

**Serie Diálogo Político**

# **Los servicios sociales y la ordenación de la política social en Venezuela**

**Ana Mercedes Salcedo González**

**Mayo de 2008**



# **Los servicios sociales y la ordenación de la política social en Venezuela**

**Ana Mercedes Salcedo González**

**Caracas, Mayo de 2008**

Los análisis, reflexiones y juicios de valor contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que promovió su elaboración y facilitó su debate público.

## **Resumen**

Los Servicios Sociales en el marco del Sistema de Seguridad Social en nuestro país, se constituyen en el sexto pilar de protección social; es el componente no contributivo que le otorga universalidad al Sistema de Seguridad Social y equidad a la política social. Su desarrollo legislativo se materializa en la Ley de Servicios Sociales (LESS), publicada en Gaceta Oficial No.38.270, el 12 de Septiembre de 2005, pero la efectividad de su cumplimiento se ha truncado por la proliferación de instrumentos legales y programáticos que promueven la dispersión y confabulan contra el propósito armonizador e integrador consagrado en el modelo del Sistema de Seguridad Social establecido en el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

## **Introducción**

Abordar el estudio de los servicios sociales nos conduce a la necesidad de referirnos brevemente a su pasado histórico, cuya trayectoria nos remite a identificar instituciones como la caridad, sustentada en el amor a Dios, la filantropía basada en el amor al hombre, la beneficencia y la asistencia social como el accionar del Estado, para reencontrarnos históricamente con la noción de los servicios sociales que nacen en el marco de la asistencia social tecnificada.

La trayectoria de estas instituciones no ha sido lineal ni homogénea, todo lo contrario, se dan importantes diferencias según las vinculaciones y articulaciones entre las elites religiosas, económicas y el gobierno, en las cuales se han interpuesto y entremezclado las nociones conceptuales y las prácticas sociales.

La asistencia social como cuna de los servicios sociales y la seguridad social como herramienta técnico administrativa y como derecho de la protección social garantizado por el Estado, forman parte importante de la política social. Las relaciones entre la asistencia social y la seguridad social, se han dado históricamente por la vía de la coexistencia, sustitución, complementariedad y fusión entre ambos sistemas.

El avance de los servicios sociales tampoco ha sido homogéneo, su desarrollo y consolidación es producto de la combinación entre los recursos disponibles para enfrentar necesidades básicas, la capacidad institucional para traducir en la realidad empírica la justicia social, la fortaleza institucional para garantizar los derechos sociales y la efectividad de la participación de la familia y la comunidad organizada.

## **Marco Conceptual y Normativo de los Servicios Sociales en Venezuela**

Los servicios sociales se desarrollan en el contexto de las políticas sociales propias del llamado "Estado Social". En el Estado Social, es el poder público local el que asume la obligación de los servicios sociales orientados a satisfacer las necesidades individuales, familiares, grupales y comunales. La política social en este tipo de Estado, se orienta a generar cuerpos legislativos, marcos institucionales y programas sociales para elevar la calidad de vida en un marco de justicia y equidad.

Los sistemas de seguridad social tienen como propósito alcanzar la universalidad y reducir la inequidad. En esa búsqueda de universalidad, la sociedad desarrolla sistemas de seguridad social más integrados que les permita materializar la protección social a todos

sus miembros, tanto a la población con capacidad contributiva, como a la que carece de ella.

El principio de universalidad apunta principalmente a asegurar la protección de aquellos sectores que no puedan, autónomamente acceder a ella, en forma definitiva, parcial o temporal, por la diversidad de condiciones y situaciones que acompañan al ser humano y su cultura.

En este escenario, los servicios sociales, se redimensionan, adquieren utilidad individual y social como modalidad para asegurar que la protección social llegue a la población más pobre, sin capacidad contributiva y a toda aquella que por razones de edad, condiciones físicas, psicológicas, sensoriales, sociales, étnicas, de género etc., o que por situaciones temporales tengan reducidas sus potencialidades para acceder a la protección social.

Bajo estos fundamentos los servicios sociales se constituyen en una pieza importante dentro de los sistemas de seguridad social para garantizar la atención diferenciada e incluyente. Así concebidos, los servicios sociales se configuran en instrumentos de la política social y; más específicamente de los sistemas de seguridad social, para promover la cohesión y la vertebración social, prevenir y eliminar la marginación, lograr la inserción de los excluidos, garantizar la equidad mediante la discriminación positiva y promover la participación consciente, responsable y comprometida de los sujetos concernidos en torno a las necesidades y los satisfactores.

Los servicios sociales son concebidos como la red última de protección social, complementaria a la seguridad social, con responsabilidad pública local en la gestión y con financiamiento por la vía impositiva. Los servicios sociales se crecen en la actuación local, entre los límites de la comunidad, conjugada con el compromiso del Estado Social que desarrolla políticas de bienestar.

En nuestro país, después de fuertes polémicas sobre la reforma de la seguridad social, se logra un acuerdo nacional en torno a la promulgación de una nueva Carta Magna, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), publicada en la Gaceta Oficial Nº 5.453 del 24 de Marzo de 2000.

En el marco de un modelo de Estado definido como Democrático y Social de Derecho y de Justicia, en nuestro país, se recoge el espíritu y propósito de los derechos humanos, consagrados en el mundo moderno y muy especialmente el derecho humano fundamental a la Seguridad Social. En el artículo 86 se dibuja el nuevo modelo de seguridad social que trasciende la visión laborista, se define como un servicio público de carácter no lucrativo que protege a toda la población tenga o no capacidad contributiva.

Este nuevo modelo se materializa en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social publicada en Gaceta Oficial 37.600 el 30 de Diciembre de 2002, y en ella se exige el cumplimiento de reestructuraciones, creaciones y reformas necesarias para el desarrollo del nuevo ordenamiento institucional del sistema de protección social, el cual está integrado por seis (6) regímenes prestacionales complementarios entre sí e interdependientes: Régimen Prestacional de Salud, Régimen Prestacional de Empleo, Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.

El cumplimiento del principio de la universalidad, como ámbito de aplicación del Sistema de Seguridad Social y la incorporación de los sectores no contributivos y vulnerables de la población, tradicionalmente rezagados, le otorgan vital importancia al Régimen

Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, no sólo porque este régimen, no demanda de cotización para su protección, sino que es condición para la mayoría de las prestaciones que otorga. Es más, el énfasis de la protección de este régimen se orienta, especialmente en las prestaciones económicas, hacia la población que carece de capacidad contributiva y que se encuentra en estado de necesidad.

Evidentemente que la reciente configuración de los servicios sociales en una ley, dentro del sistema de seguridad social, le atribuye características comunes al sistema que los contiene, los reviste de la concepción del derecho, le aporta una mayor legitimidad a las decisiones concernidas, porque traduce en el mundo jurídico, la prioridad moral y política requerida para concebir el derecho a los servicios sociales en auténticas obligaciones del Estado.

La Ley de Servicios Sociales que se publica en Gaceta Oficial No. 38.270 el 12 de Septiembre de 2005, tiene por objeto regular el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, definir su rectoría, organización, funcionamiento, financiamiento, determinación de las prestaciones, los requisitos para su obtención y desarrollar los principales lineamientos para la gestión administrativa.

Los servicios sociales en nuestro país se constituyen en una plataforma técnica y administrativa de la seguridad social, del componente no contributivo en favor de la universalidad del Sistema de Seguridad Social y, con ello, procura el acceso al derecho a la seguridad social a la población que por alguna circunstancia vinculada a la edad, sexo, discapacidad, pobreza extrema, razones étnicas, le limiten las oportunidades para acceder a la protección social por parte del Estado.

En nuestro contexto, por primera vez en la historia de la protección social en Venezuela, se cuenta con Servicios Sociales integrados a la legislación de la Seguridad Social. La Ley de Servicios Sociales, tal como ha sido concebida, y se traduce en el sexto pilar de protección del Sistema de Seguridad Social, se traduce en un puente de acceso a la inserción o reinserción económica y social de sectores de población diferenciada y excluida, y, en una plataforma para la participación protagónica efectiva de toda la ciudadanía, donde la comunidad organizada se integre a las redes de servicios sociales, al voluntariado, a los Comités Comunitarios de Servicios Sociales, se constituyan en Asambleas de participación ciudadana, y logren materializar los procesos de decidir, evaluar, controlar y hacer exigible su derecho a una vida digna y productiva.

## **Análisis de las Políticas Públicas en los Servicios Sociales**

### **El rezago institucional del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS)**

El órgano gestor de los servicios sociales es el INASS, antiguo Instituto de Geriátrica y Gerontología (INAGER), institución que tradicionalmente fue responsable de la atención de un segmento de la población (adulto mayor) en situación de desamparo y, en la Ley de Servicios Sociales se le cambia el nombre y sus atribuciones, para lo cual debe reestructurarse y convertirse en una institución con una estructura organizacional intersectorial, descentralizada, flexible, dinámica, desconcentrada, que opere bajo principios transversales, que le permitan integrar y coordinar bajo un eje vertebrador, la dispersión del gasto y de programas sociales dirigidos a la atención de la población con sesenta o más años de edad y la de menor edad, sin capacidad contributiva, en situación

de desprotección social, que por alguna circunstancia se encuentre en estado de necesidad y demanda de prestaciones consagradas en la Ley de Servicios Sociales.

En orden de descendencia jerárquica y de atribuciones de poder, aguas abajo, le corresponde la INASS crear los **Centros de Servicios Sociales** en los Estados y Municipios para lo cual podrá celebrar convenios con los estados y municipios (LESS: 79). Estos Centros son instancias de gestión en el ámbito político territorial a nivel de los estados y de los municipios, los cuales traducen a nivel local los lineamientos, políticas, estrategias, ejecutan los proyectos y servicios sociales de atención y asistencia para asegurar el ejercicio de los derechos de las personas protegidas por la Ley. (LESS: 81).

Las prestaciones establecidas en la Ley de Servicios Sociales comprenden las asignaciones económicas y prestaciones en servicios y especies. Las asignaciones económicas son de corto, mediano y largo plazo y, están determinadas por una proporción entre el 60% y los 80% del salario mínimo vigente, otorgadas no sólo al individuo (a) previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, sino también, a las familias que tengan a cargo miembros con discapacidades o adultos(os) mayores en estado de dependencia.

En la actualidad el INASS es el órgano gestor del Régimen Prestacional, a pesar que en la Ley de Servicios Sociales se le atribuyen competencias vinculadas a la planificación y coordinación de los servicios sociales en el país. Hoy, aun no ha adecuado su estructura administrativa a las funciones que la ley le confiere y dispone de la misma infraestructura física y programática heredada del INAGER; es decir, continúa cumpliendo las mismas funciones de atención directa a la población adulta mayor en situación carencial.

Para que el INASS pueda cumplir y hacer cumplir las disposiciones establecidas en la norma legal, requiere ser legitimado con el apoyo político y técnico del gobierno nacional y del Ministerio al cual está adscrito, a los fines de poner en práctica el proceso de reestructuración previsto en la Ley, otorgarle la fortaleza financiera, administrativa, técnico-profesional y acometer los cambios de actitudes y de la cultura organizacional que le permitan desarrollar las competencias y funciones establecidas en la Ley, no sólo en lo referente a la apertura para la atención a nuevos segmentos de la población distintas al adulto(a) mayor, sino también, por la necesidad de adopción de nuevas estrategias gerenciales en cuanto a la planificación, coordinación, integración, registro y monitoreo de los programas sociales y la relevante importancia que en la Ley adquiere el trabajo comunitario y la configuración de redes sociales para la atención social.

La efectiva aplicación de la Ley de Servicios Sociales en nuestro país, demanda de personal calificado, responsable, con sensibilidad social, de personas comprometidas con el cambio que demanda la institución. Exige de profesionales habilitados para una efectiva intervención social, con una sólida formación teórica y práctica que les permita conceptualizar los distintos problemas sociales, analizar sus determinantes y consecuencias, que los habilite para proponer soluciones eficientes y eficaces en coparticipación con sujetos concernidos y con los actores sociales vinculados a la problemática; que les permita instalarse en el campo de la producción de conocimiento para enriquecer y retroalimentar los procesos para una más efectiva y eficiente intervención social.

### **Duplicidad y dispersión de la protección social**

El espíritu, propósito y viabilidad financiera de la Ley de Servicios Sociales se sustenta en la coordinación, ordenación e integración de los recursos fiscales para hacer más efectiva la inversión social. Propósito que se ve frustrado por la falta de integración, armonía y coordinación en el interior de la política social desarrollada por el Estado venezolano,

dispersión que está presente en el cuerpo legislativo, el desarrollo institucional y la ejecución de programas sociales.

En lo legislativo encontramos la promulgación de un conjunto de leyes desarticuladas del Sistema de Seguridad Social, dirigidas a la organización, participación y protección social para determinados sectores de la población, leyes que por su contenido e institucionalidad deben estar armonizadas con las normas y estructuras desarrolladas en Ley de Servicios Sociales, entre estas leyes encontramos la Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior, promulgada el 14 de Septiembre de 2005, la Ley de Servicios Comunitarios, la Ley de los Consejos Comunales, promulgada el 10 de Abril de 2006, la Ley de Servicio Social Integral, promulgada el 14 de diciembre de 2006 y la Ley para las Personas con Discapacidad, de fecha 15 de noviembre de 2006. Con la promulgación de estas Leyes y otras de carácter similar, se rompe con el propósito Constitucional de crear un "...sistema universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo..." definido en el modelo de seguridad social establecido en el artículo 86 de nuestra Carta Magna.

En lo institucional se han creado estructuras paralelas tales como la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, el Fondo Nacional de los Consejos Comunales, la Comisión Nacional del Servicio Social Integral (CONASESI); en lo programático se crearon las misiones. El 25 de diciembre del año 2005 el Presidente de la República crea la misión "Negra Hipólita", a cargo de MINPADES, cuyo objetivo es rescatar, reivindicar y garantizar los derechos de las personas en situación de calle y de la población que vive en pobreza extrema. Asimismo, mediante Decreto Presidencial 4.342, publicado en Gaceta Oficial No. 38.404 del 23 de marzo del 2006, se crea la Misión "Madres del Barrio", la cual tiene por objetivo apoyar a las amas de casa que se encuentren en estado de necesidad, mediante la incorporación de programas sociales, misiones y el otorgamiento de una asignación económica.

La Misión "Madres del Barrio", convertida después en fundación, nació a cargo del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y de la Seguridad Social y otorga prestaciones económicas similares a las establecidas en la Ley de Servicios Sociales. Con ello, no sólo se duplican esfuerzos en diferentes ministerios, sino que se viola el art. 93 de la LESS el cual taxativamente se señala: "...Se prohíbe a los órganos y entes de la administración nacional otorgar asignaciones económicas de naturaleza similar a las previstas en esta Ley..."

Es importante destacar que no estamos en oposición al desarrollo legislativo para la protección social de ningún sector de población ni en oposición a la creación de instituciones y programas de atención, todo lo contrario, siempre que ello se realice en armonía, concordancia, en apoyo y coherencia con el contenido del conjunto de leyes existentes en el país, con lo establecido en la Carta Fundamental, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y más específicamente lo desarrollado en la Ley de Servicios Sociales. Por cuanto la creación de instrumentos legales, institucionales y programas, desarticulados de las leyes protectivas ya sancionadas, se constituyen en instrumentos que incrementan la dispersión de la política social que se aspira ordenar con la LOSSS y, se limita la constitución de la red protectora del Estado venezolano, creando estructuras paralelas, duplicando esfuerzos, yuxtaponiendo funciones administrativas e inflando innecesariamente el gasto social.

## **Retos para la efectiva aplicación de la Ley de Servicios Sociales**

En términos concretos, el principal obstáculo encontrado para la gestión efectiva de la Ley de Servicios Sociales, está precisamente en su incumplimiento. El cual se asocia al predominio de lo político sobre lo técnico en los programas desarrollados por el Ejecutivo Nacional y se materializa en la orientación y el uso de los programas sociales como instrumentos de adhesión política, lo cual incorpora en el seno de lo social, una nueva forma de exclusión, entre los simpatizantes o no participantes de la opción política del gobierno. Todo ello confabula contra la propuesta de una seguridad social universal, integral, eficiente, de financiamiento solidario, unitario, participativo, de gestión eficaz, oportuna y en equilibrio financiero y actuarial (LOSSS: 8). Esta situación amenaza la propia legitimidad de la dirección de la política social, de sus procesos y de sus resultados.

La efectividad de los Servicios Sociales, variará en función a la situación socioeconómica del contexto nacional, la voluntad política, la flexibilidad de la estructura organizacional, la competencia técnica profesional, la transparencia administrativa, la calidad de los servicios ofrecidos, la integralidad y la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social que los contiene.

La superación de la precedente red benéfica y graciable y la materialización y consolidación de los servicios sociales como derechos, exigibles en el marco del Sistema de Seguridad Social, requiere enfrentar retos que involucran a la política social, a los planteamientos de intervención social, la formación profesional de los actores institucionales, desarrollo de la cultura provisional, el financiamiento, la creación de las estructuras para la entrega de los servicios y aquellas que garanticen la restitución del derecho cuando estos han sido violentado.

Retos para enfrentar las dificultades de inserción social y facilitar su acceso al bienestar social. Retos ante la diversidad de los posibles beneficiarios de la red social caracterizados por polaridades políticas presentes en los órganos estatales de la administración pública nacional, pero también, de la pluralidad de los agentes que intervienen en ella. Retos que demandan coordinación y armonización entre los distintos agentes, optimización de los recursos disponibles y exigencias de planificación, garantía de equidad en el acceso y calidad de los servicios.

La multiplicidad de instrumentos legales, instituciones, actores participantes en su ejecución, sin concierto y armonización, exigiendo recursos para su ejecución; definitivamente confabularán contra la aplicación de la Ley de Servicios Sociales, la consolidación del Sistema de Seguridad Social y la efectividad de la política social en nuestro país.

## **Intentando salidas: Desde los programas parciales y focalizados hacia propuestas complejas e integradoras**

Enfrentar la eficiencia del sistema de los servicios sociales va mas allá de los válidos requerimientos técnicos-económicos de tipo gerencial, significa alcanzar el equilibrio entre la responsabilidad público-estatal, la participación social, y el desarrollo comunitario local. En una efectiva y dinámica combinación entre la infraestructura existente, la capacidad profesional creativa en la ejecución de los programas sociales y la participación real con capacidad de decisión de los usuarios.

El espacio de los Servicios Sociales es multiprofesional por la diversidad de problemas que coexisten en la sociedad que exige de diferentes perspectivas de análisis y de atención, por



lo tanto, demanda de la participación de diferentes profesionales que desde sus visiones contribuyan a cumplir con sus objetivos. Campo de acción, institucional y comunitaria que se orienta hacia la protección de los derechos sociales, el desarrollo de la ciudadanía y el derecho a la participación en el quehacer político y social.

Frente a esta situación es necesario develar las barreras que limitan la iniciativa comunitaria y conocer los activos para optimizar el empleo de los recursos disponibles, así como desarrollar estrategias para involucrar en los cambios a los actores comunitarios a los fines de asegurar acciones efectivas que garanticen la participación en la detección de necesidades y en el diseño de las estrategias para la consecución de su satisfacción.

Es imprescindible emprender acciones que contribuyan a la construcción de una nueva ciudadanía comprometida y responsable con su desarrollo, el de su comunidad y del país. Quehacer orientado al fortalecimiento del tejido social a través de la construcción de redes, la organización comunitaria, el asociacionismo, empoderamiento comunitario que mediante la participación activa, protagónica y comprometida haga exigible los derechos sociales, económicos y culturales.

Así mismo es importante impulsar el accionar social que posibilite el surgimiento de propuestas complejas e integradoras para enfrentar las necesidades, promover los recursos, monitorear su cumplimiento y activar los mecanismos necesarios para exigir los derechos o su restitución cuando éstos son violados. Es decir, promover una política social de abajo hacia arriba, articular desde lo local, redes, actores concernidos y comunidades comprometidas, hacer posible la integración, armonización y control mediante el asociacionismo, participación política, organización comunitaria, empoderamiento social para la lucha por la consecución del derecho a la seguridad social, a los servicios sociales y al desarrollo social.