

Políticas públicas de integración de  
los consejos comunales al Sistema de  
Seguridad Social en Venezuela según  
contexto 2007-2008

| Grushenka Acosta y  
Diony Alvarado Pinto  
Universidad Nacional Ezequiel Zamora  
Universidad de Carabobo

# Resumen

---

Los principios de la seguridad social en Venezuela propugnan la protección de la mayoría de la población, extendiendo este derecho a un sector históricamente excluido. Esta tarea no es viable sin la participación de los afectados en la resolución de sus problemas. El objetivo de esta investigación es formular políticas públicas para integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela, procurando que éstos coadyuven con el desarrollo del bienestar social conjuntamente con el Estado. Luego de estudiar los consejos comunales de Kerdell, en la ciudad de Valencia del estado Carabobo, y de Las Terrazas, en el estado Apure, se llegó a las siguientes propuestas: la creación de un nuevo régimen de atención social comunitaria a cargo de los consejos comunales, los cuales podrían reunirse en torno a mancomunidades; estudiar la factibilidad de establecer un monotributo nacional, estatal o municipal, para coadyuvar al financiamiento de los programas comunitarios de seguridad social, y otorgar a los consejos comunales la competencia de postular y asignar mediante asamblea a los beneficiarios de las pensiones de asistencia social para ancianos y mujeres necesitadas.

## Palabras clave

Seguridad social, consejos comunales, participación ciudadana, gestión y cogestión.

*Clasificación JEL:* I38

# Abstract

---

The principles of the Social Security in Venezuela promote the protection of most citizens, this involves to make an extension of this right to the historically excluded country's sector. This task is not viable without the participation of the affected in make the resolution of his problems. The given document has like general aim to make proposals of public politics directed to the integration of the communal councils at the Social Security System in Venezuela; providing that these organizations help in the development of the social welfare jointly with the Government. After studying the communal councils from Kerdell in Carabobo state and from Las Terrazas in Apure state, it results the following considerations: on the creation of a new social attention system for the collectivity directed by the communal councils, which could gather around to this groupings; on study of the possibility to establish a single national tribute, estate, or municipal, to help to collect fund to the community's programs of Social Security; and give to the communal councils the competition to posit and assign by means of Assembly the adjudicators of the pensions of social assistance for seniors and women needed.

## Keywords

Social security, comunal councils, citizen participation, administration and co administration.

Recibido: 2 de julio de 2012.

Aceptado: 10 de diciembre de 2012.

# Políticas públicas de integración de los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela según contexto 2007-2008

Grushenka Acosta y  
Diony Alvarado Pinto

## Aspectos introductorios

Un sistema de seguridad social, efectivo y con amplia cobertura es vital para la convivencia y la estabilidad democrática de cualquier país; el diálogo y la paz social se alcanzan a través de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en una sociedad más igualitaria y justa que garantice los derechos humanos. En la búsqueda de esa sociedad más justa y con un amplio desarrollo sustentable, se hace indispensable la participación de las personas y de los colectivos sociales (Kliksberg, 2001).

Los modelos de democracia participativa requieren un empoderamiento real de la población y de la organización comunitaria en los problemas sociales que le son cotidianos. En razón de esto, la intervención de las comunidades organizadas en la gestión de algunas materias de seguridad social constituye un mecanismo de protección social alternativo al tradicional, que adquiere vital importancia para enfrentar los retos sociales que se generan en las transformaciones que vive el mundo.

La participación popular se manifiesta en una diversidad de formas de organización de base, redes y movimientos, cuyos protagonistas fundamentales son actores sociales otrora oprimidos, excluidos, explotados, pero que ahora, al mismo tiempo, están haciendo realidad su inclusión social y política.

Los consejos comunales, como mecanismo para la intervención de la comunidad en los asuntos que le son más cotidianos e íntimos, se constituyen en una herramienta con un enorme potencial para coadyuvar a solucionar los grandes problemas de exclusión social que existen en torno a la seguridad social en Venezuela.

El presente artículo se estructura a partir del análisis de los aspectos más generales del Sistema de Seguridad Social en Venezuela;

estudia la relevancia de la participación ciudadana en la actualidad y como forma de gobierno en democracia, así como su respectivo abordaje en los servicios y las distintas instancias para su materialización. Posteriormente, toca a los llamados consejos comunales como expresiones participativas de los ciudadanos y propone un conjunto de aproximaciones a políticas públicas que intenten integrar estos consejos al Sistema de Seguridad Social, con base en el estudio de caso del consejo comunal Kerdell del estado Carabobo y de Las Terrazas en el estado Apure, así como su respectivo análisis e interpretación de los resultados, para exponer finamente un conjunto de conclusiones a manera de proposición para el desarrollo de tales políticas.

## Fundamentación teórica

### *Sistema de Seguridad Social en Venezuela*

El Sistema de Seguridad Social, al igual que el derecho del trabajo, se formó en torno al empleo formal, es decir, al trabajador remunerado sujeto a una relación de subordinación y dependencia, así como a contribuciones derivadas de las relaciones obrero-patronales. Por ello, ante los cambios en las relaciones de trabajo y el debilitamiento del sector formal del mercado laboral, este sistema se ha vuelto vulnerable.

De la población económicamente activa en Latinoamérica, el sector informal representa casi la mitad de la fuerza de trabajo; en el caso venezolano constituye 44.1% de los ocupados (Instituto Nacional de Estadística, 2008). Ante semejante realidad, en Venezuela el Sistema de Seguridad Social se ha vuelto excluyente para un amplio sector laboral, el cual se ve desamparado de la protección social frente a las contingencias vitales, a pesar de que la Constitución Nacional de 1999 consagra en el artículo 86 como derecho universal a la seguridad social, en calidad de servicio público de carácter no lucrativo, por lo que la ausencia de capacidad contributiva no debería ser motivo de exclusión.

El hecho indubitable es que tal nivel de exclusión trae un ambiente de inequidad aguda, con el agravante de las congénitas desigualdades sociales que imperan en la región. En Venezuela el índice o coeficiente de Gini, que mide la concentración de pobreza y distribución del ingreso, se situaba en 2008 en 0.42 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2009), en un contexto donde el promedio latinoamericano es de 0.52, lo que hace de Latinoamérica la región con mayor nivel de desigualdad en la distribución de la riqueza del mundo: mientras 5% de la población más rica recibe 26% del ingreso, el 30%

que representa la más pobre recibe sólo 7.6% del ingreso; en contraste, en los países desarrollados 5% de la población más rica recibe 13% del ingreso nacional, según el Informe 2005 de la Organización para las Naciones Unidas (2005).

Este estado de cosas atenta indudablemente contra la convivencia social y la estabilidad democrática, ya que incluso en países donde existen disparidades en cuanto a los beneficios obtenidos en razón a la capacidad contributiva de los ciudadanos, como es el caso de los fondos de capitalización individual de Chile, éstos arrojan a una mayor parte de la Población Económicamente Activa que en Venezuela, donde las pensiones están homologadas al salario mínimo (Lucena, 2007: 71).

En el año 2002, aquí 64.15% de los habitantes no estaban afiliados al Sistema de Seguridad Social (Instituto Nacional de Estadística, 2002). Para 2008 se reportó a 3 951 363 afiliados de una población ocupada de 11 899 138 personas; de éstas últimas, sólo 6 648 819 tienen un empleo formal, en una masa demográfica total de 28 073 229 individuos. Ello significa que 66.8% de los empleados no estaban adscritos al seguro social (Instituto Venezolano del Seguro Social, 2008).

La problemática de la población que se mantiene en el sector informal se ve agravada por múltiples fenómenos; para Aranguren (2004), algunos de estos factores son de carácter global, como la discriminación por “razones” étnicas o culturales en el contexto de la migración laboral masiva de trabajadores extranjeros ilegales, que reciben salarios menores a los acordados legalmente en virtud de su estatus irregular. Igualmente, debido a la discriminación por género, en razón de su sexo las mujeres llegan a ganar incluso 50% menos que los hombres, a pesar de realizar el mismo trabajo.

A todos los elementos mencionados, hay que añadir el impacto de las llamadas relaciones laborales encubiertas de trabajadores formales que, a través de diferentes estrategias de ficción jurídica o circunstancias de hecho, son excluidos o minimizados del amparo de la legislación laboral y de protección social.

Frente a estos retos, el nuevo Sistema de Seguridad Social venezolano procura ser universal, solidario y único, intentando eliminar la dispersión protectora imperante. Desde esta óptica, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002) reformada en 2008, en su artículo 2 garantiza a las personas comprendidas en su campo de aplicación la protección adecuada frente a las contingencias y en las condiciones que se consideran en la misma.

El enfoque desde el cual es abordada la seguridad social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresa la

visión ideológica de un Estado garante y monopolizador de la función protectora social, aunque matizada por el paradigma de la participación ciudadana como mecanismo democratizador de la función pública.

## La participación ciudadana

La participación ciudadana es el derecho constitucional que tienen todos los ciudadanos de intervenir directamente en la gestión pública en sus distintos ámbitos, sin intermediación o delegación representativa indirecta, ya sea presentando propuestas o iniciativas para planes de acción e inversión, estableciendo las necesidades prioritarias de las comunidades, fiscalizando o controlando las ejecutorias públicas, entre otros mecanismos. Se puede entender como la expresión de un derecho humano de carácter político ejercido de forma individual o grupal, como principio organizativo de la administración pública, o como proceso sociopolítico de desconcentración del poder que en el ámbito municipal se relaciona con los procesos de planificación y descentralización (Delgado, 2006). Lo cierto es que la organización de la ciudadanía para participar en asuntos que le son inherentes o de su interés resulta necesaria como mecanismo de mediación entre la democracia representativa y la democracia directa.

Con el nacimiento de los sindicatos, los movimientos sociales feministas y las expresiones de ideologías sociales igualitaristas, se logró con mucho esfuerzo y sacrificio conquistar que la clase dominante cediera algo del poder que ostentaba, a fin de democratizar en algo a la democracia; sin embargo, aún se consideraba impráctica la democracia directa.

Fueron la experiencia Suiza, la autogestión fabril de la antigua Yugoslavia y las nuevas tecnologías aplicadas en las elecciones, las que fundamentaron la propuesta de un modelo intermedio entre la democracia directa y la representativa. De esta forma surgió la llamada democracia participativa, donde convergen elementos de ambos modelos: en ella existe la figura de representación, pero ésta es de carácter revocable y se abren cauces para la expresión de la voluntad popular mediante la elaboración de leyes, iniciativas y propuestas de interés nacional, o por medio de decisiones referidas a la utilización y destino de los recursos y proyectos sociales, de manera directa, por parte de la ciudadanía organizada.

Como ya se mencionó, la Carta Magna caracteriza a la democracia venezolana como participativa y protagónica, lo cual supone diversos desafíos y un cambio de paradigma a través del cual se redefinen

y rearticulan las relaciones entre el Estado y la sociedad. En razón de esto, la participación ciudadana se encuentra en el centro de lo que debería ser el nuevo quehacer político. Se trata entonces de un nuevo paradigma político, clave en la democracia participativa y protagónica.

El cambio paradigmático se fundamentó en la debilidad del anterior sistema representativo, que se limitaba a atender la dimensión participativa de las personas o a sólo observarla desde un aspecto aislado. Desde esta perspectiva, las políticas sociales construidas históricamente desde el modelo keynesiano y el Estado de bienestar dejaron este tema como elemento secundario; ello potenció las prácticas asistencialistas, mediante las cuales el Estado concedía bienes y servicios, y las personas los recibían. En América Latina, el llamado desarrollismo promovió reformas en el ámbito económico, pero sin la participación plena de las personas. El neoliberalismo, por su parte, percibe al elemento participativo únicamente en relación con el mercado, donde se mercantiliza la participación.

En la actualidad, en Venezuela se desarrollan dos procesos paralelos: el institucional y el político. En el ámbito institucional, la Asamblea Nacional desarrolla el texto constitucional mediante la elaboración de leyes de participación ciudadana y contraloría social. En lo político, la sociedad organizada ha desarrollado procesos de participación ciudadana en diversos ámbitos: económico, social, cultural y político, donde se hace palpable en la praxis el protagonismo popular.

## La participación, retos y mandato constitucional

A pesar de existir toda una nueva estructura cuya forma incentiva la participación, también es necesario mencionar desviaciones; por ejemplo, cuando con el impulso vertical de ciertas políticas públicas se fuerza la organización colectiva de manera artificial en torno a medidas clientelares, creándose una ficción de participación que sólo sobrevive con la injerencia del Estado. Por ello se debe cuidar que dichas anomalías sean combatidas, si genuinamente se desea un cambio social imperecedero.

Dicha necesidad de cambio responde al grado de pobreza imperante en Venezuela, donde una importante porción de la población se encuentra desamparada ante las contingencias más básicas de la vida humana. En consecuencia, resulta indispensable generar propuestas para desarrollar mecanismos alternativos que permitan la integración permanente e integral de los sectores sociales excluidos del Sistema de Seguridad Social, sin caer en el simple asistencialismo coyuntural, que

sólo implica colocar pequeños parches para combatir los problemas crónicos que padece la sociedad venezolana.

Por su parte, la participación está vinculada con el amplio proceso decisional que se registra en todas las instancias político-administrativas en donde se diseña, formula y ejecuta las políticas, así como al control sobre los recursos que los sujetos, los grupos y los actores sociopolíticos pueden lograr (Pérez, 2007: 50).

A nivel constitucional, en Venezuela se consagra la participación como uno de los principios rectores de la gestión gubernamental, al establecer en el artículo 5:

El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que le componen es y será democrático, *participativo*, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000).

La participación social es de vital importancia porque de ella depende la formación, mantenimiento o alteración de los procesos sociales; su registro implica un comportamiento estratégico en cuanto a la conducta de los grupos humanos en la sociedad. En este sentido la constitución venezolana considera la participación de la gestión pública en el artículo 62, en los siguientes términos:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas [...] La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000).

Siendo un mandato constitucional la participación ciudadana en aquellos asuntos que le son de interés directo, como son sin duda los relacionados con la seguridad social, se requieren estrategias que canalicen la complejidad logística que conlleva dicha participación. Por ello, no sólo es pertinente sino necesario instrumentar un plan que facilite la integración, cooperación y coordinación entre los consejos comunales (como forma organizativa básica de las comunidades) con el Sistema de Seguridad Social y los entes encargados de implementarlo,

en aras de solventar los graves problemas de inequidad y desamparo que sufre la mayor parte de la población venezolana.

El tema de la organización y la participación comunitaria es abordado con insistencia desde el ámbito político, académico, público y de la sociedad en general. Pareciera que no existen dudas acerca de la necesidad de que las comunidades tomen parte en la solución de sus problemas y cogestionen, junto al Estado, los programas y las políticas públicas. En este entorno, es muy claro el texto constitucional, que en su artículo 141 establece que “la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de participación”; pero también se consolida el carácter participativo de los gobiernos nacional, estatal y municipal, así como las nuevas figuras de los gobiernos metropolitanos.

Hasta la fecha, los servicios públicos son el foco principal de la intervención ciudadana, definiendo prioridades: en materia de educación, como servicio público basado en la participación; en el campo de la salud, cuando establece un sistema público nacional de salud participativo, y en el terreno de la seguridad social, al caracterizarlo en iguales términos.

En materia de participación popular, conforme lo señala el artículo 70, la Constitución es explícita en cuanto a las instancias electorales y procesos consultivos y revocatorios, así como a las iniciativas permanentes, que invitan a superar los momentos o actos puntuales de colaboración ciudadana por procesos más permanentes de participación, mediante la atención a través de las Asambleas de Ciudadanos, la autogestión y cogestión de servicios y demás formas de cooperación socioeconómica: cooperativas, cajas de ahorros, empresas comunitarias. Lo más importante es la insistencia en que la administración pública debe considerar al ciudadano al momento de definir, ejecutar, controlar y evaluar la gestión pública, especialmente sus resultados. No obstante, por la amplitud de las alternativas abordables, sólo se hace referencia en el presente artículo a los consejos comunales como instancias de consulta y participación.

### *Política social: las Misiones*

Los programas de tipo social realizados por el presidente Hugo Chávez a partir del año 2003 fueron bautizados como “Misiones”, las cuales comenzaron a ejecutarse en un contexto sociopolítico conflictivo, polarizado y de serios obstáculos para la gobernabilidad democrática (Gómez, 2007). Las Misiones están dirigidas a procurar la inclusión

de la población excluida o mal atendida por el sistema tradicional de bienestar social. Es necesario indicar que, a pesar de la existencia previa de una propuesta en materia de política social, rápidamente estos programas se constituyeron en parte importante de la intervención gubernamental en el área social; en varios casos, para su ejecución inclusive se crearon estructuras paralelas al sistema de asistencia social ya existente (Gómez, 2007).

Igualmente es importante señalar la participación del gobierno cubano en dichas Misiones, a través de convenios binacionales que generaron, por ejemplo, la Misión Milagro para asistir a personas con patologías relacionadas con la vista, y la Misión Barrio Adentro, en sus diferentes niveles y etapas, para llevar médicos comunitarios y consultorios populares a diferentes zonas en pobreza extrema, de difícil penetración para el sistema tradicional de salud pública, entre otras. Estas Misiones están relacionadas pero no subordinadas al Ministerio de la Salud, el cual por su propia endogamia burocrática había perdido operatividad y flexibilidad.

Entre las misiones sociales podemos mencionar las siguientes:

- Misión Ribas, que constituye un programa educativo para garantizar la continuidad de estudios a todos los venezolanos que no han logrado ingresar o culminar sus estudios desde la tercera etapa del nivel de educación básica, hasta la educación media diversificada y profesional;
- Misión Ché Guevara, programa para la formación técnico productivo con valores socialistas;
- Misión Identidad, para incluir en el proceso de cedulaación [elaboración de cédulas de identidad] al mayor número de ciudadanos, de manera rápida y sencilla;
- Misión José Gregorio Hernández, cuyo objetivo es llevar la atención primaria a todas las personas que padezcan algún tipo de discapacidad;
- Misión Cultura, para incentivar la participación comunitaria y el acceso masivo a la cultura;
- Misión Madres del Barrio, para apoyar a las amas de casa que se encuentren en estado de necesidad, y
- Misión Negra Hipólita, dirigido a rescatar, reivindicar y garantizar los derechos de las personas en situación de calle.

En resumen, en estas Misiones se produce un proceso para-institucional que permite atender asistencialmente a la población

fuera del sistema, o hacerlo de manera paralela a las políticas sociales tradicionales del Estado, en virtud de la dificultades burocráticas que la estructura arrastra, volviéndola inoperante para satisfacer las necesidades inmediatas de la población (Romero, 2007). Las Misiones Sociales se podrían definir como planes de asistencia social para atender un requerimiento específico de la población, los cuales son implementados por el ejecutivo nacional sin la mediación de un ministerio tradicional dentro de la materia de su competencia; no obstante, aquéllas pueden estar adscritas a uno de ellos que coadyuve en la logística involucrada en su ejecución, aunque gozando de cierta autonomía funcional, dependiendo del financiamiento y recursos aportados por el Despacho de la Presidencia y la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S. A., los cuales manejan partidas presupuestarias flexibles y discrecionales para atender dichas tareas.

## Seguridad social y protectoria social

El Sistema de Seguridad Social venezolano se entiende como un gran cuerpo orgánico dirigido a la protección integral de sus contribuyentes, frente a las contingencias de salud, vejez, maternidad, discapacidad, desempleo, además de recreación, formación y apoyo al adulto mayor, entre otras funciones. Tal diversidad de áreas de protección conlleva la necesidad de incluir a las comunidades organizadas en su accionar, a fin de que coadyuven en la materialización de su propio bienestar social. Resulta claro que la sola institucionalidad del Estado resulta insuficiente para abarcar de manera efectiva todas estas áreas, pero la privatización neoliberal no representa una opción humana. Por ello, la participación de los consejos comunales en la resolución de problemas resulta vital, sin que esto se pueda considerar una delegación de las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos.

Con el Sistema de Seguridad Social para la protección formal de sus contribuyentes, cuyo norte es la mayor inclusión posible al mismo, junto a las políticas sociales del gobierno nacional llamadas “Misiones” para atender a los sectores informales y excluidos, se presenta un cuadro propicio para que los consejos comunales se empoderen a fin de resolver su problemática.

El enfoque desde el cual es abordada la seguridad social expresa la visión ideológica de un Estado garante y monopolizador de la función protectora social, aunque matizada por el paradigma de la participación ciudadana como mecanismo democratizador de la función pública.

## Los consejos comunales como expresión de la participación

La génesis de los consejos comunales en Venezuela bien se podría rastrear hasta el texto constitucional de 1999. Existen unos 70 artículos que promueven la participación ciudadana en varios aspectos de la vida pública del país. Algunos de ellos hacen alusión directa a la participación popular. El ya citado artículo 70 determina las formas de participación en lo económico, social y político. El artículo 182 establece la creación del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), el cual está “presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley”.

La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, del 12 de junio de 2002, se promulgó como una instancia para incorporar la ciudadanía a los procesos de planificación de las políticas y programas municipales. Además, se fijó como principal objetivo “hacer eficaz su intervención en la planificación que conjuntamente efectuará con el gobierno municipal respectivo, y el concurso de las comunidades organizadas”. En este texto legal apareció por primera vez la mención de los consejos comunales.

Los programas de tipo social bautizados como “Misiones” comenzaron a ejecutarse en un contexto sociopolítico conflictivo, polarizado y de serios obstáculos para la gobernabilidad democrática.

En junio de 2005 fue promulgada la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que dispone en su artículo 113 lo siguiente: “El Alcalde o Alcaldesa en su carácter de presidente o presidenta del Consejo Local de Planificación Pública, promoverá la conformación de los consejos parroquiales y comunales”. En este texto quedaba claro que los consejos comunales eran una instancia de los Consejos Locales de Planificación Pública.

El presidente Hugo Chávez Frías, al presentar memoria y cuenta de lo actuado ante la Asamblea Nacional en febrero de 2006, hizo un llamado para que las comunidades se organizaran en consejos comunales, a la vez que exhortó a dicha asamblea para crear una ley sobre esta figura de organización comunitaria. Apenas transcurridos 39 días, a principios de abril de 2006, se promulgó la Ley de los Consejos Comunales.

En esta ley los consejos son definidos como:

Instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social (Ley de los Consejos Comunales, 2006).

La existencia de estos consejos de por sí muestra considerables niveles de movilización y participación comunitaria. Además, son una instancia de participación que tiene la finalidad de sustituir los viejos mecanismos de democracia representativa y de control. Cumplen funciones relacionadas con el desarrollo nacional, las cuales van más allá del manejo de los recursos para resolver problemas comunitarios (Fundación Gumilla, 2006: 3). Son una nueva forma de estructura dentro de la cual se intenta construir un entramado social participativo en Venezuela.

En consecuencia, siendo en teoría la plataforma para alcanzar el mayor grado de participación, protagonismo y gerencia comunitaria dentro de un ámbito geográfico cuidadosamente delimitado, los consejos sirven en concreto para diseñar, realizar, controlar y evaluar la calificación final de proyectos sociales destinados a solucionar problemas de la comunidad en diversas áreas: salud, educación, trabajo, deportes y medio ambiente, así como habitacionales.

Dichas instancias, igualmente, fungen como centros de información y de producción de procesos participativos para la identificación de problemas comunitarios con el interlocutor entre la comunidad y cualquier instancia de gobierno estatal o nacional.

El desarrollo legislativo en torno a la protección familiar –nuevo paradigma a seguir por la seguridad social integral– atribuye a los consejos comunales competencias en materia de protección social, como vivienda, salud, educación y recreación familiar. En este sentido, la Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad establece en su artículo 6:

Los consejos comunales, con el apoyo de organismos públicos y de la sociedad organizada, elaborarán, financiarán y desarrollarán proyectos sociales de las familias de su comunidad, especialmente en el área salud, educación, vivienda, recreación y deporte tendente a promover el

ejercicio de los derechos consagrados en esta ley (Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, 2007).

Igualmente, conforme lo estipula el artículo 4 de la ley comentada, la identificación de las familias en circunstancias de vulnerabilidad para los programas de apoyo se realizará a través de los consejos comunales, en coordinación con el ministerio competente, lo cual evidencia el papel protagónico que se le quiere atribuir a los consejos en la protección social integral.

Como es comprensible, tales competencias requieren el trabajo coordinado de diversas instituciones a las que les concierne la protección social, que abarca campos muy diversos y fragmentados; por ello, tal ejecutoria resulta nada sencilla, pero constituye un imperativo legal, como lo estipula el artículo 38 de la Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad (2007). De acuerdo con éste, los ministerios del poder popular con competencia en materia de desarrollo y protección social, educación, deportes, turismo, salud y economía comunal deberán diseñar y ejecutar los programas establecidos en la presente ley, en coordinación con las gobernaciones, alcaldías y consejos comunales.

## Políticas públicas para integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social

La experiencia internacional confirma que la participación es un requisito del diseño exitoso de políticas sociales (Kliksberg, 2001), además de información para analizar y comparar. También demanda la generación de capacidades para colaborar, así como programas específicos para consolidar la participación sectorial. Esto ocurre por el fortalecimiento de las organizaciones civiles y la consolidación de una estructura institucional encargada del seguimiento y evaluación de la participación ciudadana.

Las organizaciones de base, los partidos políticos y los ciudadanos organizados en general deben ser capaces de prepararse para las elecciones, pero también para ser parte del nuevo concepto de gobierno y proponer políticas públicas.

En el mismo orden de ideas, el Sistema de Seguridad Social constituye un elemento imprescindible y un objetivo esencial de la sociedad moderna, como sistema de protección pública ante cualquier situación de necesidad para todos los ciudadanos. La seguridad social trata de proteger la existencia, el salario, la capacidad productiva y la

tranquilidad de la familia del ciudadano; por ello, su finalidad es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales esenciales para el bienestar individual y colectivo.

Cuando se habla de seguridad social, se piensa en la posibilidad de que los integrantes de una sociedad se sientan amparados dentro de una situación de justicia social y económica, que permita el desarrollo normal de la comunidad. ¿Por qué entra en crisis la seguridad social? Para Aranguren (2004: 386), se debe a la conjunción de una serie de factores, los cuales han originado que el Estado actúe con omisión y retraso, incumpliendo así con la justicia social exigida al fallar en el desarrollo de políticas públicas acordes con tal requerimiento.

En razón de la problemática planteada, surge un conjunto de interrogantes que resulta relevante a la luz de una posible solución, como: ¿qué políticas públicas se podría desarrollar para integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social?, ¿cuáles materias de seguridad social podrían ser objeto de desarrollo por parte de los consejos comunales?, ¿de qué manera se lograría la coordinación, cooperación e integración entre los consejos comunales y las instituciones que componen la seguridad social? y ¿cuáles fuentes de financiamiento podrían sustentar las actividades en materia de seguridad social susceptibles de ser desarrolladas por los consejos comunales?

Las posibles repuestas a estas interrogantes en virtud de la complejidad de las relaciones sociales e institucionales planteadas, sin duda constituirían en conjunto un cuerpo de elementos que permitirían una aproximación a la formulación de políticas públicas con el objeto de integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social de Venezuela y que permitan su coordinación, cooperación e integración.

## Metodología aplicada

Con el objetivo de formular políticas públicas para integrar los consejos comunales al Sistema de Seguridad Social en Venezuela se tomó como caso de estudio a Kerdell, del estado Carabobo, y a Las Terrazas, del estado Apure. El presente estudio se aborda desde el paradigma cualitativo de investigación-acción participativa, que permite incorporar a los miembros de los consejos en el proceso investigativo como coinvestigadores con el propósito de lograr un diseño flexible y dinámico capaz de responder a las necesidades del colectivo. Asimismo, permite la interacción entre el grupo y las materias de seguridad social viables y pertinentes.

Como ya se señaló, el caso de estudio comprende el Consejo Comunal de la Urbanización Kerdell –conformado por 280 familias y ubicado en la zona centro-sur del municipio de Valencia, en el estado Carabobo– y el Consejo Comunal de Las Terrazas –compuesto por 220 grupos y situado en el municipio de San Fernando, del estado Apure. Ambos están constituidos por familias en su mayoría de clase media. Se seleccionaron estos consejos por el hecho de que allí residen los investigadores, lo que permitió lograr una representación auténtica de la realidad; además, son ciudades con diferente nivel de desarrollo, pero iguales necesidades de seguridad social.

Con el fin de obtener datos primarios se realizó una revisión documental de carácter conceptual y funcional, la cual estuvo orientada hacia la profundización de términos y a la consulta de autores, así como a la normativa legal vinculada a la problemática, implementando para esto la técnica del fichaje. Como instrumento de recolección de datos se aplicó un cuestionario tipo encuesta de preguntas abiertas y cerradas que contiene 23 ítems, la entrevista no estructurada y la observación simple, con la participación activa de los miembros del colectivo estudiado.

Asimismo, se seleccionó una muestra aleatoria de 10 miembros por cada consejo comunal estudiado, que sumaron en total 20 encuestados: 10 personas de Kerdell que conforman 27.7% del total de sus 36 miembros, más otros 10 de Las Terrazas que representan 58.82% del total de 17 de sus integrantes, por lo que ambas muestras son altamente representativas del universo de investigación. Por constituir una muestra aleatoria simple, se considera que es representativa cuando el universo es relativamente pequeño.

La investigación se realizó en cuatro etapas:

- 1) Recopilación teórica y análisis de información bibliográfica, en la cual se ubicó y analizó la diversidad de bibliografía y documentos relativos al tema.
- 2) Elaboración y validación de los instrumentos y selección de la muestra.
- 3) Recopilación y análisis de información de campo, con la participación de los miembros de los consejos comunales estudiados.
- 4) Conclusiones y proposiciones, que presentan los resultados obtenidos y las recomendaciones pertinentes.

## *Análisis y discusión de los resultados*

Las categorías de análisis de los resultados estuvieron orientados hacia la detección de necesidades y acceso a los recursos, materia de competencia, financiamiento y vinculación con los organismos públicos de la seguridad social.

En el análisis de los resultados se emplearon métodos estadísticos descriptivos mediante la distribución de frecuencia y gráficos. Conforme a los resultados obtenidos, se pueden expresar a manera de ejemplo los siguientes aspectos puntuales:

- Determinación de necesidades de la comunidad y acceso a los recursos.

Se pudo evidenciar cierta diversidad de criterios para la detección de necesidades de las comunidades objeto de estudio. En cuanto a Kerdell, en el estado Carabobo, según 40% de los encuestados las necesidades de la comunidad se determinaron mediante la aplicación de encuestas, mientras 30% consideró que esto se hace por medio de las vivencias de la comunidad, y el restante 30% manifestó que se consigue al establecer prioridades.

Con relación a Las Terrazas, en el estado Apure, 70% de los encuestados afirmó que la detección de necesidades se realiza mediante el censo socioeconómico, en tanto 30% opinó que es por reuniones con la comunidad.

Para obtener los recursos financieros los consejos comunales deben elaborar proyectos de acuerdo con la detección de necesidades. Los consejos en estudio han elaborado proyectos en áreas importantes para la seguridad social como vivienda, salud, alimentación y deportes.

- Materias de seguridad social podrían ser objeto de desarrollo por parte de los consejos comunales.

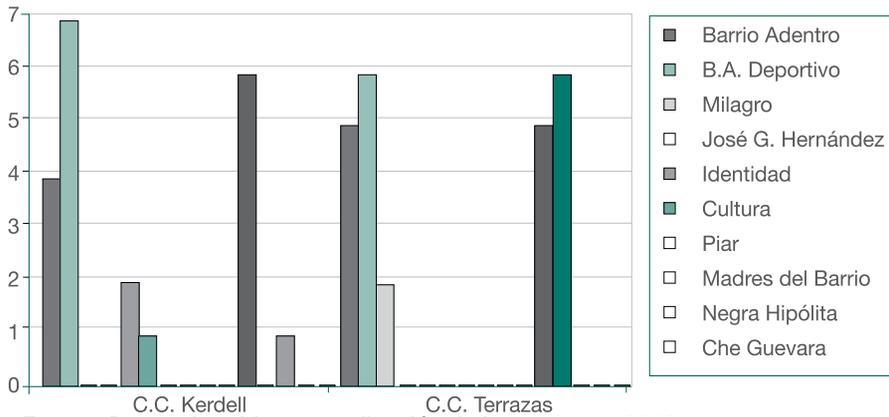
Se consultó a los consejos en estudio acerca de lo siguiente: ¿cuáles de las Misiones Sociales del gobierno nacional tienen presencia en su comunidad? Las variadas respuestas que se obtuvieron indican que las misiones de mayor presencia en el Consejo Comunal de Las Terrazas son: Barrio Adentro, Barrio Adentro Deportivo y Mercal. Por su parte, en el caso de Kerdell son: Barrio Adentro, Misión Sucre y Barrio Adentro Deportivo.

Los consejos comunales encajan en el modelo de participación de las comunidades, aunado al hecho de que el gobierno nacional los constituyó como poder popular.

Lo antes expuesto muestra que un área importante de la seguridad social para los miembros de estas comunidades de clase media tiene que ver con los servicios de salud, que son demandados como prioritarios, seguidos por los programas de alimentación, y en un tercer lugar la educación y el deporte (gráfica 1).



**Gráfica 1. Presencia de las Misiones Sociales**



Fuente: Datos obtenidos por aplicación de Instrumento, 2008.

Sin embargo, en cuanto a la existencia de planes y acciones de atención y participación de ancianos, discapacitados y mujeres, en ambos consejos los encuestados consideraron que en sus organizaciones la integración de estos planes no ha sido totalmente efectiva. El grupo más olvidado corresponde al de los discapacitados.

De igual modo, a casi la totalidad de la muestra en estudio –100% en lo que respecta a Las Terrazas y 90% de Kerdell– le pareció adecuado que mediante asamblea se seleccione a los ancianos y sujetos en situación de necesidad como beneficiarios de las pensiones, por lo que su régimen constituye un eje fundamental en cualquier sistema de seguridad social en el mundo; asimismo, consideraron que la mejor forma de mejorar la transparencia en la adjudicación de estas asignaciones asistenciales es a través de los que conocen a diario las necesidades reales del entorno, es decir, de las comunidades organizadas.

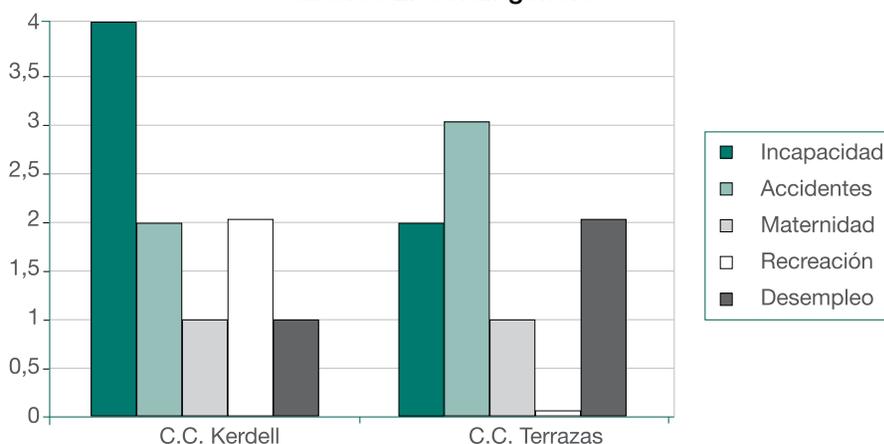
- Fuentes de financiamiento que podrían sustentar las actividades en materia de seguridad social susceptibles de desarrollar por parte de los consejos comunales.

En cuanto al aspecto financiero, se le consultó a la muestra de la población objeto de estudio sobre la siguiente cuestión: ¿quién debería financiar los consejos comunales en materia de seguridad social? Las opiniones fueron muy variadas: en el Consejo de Kerdell, 30% de las respuestas sostuvieron que es el Estado quien debe financiar a los consejos comunales y sus proyectos en materia de seguridad social; sin embargo, 70% opinó que de ello se deben encargar mancomunadamente la comunidad y el Estado. En lo que respecta a Las Terrazas, el total del consejo opinó que el Estado debe ser quien asigne esos recursos. En ambos casos existe la percepción de que el gobierno debe cumplir un papel relevante en el financiamiento de los proyectos de seguridad social y, por lo tanto, se observó el arraigo de la cultura paternalista.

Con relación a la creación de un fondo de ayuda mutua que funcione como seguro contra contingencias menores sufridas por los miembros de la comunidad, los encuestados tuvieron una percepción favorable a la implantación de un fondo mutual financiado por los integrantes de la comunidad; de forma significativa en Kerdell, y dividida por parte de Las Terrazas, se consideró como contingencias menores a los accidentes e incapacidades (grafica 2).



Gráfica 2. Contingencias



Fuente: Datos obtenidos por aplicación de instrumento, 2008.

- Coordinación, cooperación e integración entre los consejos comunales y las instituciones que componen la seguridad social.

Al interrogar a los encuestados sobre ¿quién considera usted debería ocuparse de los problemas básicos de la comunidad como guarderías, farmacias populares, seguros funerarios, recreación, entre otros?, los consejos comunales respondieron así: en Kerdell opinaron que debe ser el gobierno estatal y el municipal quienes garanticen la prestación efectiva de estos servicios a la comunidad; en Las Terrazas manifestaron que deben ser el gobierno nacional y el Consejo Comunal quienes se encarguen de solucionar estas necesidades. En este contexto, es pertinente mencionar que aun cuando se maneja la función centralista del gobierno en tales servicios, también existe la posibilidad de que sean transferidos a los consejos conforme a la ley correspondiente.

## A manera de conclusiones

Frente a los problemas que enfrentan las comunidades, la participación comunitaria consciente es un elemento clave para su solución y para generar procesos de transformación de la realidad, con un manejo autogestionario y cogestionario. Entendemos a la participación como un proceso colectivo que requiere una estructura organizativa donde se interactúe con formas de relación determinadas, se distribuyan las tareas y roles, y se fijen normas aceptadas por todos para la organización y funcionamiento del grupo o comunidad, en función de objetivos y fines precisos, los cuales deben estar preferentemente articulados a un plan o proyecto.

La figura de los consejos comunales encaja en el modelo de participación de las comunidades, aunado al hecho de que el gobierno nacional los constituyó como poder popular. A través de la organización y consolidación de esa estructura las comunidades podrían ver resueltos sus problemas inmediatos.

Los niveles de participación de los vecinos en las comunidades estudiadas no son homogéneos sino diferentes, todos ellos con significativa importancia, y difieren de acuerdo con el grado de identidad y compromiso que establecen los moradores con un plan o proyecto determinado.

En los consejos comunales estudiados, que pertenecen a zonas donde la población mayoritariamente es de clase media, se evidencia cierta cultura o aceptación tímida del autofinanciamiento de los riesgos, con sus matices, sobre todo en lo que respecta a la responsabilidad del Estado, lo cual se debe, seguramente, a la capacidad contributiva que poseen sus miembros; esta realidad podría cambiar drásticamente en

los consejos que se organizan en torno a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Por ello, cada uno de ellos debe ser abordado en su contexto y realidad, sin caer en la generalización.

Del estudio realizado, es posible considerar que algunos aspectos de la seguridad social pueden ser objeto de desarrollo por parte de los consejos comunales, con la debida coordinación que en esta materia resulta necesaria. Para tal efecto se propone formular las siguientes políticas:

- Los consejos comunales son el instrumento para desarrollar la corresponsabilidad en materia de salud, coadyuvando en el aporte de asistencia ambulatoria efectiva al articularse con la Misión Barrio Adentro y conforme al artículo 17 de la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, que les otorga la competencia en materia de contraloría social y promoción de los programas de salud.
- Los consejos podrían coordinar esfuerzos con el fin de implementar centros de formación y capacitación laboral dentro de sus comunidades, en colaboración con el Instituto Nacional de Cooperación Educativa Socialista (INCES) y con el Instituto Nacional para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET), entre otros.
- En vista de la gran cantidad de proyectos elaborados por los consejos comunales referidos a la construcción y mejora de viviendas, y en concordancia con la Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, que instruye canalizar los programas de construcción, remodelación o ampliación de viviendas para grupos familiares a través de estos consejos, resulta fundamental una mayor comunicación, integración y coordinación con los planes habitacionales del gobierno nacional, estatal y municipal.
- De conformidad con las funciones otorgadas a los consejos comunales, las actividades de recreación y deporte son de su competencia; por lo tanto, debe estar a su cargo la tarea de diseñar proyectos recreativos, deportivos y culturales, en coordinación con diversos entes con funciones afines, como el Instituto Nacional para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) y demás instituciones. Igualmente, es pertinente mencionar que algunos proyectos recreativos se han visto materializados en la praxis; concretamente, en el caso estudiado de Kerdell. En consecuencia, son atribuciones perfectamente viables para la organización comunitaria.

Por lo antes expuesto, se recomienda complementar y formular otras estrategias:

- Efectuar estudios de factibilidad e impacto social con énfasis en la participación, realizados por un equipo multidisciplinario que investigue las capacidades reales de los consejos comunales y que explore el nivel de percepción de la comunidad respecto a la asunción de funciones propias de la seguridad social.
- Otorgar a los consejos la competencia de postular y asignar mediante Asamblea a los beneficiarios de las pensiones de asistencia social del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS) para ancianos y otras personas en condición de necesidad; las pensiones de la Fundación Misión Madres del Barrio para madres mayores de 60 años, igualmente vulnerables y que son canalizadas por medio del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, y las asignaciones económicas de la Fundación Misión Negra Hipólita para personas desamparadas o indigentes.
- Estudiar la factibilidad de una reforma tributaria que permita establecer un monotributo nacional, estatal o municipal, para coadyuvar al financiamiento de los programas adelantados por los consejos comunales en materia de seguridad social, con el fin de enfrentar los gastos operativos de la implementación de los proyectos sociales, o incluso de un monotributo comunal para atender las emergencias coyunturales de los miembros más desposeídos o los riesgos ambientales que se presenten en la comunidad.
- Analizar la posibilidad de dirigir un porcentaje de lo recabado por concepto de impuestos sobre el alcohol y el tabaco para crear un fondo de protección social especial dirigido por los consejos.
- El Consejo Nacional de la Seguridad Social, conforme a sus competencias, podría proponer mediante una ley la creación de un nuevo régimen de atención social comunitaria, a cargo de los consejos comunales, los cuales podrían reunirse en torno a mancomunidades.

## Consideración final

La presencia social en el bienestar es un asunto que está en plena construcción en Venezuela, pero sigue siendo una materia pendiente. Los consejos comunales son un paso más en el largo camino hacia la creación de espacios de empoderamiento de las comunidades para la resolución de sus problemas, pero no será el único ni el último. Es necesario generar una cultura de la previsión activa en los ciudadanos

para conseguir tales objetivos, porque aún es débil debido a la pasividad de décadas de simple asistencialismo por parte del Estado. Pero experiencias como la autoconstrucción de viviendas, la sustitución de “ranchos” por casas, los mercados cooperativos populares y las mesas técnicas en materia de agua, por citar algunas que han demostrado en la práctica ser eficaces, generando beneficios a cientos de miles de personas en el país –algo que no se habría logrado si el Estado fuera el único responsable del bienestar–, otorgan la esperanza de construir una sociedad más justa e igualitaria. Sin duda, la participación ayuda a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, porque nadie conoce mejor sus problemas que quienes los padecen y nadie está tan interesado como ellos en que se resuelvan. No hay camino que no se construya sobre la marcha, y es durante ese recorrido cuando la madurez de las políticas sociales inclusivas y participativas dan sus mejores frutos; pero es necesario sembrar para cosechar, y en este sentido, los consejos comunales son tierra fértil.

- Alberich T. (1994), "Gestión pública participación ciudadana y desarrollo local: propuesta para una gestión eficiente y participativa en lo público", en *Política y Sociedad*, núm. 31, Madrid, Universidad Complutense, disponible en: [www.dialnet.unirioja.es/servlet/](http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/), consulta: 17 de noviembre de 2008.
- Aranguren, W. (2004), "La pobreza en la agenda de la seguridad social en Venezuela", en revista *Gaceta Laboral*, vol. 10, núm. 3, septiembre de 2004, Maracaibo, Universidad del Zulia, Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines, ediciones Astro Data, pp. 377-396.
- CEPALSTAT (2009), *Bases de datos y publicaciones estadísticas*, disponible en: [www.websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp](http://www.websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp), consulta: 10 de agosto de 2009.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000), *Gaceta Oficial* núm. 5 453, República Bolivariana de Venezuela, 24 de marzo de 2000.
- Delgado, J. (2006), *Municipios, participación ciudadana y control social*, Caracas, disponible en: [www.gumilla.org.ve/.../evento%20sobre%20control%20social%20\(2\).doc](http://www.gumilla.org.ve/.../evento%20sobre%20control%20social%20(2).doc), consulta: 15 de enero de 2009.
- Fundación Centro Gumilla (2006), *Serie Quehacer Comunitario*, Caracas, editorial Gráficos Franco.
- Gómez, I. (2007), "El papel de las misiones sociales en la construcción de identidades políticas en Venezuela", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 13, núm. 1, enero-abril, disponible en: [www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112007000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112007000100002&script=sci_arttext)
- Instituto Nacional de Estadística (2002), disponible en: [www.ine.gov.ve/](http://www.ine.gov.ve/), consulta: 17 de noviembre de 2002.
- Instituto Nacional de Estadística (2008), disponible en: [www.ine.gov.ve/](http://www.ine.gov.ve/), consulta: 12 de diciembre de 2008.
- Kliksberg, B. (2001), *El capital social: dimensión olvidada del desarrollo*, Caracas, Venezuela, Editorial Panapo.
- Ley de Consejos Comunales (2006), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 5 806 (extraordinaria), 10 de abril de 2006.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 37 463, 12 de junio de 2002.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2008), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 5 891 (extraordinaria), 31 de julio 2008.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 38 204, 8 de junio de 2005.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 37 600, 30 de diciembre de 2002.
- Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad (2007), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 38 733, 20 de septiembre de 2007.

- 
- Lucena, H. (2007), *Lo laboral en tiempos de transición*, Valencia, Universidad de Carabobo, Editorial Cosmográfica, C. A.
- Pérez, J. (2007), "La necesaria reforma de los sistemas de salud en América Latina", en *Gaceta Laboral*, Maracaibo, Universidad del Zulia, vol. 13, núm. 1, enero-abril, pp. 50.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe 2005*, Web Informativa, disponible en: [www.undp.org/spanish/](http://www.undp.org/spanish/), consulta: 12 de diciembre de 2005.
- Romero, A. (2007), *Cooperativas, empresas, Estado y sindicatos. Una vinculación necesaria*, Barquisimeto, Fondo Editorial Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado/ Universidad de Carabobo.

