
Gobernanza y coordinación institucional	Insuficiente articulación entre instituciones responsables de la protección social y la gestión del riesgo.	Limita la eficacia de la respuesta durante las emergencias.	Consolidar mecanismos permanentes de coordinación interinstitucional y planificación preventiva.
Información y gestión del conocimiento	Insuficiencias en los sistemas de información y en la producción de evidencia para la toma de decisiones.	Dificulta la identificación de riesgos y la asignación eficiente de recursos.	Fortalecer las estadísticas públicas, los sistemas de alerta temprana y la gestión del conocimiento.
Institucionalidad democrática y Estado de derecho	Debilidades institucionales que afectan la continuidad, transparencia y eficacia de las políticas públicas.	Reduce la capacidad del Estado para garantizar derechos y sostener respuestas de largo plazo.	Reforzar la institucionalidad, la rendición de cuentas y la estabilidad de las políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia del CIAP con base en la revisión de la literatura especializada, informes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), HumVenezuela, Plataforma Regional R4V y normativa venezolana vigente.

• **Sustento conceptual e internacional**

Los resultados de este análisis coinciden con los principales enfoques desarrollados por la comunidad internacional sobre gestión del riesgo y protección social. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 sostiene que la resiliencia de los países depende de la existencia de instituciones sólidas, sistemas eficaces de gobernanza y capacidades permanentes para comprender, reducir y gestionar el riesgo. Desde esta perspectiva, la respuesta a las emergencias no comienza cuando ocurre un desastre, sino mucho antes, mediante el fortalecimiento continuo de las capacidades institucionales.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado que las crisis revelan las debilidades estructurales de los sistemas de protección social y ponen de manifiesto la necesidad de construir instituciones capaces de garantizar derechos, reducir desigualdades y sostener procesos de recuperación inclusivos. De igual manera, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca que los sistemas integrales de protección social fortalecen la resiliencia de los hogares frente a crisis económicas, sanitarias

y ambientales, al proporcionar mecanismos permanentes de protección durante todo el ciclo de vida.

Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) enfatiza que la capacidad de respuesta sanitaria depende de sistemas de salud resilientes, preparados para mantener la continuidad de los servicios esenciales incluso en contextos de emergencia. Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) subraya que la calidad de la gobernanza y de las instituciones públicas constituye un factor determinante para la resiliencia de las sociedades frente a riesgos complejos.

La experiencia del doble terremoto confirma estos planteamientos. Las dificultades observadas no pueden atribuirse únicamente a la intensidad del evento sísmico, sino también a la capacidad institucional disponible para prevenir, responder y acompañar los procesos de recuperación. En consecuencia, fortalecer las instituciones constituye una estrategia de reducción del riesgo y una condición indispensable para consolidar un sistema moderno de protección social.

- **Implicaciones para la política pública**

El análisis desarrollado permite concluir que la construcción de un Sistema Nacional de Protección Social no puede limitarse a ampliar programas sociales o incrementar recursos destinados a la atención de emergencias. Requiere fortalecer las capacidades institucionales que permiten garantizar derechos, coordinar políticas públicas y sostener respuestas eficaces antes, durante y después de una crisis.

Desde esta perspectiva, la prioridad estratégica consiste en avanzar hacia un modelo de gobernanza basado en la coordinación interinstitucional, la planificación preventiva, la producción de evidencia, la transparencia y la gestión integral del riesgo. La protección social debe concebirse como una política de Estado que articule salud, educación, empleo, vivienda, seguridad social, información y desarrollo territorial dentro de un mismo marco institucional.

La experiencia del doble terremoto demuestra, además, que la resiliencia no depende únicamente de la disponibilidad de recursos financieros. Depende, sobre todo, de la calidad de las instituciones, de la capacidad para coordinar actores diversos y de la existencia de políticas públicas coherentes, sostenibles y orientadas al bienestar de la población. Por ello, fortalecer las capacidades institucionales constituye una inversión estratégica para reducir vulnerabilidades, proteger los derechos sociales y mejorar la preparación del país frente a futuras emergencias.

- **Conclusión del hallazgo**

El doble terremoto permitió observar que la eficacia de la protección social depende de mucho más que la respuesta inmediata frente a una emergencia. La verdadera capacidad de un país para proteger a su población se construye mediante instituciones sólidas, políticas públicas consistentes y mecanismos permanentes de coordinación que funcionan cotidianamente y no únicamente durante las crisis.

Las debilidades identificadas en salud, trabajo, educación, vivienda, seguridad social, gobernanza, información e institucionalidad democrática muestran que la resiliencia nacional es el resultado de la interacción entre múltiples capacidades institucionales. Cuando estas capacidades presentan limitaciones, los efectos de un desastre tienden a amplificarse, prolongarse y afectar de manera desproporcionada a los sectores más vulnerables.

En consecuencia, la construcción de un **Sistema Nacional de Protección Social para Venezuela** deberá asumir el fortalecimiento institucional como uno de sus ejes estratégicos. La protección efectiva de la población exige instituciones capaces de anticipar riesgos, coordinar respuestas, garantizar derechos y acompañar procesos sostenibles de recuperación.

Los desastres ponen a prueba a las instituciones tanto como a las personas. Allí donde las capacidades institucionales son sólidas, la recuperación es más rápida, más equitativa y resiliente. Allí donde esas capacidades son débiles, las emergencias tienden a transformarse en crisis sociales de mayor duración y profundidad.

2.4. HALLAZGO 3

LA CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD VENEZOLANA SE CONVIRTIÓ EN UNO DE LOS PRINCIPALES ACTIVOS ESTRATÉGICOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL DURANTE EL DOBLE TERREMOTO.

- **Planteamiento del hallazgo**

Uno de los hallazgos más significativos derivados del doble terremoto fue la extraordinaria capacidad de organización demostrada por la sociedad venezolana durante las primeras horas de la emergencia. Mientras las instituciones públicas desplegaban progresivamente sus mecanismos de respuesta y evaluaban la magnitud de los daños, miles de ciudadanos comenzaron a movilizarse de manera rápida y coordinada para apoyar a las comunidades afectadas mediante la recolección y distribución de alimentos, agua potable, medicamentos, ropa, herramientas, equipos de rescate e insumos de primera necesidad.

Aunque esta movilización fue percibida inicialmente como una manifestación espontánea de solidaridad, un análisis más profundo permite concluir que su rapidez y eficacia fueron el resultado de capacidades sociales construidas a lo largo del tiempo. Las redes de cooperación observadas durante la emergencia no surgieron como consecuencia del desastre; por el contrario, descansaban sobre relaciones de confianza, liderazgos comunitarios, organizaciones previamente constituidas y experiencias acumuladas de trabajo colectivo desarrolladas por universidades, iglesias, organizaciones comunitarias, asociaciones profesionales, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y múltiples iniciativas ciudadanas.

Este hallazgo pone de relieve que la protección social no depende exclusivamente de las capacidades institucionales del Estado. También se fortalece mediante el **capital social** acumulado por la sociedad, entendido como el conjunto de relaciones de confianza, normas

de cooperación, redes de apoyo y mecanismos de acción colectiva que permiten a las personas organizarse para enfrentar riesgos comunes y proteger a los grupos más vulnerables.

Desde esta perspectiva, el doble terremoto actuó como una prueba de resiliencia social que permitió observar cómo la organización ciudadana complementó la respuesta institucional y contribuyó significativamente a reducir los efectos inmediatos de la emergencia. La experiencia demuestra que las sociedades con mayores niveles de organización, confianza y participación poseen mejores condiciones para movilizar recursos, coordinar esfuerzos y acelerar los procesos de recuperación posteriores a un desastre.

En consecuencia, el principal hallazgo de este capítulo es que la organización de la sociedad constituye una capacidad protectora estratégica que debe ser reconocida como uno de los pilares del futuro Sistema Nacional de Protección Social para Venezuela.

• Evidencia empírica

La respuesta ciudadana observada durante el doble terremoto involucró a una amplia diversidad de actores sociales que, desde sus propias capacidades, contribuyeron a atender necesidades inmediatas de la población afectada. Universidades, organizaciones comunitarias, iglesias, gremios profesionales, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, grupos de voluntariado y redes vecinales desarrollaron simultáneamente iniciativas de asistencia humanitaria, apoyo logístico, recolección de donaciones, atención sanitaria, acompañamiento psicosocial y distribución de ayuda.

La rapidez con que estas iniciativas comenzaron a operar constituye uno de los principales indicadores de la existencia de capacidades sociales previamente desarrolladas. La movilización no respondió a una estructura creada específicamente para enfrentar el terremoto, sino a redes organizativas que ya existían y que lograron adaptarse rápidamente a las nuevas circunstancias.

Entre las experiencias más representativas destacó la actuación de la Federación de Centros Universitarios de la Universidad Central de Venezuela (FCU-UCV), que impulsó la transformación de la Ciudad Universitaria en uno de los principales centros nacionales de acopio, clasificación de insumos y coordinación del voluntariado. Miles de estudiantes, profesores, trabajadores, egresados y ciudadanos participaron en jornadas continuas destinadas a organizar alimentos, medicamentos, agua potable, ropa, herramientas y materiales enviados posteriormente a las zonas afectadas.

A esta iniciativa se incorporaron numerosas universidades públicas y privadas de distintas regiones del país, junto con organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, empresas, organizaciones de la sociedad civil y grupos de voluntariado que desarrollaron campañas de apoyo humanitario y acompañamiento comunitario. La articulación entre estos actores permitió ampliar significativamente la capacidad nacional de respuesta y evidenció el papel estratégico que desempeña la sociedad organizada durante situaciones de alta complejidad.

La experiencia también mostró que allí donde existían organizaciones comunitarias consolidadas y liderazgos reconocidos, la distribución de ayuda, la identificación de necesidades y la coordinación con otros actores se realizaron con mayor rapidez y eficacia. Este comportamiento confirma que las capacidades sociales acumuladas representan un recurso estratégico para la gestión del riesgo y la protección de la población.

Cuadro 2.5

Principales expresiones de organización social observadas durante la respuesta al doble terremoto

Actor social	Evidencia observada	Contribución a la respuesta humanitaria
Universidades	Centros de acopio, organización de voluntariado, clasificación de insumos y apoyo técnico.	Coordinación logística, movilización de estudiantes, producción de conocimiento y asistencia especializada.
Federación de Centros Universitarios (FCU-UCV)	Organización de uno de los principales centros nacionales de recepción y distribución de ayuda humanitaria.	Articulación del voluntariado universitario y coordinación de donaciones hacia las zonas afectadas.
Organizaciones comunitarias	Identificación de necesidades locales, apoyo a familias afectadas y coordinación territorial.	Respuesta inmediata y fortalecimiento de redes de solidaridad vecinal.
Iglesias y organizaciones religiosas	Recolección y distribución de alimentos, medicamentos y apoyo espiritual a las comunidades.	Atención humanitaria y fortalecimiento de la confianza social.
Organizaciones no gubernamentales	Asistencia humanitaria, apoyo psicosocial y acompañamiento técnico.	Complemento de las capacidades institucionales durante la emergencia.
Gremios profesionales	Participación de médicos, ingenieros, psicólogos, trabajadores sociales, comunicadores sociales, bioanalistas, arquitectos y rescatistas.	Prestación de servicios especializados y apoyo técnico.
Empresas privadas	Donaciones, apoyo logístico y provisión de transporte e insumos.	Movilización de recursos materiales y fortalecimiento de la cadena de suministros.
Redes ciudadanas y voluntariado	Participación masiva de ciudadanos en campañas de solidaridad y distribución de ayuda.	Movilización rápida de recursos humanos y fortalecimiento de la cohesión social.

Fuente: Elaboración propia del CIAP con base en la sistematización de información recopilada durante la respuesta al doble terremoto, reportes institucionales, testimonios de actores participantes y revisión de experiencias de coordinación humanitaria.

• Interpretación de la evidencia

La evidencia presentada permite afirmar que la capacidad de respuesta observada durante el doble terremoto fue resultado de la interacción entre capacidades institucionales y capacidades sociales previamente existentes. Si bien las instituciones públicas desempeñaron funciones esenciales en la coordinación de la emergencia, la participación de la ciudadanía

amplió significativamente el alcance de la respuesta humanitaria y facilitó la atención de necesidades urgentes en numerosas comunidades.

Uno de los principales aprendizajes derivados de esta experiencia es que el capital social constituye un recurso estratégico para la protección de la población. Las relaciones de confianza, los liderazgos comunitarios, las redes de cooperación y las organizaciones de la sociedad civil permiten movilizar personas, recursos y conocimientos con una rapidez difícilmente alcanzable mediante estructuras creadas exclusivamente para actuar durante las emergencias.

Asimismo, la evidencia demuestra que la eficacia de estas iniciativas no dependió únicamente de la buena voluntad de los ciudadanos, sino de procesos acumulativos de organización, participación y construcción de confianza desarrollados durante años. Allí donde existían organizaciones consolidadas, mecanismos de coordinación y liderazgo reconocido, la respuesta fue más rápida, más ordenada y eficiente.

Desde esta perspectiva, la experiencia del doble terremoto confirma que la resiliencia nacional no puede entenderse únicamente como una capacidad del Estado. También depende de la fortaleza del tejido social, de la existencia de organizaciones capaces de actuar colectivamente y de la cooperación entre instituciones públicas y actores sociales. Esta visión amplía el concepto tradicional de protección social e incorpora a la sociedad organizada como un componente esencial para la prevención, la respuesta y la recuperación frente a situaciones de crisis.

ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES SOCIALES PARA LA PROTECCIÓN Y LA RESILIENCIA

- **Capital social: un recurso estratégico para la protección social**

Uno de los principales aprendizajes derivados del doble terremoto es que la capacidad de respuesta de una sociedad no depende exclusivamente de la disponibilidad de recursos materiales o de la fortaleza de sus instituciones públicas. También está determinada por la existencia de relaciones de confianza, normas de cooperación, liderazgos legítimos y redes de apoyo que permiten a las personas actuar colectivamente frente a situaciones de riesgo.

Este conjunto de relaciones constituye lo que la literatura especializada denomina capital social. Lejos de representar un recurso intangible de escasa relevancia práctica, el capital social se traduce en capacidades concretas para movilizar personas, compartir información, organizar recursos, resolver problemas y generar respuestas colectivas en contextos de alta incertidumbre.

Durante el doble terremoto estas capacidades se manifestaron con notable rapidez. En numerosas localidades las primeras acciones de apoyo surgieron desde las propias comunidades antes de que concluyeran las evaluaciones iniciales de daños. Vecinos

organizaron brigadas espontáneas, identificaron personas vulnerables, habilitaron espacios temporales de resguardo, distribuyeron alimentos y coordinaron la recepción de ayuda humanitaria. Esta reacción evidencia que las comunidades organizadas poseen una capacidad de adaptación que fortalece significativamente la resiliencia nacional.

Desde la perspectiva de la protección social, el capital social constituye un activo estratégico porque reduce los tiempos de respuesta, facilita la identificación de necesidades prioritarias y fortalece la capacidad de recuperación de las comunidades afectadas.

- **Liderazgo comunitario: el factor que organiza la acción colectiva**

La experiencia del doble terremoto también puso de manifiesto la importancia del liderazgo social como elemento articulador de la respuesta comunitaria. Allí donde existían líderes reconocidos por su trayectoria, legitimidad y capacidad de convocatoria, las acciones de asistencia lograron organizarse con mayor rapidez y eficiencia.

El liderazgo comunitario desempeñó múltiples funciones durante la emergencia. Facilitó la comunicación entre las comunidades y las instituciones, organizó equipos de voluntarios, priorizó necesidades, promovió mecanismos de solidaridad y contribuyó a reducir la incertidumbre propia de las primeras horas posteriores al desastre.

Esta experiencia confirma que los liderazgos sociales no pueden improvisarse durante una crisis. Son el resultado de procesos sostenidos de participación ciudadana, organización comunitaria y construcción de confianza desarrollados a lo largo del tiempo. Su fortalecimiento constituye, por tanto, una inversión preventiva que incrementa la capacidad de respuesta del país frente a futuras emergencias.

La incorporación sistemática de líderes comunitarios en los procesos de preparación, capacitación y planificación para la gestión del riesgo representa una oportunidad para fortalecer la articulación entre las instituciones públicas y la ciudadanía.

- **Redes de cooperación: la capacidad de movilizar recursos de manera colectiva**

Otro elemento central del hallazgo es la existencia de redes de cooperación capaces de movilizar recursos humanos, materiales y técnicos mediante mecanismos de colaboración horizontal.

El doble terremoto mostró que organizaciones con objetivos distintos fueron capaces de coordinar esfuerzos alrededor de una finalidad común: proteger a la población afectada. Universidades, organizaciones sociales, iglesias, gremios profesionales, empresas privadas y grupos ciudadanos desarrollaron mecanismos de cooperación que permitieron ampliar considerablemente la cobertura de la ayuda humanitaria.

Estas redes facilitaron el intercambio de información, evitaron duplicidades, optimizaron recursos disponibles y permitieron canalizar donaciones hacia las comunidades con mayores necesidades.

La experiencia demuestra que la cooperación constituye una capacidad institucional y social que puede fortalecerse mediante espacios permanentes de coordinación, protocolos compartidos, ejercicios conjuntos y mecanismos de planificación preventiva.

En consecuencia, las redes de cooperación deben ser consideradas parte integrante de la infraestructura social necesaria para la protección de la población.

- **Las universidades como infraestructura social para la resiliencia**

Uno de los aspectos más relevantes de la respuesta ciudadana fue el papel desempeñado por las universidades venezolanas como espacios de organización, coordinación y movilización de recursos.

Más allá de su función académica tradicional, las universidades demostraron que pueden actuar como plataformas institucionales para apoyar la gestión de emergencias mediante la organización del voluntariado, la producción de conocimiento técnico, la coordinación logística y la articulación de múltiples actores sociales.

Esta capacidad responde a varias fortalezas propias de las instituciones universitarias: infraestructura física disponible, presencia territorial, recursos humanos altamente calificados, capacidad organizativa y legitimidad social.

El doble terremoto confirmó que las universidades representan un componente estratégico del sistema nacional de respuesta y recuperación, razón por la cual su incorporación formal dentro de los mecanismos nacionales de gestión del riesgo constituye una oportunidad para fortalecer la resiliencia institucional y comunitaria.

- **La experiencia de la FCU-UCV: un ejemplo de acción colectiva organizada**

Entre las múltiples iniciativas desarrolladas durante la emergencia destacó la actuación de la Federación de Centros Universitarios de la Universidad Central de Venezuela (FCU-UCV), cuya capacidad de convocatoria permitió convertir la Ciudad Universitaria en uno de los principales centros nacionales de recepción, clasificación y distribución de ayuda humanitaria.

Miles de estudiantes, profesores, trabajadores universitarios, egresados y ciudadanos participaron voluntariamente en jornadas continuas de organización de alimentos, medicamentos, agua potable, ropa, herramientas e insumos destinados a las comunidades afectadas.

Más allá de la magnitud de las donaciones recibidas, esta experiencia constituye un ejemplo representativo de cómo una organización previamente consolidada puede transformarse rápidamente en un centro de coordinación logística durante una emergencia.

La actuación de la FCU-UCV demuestra que la existencia de estructuras organizativas legítimas permite acelerar significativamente los procesos de movilización ciudadana y ampliar la capacidad de respuesta nacional.

Asimismo, evidencia el potencial de las universidades para actuar como nodos de articulación entre instituciones públicas, organizaciones sociales, sector privado y ciudadanía organizada.

- **Iglesias, organizaciones sociales, gremios profesionales y sector privado: una respuesta multisectorial**

La respuesta observada durante el doble terremoto también puso de relieve el valor de la cooperación entre actores provenientes de distintos ámbitos de la sociedad.

Las iglesias desarrollaron importantes iniciativas de asistencia humanitaria y acompañamiento comunitario, aprovechando su presencia territorial y los vínculos de confianza construidos con las comunidades.

Las organizaciones de la sociedad civil aportaron experiencia técnica en atención humanitaria, protección de grupos vulnerables, apoyo psicosocial y coordinación territorial.

Los gremios profesionales movilizaron médicos, ingenieros, psicólogos, trabajadores sociales, arquitectos, rescatistas y otros especialistas que ofrecieron asistencia técnica durante las distintas fases de la emergencia.

El sector empresarial contribuyó mediante donaciones, apoyo logístico, transporte, almacenamiento y suministro de bienes esenciales.

La convergencia de estos actores demuestra que la resiliencia nacional depende de la capacidad para integrar recursos públicos y privados dentro de un mismo esfuerzo colectivo orientado al bienestar de la población.

El análisis precedente demuestra que la organización de la sociedad constituye una capacidad protectora que complementa —sin sustituir— las responsabilidades del Estado. Las experiencias observadas durante el doble terremoto evidencian que el capital social, el liderazgo comunitario, las redes de cooperación y la participación organizada fortalecen la eficacia de la respuesta humanitaria y contribuyen a acelerar los procesos de recuperación.

En consecuencia, la construcción de un **Sistema Nacional de Protección Social** debe reconocer a la sociedad organizada como un actor estratégico de la gestión integral del riesgo. La institucionalización de mecanismos permanentes de participación, voluntariado, cooperación intersectorial y articulación con universidades, organizaciones comunitarias,

iglesias, gremios profesionales y sector privado permitirá consolidar un modelo de protección social más resiliente, inclusivo y capaz de responder eficazmente a futuras emergencias.

Cuadro 2.6

Capacidades sociales estratégicas y su contribución al fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Social

Capacidad social	Contribución observada durante el doble terremoto	Implicación para la política pública
Capital social	Facilitó la cooperación entre ciudadanos, organizaciones e instituciones.	Fortalecer redes comunitarias como componente permanente de la protección social.
Liderazgo comunitario	Organizó la respuesta local, priorizó necesidades y movilizó voluntarios.	Desarrollar programas permanentes de formación y fortalecimiento de liderazgos territoriales.
Universidades	Actuaron como centros de coordinación, acopio, voluntariado y apoyo técnico.	Incorporar formalmente a las universidades dentro del Sistema Nacional de Protección Social y de Gestión Integral del Riesgo.
Organizaciones comunitarias	Identificaron rápidamente necesidades y facilitaron la distribución de ayuda.	Consolidar mecanismos permanentes de participación ciudadana en la gestión del riesgo.
Organizaciones gubernamentales	Complementaron capacidades institucionales mediante asistencia humanitaria y apoyo técnico.	Establecer protocolos de coordinación y cooperación con organizaciones de la sociedad civil.
Iglesias y organizaciones religiosas	Proporcionaron apoyo humanitario, acompañamiento comunitario y espacios de confianza.	Integrar redes comunitarias de base dentro de los mecanismos de respuesta territorial.
Gremios profesionales	Movilizaron conocimientos especializados para atender necesidades técnicas y sociales.	Crear registros nacionales de capacidades profesionales disponibles para emergencias.
Sector privado	Aportó recursos logísticos, transporte, almacenamiento e insumos.	Promover alianzas público-privadas para fortalecer la resiliencia nacional.
Voluntariado ciudadano	Incrementó significativamente la capacidad operativa de la respuesta humanitaria.	Institucionalizar programas nacionales de voluntariado para la preparación y atención de emergencias.

Fuente: Elaboración propia del CIAP con base en la sistematización de experiencias desarrolladas durante la respuesta al doble terremoto, revisión documental y literatura especializada sobre resiliencia comunitaria, capital social y gestión del riesgo.

• Sustento conceptual e internacional

La evidencia presentada encuentra respaldo en una amplia literatura internacional que reconoce el capital social como uno de los principales determinantes de la resiliencia de las sociedades frente a crisis y desastres.

Robert Putnam sostiene que las relaciones de confianza, las redes de cooperación y la participación cívica constituyen recursos colectivos que facilitan la acción coordinada para alcanzar objetivos comunes. Desde esta perspectiva, las comunidades con mayores niveles de capital social poseen una capacidad superior para resolver problemas, organizar respuestas y generar procesos sostenibles de recuperación.

Por su parte, Elinor Ostrom demostró que las comunidades organizadas pueden gestionar eficazmente bienes y recursos colectivos mediante mecanismos de cooperación, normas compartidas y liderazgo local, siempre que existan condiciones institucionales que favorezcan la acción colectiva. Sus aportes evidencian que la participación organizada de la ciudadanía no sustituye al Estado, sino que fortalece su capacidad para alcanzar objetivos de interés público.

El Banco Mundial ha señalado igualmente que el capital social constituye un activo para el desarrollo porque facilita la cooperación, reduce los costos de coordinación y fortalece la capacidad institucional de las sociedades para enfrentar riesgos y superar crisis.

En América Latina, la CEPAL ha destacado que la cohesión social y la participación ciudadana representan factores esenciales para construir sistemas de protección social más inclusivos y resilientes, mientras que el PNUD ha insistido en que el desarrollo humano depende tanto de instituciones eficaces como de sociedades capaces de organizarse y participar activamente en la solución de sus propios desafíos.

De manera complementaria, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 reconoce expresamente que la reducción del riesgo requiere la participación de toda la sociedad (*whole-of-society approach*), promoviendo la integración de gobiernos, comunidades, academia, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía dentro de una estrategia común para la prevención, preparación, respuesta y recuperación frente a desastres.

En conjunto, estos enfoques coinciden en un aspecto fundamental: la resiliencia no depende exclusivamente de la capacidad institucional del Estado, sino también de la existencia de una sociedad organizada, participativa y capaz de actuar colectivamente frente a situaciones de riesgo.

• Implicaciones para la política pública

El análisis desarrollado permite concluir que la construcción de un Sistema Nacional de Protección Social debe trascender una visión centrada exclusivamente en las instituciones públicas e incorporar de manera explícita las capacidades organizativas existentes en la sociedad venezolana.

La experiencia del doble terremoto demuestra que las universidades, organizaciones comunitarias, iglesias, gremios profesionales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y redes de voluntariado constituyen recursos estratégicos que pueden complementar la acción del Estado y ampliar significativamente la capacidad nacional de respuesta frente a situaciones de emergencia.

En consecuencia, las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la protección social deberían avanzar hacia un modelo de gobernanza colaborativa que institucionalice mecanismos permanentes de cooperación entre el Estado y la sociedad. Esto implica desarrollar registros nacionales de voluntariado especializado, fortalecer redes comunitarias, promover programas de formación para líderes locales, incorporar a las universidades dentro de los sistemas nacionales de preparación para emergencias y establecer protocolos de coordinación con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Asimismo, resulta indispensable fomentar una cultura de participación ciudadana basada en la confianza, la corresponsabilidad y la solidaridad organizada. La preparación para enfrentar futuras emergencias no puede limitarse al fortalecimiento de la infraestructura física o de las capacidades operativas de los organismos públicos; también requiere invertir en la construcción de tejido social, liderazgo comunitario y mecanismos de cooperación que permitan movilizar rápidamente las capacidades existentes en la sociedad.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento del capital social constituye una política preventiva que incrementa la resiliencia nacional y mejora la eficacia de la protección social frente a riesgos de naturaleza diversa.

• Conclusión

El doble terremoto puso de manifiesto que Venezuela conserva un importante patrimonio de organización ciudadana construido a partir de redes de confianza, liderazgo comunitario, cooperación institucional y compromiso solidario. Estas capacidades permitieron movilizar recursos humanos, técnicos y materiales con rapidez, complementando la respuesta institucional y contribuyendo a proteger a miles de personas afectadas por la emergencia.

La experiencia demuestra que la organización social no debe entenderse como una respuesta ocasional motivada por circunstancias excepcionales, sino como una capacidad estratégica que fortalece la resiliencia del país. Allí donde existen comunidades organizadas, liderazgos legítimos, universidades comprometidas, organizaciones sociales activas y mecanismos de cooperación consolidados, la respuesta frente a los desastres resulta más rápida, coordinada y efectiva.

Por ello, la construcción de un **Sistema Nacional de Protección Social para Venezuela** deberá reconocer a la sociedad organizada como un aliado permanente en la gestión integral del riesgo y en la protección de la población. Este reconocimiento no implica transferir al ámbito ciudadano responsabilidades que corresponden al Estado. Por el contrario, supone consolidar un modelo de gobernanza en el que las instituciones públicas ejerzan plenamente sus obligaciones, al tiempo que aprovechan las capacidades, conocimientos y recursos que aporta una sociedad activa y organizada.

En este sentido, el principal aprendizaje del doble terremoto es que la resiliencia nacional surge de la interacción entre instituciones sólidas y una ciudadanía capaz de cooperar, participar y actuar colectivamente. Fortalecer ambas dimensiones constituye una condición indispensable para construir un sistema de protección social más inclusivo, eficaz y preparado para enfrentar los desafíos del futuro.

La mayor fortaleza demostrada por Venezuela durante el doble terremoto no fue únicamente la solidaridad de su gente, sino la capacidad de una sociedad organizada para transformar esa solidaridad en acción colectiva.

2.5. HALLAZGO 4

LA COOPERACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL AMPLIÓ LA CAPACIDAD PROTECTORA DEL PAÍS DURANTE EL DOBLE TERREMOTO.

La experiencia internacional demuestra que los desastres de gran magnitud ponen a prueba no solo las capacidades nacionales de respuesta, sino también la capacidad de los países para movilizar redes de cooperación que permitan integrar recursos humanos, conocimientos especializados, tecnología, logística y mecanismos de coordinación provenientes de múltiples actores. En este contexto, la cooperación nacional e internacional constituye uno de los componentes esenciales de los sistemas contemporáneos de protección social y de gestión integral del riesgo, al ampliar las capacidades disponibles para proteger a la población y facilitar los procesos de recuperación.

El doble terremoto ocurrido en Venezuela confirmó esta realidad. La emergencia movilizó una amplia red de cooperación integrada por instituciones nacionales, universidades, organizaciones comunitarias, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales, equipos internacionales especializados y la diáspora venezolana. La articulación de estas capacidades permitió incrementar los recursos técnicos, operativos y logísticos disponibles para atender la emergencia, apoyar a las comunidades afectadas y fortalecer los procesos iniciales de recuperación.

Este hallazgo pone de relieve que la cooperación trasciende la asistencia puntual o la ayuda humanitaria de carácter extraordinario. En los sistemas modernos de gestión del riesgo constituye una capacidad estratégica que facilita la incorporación temporal de recursos adicionales, promueve el intercambio de conocimientos especializados, fortalece la coordinación entre instituciones y favorece el aprendizaje conjunto frente a situaciones de alta complejidad.

La cooperación adquiere así un carácter estructural dentro de la protección social contemporánea. Su valor no reside únicamente en los recursos que aporta durante una emergencia, sino también en la creación de vínculos permanentes de colaboración que fortalecen la preparación, la prevención y la capacidad de recuperación frente a futuros eventos adversos.

En consecuencia, el principal hallazgo de este capítulo es que la cooperación nacional e internacional constituye un componente estratégico de la capacidad protectora de un país, al integrar capacidades complementarias que fortalecen la respuesta humanitaria, favorecen la transferencia de conocimientos y contribuyen al desarrollo de instituciones y comunidades más resilientes.

• Evidencia empírica

La respuesta desarrollada durante el doble terremoto evidenció una amplia movilización de capacidades de cooperación provenientes de distintos niveles y sectores. La participación articulada de actores nacionales e internacionales permitió incorporar recursos humanos especializados, apoyo técnico, capacidades logísticas, mecanismos de coordinación y conocimientos que ampliaron las posibilidades de respuesta durante las distintas fases de la emergencia.

Uno de los componentes más relevantes fue la activación de la diáspora venezolana, que organizó campañas de recaudación de fondos, adquisición de medicamentos, alimentos, agua potable, equipos médicos e insumos de primera necesidad destinados a apoyar a las poblaciones afectadas. Las redes familiares, profesionales y comunitarias establecidas por los venezolanos en el exterior facilitaron la movilización de recursos y evidenciaron el potencial de las comunidades transnacionales para contribuir a la respuesta humanitaria de sus países de origen.

La cooperación internacional también se expresó mediante la participación de equipos especializados en búsqueda y rescate urbano (USAR), atención médica de emergencia, logística humanitaria y evaluación de daños provenientes de diversos países. Estas capacidades aportaron experiencia técnica, equipos especializados y metodologías operativas internacionalmente reconocidas que ampliaron los recursos disponibles para atender la emergencia rompiendo las trabas de la anacrónica doctrina de “seguridad nacional”

De acuerdo con la información disponible, participaron 44 equipos internacionales USAR, integrados por más de 2.200 especialistas, acompañados por más de un centenar de perros de búsqueda y tecnología especializada para operaciones de localización y rescate en estructuras colapsadas. Además de fortalecer las labores operativas, estos equipos facilitaron el intercambio de experiencias y el aprendizaje conjunto con los equipos nacionales.

La cooperación también se manifestó mediante la participación de organismos internacionales especializados en coordinación humanitaria, asistencia técnica, evaluación de daños y planificación de la recuperación. Paralelamente, universidades, organizaciones comunitarias, iglesias, empresas privadas, gremios profesionales y organizaciones de la

sociedad civil desarrollaron iniciativas de apoyo logístico, organización de centros de acopio, transporte de insumos y acompañamiento a las comunidades afectadas.

En conjunto, estas experiencias muestran que la cooperación constituye un proceso multidimensional que integra capacidades provenientes de distintos actores y escalas territoriales. Su principal contribución radica en la posibilidad de articular recursos diversos alrededor de un objetivo común: proteger a la población y fortalecer la resiliencia frente a situaciones de desastre.

Cuadro 2.7

Manifestaciones de la cooperación nacional e internacional durante la respuesta al doble terremoto

Componente de cooperación	Evidencia observada	Contribución a la protección social
Diáspora venezolana	Campañas internacionales de recaudación, donaciones y movilización de recursos.	Amplió la disponibilidad de insumos y apoyo humanitario para las comunidades afectadas.
Equipos internacionales USAR	Participación de 44 equipos especializados con más de 2.200 rescatistas y tecnología de búsqueda y rescate.	Incrementaron la capacidad técnica y operativa para las labores de búsqueda y rescate.
Organismos internacionales	Coordinación humanitaria, asistencia técnica y apoyo en evaluación de daños.	Fortalecieron la coordinación y la planificación de la respuesta y la recuperación.
Universidades y academia	Centros de acopio, organización de voluntariado y asistencia técnica especializada.	Integraron conocimiento, organización y capacidades técnicas al esfuerzo nacional.
Empresas privadas	Apoyo logístico, transporte, almacenamiento y donaciones.	Contribuyeron a la movilización eficiente de recursos humanitarios.
Organizaciones sociales e iglesias	Distribución de ayuda, acompañamiento comunitario y atención humanitaria.	Fortalecieron la respuesta territorial y la cohesión social.
Gremios profesionales	Participación de especialistas en salud, ingeniería, psicología, trabajo social y rescate.	Incorporaron capacidades técnicas para la atención integral de la emergencia.
Transferencia de conocimientos	Intercambio de metodologías, protocolos y entrenamiento conjunto entre equipos nacionales e internacionales.	Fortaleció las capacidades nacionales para la preparación y respuesta frente a futuras emergencias.

Fuente: Elaboración propia del CIAP con base en la sistematización de la respuesta al doble terremoto, reportes de organismos nacionales e internacionales, comunicaciones institucionales y documentación técnica sobre las operaciones de cooperación humanitaria.

- **Interpretación de la evidencia**

La evidencia presentada permite concluir que la cooperación desempeñó un papel estratégico al ampliar las capacidades disponibles para atender una emergencia de gran magnitud. Más allá del volumen de recursos movilizados, su principal aporte consistió en integrar conocimientos especializados, capacidades operativas, tecnologías, mecanismos de coordinación y redes de apoyo provenientes de múltiples actores nacionales e internacionales.

El análisis también demuestra que la cooperación constituye un proceso de construcción colectiva de capacidades. La interacción entre instituciones públicas, organismos internacionales, universidades, organizaciones sociales, sector privado y diáspora permitió articular recursos complementarios que fortalecieron la respuesta humanitaria y facilitaron el intercambio de experiencias y aprendizajes.

Un aspecto particularmente relevante es que esta cooperación dejó capacidades instaladas para el futuro. El trabajo conjunto desarrollado durante la emergencia favoreció la transferencia de conocimientos, la adopción de protocolos internacionales y el fortalecimiento de vínculos de colaboración que podrán contribuir a mejorar la preparación y la respuesta frente a nuevos eventos adversos.

Desde la perspectiva de la protección social, la cooperación debe entenderse como un componente permanente de la resiliencia nacional. En un contexto caracterizado por riesgos crecientemente complejos e interdependientes, la capacidad de un país para establecer alianzas, compartir conocimientos y coordinar esfuerzos constituye un activo estratégico para proteger a la población y reducir los impactos de futuras emergencias.

ANÁLISIS

La evidencia presentada demuestra que la cooperación constituye una capacidad estratégica para enfrentar desastres de gran magnitud. Su principal aporte no radica únicamente en la movilización de recursos adicionales durante una emergencia, sino en la posibilidad de integrar conocimientos, experiencias, tecnologías y capacidades organizacionales provenientes de múltiples actores que, actuando de manera coordinada, fortalecen la protección de la población.

La experiencia del doble terremoto permite identificar cinco dimensiones fundamentales que explican el valor estratégico de la cooperación para la protección social y la gestión integral del riesgo.

- **La cooperación como ampliación de capacidades**

Los sistemas contemporáneos de protección social enfrentan riesgos cuya complejidad supera con frecuencia las capacidades disponibles de cualquier institución o sector considerado de manera aislada. En este contexto, la cooperación constituye un mecanismo mediante el cual es posible incorporar recursos humanos, capacidades técnicas, apoyo

logístico, conocimiento especializado y herramientas de coordinación que incrementan temporalmente la capacidad de respuesta frente a situaciones de emergencia.

Durante el doble terremoto, la articulación de capacidades nacionales e internacionales permitió ampliar significativamente los recursos disponibles para las labores de búsqueda y rescate, la atención humanitaria, la asistencia médica y la recuperación inicial. Esta integración de capacidades demuestra que la cooperación debe entenderse como un componente estructural de la resiliencia y no únicamente como una respuesta excepcional frente a situaciones de crisis.

- **La diáspora como red transnacional de cooperación**

La respuesta de la diáspora venezolana evidenció el potencial de las comunidades migrantes para actuar como redes de cooperación durante situaciones de desastre. A través de campañas de recaudación, envío de insumos, movilización de recursos económicos y articulación de contactos institucionales, la diáspora contribuyó a fortalecer la asistencia humanitaria dirigida a las comunidades afectadas.

Más allá del apoyo material, esta experiencia pone de manifiesto que las comunidades transnacionales representan un activo estratégico para la gestión del riesgo. Sus vínculos familiares, profesionales y sociales facilitan la movilización rápida de recursos y conocimientos que pueden incorporarse a los mecanismos nacionales de respuesta y recuperación.

- **La cooperación internacional como mecanismo de transferencia de capacidades**

La participación de equipos internacionales especializados aportó mucho más que recursos operativos para atender la emergencia. El trabajo conjunto favoreció el intercambio de metodologías, protocolos de actuación, procedimientos técnicos y experiencias acumuladas en otros contextos de desastre.

Este proceso de aprendizaje compartido constituye uno de los principales legados de la cooperación internacional. La incorporación de estándares internacionales, el fortalecimiento de capacidades técnicas y el desarrollo de vínculos entre equipos nacionales e internacionales contribuyen a mejorar la preparación del país frente a futuras emergencias y fortalecen las capacidades institucionales de manera sostenible.

- **La cooperación multisectorial fortalece la gobernanza del riesgo**

La experiencia del doble terremoto evidenció la importancia de la articulación entre instituciones públicas, universidades, organizaciones comunitarias, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, gremios profesionales y organismos internacionales.

Cada uno de estos actores aportó capacidades específicas que, integradas mediante mecanismos de coordinación, contribuyeron a una respuesta más amplia y organizada. Esta experiencia confirma que la gestión del riesgo requiere estructuras de gobernanza capaces de facilitar la cooperación entre sectores, promover el intercambio de información y coordinar recursos con objetivos comunes.

La cooperación multisectorial fortalece así la gobernanza de la protección social al incorporar capacidades diversas que ningún actor posee individualmente.

- **Institucionalizar la cooperación como política pública**

Uno de los principales aprendizajes del doble terremoto es que la cooperación no debe depender exclusivamente de la voluntad o de la reacción espontánea frente a una emergencia. Su mayor potencial se alcanza cuando existen mecanismos institucionales previamente definidos para facilitar la coordinación entre actores nacionales e internacionales antes, durante y después de un desastre.

Institucionalizar la cooperación implica establecer acuerdos permanentes de colaboración, fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional, promover ejercicios conjuntos de preparación, facilitar el intercambio continuo de conocimientos y consolidar espacios de articulación entre el Estado, la academia, la sociedad civil, el sector privado, los organismos internacionales y la diáspora venezolana.

La construcción de estas redes permanentes de colaboración constituye una inversión estratégica para fortalecer la resiliencia nacional y mejorar la capacidad protectora del futuro Sistema Nacional de Protección Social.

Cuadro 2.8

Dimensiones estratégicas de la cooperación para fortalecer la protección social

Dimensión estratégica	Contribución principal	Implicación para la política pública
Ampliación de capacidades	Integra recursos humanos, técnicos y logísticos provenientes de múltiples actores.	Incorporar la cooperación como componente permanente de la gestión del riesgo.
Diáspora venezolana	Moviliza recursos, redes profesionales y apoyo humanitario desde el exterior.	Desarrollar mecanismos institucionales para facilitar su participación en situaciones de emergencia.
Cooperación internacional	Aporta capacidades especializadas, experiencia operativa y asistencia técnica.	Fortalecer acuerdos internacionales para la preparación y respuesta ante desastres.
Transferencia de conocimientos	Favorece el aprendizaje conjunto y la incorporación de estándares internacionales.	Promover programas permanentes de capacitación e intercambio técnico.

Dimensión estratégica	Contribución principal	Implicación para la política pública
Cooperación multisectorial	Articula capacidades del Estado, academia, sector privado y sociedad civil.	Consolidar mecanismos estables de coordinación entre actores nacionales.
Gobernanza colaborativa	Facilita la coordinación y el uso eficiente de recursos disponibles.	Incorporar modelos de gobernanza colaborativa dentro del Sistema Nacional de Protección Social.

Fuente: Elaboración propia del CIAP con base en el análisis desarrollado en el presente Documento País y en marcos internacionales sobre cooperación, gestión del riesgo y protección social.

• **Sustento conceptual e internacional**

La literatura internacional coincide en señalar que la cooperación constituye uno de los pilares fundamentales para fortalecer la resiliencia frente a desastres. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 reconoce que la gestión del riesgo requiere la participación coordinada de múltiples actores y promueve el fortalecimiento de alianzas nacionales e internacionales para mejorar la preparación, la respuesta y la recuperación.

Las Directrices Internacionales de INSARAG destacan que la cooperación entre equipos nacionales e internacionales de búsqueda y rescate incrementa la eficacia de las operaciones mediante el uso de estándares comunes, procedimientos interoperables y mecanismos de coordinación previamente establecidos. Este enfoque busca asegurar que la asistencia internacional complemente las capacidades nacionales y contribuya al fortalecimiento institucional de los países afectados.

Asimismo, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) ha señalado que la respuesta eficaz frente a emergencias complejas depende de sistemas de coordinación que faciliten la integración de capacidades provenientes de gobiernos, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y comunidades locales.

Por su parte, la CEPAL, el PNUD y el Banco Mundial han destacado que la resiliencia no depende exclusivamente de la capacidad de las instituciones públicas, sino también de la existencia de redes de cooperación que permitan movilizar conocimientos, recursos y capacidades desde diferentes sectores de la sociedad. En este sentido, la cooperación constituye un componente esencial para fortalecer los sistemas de protección social y reducir la vulnerabilidad frente a amenazas de origen natural o antrópico.

• Implicaciones para la política pública

La experiencia del doble terremoto sugiere la necesidad de incorporar la cooperación como un componente permanente del futuro Sistema Nacional de Protección Social de Venezuela. Ello implica desarrollar mecanismos institucionales que faciliten la coordinación entre organismos públicos, universidades, organizaciones comunitarias, sector privado, gremios profesionales, organismos internacionales y la diáspora venezolana antes de que ocurran nuevas emergencias.

Asimismo, resulta conveniente fortalecer los acuerdos de cooperación técnica y operativa con organismos internacionales especializados, promover programas continuos de capacitación e intercambio de conocimientos, y consolidar protocolos de coordinación que favorezcan la interoperabilidad entre los distintos actores involucrados en la gestión del riesgo.

La institucionalización de estos mecanismos permitirá aprovechar de manera más eficiente las capacidades disponibles, fortalecer la preparación del país frente a futuras emergencias y consolidar un modelo de protección social basado en la corresponsabilidad, la coordinación y el aprendizaje continuo.

• Conclusión

El doble terremoto demostró que la cooperación constituye una capacidad estratégica para la protección social contemporánea. La articulación de capacidades provenientes de instituciones nacionales, academia, organizaciones sociales, sector privado, organismos internacionales y la diáspora permitió ampliar los recursos disponibles para proteger a la población y fortalecer los procesos iniciales de recuperación.

Más allá de la asistencia brindada durante la emergencia, esta experiencia evidenció que la cooperación genera capacidades permanentes mediante la transferencia de conocimientos, el fortalecimiento de redes institucionales y el desarrollo de mecanismos de coordinación que incrementan la resiliencia frente a futuros desastres.

En consecuencia, la construcción de un **Sistema Nacional de Protección Social** deberá reconocer la cooperación nacional e internacional como un componente estructural de la gestión integral del riesgo. Institucionalizar estas alianzas permitirá consolidar una capacidad protectora más amplia, coordinada y sostenible, capaz de responder con mayor eficacia a los desafíos que plantean los riesgos contemporáneos.

CAPÍTULO III. HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA VENEZUELA

¿CÓMO CONSTRUIR UN SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA VENEZUELA?

El fortalecimiento institucional exige igualmente transformar la manera en que se toman las decisiones públicas. La evidencia científica, los sistemas de información, la evaluación de resultados y el análisis prospectivo deben convertirse en componentes permanentes del proceso de formulación de políticas públicas. La investigación adquiere sentido cuando contribuye a comprender mejor los problemas públicos y proporciona información útil para orientar decisiones capaces de mejorar la protección de la población.

3.1 Repensar la protección social desde un enfoque de necesidades

Las lecciones derivadas del doble terremoto permiten afirmar que Venezuela enfrenta un desafío que trasciende ampliamente la respuesta a una emergencia específica. La magnitud de los daños ocasionados por el desastre, las debilidades institucionales evidenciadas durante la crisis y, al mismo tiempo, la extraordinaria capacidad de organización demostrada por la sociedad venezolana, ponen de manifiesto la necesidad de replantear integralmente el modelo de protección social del país.

La propuesta presentada en este Documento País constituye una evolución conceptual de investigaciones desarrolladas previamente sobre protección social en Venezuela, particularmente aquellas orientadas al análisis de la protección integral de grupos vulnerables (Chaudary, 2017)². A partir de esa base, el CIAP amplía el enfoque hacia la construcción de un Sistema Nacional de Protección Social sustentado en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, sociales, territoriales y de cooperación.

Durante décadas, la protección social ha sido concebida principalmente como un conjunto de programas orientados a atender necesidades inmediatas de determinados grupos de población. Si bien estas intervenciones han permitido responder a situaciones de urgencia, su alcance ha sido insuficiente para enfrentar los complejos procesos de vulnerabilidad que caracterizan a las sociedades contemporáneas. La creciente exposición a riesgos naturales, sanitarios, económicos, tecnológicos y sociales exige avanzar hacia una concepción mucho más amplia, preventiva e integral de la protección social.

En este contexto, reconstruir la protección social no significa únicamente fortalecer instituciones existentes o ampliar programas de asistencia. Significa construir un sistema

² La presente propuesta amplía los desarrollos conceptuales contenidos en el trabajo de ascenso "Estrategia de Protección Social Integral al Adulto Mayor: Una aproximación a la realidad venezolana" (Universidad Central de Venezuela, 2017), incorporando una perspectiva sistémica orientada a la construcción de un Sistema Nacional de Protección Social aplicable al conjunto de la población venezolana.

capaz de anticipar riesgos, reducir vulnerabilidades, coordinar capacidades institucionales y sociales, garantizar derechos y generar condiciones sostenibles para el bienestar de toda la población.

La experiencia analizada en este Documento País demuestra que la protección efectiva de una sociedad depende de la interacción permanente entre múltiples dimensiones: un sistema de salud capaz de prevenir y responder a las emergencias; una educación que forme ciudadanos críticos, solidarios y preparados para enfrentar riesgos; un mercado laboral que garantice ingresos suficientes y estabilidad; políticas de vivienda y ordenamiento territorial que reduzcan la exposición de las personas frente a amenazas naturales; un sistema de seguridad social financieramente sostenible; instituciones públicas coordinadas y transparentes; información confiable para la toma de decisiones; una institucionalidad democrática que garantice la continuidad de las políticas públicas; una sociedad organizada y una cooperación nacional e internacional capaz de ampliar las capacidades del país.

Desde esta perspectiva, la reconstrucción de la protección social no constituye una tarea exclusiva del Estado. Tampoco puede recaer únicamente sobre la sociedad civil. Se trata de una responsabilidad compartida que exige una nueva forma de gobernanza, donde instituciones públicas, universidades, organizaciones sociales, sector privado, comunidades, organismos internacionales y ciudadanía actúen de manera coordinada alrededor de un propósito común: proteger la vida, reducir las vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia nacional.

Este cambio de enfoque implica abandonar una visión predominantemente reactiva, centrada en atender las consecuencias de las crisis, para avanzar hacia un modelo basado en la prevención, la preparación y la transformación de las condiciones que generan vulnerabilidad. La mejor política de protección social no es aquella que responde con mayor rapidez cuando ocurre un desastre, sino aquella que logra reducir significativamente la probabilidad de que las personas resulten afectadas por él.

En consecuencia, el desafío de Venezuela no consiste únicamente en reconstruir lo que el terremoto destruyó. El verdadero reto consiste en construir un sistema de protección social capaz de enfrentar los riesgos del futuro, fortalecer las capacidades de las personas y de las instituciones, y convertir la experiencia de la emergencia en una oportunidad para impulsar un nuevo modelo de desarrollo humano.

Este Documento País propone que esa reconstrucción se fundamente en una visión integral de la protección social, concebida como una política de Estado orientada al fortalecimiento de las capacidades nacionales para proteger a la población antes, durante y después de las crisis. Más que responder a las emergencias, se trata de construir un país capaz de prevenirlas, gestionarlas y superarlas con instituciones sólidas y una ciudadanía activa y comprometida.

El doble terremoto no solo reveló las debilidades del sistema venezolano de protección social; también mostró las capacidades sobre las cuales puede construirse un nuevo modelo. La reconstrucción del país exige superar una visión asistencialista y avanzar hacia un sistema preventivo, resiliente, participativo y articulado, capaz de integrar al Estado, la sociedad y la cooperación internacional en torno a un objetivo común.

Reconstruir la protección social no significa ampliar la asistencia; significa fortalecer las capacidades de la nación para proteger la vida, garantizar derechos y reducir las vulnerabilidades antes de que las crisis ocurran.

3.2 Del asistencialismo reactivo a un sistema preventivo

Uno de los principales aprendizajes derivados del doble terremoto consiste en reconocer que la protección social no puede seguir organizándose alrededor de la respuesta a las emergencias. Si bien la asistencia humanitaria constituye una obligación irrenunciable del Estado frente a las personas afectadas por una crisis, la verdadera eficacia de un sistema de protección social depende de su capacidad para reducir las vulnerabilidades antes de que los riesgos se materialicen.

Durante las últimas décadas, buena parte de las políticas públicas venezolanas han adquirido un carácter predominantemente reactivo. La respuesta institucional suele activarse cuando los problemas alcanzan niveles críticos y generan una elevada presión social, política o mediática. En consecuencia, la gestión pública ha privilegiado la atención de las consecuencias por encima de la intervención sobre las causas estructurales que generan vulnerabilidad.

Esta lógica ha limitado la capacidad del país para anticipar riesgos y construir procesos sostenidos de prevención. La planificación territorial, el mantenimiento de la infraestructura pública, la vigilancia epidemiológica, la educación para la gestión del riesgo, la actualización permanente de los sistemas de información, el fortalecimiento institucional y la reducción de las desigualdades sociales constituyen políticas preventivas cuya ausencia incrementa significativamente los efectos de cualquier desastre.

La experiencia internacional demuestra que las sociedades más resilientes son aquellas que invierten de manera permanente en prevención. Cada unidad monetaria destinada a reducir riesgos antes de una emergencia evita costos humanos, sociales y económicos considerablemente mayores durante las etapas de respuesta y reconstrucción. La prevención, por tanto, no representa un gasto adicional, sino una inversión estratégica para el desarrollo sostenible.

En el caso venezolano, avanzar hacia un modelo preventivo exige transformar la manera en que se diseñan y ejecutan las políticas públicas. La protección social debe dejar de concebirse como un conjunto de programas asistenciales orientados exclusivamente a atender poblaciones vulnerables para convertirse en una estrategia nacional dirigida a fortalecer las capacidades de toda la sociedad.

Ello implica incorporar la prevención como un principio transversal de la acción pública. Las políticas de salud deben privilegiar la promoción y la prevención; la educación debe formar ciudadanos conscientes de los riesgos y preparados para enfrentarlos; la política de vivienda debe orientarse hacia el ordenamiento territorial y la reducción de la exposición a amenazas naturales; la seguridad social debe fortalecer los mecanismos de protección durante todo el ciclo de vida; y la gestión pública debe incorporar la prospectiva, la planificación estratégica

y la evaluación permanente de riesgos como herramientas fundamentales para la toma de decisiones.

Este cambio también supone modificar la relación entre el Estado y la sociedad. La prevención no puede construirse únicamente desde las instituciones públicas. Requiere una ciudadanía informada, comunidades organizadas, universidades comprometidas con la generación de conocimiento, empresas socialmente responsables y organizaciones de la sociedad civil capaces de participar activamente en la construcción de soluciones colectivas.

En consecuencia, la transición hacia un sistema nacional de protección preventiva representa mucho más que una reforma administrativa. Constituye un cambio de paradigma en la manera de comprender el desarrollo, la gestión pública y la responsabilidad compartida de proteger la vida, el bienestar y la dignidad de las personas.

El CIAP propone orientar la transformación del sistema venezolano de protección social a partir de cinco principios estratégicos:

1. Prevenir antes que reaccionar.
2. Reducir vulnerabilidades antes de atender sus consecuencias.
3. Planificar con evidencia y prospectiva.
4. Articular permanentemente al Estado, la sociedad y la cooperación internacional.
5. Evaluar continuamente las capacidades nacionales de protección.

La principal transformación que requiere Venezuela no consiste únicamente en mejorar la respuesta frente a futuras emergencias, sino en construir una cultura institucional orientada a la prevención. Un sistema de protección social moderno no espera que ocurra la crisis para actuar; desarrolla permanentemente capacidades que disminuyen la probabilidad de que esa crisis se convierta en una tragedia social.

La política social venezolana debe incorporar la prevención como eje articulador de todas las acciones del Estado. Esto implica fortalecer la planificación estratégica, consolidar sistemas nacionales de información, desarrollar programas permanentes de educación para la gestión del riesgo, invertir en infraestructura resiliente, modernizar los sistemas de protección social y promover una cultura de corresponsabilidad entre instituciones públicas y sociedad.

La mejor política de protección social no es aquella que responde con mayor eficacia a las emergencias, sino la que logra evitar que las vulnerabilidades acumuladas transformen los riesgos en tragedias humanas.

Cuadro 3.1
Evolución de los enfoques sobre protección social

Enfoque	Principal aporte	Limitación para el caso venezolano
OIT	Trabajo digno y seguridad social	Menor énfasis en gestión del riesgo y organización social.
Banco Mundial	Gestión del riesgo social	Predominio del enfoque económico.
CEPAL	Protección social universal	No profundiza suficientemente la respuesta comunitaria ante desastres.
PNUD	Desarrollo humano y capacidades	Escasa integración con sistemas de emergencia.
Marco de Sendai	Gestión integral del riesgo	Centrado en desastres, con menor desarrollo de la dimensión social permanente.
Resiliencia comunitaria	Capital social y participación	Menor articulación con las políticas públicas nacionales.
CIAP (propuesta Analítica inicial)	Integración de capacidades institucionales, capacidades sociales y cooperación internacional para fortalecer la protección de la población.	Propuesta en desarrollo, sujeta a validación mediante investigaciones futuras.

Fuente: Elaboración propia del CIAP a partir de la revisión de literatura especializada.

3.3 Los pilares estratégicos del Sistema Nacional de Protección Social

La reconstrucción del sistema venezolano de protección social exige reconocer que la capacidad de proteger a la población no depende de una única institución ni de un programa específico. Constituye el resultado del funcionamiento articulado de diversas capacidades institucionales que, actuando de manera coordinada, permiten prevenir riesgos, garantizar derechos y responder eficazmente a las situaciones de crisis.

El análisis desarrollado en el presente Documento País permitió identificar un conjunto de dimensiones cuya fortaleza condiciona directamente la capacidad protectora de una sociedad. En consecuencia, la transformación del sistema venezolano de protección social debe orientarse prioritariamente hacia el fortalecimiento de estas capacidades estratégicas, entendidas como componentes interdependientes de un mismo sistema nacional.

La experiencia internacional demuestra que los sistemas más eficaces de protección social no son necesariamente aquellos que destinan mayores recursos financieros, sino aquellos capaces de coordinar instituciones, generar información confiable, planificar a largo plazo y articular las capacidades del Estado con las de la sociedad. Bajo esta perspectiva, la

reconstrucción institucional de Venezuela debe orientarse menos hacia la creación de nuevas estructuras burocráticas y más hacia el fortalecimiento de las capacidades existentes, promoviendo una gestión pública moderna, basada en evidencia, coordinación interinstitucional y evaluación permanente de resultados.

En este contexto, el CIAP considera prioritario avanzar en el fortalecimiento de las siguientes dimensiones estratégicas.

- **Recuperar la capacidad protectora del sistema nacional de salud**

La salud debe recuperar su función preventiva y no limitarse a responder a la enfermedad. Ello implica fortalecer la atención primaria, modernizar la red hospitalaria, garantizar el abastecimiento oportuno de medicamentos e insumos, recuperar los programas nacionales de vacunación y vigilancia epidemiológica, desarrollar sistemas de respuesta sanitaria ante emergencias y promover la formación continua del talento humano.

- **Reconstruir la capacidad protectora del trabajo digno**

La recuperación del trabajo digno constituye uno de los principales desafíos de la política social venezolana. Resulta indispensable avanzar hacia un sistema laboral capaz de garantizar ingresos suficientes, estabilidad, productividad y acceso efectivo a la seguridad social. El fortalecimiento del empleo formal permitirá recuperar la función protectora del salario y contribuir a la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social.

- **Transformar la educación en una política permanente de prevención y desarrollo**

La educación debe convertirse en uno de los principales instrumentos para construir una sociedad resiliente. Además de garantizar el acceso y la calidad educativa, resulta necesario incorporar contenidos relacionados con la gestión del riesgo, la protección civil, la sostenibilidad ambiental, la innovación, la participación ciudadana y la formación para el desarrollo. Una sociedad educada posee mayores capacidades para prevenir riesgos, ejercer derechos y participar activamente en la solución de los problemas públicos.

- **Impulsar una política integral de vivienda y hábitat resiliente**

La política habitacional debe superar una visión centrada exclusivamente en la construcción de viviendas para incorporar criterios de planificación territorial, ordenamiento urbano, resiliencia, sostenibilidad ambiental y reducción del riesgo. El acceso a una vivienda segura constituye uno de los principales mecanismos de protección frente a desastres naturales y otras situaciones de vulnerabilidad.

- **Modernizar el sistema de seguridad social**

La protección frente a la vejez, la discapacidad, la enfermedad, el desempleo y otras contingencias requiere un sistema de seguridad social financieramente sostenible,

técnicamente moderno y capaz de garantizar prestaciones suficientes para preservar la dignidad de las personas durante todo el ciclo de vida.

- **Fortalecer la gobernanza y la coordinación institucional**

Las emergencias recientes evidenciaron la necesidad de consolidar mecanismos permanentes de coordinación entre instituciones públicas, gobiernos regionales y locales, organismos especializados, universidades, sector privado y organizaciones sociales. La gobernanza colaborativa constituye una condición indispensable para fortalecer la capacidad nacional de respuesta frente a riesgos complejos.

- **Desarrollar sistemas nacionales de información y gestión del conocimiento**

La información constituye una infraestructura estratégica de la protección social. Resulta prioritario fortalecer la generación de estadísticas confiables, los sistemas de alerta temprana, la gestión del conocimiento, la interoperabilidad institucional y la utilización de evidencia científica para orientar la formulación y evaluación de políticas públicas.

- **Fortalecer la institucionalidad democrática y el Estado de derecho**

La sostenibilidad de las políticas de protección social depende de instituciones transparentes, estables, profesionales y sujetas a mecanismos efectivos de rendición de cuentas. El fortalecimiento del Estado de derecho constituye una condición necesaria para garantizar la continuidad de las políticas públicas, la confianza ciudadana y la adecuada protección de los derechos sociales.

La consolidación de estas capacidades no debe entenderse como un conjunto de reformas aisladas. Constituye un proceso integral de reconstrucción institucional orientado a fortalecer la resiliencia del país y ampliar progresivamente su capacidad para proteger a la población frente a riesgos presentes y futuros. Cada una de estas dimensiones interactúa con las demás; por ello, el debilitamiento de una afecta el funcionamiento del sistema en su conjunto, mientras que su fortalecimiento genera efectos positivos sobre la capacidad protectora nacional.

Las instituciones no deben fortalecerse únicamente para mejorar su desempeño administrativo. Deben fortalecerse para proteger mejor a las personas. La eficacia de un sistema de protección social depende de la capacidad de cada institución para contribuir, desde su ámbito de competencia, a reducir vulnerabilidades, garantizar derechos y construir resiliencia.

El fortalecimiento institucional debe orientarse hacia un modelo de gestión pública basado en cinco principios:

- Coordinación interinstitucional.
- Prevención y prospectiva.
- Gestión basada en evidencia.
- Participación ciudadana.
- Evaluación permanente de capacidades.

Estos principios deberán orientar las reformas institucionales necesarias para consolidar un sistema moderno de protección social.

Cuadro 3.2

Agenda estratégica para el fortalecimiento del sistema venezolano de protección social

Dimensión estratégica	Hallazgo principal	Objetivo estratégico	Acciones prioritarias	Horizonte	Indicadores futuros (Observatorio CIAP)
Salud	Debilitamiento de la capacidad preventiva y hospitalaria.	Recuperar la capacidad protectora del sistema nacional de salud.	Fortalecer atención primaria, hospitales, vigilancia epidemiológica y abastecimiento de insumos.	Corto y mediano plazo	Cobertura de atención primaria, disponibilidad hospitalaria, acceso a medicamentos, vigilancia epidemiológica.
Trabajo digno	Pérdida de la función protectora del salario.	Recuperar el trabajo como principal mecanismo de protección social.	Fortalecer empleo formal, productividad, salario suficiente y seguridad social contributiva.	Mediano plazo	Empleo formal, salario real, cobertura de seguridad social.
Educación y desarrollo de capacidades	Debilitamiento del sistema educativo y escasa cultura preventiva.	Formar ciudadanos capaces de prevenir riesgos, innovar y ejercer sus derechos.	Modernizar la educación e incorporar gestión del riesgo, ciudadanía, innovación y sostenibilidad.	Largo plazo	Cobertura educativa, permanencia escolar, formación en gestión del riesgo, innovación educativa.
Vivienda y hábitat	Persistencia de asentamientos vulnerables y	Garantizar viviendas seguras	Política integral de vivienda, ordenamiento	Mediano y largo plazo	Déficit habitacional, viviendas en

Dimensión estratégica	Hallazgo principal	Objetivo estratégico	Acciones prioritarias	Horizonte	Indicadores futuros (Observatorio CIAP)
	planificación insuficiente.	y territorios resilientes.	territorial y gestión del riesgo.		zonas de riesgo, resiliencia urbana.
Seguridad social	Debilitamiento del sistema contributivo y de las pensiones.	Reconstruir un sistema sostenible de protección durante el ciclo de vida.	Reforma integral de la seguridad social y fortalecimiento del sistema de pensiones.	Largo plazo	Cobertura de seguridad social, suficiencia de pensiones, sostenibilidad financiera.
Gobernanza institucional	Limitaciones de coordinación y planificación.	Fortalecer la capacidad institucional para gestionar riesgos complejos.	Protocolos permanentes, coordinación interinstitucional, planificación estratégica y profesionalización de la gestión pública.	Corto y mediano plazo	Tiempo de respuesta institucional, ejercicios de simulación, niveles de coordinación.
Información y gestión del conocimiento	Déficit de información estratégica para la toma de decisiones.	Construir un sistema nacional de información para la protección social.	Estadísticas públicas, alertas tempranas, interoperabilidad institucional y gestión del conocimiento.	Mediano plazo	Calidad de datos, sistemas de alerta, acceso público a la información.
Institucionalidad democrática y Estado de derecho	Debilidades en gobernanza, transparencia y continuidad institucional.	Consolidar instituciones confiables, transparentes y orientadas al servicio público.	Fortalecer rendición de cuentas, estabilidad normativa y profesionalización institucional.	Largo plazo	Confianza institucional, transparencia, continuidad de políticas públicas.
Capacidad social de respuesta	Alta organización comunitaria y liderazgo ciudadano.	Incorporar permanentemente la sociedad organizada al sistema nacional de protección.	Redes de voluntariado, universidades, organizaciones sociales, iglesias, gremios y comunidades.	Corto plazo	Número de organizaciones articuladas, voluntariado activo, participación comunitaria.

Dimensión estratégica	Hallazgo principal	Objetivo estratégico	Acciones prioritarias	Horizonte	Indicadores futuros (Observatorio CIAP)
Cooperación nacional e internacional	Amplia movilización solidaria y transferencia de capacidades.	Institucionalizar la cooperación como componente permanente del sistema de protección social.	Convenios internacionales, programas de capacitación, participación de la diáspora y cooperación técnica.	Mediano plazo	Convenios activos, programas conjuntos, cooperación técnica e internacional.

Fuente: Elaboración propia del CIAP a partir del análisis desarrollado en el Documento País N.º 2.

Nota metodológica del CIAP

Las dimensiones estratégicas presentadas en este cuadro constituyen una propuesta analítica inicial derivada del estudio del doble terremoto y de la revisión de la literatura especializada sobre protección social, resiliencia, gestión del riesgo y desarrollo humano. Su validación y operacionalización mediante indicadores específicos formará parte de las futuras investigaciones y productos del Observatorio CIAP.

Hoja De Ruta Para La Construcción Del Sistema Nacional De Protección Social.

- **Incorporar la sociedad organizada como parte permanente del sistema**

El doble terremoto permitió comprobar que la sociedad venezolana posee una importante capacidad de organización y solidaridad que puede convertirse en uno de los principales activos para fortalecer la protección social del país. Miles de ciudadanos, universidades, iglesias, organizaciones comunitarias, gremios profesionales, empresas y voluntarios demostraron que, cuando existen liderazgo, confianza y coordinación, es posible movilizar rápidamente recursos humanos y materiales para atender a las poblaciones afectadas.

Sin embargo, la experiencia también evidenció que estas capacidades suelen activarse de manera espontánea y circunstancial, dependiendo de la iniciativa de organizaciones o liderazgos específicos. Una vez superada la emergencia, buena parte de esas redes tienden a dispersarse por ausencia de mecanismos permanentes de articulación, formación y coordinación institucional.

La principal lección que deja esta experiencia consiste en reconocer que la organización social no debe entenderse como una respuesta excepcional frente a los desastres, sino como un componente permanente del sistema nacional de protección social. Construir una sociedad resiliente implica desarrollar capacidades organizativas antes de que ocurran las crisis,

fortaleciendo el tejido comunitario y promoviendo la participación activa de la ciudadanía en la prevención, preparación, respuesta y recuperación frente a situaciones de riesgo.

No obstante, esta construcción no puede realizarse exclusivamente desde estructuras nacionales o centralizadas. Venezuela posee una enorme diversidad territorial, ambiental, económica, cultural y social que hace imposible diseñar un único modelo de organización aplicable a todo el país. Los riesgos que enfrentan las comunidades andinas son distintos a los de las regiones costeras, amazónicas, llaneras o urbanas. Del mismo modo, las capacidades existentes en cada municipio responden a realidades institucionales y comunitarias profundamente diferentes.

En consecuencia, la organización social para la protección debe construirse desde el territorio. Es en el municipio donde las personas viven, estudian, trabajan, se organizan y enfrentan cotidianamente los riesgos que afectan su bienestar. Por ello, fortalecer las capacidades protectoras desde la escala municipal constituye una estrategia más eficaz que intentar desarrollar mecanismos exclusivamente centralizados.

- **Propuesta CIAP: Redes Municipales de Capacidades para la Protección Social**

El CIAP propone impulsar la creación progresiva de Redes Municipales de Capacidades para la Protección Social, concebidas como espacios permanentes de articulación entre las instituciones públicas locales, las comunidades organizadas, las universidades, los centros educativos, las iglesias, las organizaciones sociales, los gremios profesionales, el sector empresarial y los ciudadanos.

Estas redes no representarían nuevas estructuras burocráticas ni organismos adicionales. Su finalidad sería coordinar y fortalecer las capacidades ya existentes en cada municipio, facilitando el trabajo conjunto entre actores que habitualmente desarrollan sus actividades de manera aislada.

Su funcionamiento estaría orientado a cinco objetivos fundamentales:

- Identificar las capacidades institucionales, comunitarias, técnicas y humanas disponibles en cada municipio.
- Fortalecer la organización comunitaria y el liderazgo territorial mediante procesos permanentes de formación.
- Desarrollar planes locales de prevención, preparación y respuesta adaptados a las características específicas de cada territorio.
- Promover mecanismos estables de coordinación entre instituciones públicas, organizaciones sociales, universidades, empresas y ciudadanía.
- Construir una cultura preventiva basada en la corresponsabilidad y la participación ciudadana.

Cada municipio podría desarrollar un **Mapa Municipal de Capacidades para la Protección Social**, donde se identifiquen no solo las principales amenazas y vulnerabilidades del territorio, sino también los recursos disponibles para enfrentarlas. Este instrumento permitiría conocer, por ejemplo, la disponibilidad de personal sanitario, ingenieros, rescatistas, psicólogos, trabajadores sociales, voluntarios, centros educativos, iglesias, empresas, maquinaria, vehículos, sistemas de comunicación, centros de acopio y demás recursos estratégicos presentes en la localidad.

De esta manera, el municipio dejaría de ser únicamente un espacio administrativo para convertirse en la unidad básica de organización de la capacidad protectora nacional.

Las Redes Municipales también permitirían desarrollar programas permanentes de formación de Gestores Comunitarios de Protección Social, ciudadanos capacitados en gestión del riesgo, organización comunitaria, primeros auxilios, comunicación para emergencias, liderazgo social, atención a poblaciones vulnerables y coordinación institucional. Estos gestores actuarían como multiplicadores de capacidades dentro de sus propias comunidades, fortaleciendo la preparación local y facilitando la articulación con las instituciones públicas durante situaciones de emergencia.

La articulación progresiva de estas redes municipales permitiría consolidar, en una segunda etapa, una Red Nacional de Capacidades para la Protección Social, sustentada no en la creación de nuevas estructuras administrativas, sino en la coordinación efectiva de capacidades territoriales previamente fortalecidas. Este modelo permitiría combinar la cercanía de la gestión local con la capacidad de coordinación nacional, fortaleciendo progresivamente la resiliencia del país.

Desde esta perspectiva, la protección social deja de entenderse exclusivamente como una responsabilidad del Estado y pasa a concebirse como una responsabilidad compartida entre instituciones públicas, comunidades organizadas, universidades, sector privado, organizaciones sociales y ciudadanía. El Estado mantiene su papel rector e indelegable en la garantía de derechos y la conducción de las políticas públicas, mientras que la sociedad aporta capacidades complementarias que fortalecen la eficacia del sistema en su conjunto.

La principal fortaleza demostrada por la sociedad venezolana durante el doble terremoto no fue únicamente su capacidad de solidaridad, sino su capacidad de organización. Esa capacidad constituye un activo estratégico del país que debe fortalecerse e institucionalizarse desde el territorio. La protección social será más eficaz en la medida en que las comunidades desarrollen capacidades propias para prevenir riesgos, organizar respuestas y cooperar con las instituciones públicas.

• **Propuesta Estratégica del CIAP**

El CIAP propone desarrollar progresivamente un **Modelo Territorial de Capacidades para la Protección Social**, sustentado en cuatro niveles de articulación:

Nivel 1. Comunidad

- Organización vecinal.
- Voluntariado.
- Liderazgo comunitario.
- Gestión local del riesgo.

Nivel 2. Municipio

- Redes Municipales de Capacidades para la Protección Social.
- Mapas Municipales de Capacidades.
- Formación de Gestores Comunitarios.
- Coordinación interinstitucional local.

Nivel 3. Estado

- Coordinación regional.
- Intercambio de capacidades entre municipios.
- Apoyo técnico especializado.

Nivel 4. Nación

- Red Nacional de Capacidades para la Protección Social.
- Sistema Nacional de Coordinación.
- Cooperación internacional.
- Gestión estratégica de la información.

La construcción de un sistema moderno de protección social requiere fortalecer las capacidades locales antes de fortalecer las estructuras nacionales. Ello implica invertir en formación comunitaria, promover el liderazgo territorial, desarrollar mecanismos permanentes de coordinación municipal y generar instrumentos de planificación que permitan conocer las capacidades reales de cada localidad. Solo un sistema construido desde el territorio podrá responder con eficacia a la diversidad de riesgos y necesidades que caracterizan a Venezuela.

La protección social comienza en el territorio. Un país será tan capaz de proteger a su población como lo sean sus comunidades para organizarse, prevenir riesgos y actuar coordinadamente con sus instituciones.

- **Institucionalizar la cooperación como capacidad permanente**

La experiencia del doble terremoto dejó una enseñanza de profundo significado para el futuro del sistema venezolano de protección social: la cooperación constituye una capacidad estratégica que puede ampliar significativamente las posibilidades de proteger a la población frente a situaciones de riesgo. La movilización simultánea de instituciones públicas, comunidades organizadas, universidades, empresas, organizaciones sociales, iglesias, organismos internacionales y millones de venezolanos residentes en el exterior permitió conformar una red de apoyo que fortaleció las capacidades nacionales durante uno de los momentos más complejos vividos por el país en las últimas décadas.

Sin embargo, uno de los principales riesgos identificados después de las emergencias consiste en que estas experiencias de cooperación desaparecen una vez finalizada la crisis. La solidaridad suele surgir con enorme intensidad durante los momentos de mayor necesidad, pero frecuentemente se debilita cuando disminuye la atención pública y las instituciones retoman sus dinámicas habituales. Como consecuencia, importantes aprendizajes, redes de colaboración y capacidades construidas durante la emergencia terminan perdiéndose con el paso del tiempo.

La principal lección que deja esta experiencia consiste en comprender que la cooperación no debe entenderse como una respuesta excepcional frente a circunstancias extraordinarias ni como amenaza a la “seguridad nacional”. Debe asumirse como una política permanente orientada al fortalecimiento continuo de las capacidades nacionales para prevenir riesgos, responder oportunamente a las emergencias y acelerar los procesos de recuperación.

Desde esta perspectiva, la cooperación deja de ser únicamente un mecanismo para recibir ayuda y pasa a convertirse en una estrategia de desarrollo institucional. Su mayor valor no radica exclusivamente en la movilización de recursos materiales durante las crisis, sino en su capacidad para facilitar el intercambio de conocimientos, la formación de talento humano, la transferencia de tecnologías, el fortalecimiento institucional y la construcción de relaciones permanentes de confianza entre múltiples actores nacionales e internacionales.

La cooperación debe entenderse, por tanto, como un proceso de aprendizaje colectivo. Las universidades generan conocimiento; las organizaciones sociales aportan experiencia territorial; las comunidades conocen las necesidades específicas de cada localidad; el sector privado incorpora capacidades logísticas, tecnológicas y de innovación; los organismos internacionales transfieren metodologías y buenas prácticas; mientras que la diáspora venezolana representa una extraordinaria red global de conocimiento, experiencia profesional y vínculos institucionales que puede contribuir activamente al fortalecimiento del país.

Especial atención merece el papel de la diáspora venezolana. Tradicionalmente analizada desde la perspectiva de la migración o de la pérdida de capital humano, la experiencia reciente demuestra que millones de venezolanos mantienen fuertes vínculos afectivos, profesionales y solidarios con su país de origen. Durante la emergencia, la diáspora organizó campañas de recaudación, movilizó ayuda humanitaria, facilitó contactos institucionales y canalizó

recursos hacia las comunidades afectadas. Más allá de esta respuesta inmediata, constituye una de las mayores reservas de capital humano con las que cuenta Venezuela para impulsar procesos de reconstrucción, innovación y cooperación internacional.

Asimismo, la cooperación internacional debe orientarse progresivamente hacia el fortalecimiento de capacidades nacionales. La experiencia del doble terremoto demostró que el acompañamiento de brigadas especializadas, organismos humanitarios y equipos técnicos internacionales no solo permitió ampliar la capacidad de respuesta durante la emergencia, sino que también generó importantes procesos de transferencia de conocimientos y aprendizaje conjunto. Ese intercambio representa uno de los principales legados que puede dejar la cooperación cuando se orienta hacia el fortalecimiento institucional y no únicamente hacia la asistencia inmediata.

Institucionalizar la cooperación implica construir mecanismos permanentes de articulación entre actores que tradicionalmente han trabajado de forma aislada. Ello supone promover convenios estables entre universidades, centros de investigación, organismos públicos, gobiernos locales, organizaciones sociales, sector privado, organismos multilaterales y redes de cooperación internacional, orientados a desarrollar programas conjuntos de investigación, formación especializada, innovación tecnológica, gestión del riesgo y fortalecimiento de capacidades institucionales.

La cooperación también debe convertirse en un principio de funcionamiento del futuro sistema venezolano de protección social. Ninguna institución posee por sí sola todas las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos contemporáneos. La eficacia del sistema dependerá, en buena medida, de su capacidad para coordinar actores diversos alrededor de objetivos compartidos, generar confianza institucional y consolidar redes permanentes de colaboración.

En consecuencia, institucionalizar la cooperación significa reconocer que proteger a la población constituye una responsabilidad compartida. El Estado conserva su papel rector en la garantía de los derechos sociales y en la conducción de las políticas públicas; sin embargo, la sociedad organizada, la academia, el sector privado, la diáspora y la comunidad internacional aportan capacidades complementarias que fortalecen la eficacia del sistema en su conjunto.

• Propuesta Estratégica del CIAP

El CIAP propone desarrollar una **Política Nacional de Cooperación para la Protección Social**, orientada a consolidar mecanismos permanentes de articulación entre los distintos actores que contribuyen al fortalecimiento de las capacidades nacionales.

Esta política debería estructurarse alrededor de seis ejes estratégicos:

- **Cooperación académica**, para promover investigación conjunta, formación especializada e innovación aplicada.
- **Cooperación técnica**, orientada al intercambio de conocimientos, protocolos, tecnologías y buenas prácticas.
- **Cooperación territorial**, fortaleciendo el trabajo coordinado entre municipios, estados y comunidades.
- **Cooperación con la diáspora**, incorporando redes profesionales, científicas y empresariales venezolanas en el exterior.
- **Cooperación internacional**, mediante alianzas permanentes con organismos multilaterales, agencias especializadas y centros internacionales de excelencia.
- **Cooperación interinstitucional**, fortaleciendo la coordinación entre los distintos órganos del Estado y las organizaciones de la sociedad.

La cooperación constituye una capacidad estratégica del desarrollo contemporáneo. Su verdadero potencial no reside únicamente en la ayuda que proporciona durante las emergencias, sino en la posibilidad de fortalecer permanentemente las capacidades institucionales, sociales y territoriales del país mediante el intercambio de conocimientos, la construcción de confianza y el aprendizaje compartido.

Cuadro 3.3

La cooperación como capacidad permanente del Sistema Nacional de Protección Social

Dimensión de cooperación	Propósito	Actores principales	Resultado esperado
Académica	Generar conocimiento e innovación	Universidades, CIAP, centros de investigación	Investigación aplicada y formación especializada.
Técnica	Fortalecer capacidades institucionales	Organismos públicos, cooperación internacional, especialistas	Mejora continua de protocolos y capacidades técnicas.
Territorial	Articular capacidades locales	Municipios, comunidades, redes territoriales	Mayor resiliencia local.
Interinstitucional	Coordinar políticas públicas	Instituciones del Estado	Mayor eficiencia y gobernanza.
Internacional	Intercambio de experiencias y asistencia técnica	Organismos multilaterales, agencias de cooperación, países aliados	Fortalecimiento institucional y aprendizaje compartido.

Dimensión de cooperación	Propósito	Actores principales	Resultado esperado
Diáspora	Movilizar conocimiento, redes y cooperación	Profesionales venezolanos en el exterior	Transferencia de capacidades y vinculación permanente con el país.

Fuente: Elaboración propia del CIAP.

La cooperación deja de ser una respuesta ocasional frente a las emergencias para convertirse en una capacidad permanente que fortalece el conocimiento, las instituciones, los territorios y la resiliencia de la nación.

▪ **Hacia la construcción de un Sistema Nacional de Protección Social**

Los análisis desarrollados en este Documento País permiten concluir que las principales debilidades evidenciadas durante el doble terremoto no responden únicamente a la insuficiencia de programas sociales o a la limitada capacidad de respuesta frente a una emergencia específica. Revelan, sobre todo, la ausencia de un sistema capaz de articular de manera permanente las capacidades institucionales, sociales y territoriales necesarias para proteger a la población frente a riesgos cada vez más complejos.

La reconstrucción de la protección social en Venezuela exige, por tanto, superar la lógica de respuestas fragmentadas y avanzar hacia un Sistema Nacional de Protección Social concebido como una política de Estado, orientada a prevenir vulnerabilidades, fortalecer capacidades y garantizar la protección de las personas durante todo el ciclo de vida.

Este sistema no debe entenderse como la creación de una nueva estructura administrativa ni como la incorporación de mayores niveles de burocracia. Su propósito consiste en coordinar y fortalecer las capacidades ya existentes, promoviendo la acción articulada entre las instituciones públicas, los gobiernos regionales y municipales, las comunidades organizadas, las universidades, el sector privado, las organizaciones sociales y la cooperación internacional.

Desde esta perspectiva, la protección social deja de ser un conjunto de programas dispersos para convertirse en un sistema integrado de capacidades que actúa antes, durante y después de las situaciones de riesgo. Su fortaleza dependerá menos del volumen de recursos disponibles que de la capacidad para planificar, coordinar, generar información confiable, promover la participación ciudadana y construir relaciones permanentes de cooperación.

El fortalecimiento de este sistema requiere reconocer al municipio como el espacio fundamental donde la protección social adquiere expresión concreta. Es en el territorio donde se identifican las vulnerabilidades, se organizan las comunidades, se movilizan los recursos locales y se desarrollan las primeras respuestas frente a las emergencias. Por ello, el fortalecimiento de las capacidades municipales constituye una condición indispensable para consolidar un sistema nacional verdaderamente eficaz.

Asimismo, la construcción de un Sistema Nacional de Protección Social demanda incorporar la evidencia como fundamento permanente de la toma de decisiones. La formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas deberán sustentarse en información confiable, indicadores verificables y procesos continuos de seguimiento que permitan identificar avances, corregir debilidades y anticipar nuevos riesgos.

Finalmente, este sistema solo será sostenible si logra consolidar una cultura de corresponsabilidad. La protección de la población constituye una responsabilidad indelegable del Estado; sin embargo, su eficacia dependerá de la capacidad para integrar el conocimiento de las universidades, la organización de las comunidades, la innovación del sector privado, la experiencia de las organizaciones sociales, el aporte de la diáspora y la cooperación de la comunidad internacional dentro de una misma estrategia nacional.

Más que una propuesta institucional, este Documento País plantea una visión de desarrollo. Una sociedad protegida no es aquella que responde mejor a las emergencias, sino aquella que ha construido las capacidades necesarias para reducir sus vulnerabilidades, anticipar los riesgos y garantizar que cada persona pueda desarrollar su proyecto de vida en condiciones de dignidad, seguridad y oportunidades.

El principal desafío de Venezuela no consiste únicamente en reconstruir instituciones, sino en reconstruir capacidades. La protección social del siglo XXI exige un sistema articulado, preventivo y territorial, donde Estado y sociedad actúen conjuntamente para fortalecer la resiliencia nacional y garantizar la protección efectiva de toda la población.

La verdadera fortaleza de un país no se mide por su capacidad para reaccionar ante los desastres, sino por su capacidad para organizarse, prevenirlos y proteger a su población de manera permanente.

DIEZ LECCIONES QUE EL DOBLE TERREMOTO DEJA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL

▪ ¿Qué aprendimos del doble terremoto?

El doble terremoto ocurrido en Venezuela constituye uno de los acontecimientos más significativos para comprender el estado actual de la protección social del país. Más allá de las pérdidas humanas y materiales ocasionadas por el desastre, la investigación desarrollada en este Documento País permitió identificar un conjunto de aprendizajes que trascienden la coyuntura y ofrecen orientaciones para la construcción de una agenda nacional de transformación.

1. Los desastres no crean las vulnerabilidades; las hacen visibles.

La magnitud de los daños observados respondió, en gran medida, a condiciones sociales, institucionales y territoriales acumuladas durante años. La pobreza, la precariedad de la vivienda, las debilidades de los servicios públicos y la limitada capacidad institucional amplificaron significativamente los efectos del evento natural.

2. La protección social comienza mucho antes de que ocurra una emergencia.

Las sociedades que invierten en prevención, planificación y fortalecimiento institucional reducen considerablemente el impacto de los desastres. La mejor respuesta es aquella que logra disminuir las vulnerabilidades antes de que los riesgos se materialicen.

3. Las instituciones siguen siendo insustituibles.

La respuesta de la sociedad fue extraordinaria, pero también evidenció la necesidad de contar con instituciones sólidas, coordinadas, transparentes y capaces de garantizar la continuidad de las políticas públicas y la protección efectiva de los derechos sociales.

4. La sociedad organizada constituye una capacidad estratégica del país.

Universidades, comunidades, iglesias, organizaciones sociales, empresas y ciudadanos demostraron que la solidaridad organizada puede complementar significativamente la capacidad institucional y fortalecer la respuesta frente a situaciones de crisis.

5. La cooperación fortalece las capacidades nacionales.

La ayuda internacional, la participación de la diáspora y la articulación entre múltiples actores demostraron que la cooperación no sustituye las capacidades nacionales; las amplía, las fortalece y genera oportunidades permanentes de aprendizaje e innovación.

6. El municipio debe convertirse en el principal espacio de organización de la protección social.

La prevención, la preparación y la respuesta comienzan en el territorio. Fortalecer las capacidades locales permitirá construir un sistema nacional más cercano a las personas y mejor adaptado a la diversidad territorial de Venezuela.

7. La información constituye una infraestructura esencial para proteger a la población.

La disponibilidad de datos confiables, indicadores oportunos y sistemas permanentes de seguimiento representa una condición indispensable para formular políticas públicas basadas en evidencia y anticipar riesgos.

8. La protección social requiere una visión integral del desarrollo.

Salud, educación, trabajo digno, vivienda, seguridad social, institucionalidad democrática y participación ciudadana no constituyen políticas independientes, sino dimensiones interrelacionadas de una misma capacidad nacional para proteger a las personas.

9. La protección social debe asumirse como una política de Estado.

La construcción de capacidades protectoras requiere continuidad institucional, planificación de largo plazo y acuerdos nacionales que trasciendan los ciclos políticos y las respuestas coyunturales.

10. Toda crisis representa también una oportunidad para transformar.

El doble terremoto dejó al descubierto profundas debilidades estructurales, pero también mostró fortalezas sociales, capacidades de cooperación y liderazgos ciudadanos que pueden convertirse en la base para construir un sistema moderno de protección social y una sociedad más resiliente.

AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL EN VENEZUELA

Los hallazgos presentados en este Documento País evidencian que Venezuela enfrenta un desafío que trasciende la recuperación de programas sociales o el fortalecimiento aislado de instituciones. El país requiere avanzar hacia la construcción de un verdadero **Sistema Nacional de Protección Social**, capaz de articular las capacidades institucionales, territoriales, sociales y de cooperación alrededor de un propósito común: proteger a las personas, reducir las vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia nacional.

Con ese propósito, el CIAP propone la siguiente agenda estratégica de acción.

1. Aprobar una Política Nacional de Protección Social con visión de Estado

Definir una política pública de largo plazo que establezca objetivos, principios, responsabilidades institucionales y mecanismos de coordinación para la construcción progresiva del Sistema Nacional de Protección Social.

2. Fortalecer las capacidades institucionales del Estado

Recuperar progresivamente las capacidades de los sistemas de salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad social, protección civil y gestión del riesgo, garantizando su funcionamiento coordinado y orientado a la protección efectiva de la población.

3. Organizar la protección social desde el territorio

Promover la creación de **Redes Municipales de Capacidades para la Protección Social**, articulando gobiernos locales, comunidades organizadas, universidades, organizaciones sociales, sector privado e instituciones públicas para fortalecer la prevención, la preparación y la respuesta frente a situaciones de riesgo.

4. Incorporar la prevención como principio transversal de las políticas públicas

Orientar las políticas nacionales hacia la reducción de vulnerabilidades mediante la planificación territorial, la gestión integral del riesgo, la protección ambiental y la inversión social preventiva.

5. Construir un Sistema Nacional de Información para la Protección Social

Desarrollar un sistema integrado de información e indicadores que permita identificar vulnerabilidades, monitorear capacidades institucionales y territoriales, evaluar resultados y sustentar la toma de decisiones con base en evidencia.

6. Fortalecer la participación ciudadana y la organización comunitaria

Impulsar programas permanentes de formación, voluntariado, liderazgo comunitario y participación social que permitan consolidar capacidades locales para la prevención, la respuesta y la recuperación frente a emergencias.

7. Institucionalizar la cooperación nacional e internacional

Establecer mecanismos permanentes de cooperación entre instituciones públicas, universidades, organizaciones sociales, sector privado, organismos internacionales y diáspora venezolana para fortalecer las capacidades nacionales y promover el intercambio de conocimientos y buenas prácticas.

8. Impulsar la formación permanente del talento humano

Desarrollar programas continuos de capacitación dirigidos a servidores públicos, líderes comunitarios, docentes, profesionales, voluntarios y organizaciones sociales en materia de protección social, gestión del riesgo, planificación y resiliencia.

9. Promover la investigación, la innovación y la evaluación de las políticas públicas

Fortalecer la producción de conocimiento, la investigación aplicada y el desarrollo de soluciones innovadoras que permitan mejorar continuamente el diseño, implementación y evaluación del Sistema Nacional de Protección Social.

10. Construir progresivamente un Sistema Nacional de Protección Social basado en capacidades

Articular las capacidades institucionales, sociales, territoriales y de cooperación dentro de un sistema integrado, preventivo y participativo que garantice la protección efectiva de la población y contribuya al desarrollo sostenible del país.

Cuadro 3.4**Agenda Estratégica para la Construcción de un Sistema Nacional de Protección Social en Venezuela**

Línea estratégica	Acción prioritaria	Resultado esperado
Política de Estado	Aprobar una Política Nacional de Protección Social	Marco estratégico nacional
Capacidades institucionales	Fortalecer los sistemas públicos de protección	Instituciones más eficaces y coordinadas
Organización territorial	Crear Redes Municipales de Capacidades para la Protección Social	Mayor resiliencia local
Prevención	Incorporar la gestión preventiva en las políticas públicas	Reducción de vulnerabilidades
Información	Desarrollar un Sistema Nacional de Información para la Protección Social	Decisiones basadas en evidencia
Participación	Fortalecer la organización comunitaria	Mayor corresponsabilidad social
Cooperación	Institucionalizar alianzas nacionales e internacionales	Fortalecimiento de capacidades
Formación	Capacitación permanente del talento humano	Capital humano especializado
Investigación e innovación	Promover investigación aplicada y evaluación	Mejora continua de las políticas públicas
Sistema Nacional	Construcción progresiva del Sistema Nacional de Protección Social	Protección integral de la población

Fuente: Elaboración propia del CIAP.

EL APOORTE DEL CIAP

El conocimiento como herramienta para fortalecer las políticas públicas

El Centro de Investigaciones y Análisis Prospectivo (CIAP) concibe su labor como un aporte técnico e independiente a la construcción de políticas públicas basadas en evidencia. En este contexto, contribuirá mediante:

- Producción permanente de investigación aplicada sobre los principales desafíos nacionales.
- Desarrollo de indicadores para evaluar las capacidades protectoras del país.
- Seguimiento sistemático de la evolución de la protección social en Venezuela.
- Formulación de propuestas de política pública sustentadas en evidencia.
- Promoción del diálogo entre academia, instituciones públicas, organizaciones sociales, sector privado y organismos internacionales.
- Formación de líderes y fortalecimiento de capacidades para la gestión pública y el desarrollo territorial.

El propósito del CIAP no consiste únicamente en analizar la realidad nacional, sino en contribuir a mejorar la calidad de las decisiones públicas mediante investigación rigurosa, conocimiento útil y propuestas orientadas al bienestar de la población.

UNA INVITACIÓN PARA CONSTRUIR EL FUTURO

La protección social constituye una de las expresiones más importantes del desarrollo de una sociedad. Su construcción no depende exclusivamente del crecimiento económico ni de la existencia de programas asistenciales, sino de la capacidad colectiva para organizar instituciones sólidas, fortalecer comunidades, generar conocimiento y promover políticas públicas orientadas a garantizar la dignidad humana.

El doble terremoto dejó al descubierto profundas vulnerabilidades, pero también reveló una extraordinaria capacidad de solidaridad, organización y cooperación de la sociedad venezolana. Convertir esas capacidades en instituciones, políticas y sistemas permanentes representa uno de los mayores desafíos para el país durante las próximas décadas.

Este Documento País no pretende ofrecer respuestas definitivas. Aspira, más bien, a contribuir al debate nacional proponiendo un cambio de enfoque: pasar de una protección social reactiva a una protección social preventiva; de programas dispersos a un sistema articulado; de respuestas coyunturales a capacidades permanentes; y de la atención de las emergencias a la construcción de una sociedad más resiliente.

Porque, en definitiva, proteger a una sociedad no consiste únicamente en responder cuando ocurre un desastre; consiste, sobre todo, en crear las condiciones para que las personas puedan vivir con seguridad, ejercer plenamente sus derechos y desarrollar sus proyectos de vida en un país capaz de cuidar de todos.

La construcción de un Sistema Nacional de Protección Social representa uno de los mayores desafíos que enfrenta Venezuela durante las próximas décadas. Ninguna institución podrá alcanzarlo por sí sola. Requerirá la participación responsable del Estado, las universidades, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las comunidades, la diáspora venezolana y la cooperación internacional, actuando de manera articulada alrededor de un objetivo común: proteger la vida, reducir las vulnerabilidades y fortalecer las capacidades del país.

El Centro de Investigaciones y Análisis Prospectivo pone este Documento País al servicio de ese diálogo nacional, convencido de que las mejores políticas públicas nacen del encuentro entre la evidencia, el conocimiento y la voluntad colectiva de construir un mejor futuro.

Más que cerrar una discusión, este documento busca abrir una conversación nacional sobre la protección social que Venezuela necesita construir.

REFERENCIAS

- Alexander, D. (2002). *Principles of Emergency Planning and Management*. Oxford University Press.
- Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7–8), 476–487.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2002). *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). *Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.
- Banco Mundial. (2001). *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*. World Bank.
- Banco Mundial. (2012). *Resilience, Equity and Opportunity: The World Bank Social Protection and Labor Strategy 2012–2022*. World Bank.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Centro de Investigaciones y Análisis Prospectivo (CIAP). (2026). *Documento País N.º 2. La desprotección social de los venezolanos: Lo que el doble terremoto reveló sobre la necesidad de construir un Sistema Nacional de Protección Social en Venezuela*. CIAP.
- Chambers, R. (1989). Vulnerability, coping and policy. *IDS Bulletin*, 20(2), 1–7.
- Chaudary, Y. (2017). *Estrategia de protección social integral al adulto mayor: Una aproximación a la realidad venezolana* [Trabajo de ascenso no publicado para optar a la categoría de Profesora Titular]. Universidad Central de Venezuela.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023*. CEPAL.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 36.860.
- Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. (2024). *ENCOVI 2024*. Universidad Católica Andrés Bello.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos*. Lugar Editorial.
- Fleury, S., & Molina, C. (2002). *Modelos de protección social*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*. Taurus.
- Hernández, D. (2009). *Economía fronteriza: Caso corredores económicos binacionales*. Universidad Nacional Experimental del Táchira.
- Internal Displacement Monitoring Centre. (2024). *Global Report on Internal Displacement 2024*. IDMC.
- Inter-Agency Standing Committee. (2015). *Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action*. IASC.

- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2022). *World Disasters Report 2022*. IFRC.
- Mesa-Lago, C. (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. (2024). *Venezuela Humanitarian Needs and Response Plan 2024*. Naciones Unidas.
- Organización Internacional del Trabajo. (2012). *Recomendación sobre los pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202)*. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). *World Social Protection Report 2020–2022: Social Protection at the Crossroads*. OIT.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2024). *Regional Overview of Venezuelan Mobility*. OIM.
- Organización Mundial de la Salud. (2021). *Health Emergency and Disaster Risk Management Framework*. OMS.
- Organización Panamericana de la Salud. (2023). *La salud en las Américas 2023*. OPS.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Human Development Report 2021/2022*. PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *Human Development Report 2023/2024*. PNUD.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Naciones Unidas.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2023). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2023*. Naciones Unidas.