

“Los Servicios Sociales en el Sistema de Seguridad Social: desafíos para el Trabajo Social en Venezuela”

*Autora: Ana Mercedes Salcedo
Dra. en Seguridad Social*

**“Los Servicios Sociales en el Sistema de Seguridad Social: desafíos
para el Trabajo Social en Venezuela”**

INDICE GENERAL

	PP
LISTA DE CUADROS	4
RESUMEN	6
INTRODUCCION	8
PARTE I: MARCO IDEO-POLÍTICO	
CAPITULO I: EL ESTADO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL	13
El Estado de Derecho y la Protección Social	19
El Estado de Derecho	20
Del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho y la Seguridad Social	22
Estados de Bienestar	29
Crisis del Estado del bienestar y crisis de la seguridad social	33
CAPITULO II: EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	45
La protección social en América Latina	52
Las especificidades del Estado de Bienestar en América Latina	53
Nacimiento y desarrollo de la seguridad social en América Latina	60
Crisis y reforma de la Seguridad Social en América Latina.	64
La Seguridad Social en las Constituciones latinoamericanas	68
Situación actual de la cobertura de la protección social en América latina	85
PARTE II: MARCO REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEPTUAL: SEGURIDAD SOCIAL, SERVICIOS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL	95
CAPITULO 3: LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA VISIÓN GENERAL	107
Seguridad Social: aspectos conceptuales	114
La Seguridad Social como derecho humano fundamental	115
Los sistemas de Seguridad Social y la universalidad de la protección social.	124
CAPTITULO 4: LOS SERVICIOS SOCIALES	137
El concepto de los Servicios Sociales	144
Los Servicios Sociales como derecho	145
Los Servicios Sociales en el marco de los sistemas de Seguridad Social: un enfoque sistémico.	152
La gerencia de los Servicios Sociales	156
Elementos fundamentales de la gestión de los Servicios Sociales	168
CAPITULO 5: EL TRABAJO SOCIAL COMO ESPECIFICIDAD PROFESIONAL	172
	183

El Trabajo Social: Aspectos teóricos y conceptuales	184
El Trabajo Social en América Latina	192
El Trabajo Social como disciplina científica	201
El Trabajo Social como especificidad profesional	209
La identidad profesional del Trabajo Social	216
Vínculos entre las nociones Trabajo Social, Servicios Sociales y Seguridad Social	221
PARTE III: MARCO NORMATIVO- INSTITUCIONAL	
CAPITULO 6: EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA	231
Modelos de la Política Social venezolana	234
La Seguridad Social y los Servicios Sociales en el marco de las Constituciones Venezolanas	244
La Seguridad Social y los Servicios Sociales en la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela	256
La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social	264
El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas.	273
CAPITULO 7. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL	280
Los Servicios Sociales: de la reforma constitucional a la legislación ordinaria	282
Aspectos conceptuales y doctrinarios de la Ley de Servicios Sociales	286
Contenido normativo de la Ley de Servicios Sociales	292
Situación actual de los Servicios Sociales en el marco del Sistema de Seguridad Social en Venezuela.	312
CAPITULO 8: EL TRABAJO SOCIAL Y EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN VENEZUELA	
La formación profesional para el ejercicio del Trabajo Social	329
Diseños curriculares para la formación profesional universitaria en Trabajo Social.	343
El Trabajo Social y los Servicios Sociales en Venezuela	378
CAPITULO 9: PERSPECTIVAS DE LA ACTUACIÓN DEL TRABAJADOR SOCIAL PARA LA EFECTIVA APLICACIÓN DE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES EN VENEZUELA	
Retos y competencias que demanda la efectiva aplicación de la Ley de Servicios Sociales	286
De los programas parciales focalizados hacia propuestas complejas e integradoras de la acción política social desde la Ley de Servicios Sociales	389
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
BIBLIOGRAFIA	392
	396

LISTA DE CUADROS

CUADRO	DENOMINACIÓN	
CUADRO 1	MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL	41
CUADRO 2	CONTENIDO DE LA REFORMA DEL SECTOR SALUD	74
CUADRO 3	ALC MODELOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS REGIMENES DE PENSIONES	80
CUADRO 4	LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA	86
CUADRO 5	ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	90
CUADRO 6	LAS PRIMERAS ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	196
CUADRO 7	RESUMEN: COMPRENSIONES DEL OBJETO DE TRABAJO SOCIAL	213
CUADRO 8	LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS CONSTITUCIONES VENEZOLANAS ANTES DE 1999	244
CUADRO 9	POBLACIÓN ASEGURADA CON RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL DEL PAÍS	254
CUADRO 10	POBLACIÓN ASEGURADA AL IVSS CON RESPECTO A LA POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA	255
CUADRO 11	LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LOSSS	263
CUADRO 12	ESTRUCTURA DE LA LEY VIGENTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	264
CUADRO 13	SISTEMAS Y REGIMENES PRESTACIONALES DE LA LOSSS	268
CUADRO 14	ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO EN VENEZUELA EN COMPARACIÓN CON AMÉRICA LATINA	275
CUADRO 15	ESTRUCTURA DE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES	293
CUADRO 16	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA LEY DE SERVIDIOS SOCIALES	302
CUADRO 17	LAPSOS DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS	310
CUADRO 18	POBLACIÓN EN SITUACIÓN ESPECIAL	313
CUADRO 19	ROLES PROFESIONALES Y FUNCIONES DEL TRABAJO SOCIAL (LUZ)	350

CUADRO 20	PLAN DE ESTUDIOS Y EJES CURRICULARES ETS LUZ	355
CUADRO 21	EXPRESIÓN CUANTITATIVA DE LOS EJES CURRICULARES DE LA ETS DE LA LUZ	358
CUADRO 22	DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS DISEÑO CURRICULAR ETS DE LA LUZ	362
CUADRO 23	PERFIL PROFESIONAL PROPUESTO ETS DE LA LUZ	363
CUADRO 24	PENSUM ACTUAL Y PROPUESTO DE LA LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL UDO	367
CUADRO 25	ROLES Y EXIGENCIAS EN LAS ETS DE LA UCV	374
CUADRO 26	MATRIZ DE ASIGNATURA DE ETS DE LA UCV	377

RESUMEN

El trabajo se centra en exponer la importancia de los servicios sociales en los Sistemas de Seguridad Social y los desafíos que representa para el Trabajo Social la efectiva aplicación de los servicios sociales. El hilo conductor del trabajo parte de los principales cambios y transformaciones que abren paso al Estado del bienestar, con el objeto de contextualizar la protección social, específicamente los mecanismos de seguridad social y los servicios sociales, consagrados legalmente, a fin de determinar la importancia, modos y formas que adquieren dentro del Estado de Derecho, las normas que los consagran y garantizan su cumplimiento, así como también, las tendencias de cambio que puedan incidir en su efectividad, para ello, se analizan las relaciones existentes entre los servicios sociales y la seguridad social en el marco de los modelos de Estado, deteniéndonos específicamente en el contexto normativo venezolano, en el momento histórico actual, con especial énfasis en los postulados de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social publicada en Gaceta Oficial No. 37.600 de fecha 30 de diciembre del 2002 y, la regulación especial contenida en la Ley de los Servicios Sociales, publicada en G.O. No. 38.270 el 12 de septiembre del año 2005.

Los servicios sociales se constituyen dentro de la legislación del Sistema de Seguridad Social venezolano en el sexto pilar de protección social (Salud, empleo, pensiones, seguridad y salud en el trabajo, vivienda y los servicios sociales). Los servicios sociales están llamados a configurar una red protectora orientada a generar intervenciones técnicas que satisfagan las necesidades básicas. Los servicios sociales son concebidos como la red última de protección social, con responsabilidad pública local en la gestión y con financiamiento por la vía impositiva. La actuación de los servicios sociales se crece en los espacios comunitarios, donde se conjuga con el compromiso del Estado Social que desarrolla políticas de bienestar.

El análisis de la normativa legal de la Ley de Servicios Sociales y de los lineamientos para el desarrollo institucional y programático, pasa por estudiar el contenido

teórico y operativo de la noción de los servicios sociales, identificar las características más significativas de su gestión administrativa, las normas que los consagran y garantizan su cumplimiento, así como también, las tendencias de cambios que puedan afectar su efectividad. El estudio nos conduce necesariamente a dar cuenta del proceso de implantación del nuevo sistema de seguridad social en Venezuela y de los retos y perspectivas que se avizoran para la efectiva aplicación de la Ley de Servicios Sociales. En consecuencia aspiramos a develar las competencias que desarrolla la disciplina de Trabajo Social en sus profesionales y las demandas requeridas para la efectiva aplicación de la Ley de Servicios Sociales.

INTRODUCCIÓN:

El presente trabajo se orienta a indagar la importancia de los servicios sociales en el marco de los sistemas de seguridad social, para ello, se analizan las relaciones existentes entre los servicios sociales y la seguridad social, deteniéndonos específicamente en el contexto normativo venezolano, en el momento histórico actual, con especial énfasis en los postulados de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002) y la regulación especial contenida en la Ley de los Servicios Sociales (2005).

Esta línea de indagación procura develar el contenido y significado de la noción de los servicios sociales y su redimensión como un derecho exigible por los venezolanos en el marco de los sistemas de seguridad social y como un medio para el acceso efectivo al derecho de la seguridad social, así como también, destacar la importancia del espacio institucional de los servicios sociales para el ejercicio profesional del Trabajo Social.

Abordar el estudio de los servicios sociales desde el ámbito legal nos remite a estudiar las necesidades humanas desde el ámbito normativo, lo que no significa que se descarten los aspectos subjetivos de la existencia humana (deseos, aspiraciones, entre otros) y su importancia en la configuración y contenido de las necesidades, sino por el contrario, consideramos que éstos se constituyen en la fuerza del colectivo social para su consecución, el abordaje de los servicios sociales desde la perspectiva legal, los convierte en una “reclamación válida”, a partir de una necesidad. El reconocimiento de la necesidad como una “reclamación válida”, en un contexto y momento histórico específico, está dado por las normas, es decir, por las estructuras normativas y objetivas que desarrolla el Estado, que definen las necesidades a satisfacer y los límites de la satisfacción.

Evidentemente que esta lógica cerrada, proveniente sólo del ámbito público, en la concepción de las necesidades, incide en formas de exclusión y auto-exclusión de recursos y prácticas de determinados colectivos sociales y; en consecuencia, es generadora

de conflictos sociales. Por lo tanto, la incorporación de la sociedad civil y de los elementos cualitativos de las necesidades, es sumamente importante para la intervención social profesionalizada y para una concepción de políticas de bienestar menos restrictivas, abriendo espacios para el desarrollo y actuación de los servicios sociales.

El marco jurídico otorga (aunque no es la única vía) a los servicios sociales mayor legitimación. La materialización de los servicios sociales en políticas públicas y éstas en normas de obligatorio cumplimiento, le concede el reconocimiento formal, tanto de la necesidad, como del derecho que le asiste al ciudadano a que ésta le sea cubierta. Traduce los derechos de las personas en auténticas obligaciones del Estado.

El estudio se focaliza en uno de los pilares del sistema de protección social en Venezuela “los servicios sociales” y; con esta afirmación, ya estamos asumiendo una posición teórica en cuanto a la noción y alcance de los servicios sociales. Porque tradicionalmente se han desarrollado dos concepciones con alcances diferentes: Una amplia identificada con el conjunto de sistemas de protección social (educación, salud, vivienda, empleo, pensiones y asistencia social) y, una concepción restringida que reserva los servicios sociales para “la asistencia social”.

El estudio destaca la importancia de los Servicios Sociales como medio para alcanzar la universalidad y efectividad del derecho a la Seguridad Social y su significación para el ejercicio profesional del Trabajo Social en el contexto venezolano.

El hilo conductor del trabajo parte de los principales cambios y transformaciones que abren paso al Estado del bienestar, con el objeto de contextualizar la protección social, específicamente los mecanismos de seguridad social y los servicios sociales, consagrados legalmente, a fin de determinar la importancia, modos y formas que adquieren dentro del Estado de Derecho, las normas que los consagran y garantizan su cumplimiento, así como también, las tendencias de cambio que puedan incidir en su efectividad.

Es precisamente frente a estos retos para la gestión de la Ley de Servicios Sociales, donde nos vinculamos con el Trabajo Social, como una disciplina científico-técnica que se expresa en una práctica social orientada al logro del bienestar colectivo, que históricamente ha estado vinculado al liderazgo en la amplia gama de los servicios sociales, de tal modo que el ejercicio profesional llegó a denominarse “Servicio Social”. Con ello no queremos significar que el profesional de Trabajo Social, se constituya en la única disciplina actuante en los servicios sociales; pero, sí, un actor de vital importancia en la formulación, ejecución, monitoreo, evaluación y control de los procesos vinculados a los servicios sociales

Aceptamos lo planteado por Moix Martínez (2004) que los trabajadores sociales, profesionales y técnicos universitarios, no son los únicos que practican el trabajo social; lo hacen también los llamados auxiliares (que carecen de titulación) y el personal voluntario (que no reciben remuneración por sus servicios). Sin embargo, en este trabajo lo delimitamos específicamente a los profesionales egresados de las universidades nacionales venezolanas, titulados como Licenciados en Trabajo Social.

A partir de estas precisiones sostenemos que la base teórica profesional del Trabajo Social es lo suficientemente amplia y favorecedora de una visión múltiple para la mejor comprensión de los fenómenos sociales. Este acopio teórico se complementa con el manejo de métodos, técnicas y procedimientos de investigación social y de la moderna gestión social, aunado al conocimiento del complejo y variado marco institucional del bienestar social que le facilita los procesos de dinamización social para la participación, organización social y formación ciudadana, desde la acción local en pro de la defensa y efectividad del derecho a la seguridad social.

Pretendemos indagar sí el proceso formativo le otorga al profesional de Trabajo Social las competencias necesarias para actuar individual y colectivamente, múltiple e interdisciplinariamente, en el campo de acción de los servicios sociales como derecho, tal como han sido concebidos en nuestro país en la Ley de Servicios Sociales.

Los profesionales del Trabajo Social mantuvieron un liderazgo por mucho tiempo en la programación y ejecución de los programas sociales en Venezuela, pero en las últimas décadas han ido perdiendo espacios de actuación. El proceso de reforma de la seguridad social en el país, aún en marcha, exige que este profesional reconquiste su papel y se coloque a la vanguardia del Sistema de Seguridad Social y en especial en la aplicación de la Ley de Servicios Sociales, como instrumento mediante el cual amplios sectores de la población accedan al derecho a la seguridad social.

En este contexto consideramos que la Ley de Servicios Sociales abre espacios importantes para la participación de los profesionales del Trabajo Social y, a éstos, les corresponde un papel activo y dinamizador para facilitar los procesos de formulación, elaboración, administración y evaluación de los servicios sociales contenidos en la Ley y también aquellos que puedan demandar la población local para la consecución de su propio bienestar, aún cuando admitimos, la necesidad de nuevas competencias para el desarrollo de un quehacer más técnico-científico en su accionar práctico, en atención a las demandas concretas de la referida Ley, las exigidas del propio Sistema de Seguridad Social que contiene la Ley y, en general, las generadas por la relación dinámica entre el ejercicio profesional y la situación actual del país.

Las vinculaciones e interdependencias teóricas y prácticas para el abordaje del presente trabajo, se desarrollan en tres niveles de actuación: Un marco ideo-político, un marco referencial-conceptual de la Seguridad Social, los Servicios Sociales y Trabajo Social y un marco institucional-normativo contentivo de los aspectos legales, institucionales y administrativos de los Servicios Sociales y en el rol que le corresponde ejercer al Trabajo Social en el contexto específico venezolano, todo ello, dirigido a una meta-objetivo que apuntala hacia el desarrollo y la efectividad de sistemas protectivos para el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar social de la población en Venezuela.

- A. En el marco ideo-político se destacan los elementos del Estado social y sus fundamentos en la política social, que acunan el nacimiento y desarrollo de los sistemas de protección social.

B. El marco referencial de las nociones conceptuales sustentadas en tres (3) ejes teóricos fundamentales:

- 1) La seguridad social como disciplina y como derecho humano y social;
- 2) Las necesidades humanas y los servicios sociales como derecho ciudadano y;
- 3) El Trabajo Social como disciplina científica.

C. El marco normativo-institucional, desarrolla los aspectos legales, programáticos, institucionales y administrativos vinculados a los Servicios Sociales en el marco de la Seguridad Social en Venezuela y los desafíos que representa, su efectiva aplicación, para el Trabajo Social en Venezuela,.

En este trabajo se vinculan tres nociones fundamentales: En lo teórico la Seguridad Social y los Servicios Sociales como instituciones de protección social que promueven el bienestar en búsqueda de legitimación del Estado social y en lo operativo, el Trabajo Social, como profesión y disciplina científico-técnica de comprensión teórica y de acción social, orientada a la promoción del bienestar social.

PARTE I

MARCO IDEO-POLÍTICO

Las sociedades históricamente determinadas se organizan en estructuras políticas, económicas y sociales sujetas a cambios y, constituyen representaciones de sí mismas como personas, como ciudadanos y como sociedad que avalan dichos cambios. En un proceso dinámico de pensamiento y acción generan transformaciones que abarcan valores éticos que sustentan las formas de organizarse, de producir y acumular riquezas, modos de hacer políticas públicas para protegerse y legitimar el orden establecido.

Las sociedades han procurado esquemas organizativos para garantizar su desarrollo y desenvolvimiento como agrupación humana. Entre estos esquemas organizativos aparecen formas políticas, que son materializadas en la figura del Estado. Entonces, el Estado es producto de un orden social, sustentado en las formas y modos en que los hombres se organizan para producir.

Las sociedades en ese proceso dinámico de pensamiento y acción sujetas a cambios, avalados éticamente, sustentan las formas de organizarse, de producir, reproducir riquezas, modos de hacer políticas públicas para generar recursos que permitan satisfacer necesidades y legitimar el orden establecido. En estas formas de organizarse y de convivir aparecen formas políticas que se materializan en la figura del Estado.

El Estado, para algunas concepciones ideo-políticas (marxismo), se ubica en la superestructura de la sociedad, como producto de un orden social basado en la forma como los hombres se organizan y se relacionan para producir. En la sucesión de formaciones económico-sociales, nos encontramos con una diversidad de formas sociedad con sus correspondientes modelos de Estado: En la sociedad esclavista, un Estado esclavista; en el feudalismo, el Estado feudal; en el capitalismo, un Estado burgués y; en la sociedad socialista, un Estado socialista.

Independientemente de las diferentes posiciones de los tratadistas con respecto al contenido y función del Estado, todos coinciden en que el Estado es una estructura jurídica de dominación que ha logrado imponerse en una población y un territorio determinado, como la expresión de una forma privilegiada de organización del poder.

El Estado puede estudiarse desde diferentes perspectivas: sociológica, histórica y jurídica. En el presente trabajo asumiremos el enfoque jurídico, donde el Estado representa la creación y garantía de un orden normativo. El Estado se constituye en el órgano de coerción legítima, del monopolio de la fuerza pública que simultáneamente promueve y recibe el consentimiento de la ciudadanía. El Estado interconecta los diversos órdenes sociales e intercambia poder y recursos con la sociedad.

El Estado, en la medida en que ejerce el poder formalmente, es el órgano supremo de las diversas jerarquías institucionales de la sociedad moderna, se constituye también en el centro de convergencia de los conflictos fundamentales para el consenso que mantienen unida a la nación.

En el seno del Estado están contenidas las grandes contradicciones de la sociedad nacional, porque su condición de órgano supremo del poder nacional, anida los problemas que arrastra del pasado, las características relevantes que lo definen en el presente y las fuerzas de cambio que se gestan en la propia sociedad, producto de las luchas por el poder. La necesidad de sostener la convivencia social, se materializa en cambios de los modelos de los tipos de Estado de la contemporaneidad. Condicionantes que permiten impulsar su evolución, su tipificación y su situación actual.

Manteniendo la perspectiva del estudio del Estado desde la aproximación jurídica, sostenemos que las naciones – estados, de la actualidad, en su mayoría, han adoptado el criterio de establecer las bases de su organización política en un texto escrito que recibe el nombre de Constitución. La palabra Constitución, deriva de “cum”, con y “statuere”, establecer. La dinámica y jerarquía que alcanza la constitución, como carta que pauta las reglas de la organización del Estado, de su funcionamiento y límites a sus dimensiones de poder, es el hilo que asumiremos para el análisis del Estado moderno.

En el texto constitucional, independientemente del Estado en referencia, por lo general, se establece el pacto político, social, económico y cultural, que definen el modelo de sociedad que la contiene. Por lo tanto, en ella se incorporan los aspectos que

delinean la forma del Estado y del gobierno; los aspectos vinculados a la soberanía territorial y su seguridad; la división política-territorial; la nacionalidad; la ciudadanía; los derechos civiles, políticos, sociales y económicos; el poder público y su organización; el sistema económico, el sistema electoral y de participación ciudadana; y las formas de enmendar, reformar o derogar la Constitución, entre otras materias y se considera con especial interés los derechos humanos.

El Estado a través de las políticas públicas expresan los acuerdos básicos que legitiman la acción del gobierno. Cada proyecto político de sociedad representa una determinada relación de fuerzas sociales. Es decir, responde a una estructura de poder en la sociedad y a las identidades e intereses de los actores que dominan en ella. No necesariamente está bajo control de la mayoría, porque en la realidad social existen las desigualdades de poder, de recursos y de oportunidades. Cada proyecto político adopta un enfoque de sociedad que le otorga sentido y contenido a las políticas públicas.

La dinámica de las formas de acción social se ha manifestado de diferentes maneras que reflejan diferentes momentos de la evolución de las filosofías, pensamientos sociales dominantes en las diferentes formas de organización social que matizan las instituciones de la sociedad globalmente consideradas, en su evolución como proceso gradual o en momentos de saltos cualitativos que han transformado el horizonte de las necesidades y de las aspiraciones de la sociedad.

Sin pretender caer en el historicismo, nos interesa en el marco ideo-político repasar las etapas fundamentales de la acción social, desde la caridad y la beneficencia a la configuración del Estado de bienestar. La beneficencia es entendida como la satisfacción de las necesidades presentes y esenciales a la condición de pobreza o indigencia que el individuo no puede satisfacerla por sí mismo. La beneficencia pública se constituye en la organización y actividad que se concreta en la realización de prestaciones para la subsistencia a favor de indigentes, financiados con fondos públicos y privados.

La Asistencia Social como sistema mas elaborado de los recursos sociales, alimentada por las teorías del socialismo científico, se constituye en un sistema público de acción social que surge en el transito del Estado Liberal al Estado intervencionista. Aparece como la “ayuda pública” en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1791 y se perfila como derecho en la Constitución Francesa de 1848.

Es importante destacar que la institución de la Asistencia Social cristaliza el inicio de la especificidad de la profesión de Trabajo Social, en la búsqueda de los fundamentos científicos para su ejercicio y las formas sucesivas de la acción social, van desarrollando esta profesionalidad que da paso a la institucionalización de recursos propios del Estado intervencionista a través de las Seguridad Social en los países occidentales.

En el contexto ideo-político del presente trabajo se da cuenta de las transformaciones económicas, políticas, sociales que gestan el desarrollo y crisis del Estado del bienestar y de los medios de protección social. Así como también en el conjunto de representaciones intelectuales que definen las tendencias de la acción política de los gobiernos en los Estados, la cual se refleja en su interior, en las Constituciones y en el exterior, en las definiciones que orientan y sustentan las concepciones de modelos del Estado a través de la historia.

El mundo de las ideas influyó en el siglo XX en la cristalización de los Estados del bienestar, contexto en el cual nacen y se desarrollan los principales mecanismos de protección social como son los sistemas de Seguridad Social y los Servicios Sociales.

El Estado de bienestar emerge del arreglo entre dos movimientos ideológicos prácticamente opuestos. Por una parte, el frente obrero luchaba por sus reivindicaciones: aumento de salarios, derecho a huelga, reducción de la jornada laboral, viviendas económicas, vacaciones pagadas, diversos seguros, luchas que generaban constante presión y enfrentamientos, canalizadas ordinariamente a través de sus sindicatos y partidos. Por otro lado, los empresarios quienes al querer preservar el capital, precisan de políticas de distensión, regulando el bienestar y seguridad que los obreros demandaban y

admitiendo la conveniencia de mejorar las condiciones de vida. De este pacto implícito y forzoso nace el Estado Social de Derecho o Estado del bienestar que responde a una nueva fase histórica del capitalismo occidental.

La historia de la seguridad social como institución de protección social moderna, está estrechamente vinculada al desarrollo doctrinal y a los acontecimientos históricos que dieron lugar al Estado del bienestar, con ello, queremos significar que su origen desde el punto de vista ideológico se gesta en los debates, discusiones y tensiones gestadas por el auge del pensamiento socialista que alcanza su concreción práctica y política en la experiencia histórica iniciada por Bismarck en Alemania y después, con Beveridge en Inglaterra y las diferentes medidas instituidas después de la Segunda Guerra Mundial. Con el desarrollo del Estado del bienestar, se crean y perfeccionan una serie de instituciones y de instrumentos jurídicos que internacionalizan y positivizan el derecho a la seguridad social.

CAPITULO I

EL ESTADO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

1.1. EL ESTADO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

Consideramos que la sociedad se desarrolla en la medida en que resuelve los conflictos manifiestos o latentes que surgen en su seno. Dichos conflictos pueden ser de clases, de culturas, de naciones, de razas, de sexos, de generaciones o también conflictos más sutiles que surgen entre los medios y los fines, entre la conducta y los preceptos morales, entre la práctica y la ideología y todos los que se puedan develar en el mundo de las contradicciones sociales, las cuales son innumerables e incesantes, con infinitas interconexiones que configuran la estructura interna de la sociedad en constante cambio y desarrollo.

Los conflictos que en este momento nos interesa destacar son aquellos que recorren todo el tejido social y se expresan entre las necesidades y los recursos sociales disponibles. En la relación existente entre las necesidades y los recursos sociales se objetiva el campo de la acción social. Tanto las necesidades como los recursos sociales están en constante movimiento, interdependencia y cambio que se desarrollan y reclaman intervención ante nuevos ciclos de necesidades. Este tipo de conflictos se expresan históricamente cuando las necesidades humanas trascienden el ámbito personal y demandan de la intervención pública e institucional para su satisfacción.

Los grupos humanos en la medida que reconocen sus necesidades se organizan para crear recursos sociales que respondan a sus necesidades y las mejoras cualitativas de las condiciones de vida de una sociedad. Este proceso no es lineal y responde a esquemas políticos y sociales distintos. La lucha por la satisfacción de las necesidades y el progreso de las condiciones de vida tienen como objetivo la búsqueda permanente del bienestar social.

El bienestar social es inseparable de la acción social, mientras la acción social se centra en la relación necesidad/recursos sociales en constante devenir, inmersa en la historicidad de una sociedad, la noción de bienestar social se analiza desde la organización

y sistematización de los recursos sociales respecto a las necesidades en un momento determinado.

Los coparticipes de la acción social están integrados por los demandantes, los satisfactores y los intermediarios en los procesos de necesidades/recursos.

- a) Los demandantes son los individuos, grupos o comunidades organizadas o no, en organismos representativos (sindicatos, asociaciones de vecinos, usuarios, consumidores, jubilados, etc.). Como protagonistas básicos o destinatarios de la acción social, en la medida que canalizan y manifiestan sus necesidades a través de recursos y satisfactores de diferente índole, deben participar activamente, pues, de no ser así, la acción social se convierte en concesiones verticales desde el poder.
- b) Los satisfactores como coparticipes de la acción social los encontramos hoy, en el Estado, la Administración Pública, las entidades privadas y cooperativas que desarrollan planes, programas, servicios como gestores de la acción social.
- c) Los terceros coparticipes, los intermediarios, están constituidos por los profesionales de la acción social que aportan sus conocimientos técnicos y sus servicios como promotores, asesores, organizadores, planificadores y ejecutores de las actividades en la dimensión social (médicos, educadores, psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos, abogados, etc.). Estos profesionales configuran el frente y apoyo técnico imprescindible para el desarrollo de bienestar.

En el proceso histórico de la acción social adquieren forma institucional de protección social: La beneficencia pública, la asistencia social, los seguros sociales y la seguridad social. Cada uno de estos sistemas presenta características que le son propias en función de la base social a la cual van dirigidos y en función a la forma de intervenir frente a las necesidades sociales. Estas características son fruto del desarrollo económico, social y

político que reproducen en el proceso histórico y sus rasgos diferenciales los sintetizamos a continuación:

- a) **Beneficencia pública.** Es un modo de acción social dirigido sólo a los indigentes, su fundamento es la caridad, su objetivo es la subsistencia y no comporta obligación alguna.
- b) **Asistencia Social.** Es un modo de acción social dirigido no sólo al indigente sino también, a las personas económicamente débiles. Su fundamento es el principio de subsidiariedad. Su objetivo es cubrir necesidades básicas para cada circunstancia y etapa de la vida. Comporta exigencias jurídicamente fundadas.
- c) **Previsión Social o los Seguros Sociales.** Es un modo de acción social dirigido a los trabajadores en general, su fundamento es la solidaridad coactiva. Su objeto es cubrir riesgo para los cuales cotiza. Es la socialización del riesgo o su distribución en un colectivo determinado. Comporta derechos adquiridos previa afiliación.
- d) **Seguridad Social.** Es un modo de acción social dirigido a todos los ciudadanos sometidos a las mas diversas contingencias y actúa como programas que integran lo preventivo, lo asistencial y la promoción social. Comporta un derecho social generalmente sustentado constitucionalmente.

1.2. EL ESTADO DE DERECHO

Todo Estado crea y utiliza el derecho, pero no todo Estado es un Estado de Derecho, porque la existencia de un orden jurídico y de un sistema de legalidad, no es razón suficiente para determinar la existencia de un Estado de Derecho (Elías Díaz, 1981:28). Para ello, es necesario que el propio Estado esté sometido al Derecho, que su poder y su actividad sea controlada y regulada por la Ley, que su expresión social se oponga a cualquier forma de Estado absolutista y totalitario.

El Estado de Derecho exige el sometimiento del propio Estado y de su administración al imperio de la ley, al respeto del hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales.

Para que un Estado pueda denominarse de Derecho, debe someterse por lo menos a cuatro (4) reglas fundamentales según Elías Díaz (1981:31):

1. El imperio de la ley, considerada como expresión de la voluntad general
2. Que la organización política esté dividida en poderes, perfectamente diferenciados.
3. Que la administración esté sometida al principio de la legalidad a través de sistemas de control y responsabilidad que asegure su funcionamiento en torno al derecho.
4. Que se reconozcan y garanticen los derechos fundamentales de la persona humana.

El Estado de Derecho es concebido como el imperio de la ley y el sometimiento de todos a la legalidad, incluyendo a sus gobernantes. Se exige que la ley sea producto de la soberanía de toda la nación y no una decisión personal de un dictador o monarca absoluto y se defiende la afirmación de los derechos y libertades del hombre.

El Estado de Derecho se institucionaliza por primera vez en los Estados liberales. La formalización del sistema político liberal en términos de Estado de Derecho comienza a realizarse en el siglo XIX, después de la amplia difusión lograda por el ideario político de la Revolución francesa, revolución de la burguesía que marca el fin del antiguo régimen absolutista y el comienzo de la instauración de los regímenes liberales. Desde la perspectiva del instrumental jurídico adquiere la denominación de Estado de Derecho.

El concepto de Estado de Derecho se vincula en su origen y desarrollo al Estado liberal, en contraposición a los Estados autoritarios y fascistas, se sustenta en un conjunto de derechos y libertades que buscan poner límites a la actuación del Estado para evitar la injerencia de su poder en el dominio del individuo. Por esta razón, expresan el concepto de “libertad negativa”. Libertad como ausencia de coacción; libertad que implica inexistencia del dominio de ese poder que limita a la persona. Desde esta concepción, el Estado liberal de Derecho se constituye desde la negatividad, el Estado absentista; un

Estado cuya pasividad es la garantía para que los individuos disfruten de sus derechos y libertades.

Estos derechos han sido denominados de primera generación (aún cuando no compartimos la división generacional de los derechos humanos); por su contenido y objeto, son también llamados derechos civiles y políticos, porque se expresan en: derecho a la vida y a la integridad física y moral de la persona, libertad de pensamiento, libertad de expresión, libertad religiosa, derecho a la información, libertad de reunión y de asociación, derecho a la propiedad, derecho a participar en la vida política y el derecho a la resistencia a la autoridad.

La protección social vigente en este modelo de Estado, heredados históricamente, se otorgan a través de medidas protectora inespecíficas, donde coexiste la asistencia familiar, privada, el ahorro, los seguros privados, mutualidades, con acciones de colaboración y de voluntariado. La protección del Estado se circunscribe fundamentalmente a las leyes de beneficencia pública, en la cual se le asigna al poder público, responsabilidad asistencial, dirigida a socorrer necesidades pasajeras o repentinas de la población en situación de indigencia y apoyados por estructuras de atención primaria que se orientan principalmente hacia la población enferma, en los asilos y hospitales, en especial, en las instituciones benéficas que atienden a la población mas carentes, con problemas de discapacidades que limitan su autonomía y a los enfermos mentales pobres.

La asistencia caritativa o benéfica, propias de los inicios del siglo XIX, estuvo sustentada en la caridad, pero incluso, entre los países, hubo importantes diferencias, según las iniciativas adoptadas por los empresarios, la organización de la beneficencia y, por supuesto, de las vinculaciones entre las elites religiosas, económicas y el gobierno

En Gran Bretaña ya existían las Leyes de Pobres (1602 y 1782), legislación que dividió a los pobres en dos grupos: los dignos de asistencia pública y aquellos que, válidos para el trabajo, había que obligarlos bajo castigo o confinándolos en Workhouses o casas de trabajos. En España, en el siglo XVIII, nacen los hospicios, espacios de asistencia

que se asocian al castigo y prisión y los hospitales como centros de asistencia para enfermos pobres. En 1793 la declaración de los Derechos del Hombre proclamaba. “La asistencia pública es un deber sagrado. Las sociedades tienen el deber de procurar los medios de subsistencia a los ciudadanos menos afortunados, bien proporcionándoles un trabajo, bien asegurándoles el derecho a vivir sin trabajo”.

Entre otras medidas encontramos aquellas que dan origen a la asistencia social sistemática, gestada por la aparición de barrios obreros pobres en Londres, Manchester y Glasgow y la necesidad de ayudar a sus habitantes, se funda en 1869 en Londres la Charity Organización Society (COS), bajo orientación filantrópica, integrada por hombres prominentes de “rango superior” dispuestos a prestar asistencia a los “afectado por los riesgos de la vida” y, éstos se constituyen en los primeros intentos de formar voluntarios para prestar asistencia social, como forma sistemática de ayuda, destinada a reparar los efectos del creciente industrialismo (Natalio Kisnerman 1972:25). L

Los primeros intentos de formar grupos de voluntarios para la asistencia se realizaron con mujeres. En 1890, ya existía en Londres la Women`s University Settlement y en 1896 una Unión Nacional de Mujeres Trabajadoras, cuya formación respondía esencialmente a una orientación filantrópica y protestante. Entre otras expresiones encontramos aquellas que dan origen a instituciones para la formación sistemática de Trabajo Social. En 1899 se crea en Ámsterdam el Instituto de Formación para el Servicio Social. La COS inglesa es copiada por una similar en Norteamérica en 1898, destinada a formar asistentes sociales. “En la COS Norteamericana surge Mary Ellen Richmond (1861-.1928), a quien se le debe la creación de la Escuela Filantrópica de Nueva York y el primer texto de Servicios Sociales, el Social Diagnosis (1917)” (Natalio Kisnerman 1972: 28) y; con ello, se inicia el desarrollo científico para la investigación y la acción de atender al individuo en sus problemas sociales.

“Las funciones interventoras del Estado se intensifican a raíz de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y, se justifican plenamente a partir de la gran crisis económica de finales de los años veinte” (Teresa Montagut, 2000:44).

Desde mediados del siglo XIX, por lo menos, la fórmula liberal de la asistencia social había dejado de ser adecuada, y a medida que transcurre el tiempo, dejó de ser políticamente aceptable. La precariedad del trabajo y del trabajador se agudiza a consecuencia del proceso de industrialización, generando graves desajustes. Las luchas reivindicativas provocaron endurecimiento de las funciones de orden desarrollista del Estado, convirtiéndose en un Estado policial, un estado guardián y con ello, el incremento del rechazo y la desconfianza hacia la clase dirigente que detectaba el poder.

Desde la perspectiva política, se aprecian que las debilidades del liberalismo estaban ya presentes en la Declaración de 1789, en el artículo 17, en la cual se expresa la ideología del triunfo de la burguesía, en la cual se define y fija la propiedad como “un derecho inviolable y sagrado”, con lo cual, en el contexto del capitalismo, se lesionan derechos y libertades de los hombres no propietarios, por cuanto, a consecuencia de ello, los ciudadanos serán después, divididos en dos grupos, según su contribución tributaria (tomando como base impositiva la propiedad privada) los activos y los pasivos, sólo los activos (propietarios contribuyentes) forman parte del sector electoral.

Las necesidades económicas y políticas por una parte y la presión social por otra, exigen mayor participación y nuevas funciones al Estado, para corregir los males del capitalismo que repercuten en la población y el trabajo. Se comienza a dictar leyes para la protección al trabajador y medidas de tipo asistenciales tendentes a garantizar la disponibilidad de la necesaria y pujante clase trabajadora.

Sólo con la idea de aportar algunos aspectos básicos de la historia de la formación del Estado social, encontramos los primeros vestigios para su desarrollo en las reivindicaciones de los movimientos revolucionarios que se desarrollan en Europa en 1848, la comuna francesa de 1871, las políticas de Bismarck en Alemania en la década de los ochenta del siglo XIX, inspirados en la búsqueda de mayor igualdad y justicia social entre las clases sociales. Estos acontecimientos sociales propugnan por un modelo distinto al Estado Liberal, demandan del sufragio universal, educación, mejores condiciones de vida y derecho al trabajo.

Estas acciones desembocan en la necesidad de alcanzar un equilibrio político entre el autoritarismo y las fuerzas pujantes del socialismo, que culminan con las políticas sociales presentadas por el Canciller Bismarck (1882) en Alemania. Como se puede apreciar estas políticas sociales de Bismarck, se concretan en proponer los incipientes sistemas de seguros para los trabajadores, seguro proveedor de prestaciones frente a situaciones de enfermedad, accidente y jubilación.

Su importancia reside en la creación de los primeros sistemas de protección social que dan paso a los seguros sociales. Todo esto demandó de los Estados la elaboración de legislación social protectora que condujo necesariamente a transformar las funciones del Estado y se constituyen en un referente importante para la incorporación de los servicios de protección en la Constitución Alemana.

Los seguros sociales se extienden en diversos países industrializados y con ello, la idea de intervención estatal en el campo social. En 1883 se aprueba la Ley sobre el Seguro de Enfermedad, obligatorio para los obreros de la industria. En 1884 se promulga la Ley sobre Accidentes de Trabajo que obliga a los patrones a cotizar en Cajas Cooperativas para cubrir situaciones de invalidez, como resultado de accidentes de trabajo y finalmente en 1889, se aprueba la Ley que establece el primer sistema de pensiones de jubilación.

La difusión de las ideas protectoras desde el Estado hacen eco en la Iglesia Católica que proclama a través de la encíclica del papa León XIII la *Rerum Novarum* de 1891 que propugna la actuación social tripartita entre la Iglesia, Estado y grupos interesados. Se reconoce explícitamente la legítima intervención del Estado mediante leyes protectoras y ya a finales del siglo XIX se puede afirmar que la iglesia cambia su estrategia y apoya la democracia y la participación del Estado.

Como se puede apreciar, el paso de la función interventora del Estado, se constituye en un avance institucional producto del compromiso entre los sectores y las fuerzas que habían combatido anteriormente, por reajustes del sistema en procura de evitar

los defectos del Estado abstencionista liberal y del individualismo que se hacen necesarios por causas de circunstancias históricas, sociales y económicas.

El esquema del “seguro social” tiende a limitar su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y para algunos de sus familiares dependientes. Se financia de forma tripartita, con aportes de los asegurados, por contribuciones de sus empleadores y complementariamente por el Estado. Los beneficios o prestaciones están vinculados directa o indirectamente con los aportes, porque utiliza como base de cálculo los salarios del trabajador. Institucionalmente se organiza por programas, usualmente separados, donde cada uno de los cuales se identifica con la contingencia o riesgo social que motiva la cobertura. Con ello, se quiere significar que la redistribución del ingreso a través de los seguros sociales se realiza en el interior de los propios trabajadores.

Con el financiamiento de los seguros sociales no sólo se fortalece la relación laboral asalariada, como eje del contrato social, sino que se facilita la formación de ahorro colectivo, mediante la constitución de fondos de capitalización, en base a la institucionalización de mecanismos de “ahorro forzoso” sobre los ingresos de la fuerza de trabajo. En la actualidad este ahorro o “salario diferido” se constituye en un tributo especial (parafiscalidad). Los Seguros Sociales, por su naturaleza contributiva y obligatoria, están destinados a proteger al sector trabajador y algunos de sus descendientes, para el resto de la población queda la alternativa de la asistencia social.

El Estado liberal de Derecho reveló pronto las insuficiencias de sus bases teóricas, en especial el sustrato individualista y el rol pasivo, neutral y abstencionista del Estado. La realidad demostró que el principio de “hombre libres e iguales” era reservado sólo a las personas que poseían propiedades y que el Estado liberal se había limitado sólo al reconocimiento formal de estos derechos, sin preocuparse por su efectiva aplicación en las realidades concretas. Al respecto, Abendroth, W.; Forsthoff, E., y Doehring (1986), afirman que “el mero reconocimiento formal de los derechos civiles y políticos no garantizaba la igualdad de todos los ciudadanos si existía, por otro lado, desigualdades de riqueza y de oportunidades”.

Hasta las primeras décadas del siglo XX, el modelo dominante en todas las sociedades capitalista es el Estado liberal o burgués, sustentado en el liberalismo económico, mediante el cual las leyes del mercado debían actuar sin ninguna regulación. Esta aparente neutralidad repercute en las relaciones económicas a partir de un determinado orden jurídico dirigido a regular la propiedad y el comercio, dejan fuera las regulaciones sobre el ámbito laboral, como son las condiciones de trabajo, la jornada laboral y la protección social del trabajador.

1.3. DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Históricamente, algunos tratadistas, han señalado que el modelo de Estado liberal es diametralmente opuesto al modelo de Estado Social. Evidentemente que existen diferencias sustantivas entre ambos modelos, diferencias que se expresan en su organización, funciones, el papel de la burocracia, de la sociedad civil, del mercado, etc., pero todo ello, no es suficiente para afirmar que existe una ruptura entre ambos modelos de Estados. Autores como Elías Díaz (1981:39), Martínez de Pisón (1998:25), Teresa Montagut (2000:45), entre otros, plantean que son formas de Estados, dentro de los cuales, el Estado social o del bienestar se constituye en un desarrollo ulterior, en una forma de organizar la vida pública y social, pero donde ambos modelos (liberal y social) son expresiones del Estado de Derecho.

Lo que hoy denominamos “Estado del bienestar” corresponde a una forma de organizar la vida social, política y económica en las democracias capitalistas, después de la Segunda Guerra Mundial. “Este modelo conocido como de Estado coordinador, empresario, director de múltiples actividades y servicios es el fruto de la evolución del capitalismo” (Teresa Montagut 2000:44)

Estos rasgos del Estado de derecho están presentes tanto en el Estado liberal que se constituye a partir de la Revolución Francesa, como en el Estado social o de bienestar que se desarrolla a partir del resultado de las tendencias latentes durante la

Segunda Guerra Mundial. Compartimos la posición de Martínez de Pisón y de Díaz que sostienen que ambos modelos de Estados se sustentan en los derechos humanos. La diferencia radica en que el Estado liberal se construye sobre la base de los derechos civiles y políticos y; el Estado social lo hace sobre los derechos sociales. Pero ambos modelos son producto de las articulaciones de las experiencias históricas.

Sí el Estado liberal se consagra con el reconocimiento formal de ciertas libertades, en el Estado social o del bienestar, subyace que la autonomía y la libertad, sólo es posible en virtud a la intervención estatal para lograr condiciones materiales de vida que materialicen los derechos sociales, económicos y culturales. El Estado del bienestar se configura como un Estado protector que hace de la protección y la obtención de la seguridad y el bienestar, sus tareas más importantes.

En la denominación del nuevo modelo del Estado, encontramos dos antecedentes, que para nuestro estudio son importantes destacar:

- a) Por un lado, en Alemania la denominación de “estado social”, llamado así por Hermann Heller, como el estado que surge de la Constitución de la República de Weimar (1919). Cuando por primera vez, en una constitución económica europea se le otorgan funciones de orden social al Estado (ya que la primera fue en la Constitución de Queretaro de México en 1917). En la Constitución de Weimar se le asignan al Estado objetivos como “el fomento del progreso social”, se le atribuye un conjunto de servicios y objetivos sociales, se reconoce una serie de derechos sociales y se establece que la economía es susceptible de la intervención del Estado a través de la socialización y la planificación. Este evento histórico se convierte en unos de los antecedentes importantes en la formación del Constitucionalismo Social en el mundo.
- b) Por otro lado, en Inglaterra, con el informe Beveridge en 1942, se logra plasmar un sistema de seguridad social universal, promovido y garantizado por el Estado, en el cual se menciona el Welfare State (Estado asistencial, protector, benefactor), a este

modelo de Estado le corresponde la redistribución de la renta a través de un conjunto de prestaciones y servicios de tipo social dirigido a toda la población.

El objetivo último del esquema de la seguridad social que responde al contenido del informe Beveridge, se orienta a cubrir a toda la población contra contingencias sociales, independientemente de la actividad que se realice, es decir, que la protección social no dependa de la condición de trabajador, sino de la condición de ciudadano. Las prestaciones se financian con distintos recursos, incluyendo aquellos que se transfieran de rentas generales. Los beneficios que se otorgan son mas homogéneas que los del seguro social y el sistema se organiza centralizadamente o bajo el “principio de unidad”, se requiere de esa unidad o que por lo menos, exista una fuerte coordinación entre todos los programas dirigidos al bienestar, incluyendo aquellos provenientes y destinados a la asistencia social, que en cierta manera, pierden identidad porque el sistema de seguridad social propuesto, es por definición de cobertura universal. En la práctica el sistema de seguridad social consolida las instituciones de seguro social y de asistencia social.

El modelo de Estado del bienestar, no hubiese sido factible sin dos importantes contribuciones que le otorgaron la viabilidad práctica necesaria. Estas son, por un lado, la teoría keynesiana que le brinda el contenido económico y, por el otro, el informe de Seguridad Social de Beveridge (1942) que le otorga el contenido social, porque proporciona las bases para reformar las mutualidades y los seguros sociales, en un sistema público de seguridad social.

El pacto Keynesiano basado en las teorías económicas de Keynes y las sociales de Beveridge significó nuevas relaciones de mercado, jerarquías y valores que facilitaron e hicieron posible el encuentro entre distintas fuerzas sociales, sin sacrificar las libertades del Estado de Derecho. Conservadores, liberales y socialistas democráticos compartieron la estrategia en la que el mercado cedía parte de su poder al Estado y a los nuevos valores que lo sustentaban.

El Estado del bienestar es necesario, porque el mercado, por sí mismo, no corrige las desigualdades, sino que las acentúa, porque existe una importante contradicción entre los mecanismos del mercado y sus efectos y; los principios sociales y democráticos de los Estados modernos. El Estado del bienestar intenta armonizar dos realidades, por un lado, las leyes del mercado y por el otro, la regulación jurídica democrática. Con este modelo se manifiesta el abandono a la pasividad y abstencionismo estatal, sus gobernantes incorporan numerosas competencias en las diversas parcelas de lo social.

De esta forma podemos afirmar que la teoría keynesiana y el Informe de Beveridge le dieron contenido y forma al Estado Social, tal como lo plantea Rubio Lara (1991:240) cuando afirma “Se ha sostenido generalmente que si Keynes proporcionó la justificación económica al Estado Social, Beveridge lo hizo desde la perspectiva social, más exactamente, llenó de contenido el objetivo de la seguridad social que se proclamó en la Carta del Atlántico y, sobre todo, justificó que los programas de seguridad social podían llevarse a la práctica”.

El llamado pacto Keynesiano basado en las teorías económicas de Keynes y las políticas sociales aportadas por Beveridge, comportó una nueva relación que facilita el entendimiento entre las distintas fuerzas sociales que se mantenían en tensión. Los condicionantes para la alianza política se dan porque la depresión económica de los años treinta, demostraba la incapacidad del sistema para generar empleo y bienestar a la mayoría de la población. Las experiencias totalitarias de Italia y Alemania, la gran amenaza de la revolución comunista en la URSS y los estragos ocasionados por la segunda guerra mundial, se constituyeron en poderosas razones para la búsqueda de alternativas que permitieran proveer de derechos económicos y sociales a los ciudadanos, sin sacrificar las libertades del Estado de Derecho.

Los objetivos y las reglas operativas del esquema de seguridad social, producto en gran medida de la difusión masiva del informe de Beveridge, encuentra en el pensamiento Keynesiano una visión del funcionamiento económico que le resulta funcional. La Inglaterra de la postguerra, cuna de los nuevos postulados de la seguridad

social, frente al modelo del seguro social alemán, utilizó como pilares ideológicos los principios de “igualdad de trato” y “derecho al uso de servicios”. Estos paradigmas condicionan efectivamente su cobertura universal, igualdad de cuotas y beneficios, gratuidad de los servicios médicos. Los sistemas de seguridad social se erigen en dos pilares fundamentales:

- a) Que el acceso al consumo de bienes y servicios socialmente prioritarios debían ser independientes del aporte individual al sostenimiento del sistema.
- b) No es la categoría de “trabajador” lo que justifica el acceso a los bienes y servicios de la seguridad social, sino la de “ciudadano”.

La estrategia fue compartida por conservadores, liberales y socialistas democráticos, quienes se aliaron en la propuesta, donde el mercado, le cede parte de su espacio al Estado, para que éste sustentado en valores de solidaridad e igualdad, los materialice con intervenciones concretas en la consecución del bienestar social. Los Estados del bienestar se constituyen en una construcción institucional histórica, cuya consolidación fue el fruto de la fórmula socialdemócrata o reformista, según la cual se podían alcanzar los objetivos de una sociedad más justa a partir de una intervención pública en el marco del capitalismo en evolución.

Desde esta perspectiva, se refuerza la idea del Estado del bienestar como mecanismo corrector de las desigualdades sociales. El Estado del bienestar se constituye en el instrumento que debe garantizar el cumplimiento del principio de igualdad entre todos los ciudadanos.

1.4. ESTADOS DEL BIENESTAR:

En el presente trabajo se asume la denominación de Estado del bienestar en su acepción más amplia como sinónimo de Estado social, en este sentido, compartimos el contenido que aporta Miguel Gómez Serra (2000:18) cuando afirma que el Estado del bienestar “constituye una forma de organización del Estado y, en este sentido, es sinónimo de Estado social, Desde esta perspectiva, el Estado de bienestar engloba tres grandes

parámetros: el marco político democrático, la regulación pública de la actividad económica y la política de bienestar social”.

El Estado de bienestar es un modelo de Estado desarrollado en los países capitalistas industrializados instaurado después de la Segunda Guerra Mundial, que conjuntamente a los correctivos de las deficiencias al modelo de Estado liberal, se configura como un Estado protector, es decir, que la protección y la consecución de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos se constituyen en una de sus tareas más importantes, con ello queremos significar que solo es comprensible como modelo político, económico y social, desde la premisa de la continuidad histórica respecto al Estado liberal vigente durante el siglo XIX.

En el Estado del bienestar, no sólo se incluyen las libertades clásicas, sino también, los derechos sociales, económicos y culturales, no como postulados pragmáticos, sino como categorías de acción y de intervención en los procesos para hacerlos efectivos. En la actualidad con el avance doctrinario y universalista de la seguridad social, podemos considerar a ambas expresiones como sinónimas, la noción “Estado social” se utiliza en el ámbito del derecho, mientras que la de “Estado del bienestar”, se usa desde el discurso político y económico. Teresa Montagut (2000:44).

En el Estado del bienestar, el bienestar se constituye en el principal objetivo del Estado. El Estado del bienestar es un modelo de Estado que responde a necesidades sociales y son los mecanismos para la satisfacción de estas necesidades, las que legitiman la nueva organización social, evidentemente que la legitimidad existe cuando hay consenso suficiente alrededor de un régimen para asegurar su estabilidad.

Los rasgos fundamentales que caracterizan al Estado del bienestar están determinados principalmente por la intervención del Estado en los diferentes ámbitos, incluyendo la economía del mercado, en el cual el Estado se responsabiliza del bienestar de los ciudadanos y abre canales de participación y consenso en torno a la búsqueda de la

legitimidad democrática, sometida al principio de legalidad que se expresa en el constitucionalismo social:

- a) **El papel intervencionista y regulador del Estado.** Por su significado en la proyección de la continuidad histórica y las respuestas que ofrece a los complejos problemas generados por el liberalismo económico y la pasividad del Estado ante ellos. Es precisamente, por su condición de modelo corrector que puede ser calificado de intervencionista y activo en aras de nuevos objetivos. El Estado participa activamente en diferentes ámbitos, incluyendo el mundo de la economía del mercado, porque si el mercado por sí solo es incapaz de resolver los problemas de desempleo masivo ocasionado por sus disfunciones y de regularizar las relaciones entre consumo y producción o entre la oferta y la demanda. El Estado de bienestar debe tomar las medidas oportunas para corregir los errores del funcionamiento del sistema de mercado, no sólo en situaciones de monopolios, en la fijación de precios, sino también, para lograr el fin del pleno empleo. Todas estas exigencias condujo al crecimiento del sector público de la economía a través de la estatización de muchas empresas, es decir el Estado se convierte en Estado empresario, Estado Manager, pero también, en Estado distribuidor al garantizar un mínimo vital a través del trabajo.
- b) **Unos pactos sociales basados en la negociación y el consenso en procura de la legitimidad democrática.** Se reconoce el principio de la soberanía popular y el criterio de regla de la mayoría, como criterios para la participación ciudadana en la creación de normas jurídicas o en la toma de decisiones políticas, lo cual implica el reconocimiento del “pluralismo político” es decir la existencia de la divergencia y estas se resuelven a través de mecanismos democráticos de participación política: elecciones periódicas, sufragio universal. Para lo cual desarrolla estructuras administrativas que abre nuevos caminos de participación de los ciudadanos y de los agentes e intereses económicos y sociales en la toma de decisiones tales como: partidos políticos, sindicatos, agrupaciones, grandes corporaciones y todo tipo de

organizaciones ciudadanas o comunitarias, en especial en los ámbitos determinantes para la satisfacción de condiciones mínimas de bienestar para los ciudadanos.

- c) **El Estado se responsabiliza del bienestar.** El Estado debe desarrollar estructuras administrativas para la protección de las clases más débiles, e incluso, extiende la protección a todos los ciudadanos en situación de riesgos o de pérdida de sus habituales condiciones de vida, ya sea por enfermedad, incapacidad, jubilación o cualquier otra situación laboral. En lo concreto, las medidas del Estado de bienestar se encamina al establecimiento de complejos sistemas de seguridad social en su noción más amplia que concedan prestaciones sociales ante contingencias o necesidades vitales con el objeto de satisfacer un mínimo de vida digna.
- d) **Un marco constitucional social, democrático y de derecho.** La amplitud de competencias y funciones del Estado de bienestar y su enorme capacidad para intervenir en la vida pública y social no implica que los poderes públicos, los gobernantes y la administración estén al margen del Derecho. Un Estado sometido al imperio de la Ley, organizado de acuerdo al principio de división de poderes, cuya administración está sometida al principio de legalidad y su Constitución recoge los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos con específicas garantías para su protección jurídica.

En términos generales el Estado a través de las políticas públicas expresa los acuerdos básicos que legitiman la acción del gobierno. Todas las democracias en los albores del siglo XX se encaminan hacia el Estado del bienestar y a lo largo de su historia, cada una de ellas ha utilizado métodos distintos para introducir los objetivos de igualdad y de justicia sociales en sus estructuras institucionales y políticas. Los mecanismos para la consecución del bienestar es el resultado de una búsqueda institucionalizada, de la experimentación y de la acumulación de acontecimientos en el marco democrático de cada uno de los países.

El Estado del bienestar consolida diversidad de mecanismos de protección social, a través de diferentes sectores proveedores de estos servicios, Norman Jonson (1990:87) identifica cuatro sectores:

a) El sector estatal o público que se constituye en la principal fuente para promover directamente la protección social a través de la Seguridad Social, la administración local y, en torno a él se consolidan otros sectores.

b) El sector mercantil, integrado por la iniciativa privada con fines de lucro, entre las más conocidas tenemos las casas de vejez, drogodependencias, etc.

c) El sector voluntario a través de entidades privadas de iniciativa social que comprende desde organizaciones de autoayuda de ámbito local, hasta grandes organizaciones de ámbito estatal, estructuradas, jerárquicas y fuertemente profesionalizadas (ONG) y;

d) El sector informal, integrado por redes de ayuda mutua, de asistencia de carácter espontáneo, no estructurado, voluntario y comunitario Ej. La familia, grupos de vecinos.

El Estado del bienestar moderno es, en parte, un resultado de cómo las ideas políticas pasaron los filtros de la oportunidad y de la posibilidad política en las diversas democracias. Por ejemplo, en muchos países los mecanismos de protección social, asumen la denominación de seguridad social, pero en realidad no se estructuran conforme a los principios que la configuran, sino que fueron sujetas a arreglos institucionales concretos que se constituyeron en cada caso particular.

1.4.1. Modelos de Estado de Bienestar

Los modelos de Estados de bienestar se construyen a partir de los distintos desarrollos históricos en los procesos de construcción nacional, formación estatal y diferentes tipos de Estado y regímenes de bienestar y estos a su vez, son consecuencia de las diversas culturas ciudadanas, acuerdos políticos y estructuras socioeconómicas.

Es evidente que cualquier análisis de las realidades culturales, institucionales y socioeconómicas de los Estados de bienestar trasciende a la caracterización de modelos o

tipologías, pero la búsqueda de un estudio clasificatorio se orienta a identificar los fundamentos teóricos y prácticos en torno a los cuales se articulan los sistemas de protección social, mediante los cuales se aportan dimensiones macrocomparativas a través de rasgos comunes que hacen similares los esquemas de bienestar.

El debate académico en torno a la tipificación de los grandes regímenes del bienestar ha desencadenado discusiones fértiles sobre la producción de análisis y estudios del bienestar. Autores como Gosta Esping-Andersen (2000) enriquece el debate conceptual y metodológico. Según su enfoque, los Estados de bienestar se caracterizan por una constelación de encajes institucionales de carácter económico, político y social. La tarea consiste en identificar normativamente los elementos cuya interacción afecta al conjunto de la política social y del bienestar ciudadano. Su enfoque parte de una cierta premisa de continuidad y estaticidad y tiende a observar los futuros desarrollos del Estado del bienestar dentro de los procesos internos de las tres categorías principales propuestas.

En este sentido el autor señala que en la evolución de los Estados de bienestar desde la década de 1930 en el mundo industrializado, se han identificado tres (3) modelos paradigmáticos, cada uno de los cuales se corresponde a un modelo de solidaridad frente a los riesgos.

- a) **El régimen liberal de bienestar**, minimiza el Estado, individualiza los riesgos y forma las soluciones de mercado, en el marco del manejo residual del riesgo. El modelo estadounidense es el que refleja mejor este modelo que cuenta con tres características fundamentales: En primer término es residual, por cuanto se restringe a los riesgos y se orienta a garantizar a quienes están expuestos a ellos. Las políticas sociales están dirigidas hacia la extrema pobreza se focalizan por la “necesidad” y no por el “derecho” de las personas. Las políticas son de tipo asistencial cuya aplicación exige la comprobación de los ingresos como prueba de necesidad. La exigencia de criterio de exigibilidad de pruebas de necesidad, se aprecia no sólo en los Estados Unidos, sino que está presente, en diversos grados en

otros países, cuyos Estados de bienestar tienen su origen liberal, como es el caso de Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá e Irlanda entre otros.

- b) **El régimen socialdemócrata de bienestar:** Propio de los países europeos nórdicos, tienen una orientación universalista, igualitaria y comprometida con la noción de derechos. Los derechos se vinculan a los individuos y se basan en la ciudadanía. Buscan democratizar el bienestar a fin de minimizar la dependencia del mercado. Lo que define al régimen socialdemócrata de bienestar escandinavo es la fusión del universalismo y la socialización global de los riesgos con cobertura global y niveles de subsidios generosos.
- c) **El régimen conservador de bienestar:** Se identifica por sus rasgos corporativistas, la característica fundamental es que el reparto de riesgo (solidaridad corporativa) y en el familiarismo. En este régimen se evidencia el estatismo en función del cual se da un trato privilegiado a los funcionarios públicos, y se prestan beneficios adicionales de la seguridad social que responden a intereses corporativos. Si bien en Alemania las pensiones tienen un escaso peso corporativo, pero hay múltiples fondos de salud específicos, ya sean regionales, por profesiones y por empresas. Italia, en cambio, tiene un sistema de salud unificado, pero muchos planes de pensiones aplicables a distintas profesiones. Este régimen puede también basarse en el familiarismo, es decir que se le otorga prioridad y un carácter central a la familia, como dispensadores de cuidados y responsable en última instancia del bienestar de sus miembros. Al igual que el modelo liberal, el régimen conservador, también es residual, pero mientras el primero cubre las fallas del mercado, el conservador lo hace a las fallas de la familia, y a diferencia del sistema socialdemócrata, priva la necesidad sobre los derechos.

Los diferentes aportes en grado y enfoque conservador, liberal y socialdemócrata fueron a mediados del siglo pasado las tres grandes corrientes ideológicas europeas animadoras del debate sobre la “cuestión social”, e inspiradoras de los programas gubernamentales responsables de las modernas estructuras públicas de protección social. Sus intervenciones fueron corolarios explícitos o implícitos de consensos políticos

coyunturales. Todo ello se ha plasmado en la configuración de dos grandes modelos de bienestar.

- a) **El modelo universalista o “beveridgeano”**, basado en la consideración de unos derechos básicos de bienestar para los ciudadanos, plasmados en un acceso sin restricciones a políticas y servicios sociales. Las prestaciones económicas son de igual cuantía para todos los beneficiarios y su financiamiento es por vía impositiva con cargo a los presupuestos generales estatales. En consecuencia se producen transferencias redistributivas de las rentas por la vía fiscal entre los contribuyentes.
- b) **El modelo ocupacional o “bismarckiano”**, el cual se basa en el principio contributivo de la seguridad social, la cual se constituye en el principal mecanismo institucional del bienestar y previsión social. Las prestaciones económicas, especialmente las pensiones, se perciben de acuerdo a las contribuciones realizadas. Este modelo no sigue estrictamente los criterios actuariales de equivalencia entre aportaciones y beneficios, lo cual produce redistribuciones entre diversas categorías de trabajadores cotizantes y familiares dependientes. Se pretende con ello mantener el nivel de renta de los cotizantes adquirido a lo largo de su vida laboral.

El desarrollo de los sistemas de protección social está vinculado a los grandes conflictos entre capital/trabajo y a la problemática social que de ello se deriva, así como también, al reconocimiento de la pobreza como problema social, de allí que se impulsen desde el Estado mecanismos institucionalizados de protección social que en el mundo europeo formaron parte del Estado de Bienestar Social y en el ámbito latinomericano se incorporaron al Estado Social.

El desarrollo de los sistemas de protección social según Fleury y Molina (2002) está vinculado a la articulación entre tres (3) procesos básicos, cuya comprensión permite aprehender la trayectoria de las políticas sociales en materia de seguridad/protección social:

- a) Un proceso económico: La industrialización

- b) Un proceso social: Caracterizado por la emergencia de nuevos actores, lo que conduce a la transformación de las relaciones sociales.
- c) Un proceso político: Marcado por las luchas sociales que generaron respuestas políticas e institucionales.

Desde las especificidades de cada país, según su grado de desarrollo, situación y relaciones habidas entre sus fuerzas sociales y económicas se generan diferentes formas de entender e instrumentar los sistemas de protección social. La seguridad social contributiva, está indisolublemente ligada a la existencia y reproducción de la fuerza de trabajo asalariada y, por supuesto a la transformación productiva de las relaciones capitalistas de producción. Por esta razón la cobertura de este modelo de protección social está en función de la generalización del trabajo asalariado.

Estos modelos de protección social pueden ser estudiados a partir de ciertos criterios a través de los cuales se organiza la incorporación de las demandas sociales: asistencia social, seguro social y seguridad social. A cada una de estas modalidades le corresponde una determinada articulación Estado/Sociedad. Los rasgos fundamentales de cada una de estas modalidades se resumen en el cuadro siguiente:

CUADRO 1
MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

RASGOS/ MODALIDAD	ASISTENCIA SOCIAL	SEGURO SOCIAL	SEGURIDAD SOCIAL
Denominación	Residual	Meritocrático	Institucional
Ideología	Liberal	Corporativa	Social-demócrata
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Efecto	Discriminación	Manutención	Redistribución
Status	Descalificante	Privilegio	Derecho
Finanzas	Donaciones	Salarial	Presupuesto público
Actividad	Fondos	Acumulación	Repartición
Cobertura	Grupos objetivos	Ocupacional	Universal
Beneficio	Bienes/servicios	Proporcional al Salario	Mínimo vital
Acceso	Prueba de medios	Parentesco	Necesidad
Administración	Filantropía	Corporativa	Pública
Organización	Local	Fragmentada	Central
Referencia	“Poor Laws”	Bismarck	Beveridge
Ciudadanía	Invertida	Regulada	Universal

Fuente: Fleury, 1977, p.14

El autor sustenta la Asistencia Social bajo el principio de la caridad, con una administración filantrópica, propia del Estado liberal con un efecto discriminatorio, que exige prueba de medios para su acceso y las finanzas se constituyen en Fondos, generalmente sustentado en donaciones, con una organización local y un carácter residual.

Mientras que los Seguros Sociales son seguristas contributivo, laborista, ocupacional, corporativos, dirigidos a los trabajadores, en el cual la política social está asociada a una política económica, dirigida a estimular y proteger el empleo y la familia. El mercado no ofrece estas garantías, por lo tanto, los seguros sociales son un instrumentos de la política social para contar con un sistema de apoyo alternativo promovido por el Estado, dentro del modelo denominado por autores tales como Bustelo (1997, Montagut (2000), Maingon (2003), Mascareño (2003), como meritocrático-conservador, que busca la movilidad social en una sociedad estratificada, donde prevalecen los valores del esfuerzo y el merito, este tipo de organización protectora tiende a ser fragmentada.

La Seguridad Social es identificada por el autor dentro de un modelo institucional, enmarcada en una política social de derechos universales, en la cual toda persona tienen el derecho a la satisfacción de sus necesidades, el sistema se basa en las necesidades, no el mérito ni en los ingresos. Las instituciones proporcionan bienes y servicios sociales a toda la población fuera del mercado, es definida como una institución de ideología social-demócrata, sustentada en el principio de justicia social, con un carácter redistribuidor, como un servicio de orden público y un derecho humano con cobertura universal.

Existe un supuesto básico común en los tres modelos vinculados al desarrollo y crecimiento económico necesario para su implantación, con capacidad de generar una tendencia sostenida en el tiempo hacia el pleno empleo. Ahora bien, los diferentes sistemas de protección social, fueron transformándose siguiendo una tendencia de mayor universalización e institucionalización en las sociedades. Esta expansión fue integrada dentro del concepto de modelos de protección social el empleo, la educación, la salud, la vivienda y los servicios sociales.

En la historia de la sociedad moderna podemos señalar cuatro (4) enfoques relevantes para la consecución del bienestar (Patrocinio Las Heras y Elvira Cortajarena (1979), Yolanda D'Elia (2006).

- a) **El enfoque conservador laborista:** Que se inicia en Europa dirigido a la consolidación socioeconómica de la clase trabajadora mayoritaria. En este pensamiento la sociedad está integrada por la familia, la iglesia, el gremio y la comunidad local que mantienen relaciones de jerarquía y reciprocidad entre los miembros. Se sustenta en la estructura social que se corresponde con las tradiciones y las reglas del grupo en procura de ascender en ella a través del mérito y el esfuerzo. El mecanismo de satisfacción de las necesidades es el trabajo y la familia en los cuales se centran los valores de la sociedad. Este enfoque se corresponde con el modelo meritocrático-conservador, en el cual la política social se asocia a la política económica de estímulo y protección al empleo, donde los costos del riesgo se redistribuye entre los trabajadores, las empresas y el Estado. La política social se constituye en un derecho que se gana por el esfuerzo personal a través de la participación en el mercado de trabajo. La solidaridad se produce entre los trabajadores activos y jubilados; entre ocupados y desempleados y entre jóvenes y ancianos. El principal instrumento de protección son los seguros sociales. El Estado entra como un mecanismo asistencial complementario cuando cambia el modelo tradicional de familia y se debilitan los lazos laborales ó cuando esa estructura no funciona porque no hay, ó no hubo trabajadores.

- b) **El enfoque Keynesiano:** Sentó sus bases en asegurar un bienestar universal e igualitario, centrado en la promoción del crecimiento económico. En este pensamiento la sociedad está integrada por actores colectivos que realizan acuerdos sobre el crecimiento económico y el reparto de la riqueza, sin afectar las libertades individuales. Los actores son el Estado, la empresa y los trabajadores. Toda persona por su condición de ciudadano posee derechos políticos, económicos y sociales para tener acceso al bienestar, independientemente de la capacidad de ingresos, condición laboral y posición económica y social. En este modelo institucional-

Keynesiano el Estado se convierte en una fuente de provisión de bienes y servicios a la población, regula la vida económica y social a través de la expansión del gasto público. El Estado interviene en el aumento del empleo, mediante las inversiones públicas. La política social se orienta a la promoción del bienestar, se convierte en un mecanismo más permanente y seguro acceso al bienestar a través de las liberaciones de inseguridades y desigualdades existentes en el mercado y la familia. Donde todas las personas tienen derecho a la satisfacción de las necesidades por el sólo hecho de ser ciudadanos, es decir, que el bienestar de las personas es independiente a su contribución al proceso económico. La protección social se garantiza mediante un sistema de solidaridad universal y colectiva. En este modelo se corresponde con el enfoque Beveridge de la seguridad social.

- c) **El enfoque neoliberal:** Renace para enfrentar la lucha contra la pobreza. En este pensamiento la sociedad está integrada por individuos (personas, familias, empresas, gobiernos) que mantienen relaciones reguladas por los principios del mercado. El interés se centra en obtener medios económicos y lograr el máximo provecho de los recursos al menor costo. La razón del vínculo es mercantil y los sujetos son compradores o productores de mecanismos para la satisfacción de las necesidades y este mecanismo es el mercado. Se valora la propiedad o poseer dinero lo cual ubica al individuo en la sociedad según sea los medios que posee o su capacidad de compra. Este pensamiento constituye una sociedad dual con polos de inclusión/exclusión y polarización social. Este enfoque neoliberal se corresponde con el modelo residual, por el rol que desempeña el Estado en la política social, la cual se constituye en un costo para los objetivos económicos de libre acumulación de capital. El fin de la política social dentro de este modelo es garantizar un “mínimo” de prestaciones a los que no tienen, para que las personas completen su protección por la vía del mercado, en estos casos la ayuda es focalizada, directa y transitoria. A este modelo de política social se le ha denominado de pre-ciudadanía o de ciudadanía invertida, porque las personas que reciben protección del Estado es a consecuencia de su fracaso.

d) **El enfoque democratizador:** En este enfoque se propone un proceso de acentuación de las solidaridades sociales y de la democracia, sobre la base de los derechos sociales, la equidad y la construcción de una sociedad activa. En este pensamiento la sociedad está integrada por una pluralidad de sujetos que construyen democráticamente lazos de igualdad y de solidaridad. Los objetivos de este proyecto de sociedad es crear una sociedad democrática más equitativa, sin desigualdades ni exclusiones, una sociedad cohesionada en torno a una fuerte esfera pública. En este enfoque que se corresponde con el modelo universal-equitativo, la política social es un derecho, no sólo de acceso a medios para satisfacer necesidades sociales, sino también, de habilitación para ganar espacios políticos que permitan su ejercicio. En este modelo las personas son ciudadanos activos que apoyan la construcción de un tejido social, cada vez más articulado y de una esfera pública incluyente, con capacidad política para influir en su contenido. Con una ciudadanía activa en procura de calidad de vida, equidad y mayor participación.

1.5. CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La crisis del Estado de bienestar se originó a final de los años sesenta y principios de los setenta a consecuencia de causas fundamentalmente económicas, derivada del incremento del precio de los carburantes. En efecto, esta crisis demostró que el principio Keynesiano de armonizar: crecimiento económico, pleno empleo y mayores cotas de equidad social, pudiera servir para superar la crisis del año 1929, se hace inservible para guiar la política económica en sociedades tecnológicamente avanzadas del capitalismo tardío, sumido en una economía cíclica que exige de continua renovación tecnológica para adaptarse a la modernidad y al mercado.

Pero este crecimiento económico ligado a la inversión y al desarrollo tecnológico, no contribuye a absorber las peticiones de empleo de las masas de trabajadores

de las sociedades de bienestar, sino por el contrario, disminuye los puestos de trabajo, absorbidos por maquinas ultramodernas (Capella 1993:98 y 1997: 50).

La crisis económica, originada en el año 1973, refleja deficiencias del Estado de bienestar desde una triple perspectiva: (M. Gómez Serra, 2003:22)

- a) Los objetivos del Estado de bienestar de mantener el ciclo económico se manifestó incansable
- b) La reducción del crecimiento económico hace inviable la expansión continuada del Estado de bienestar
- c) La crisis implica menos ingresos fiscales, pero mayores gastos sociales porque se incrementa la población necesitada conjuntamente con el aumento del déficit público.

Los problemas sólo conducirán a la crisis si no son contenidos o resueltos y; los mismos pueden desencadenar resultados de pérdida de estabilidad que amenacen a las instituciones políticas y económicas de una sociedad.

Los complejos fenómenos que afectan al Estado del bienestar, se ponen de manifiesto desde diferentes posiciones, desde la izquierda con la publicación en 1973 del libro “La crisis fiscal del Estado, en el cual O’Connor denuncia el colapso financiero del modelo y; por otro lado, J. Herbermas demuestra “el déficit de legitimación” en su libro “Problemas de legitimación en el capitalismo tardío” (1975). Las publicaciones y el debate coinciden con el aumento considerable de la literatura política proveniente del pensamiento liberal. La posición de los defensores del liberalismo se ramifica entre quienes pretenden salvar lo más positivo del modelo: los derechos sociales y el principio de igualdad y los que exigen, no sólo la reducción del Estado, sino su desmantelamiento, proclamando la vuelta al viejo Estado liberal.

Mientras autores como Pérez Luño (1986:229) y E. Díaz (1986:149), alertan sobre los riesgos de un Estado gigante e hipertrofiado en su intervención que atente contra la participación y las libertades democráticas de los ciudadanos, frente a esto y como

formula de superación defienden potenciar los principios democráticos y conjugarlos con postulados básicos del Estado social de Derecho y más que oponerse a él, proponen establecer un Estado Democrático de Derecho. Zagrebelsky (1995:33-34), profesor de la universidad de Turín, que lo reivindica desde el ángulo del Derecho y propone el Estado Constitucional, en el cual, el ordenamiento jurídico, deje de ser normas generales y abstractas para convertirse en verdaderas respuestas de la ciudadanía para el cambio de las instituciones y las organizaciones sociales que se exijan dentro del Estado social. Estas respuestas ciudadanas deben estar presente en el nuevo estatuto constitucional.

La crisis del Estado del bienestar se presenta con elementos definitorios asociados a diversos problemas, los cuales optamos por agruparlas de la siguiente manera: problemas de gobierno, problemas económicos, problemas de fiscalidad y la consecuente crisis de legitimidad. (Norman Jonson, 1990:64-65)

- a) **Problemas de gobierno;** Se asocian al crecimiento ilimitado del sector público, expansión del gasto militar, crecimiento desenfrenado del Estado y elevados procesos de burocratización, así como también, la excesiva intervención en todas las áreas de la sociedad civil, contribuyendo a la inhibición de las responsabilidades ciudadanas. Los programas públicos proveedores de servicios para la consecución del bienestar reflejan que escapan a cualquier control externo e imponen una lógica perversa de crecimiento ilimitado e irracional del gasto y escasa efectividad.
- b) **Problemas económicos:** Se le atribuye críticamente desde la vertiente económica que desplaza los recursos económicos desde el sector productivo hacia los sectores proveedores de bienestar, desencadenando problemas asociados al crecimiento y a la competitividad económica. También se le acusa de alterar las leyes del mercado y con ello limita los mecanismos de acumulación de capital, contribuyendo por lo tanto, a la disfuncionalidad de la economía.
- c) **Problemas de fiscalidad.** Se relacionan con la crisis económica por la reducción de los ingresos fiscales ante la constante expansión del sector público, generando un incremento del déficit fiscal insostenible indefinidamente, es decir, cuando la tendencia del gasto gubernativo tiende a aumentar más rápidamente que los ingresos

“tarde o temprano, la crisis fiscal comienza a amenazar las condiciones tradicionales de la paz laboral en las industrias monopolistas. La crisis fiscal es básicamente una crisis social: los antagonismos económicos y políticos dividen no sólo al capital y al trabajo sino incluso a la propia clase trabajadora” (O`CONNOR, 1981:68)

- d) **Problemas de legitimidad:** Se vincula con la ruptura del consenso existente sobre la idea misma del Estado de bienestar, que no logra satisfacer todas las expectativas creadas por el propio Estado. La pérdida de confianza y la deslegitimación del modelo es una consecuencia de la falta de resolución satisfactorias de los problemas de gobierno, fiscales y económicos, porque el Estado de bienestar no puede proporcionar lo que promete o lo que se espera de él y, comienza a perder apoyo de las masas y con ello pérdida de legitimidad. La crisis de legitimación se presenta cuando el Estado fracasa en el manejo de la crisis económica y en la procura de la asistencia social y “es castigado entonces con un déficit de legitimación, de manera que el campo de acción se restringe cuando debería ser ampliado enérgicamente” (Habermas, 1975:89)

Las críticas a las políticas de bienestar se pueden concentrar en tres (3) tipos de argumentos: Críticas de tipo conceptual, al modelo y a la gestión (M. Gómez Serra 2003:25). En el contenido de estos argumentos subyacen las tendencias de los cambios propuestos, tanto a las funciones del Estado del bienestar como a la gestión de sus políticas de bienestar.

- a) **El primero es de tipo conceptual:** Se refieren al Estado como generador de disfunciones socioeconómicas. Se cuestiona conceptualmente el rol del Estado y del sector público. Se critica teórica y conceptualmente el papel protector y regulador del Estado. Estas críticas conceptuales tienen su origen en las ideas liberales que defienden la autorregulación de la sociedad y de la actividad económica y cuestionan los principios básicos del Estado de bienestar: la justicia, la igualdad, la solidaridad, la regulación de la actividad económica, así como también, la existencia de los sistemas de protección social que configuran las sociedades de

bienestar. Desde las críticas liberales se pretende reducir a su máxima expresión el Estado de bienestar hasta llegar a su desmantelamiento.

- b) **El segundo se refiere a las críticas al modelo**, las cuales se concentran en el modelo de gestión del Estado de bienestar, estas críticas se basan en la creciente burocratización del sector público y; en la delegación de responsabilidades y funciones de la población en el Estado benefactor. Consideran que la burocracia del sector público ha crecido cuantitativa y cualitativamente y se ha convertido en un grupo de presión con intereses propios, que no defiende los intereses públicos, sino sus propios intereses corporativos. Bajo estos argumentos, también encontramos las críticas dirigidas al papel que ha desempeñado el Estado del bienestar como inhibidor de las responsabilidades ciudadanas, donde la ciudadanía es considerada como agentes pasivos en la provisión de servicios y como beneficiarios del proceso de desarrollo y no, como elementos activos del proceso. Los autores de éstas críticas por lo general se oponen a los sistemas públicos de provisión de servicios y prestaciones, defienden la privatización, pero en ningún momento cuestionan la existencia de los sistemas de protección social.
- c) **En el tercer tipo encontramos las críticas a la gestión de los sistemas de protección social**, bajo estos argumentos se consolidan las críticas formuladas a las actuaciones concretas del Estado de bienestar, desde la lógica de su impacto en la eficiencia global del sistema productivo y reflexiones sobre los posibles efectos negativos del gasto social en las empresas. Según estos autores, los cambios deben ser orientados a introducir mecanismos que reduzcan el gasto social para favorecer la competitividad demandada a las empresas de las sociedades del bienestar, inmersas en una economía globalizada. Estos argumentos tienden a defender el concepto del Estado de bienestar y la provisión de servicios por parte del sector público, pero exigen que se incorporen mecanismos que permitan controlar el gasto y la administración de los servicios para que se garantice una protección social eficiente, suficiente y oportuna.

Como podemos apreciar las críticas al Estado de bienestar son de carácter general, universales y compartidas, se dan en todas las posiciones ideológicas, desde las críticas de los liberales más radicales que pretenden dismantelar el Estado de bienestar, hasta las críticas de los socialistas que aspiran su mantenimiento, pero mejorando el modelo y su gestión.

En la actualidad la mayoría de las reformas se orientan por el principio de eficiencia, especialmente en el sentido de reducir el gasto social e incrementar la participación ciudadana como agentes activos del proceso de desarrollo.

En cuanto a la tendencia de la figura de participación activa de los ciudadanos en su propio beneficio, el autor John Naisbitt (1983:170), alerta sobre la existencia de una transformación de la sociedad occidental; que refleja el paso de una sociedad basada en la ayuda institucional a una sociedad basada en la autoayuda, destacando el incremento de los grupos de ayuda mutua en Estados Unidos, durante la década de los ochenta, donde se encuentran mas de quince millones de personas organizadas en aproximadamente medio millón de grupos que cubren gran parte de sus necesidades socio personales. Este autor atribuye esta tendencia a la perdida de confianza en el papel protector del Estado, con un creciente distanciamiento entre la asistencia administrativa estatal y la asistencia comunitaria e informal de la sociedad civil.

Otros autores plantean que este fenómeno se debe a que se ha detenido la expansión de los sistemas de protección pública, con una desaceleración de las inversiones públicas en materia social, iniciándose un proceso de reducción de los mismos, como producto del retiro y transferencia de obligaciones y responsabilidades del sector público a favor del sector privado. (Ramón Flecha, 1992:165-169)

En torno a estos argumentos encontramos que Amartya Sen (1999), premio Nóbel de Economía en 1988, en conferencia pronunciada en el “Circulo de Economía” de Barcelona, señala: “Creo que llegamos a una situación que pone en juicio el futuro del Estado de bienestar; creo que el argumento en defensa del Estado de bienestar es muy fuerte, y creo que el Estado de bienestar ha sido la mayor aportación de la civilización

européa al mundo, sería triste si la misma Europa lo perdiera. Tampoco hay porque perderlo, y hablo como economista”... “Creo que esta es una de las preguntas centrales con que nos encontramos ahora: ¿Cómo combinar los méritos de la cultura de la autoayuda, con los méritos del Estado de bienestar y con la responsabilidad social”.

En cuanto al futuro del Estado de bienestar autores como Martínez de Pisón (1998) y Amartya Sen (1999) afirman que desde la primera señal de la crisis de 1973, se ha estado augurando el hundimiento del Estado, pero éste ha ido campeando crisis tras crisis económicas, ha rectificado en algunos aspectos, ha reducido gastos, ha modificado políticas, se ha adaptado a las críticas situaciones, hasta el punto que décadas después, todavía sobrevive y sigue prestando bajo distintas modalidades servicios de bienestar, lo que demuestra que las opciones políticas en juego, no dan respuestas a los problemas actuales. Ni el modelo autoritario de economía planificada que atenta contra el respeto de los derechos humanos y las libertades individuales, ni el modelo liberal que atenta contra la cohesión social y la solidaridad.

En la estrategia de promoción de la calidad de vida, la función pública deja de centrarse en la racionalidad económica y pasa a orientarse en el compromiso ético con las necesidades sociales. Se pasa de la política de servicios a la política de derechos, con impacto en la calidad de vida, para ello se hace necesario cambiar los modos de gestión a lo interno del Estado y recuperar la capacidad para garantizar el ejercicio de los derechos sociales, es decir, recuperar la obligación del Estado, en hacer prevalecer el interés colectivo y los mecanismos para que todos tengan acceso a iguales oportunidades.

Para cumplir este cometido es necesario abrir espacios para la participación social, a través de redes que permitan romper la visión fragmentada o parcelada de la realidad, creando vínculos, articulando esfuerzos, capacidades, recursos para responder en forma adecuada, suficiente, equitativa y oportuna a las necesidades sociales. Estas respuestas requieren tener un orden y una forma de operar de manera sistemática, regular y no fragmentada a través de planes, programas, proyectos y servicios.

CAPITULO II:

**EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LA
PROTECCIÓN SOCIAL EN AMERICA LATINA**

La formación de los Estados en América latina no se puede ver aisladamente, porque es el resultado de la acción administrativa de la Corona española a partir de 1492, gestada en sus inicios, por dos impulsos: el de conquista y el de la colonización. La primera, matizada por la ambición y capacidad de los conquistadores que buscaban la mayor extensión posible de territorio, para después demandar de la Corona el derecho de explotarlo y administrarlo; y, por otro lado, la segunda, constituida por el impulso colonizador de la Corona española que se desarrolla con un proceso de racionalización de los espacios conquistados sustentados en: los derechos adquiridos por los conquistadores, posibilidades de explotación de los mismos, requerimientos para la defensa de estos territorios; y de manera muy especial, medidas para contrarrestar la posibilidad del desarrollo de un poder político capaz de competir con la Corona.

2.1. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La protección social desarrollada en las comunidades latinoamericanas está en correspondencia con la figura histórica del carácter dominador, es decir, mediante la existencia de los códigos humanistas del esclavismo, posteriormente, mediante la caridad cristiana del feudalismo y la institucionalización de la beneficencia estatal del capitalismo.

La ambición de los conquistadores arrasa todos los modos y maneras de organización prevalecientes en los territorios conquistados y se impone a sangre y fuego, bajo la figura evangelizadora, la ideología, estructura, organización política y económica del centro de poder de la corona española.

Las formas de vida prevalecientes en América latina, antes de la conquista ibérica, eran de carácter tribal, de comunidad compuesta, ampliada, de reino e imperial.

- a) La comunidad tribal trabaja colectivamente la tierra y configuran familias extensas, con jefes tributarios y consejos de ancianos. El jefe maneja la tribu y por sus capacidades, habilidades y sabiduría que pone a su servicio, recibe parte de la cosecha como tributo, la cual éste distribuye entre su familia y ancianos impedidos de trabajar, los ancianos enseñan a los niños y jóvenes. Las comunidades tributarias tenían la responsabilidad de la producción de la colectividad, la construcción de

obras de infraestructura y la asistencia a los ancianos e impedidos y, como retribución recibían servicios religiosos, políticos y culturales. El tributo tiene carácter de beneficio colectivo, se constituye en una retribución social sustentado en el mutualismo o ayuda colectiva, la cooperación y la solidaridad recíproca.

- b) Las comunidades compuestas se desarrollan para el intercambio comercial donde las tribus logran confederarse para facilitar la defensa, la comunicación y el intercambio. Las tierras tienen carácter comunitario, pero con predominio de la comunidad dominante, donde prevalecen tres modalidades: tierras de la comunidad compuesta o dominante, tierra de la comunidad subdominante y tierras de la comunidad dominada. El sistema de jerarquía aumenta la división social compuesta por jefes, caciques, sacerdotes, tributarios y servidores.
- c) Las comunidades ampliadas, se crean por el crecimiento de las comunidades compuestas que se fusionan en grandes comunidades dominantes que anexaban a las vencidas en guerras. En estas comunidades ampliadas se apreciaban los grupos con el control del poder y los grupos tributarios.
- d) El denominado reino comunitario forma parte de la comunidad precolombina tienen una organización social superior a la comunidad tribal, a la comunidad compuesta y a la comunidad, la tenencia de la tierra sigue siendo de carácter social, aunque con algunas reservas para los jefes y los dioses materiales y fenomenológicos, disponían de una estructura más específica y jerarquizada en torno a la división del trabajo, donde predomina el Gran Jefe o jefe supremo (Tatoc), el jefe provincial o de un tecalli, el jefe del calpullec u los caciques de la comunidad ampliada, el gran sacerdote y otros de carácter secundario, los intercambiadores de productos y los labradores del campo. El tributo es obligatorio y supervisado para cumplir con las obligaciones sociales, culturales y militares, la protección social, la seguridad y la asistencia se proporcionaba a todos sin discriminación. Entre los reinos comunitarios se encontraban los mayas, los aztecas, los mochicas, los chinúes, los tilmantocas entre otros. Los cuales fueron progresivamente desapareciendo como consecuencia de la guerra y la destrucción de la conquista española.

- e) El imperio conformaba la organización comunitaria más desarrollada del periodo precolombino. La tierra mantenía su condición de propiedad comunitaria pero era el imperio su único dueño. El imperio distribuía las tierras entre los individuos y familias tributarias pero ninguno podía considerarse su dueño. La tributación era muy controlada y organizada, se constituyó la familia tributaria, el tributo se constituyó bajo el sistema decimal. Mediante el cual cada diez familias tributaban para solucionar las necesidades de su núcleo y cada diez comunidades tribales realizaban un tributo imperial para mantener los servicios, construir obras de infraestructura y defender el poder central. El tributo en especies fue desapareciendo para dar paso el servicio personal de la fuerza de trabajo para la producción imperial. El imperio inca brindó amplios servicios de salud, comunidad y vivienda y se constituyó en el único que existió en América y fue destruido por los conquistadores españoles atraídos por el oro y sus riquezas.

Queremos significar que en la comunidad precolombina los excedentes de producción tenían carácter de beneficio común y no existía la propiedad privada sobre la tierra o los instrumentos de trabajo, no se conoció la caridad, la limosna, la beneficencia o la filantropía, no existían ningún impedimento para satisfacer colectivamente las necesidades básicas de alimento, vivienda, salud y educación.

La invasión de los españoles y portugueses a las tierras latinoamericanas, destruye una forma de vida precolombina, con lo cual se rompe el desarrollo autónomo de la protección natural prevaleciente en las comunidades constituidas y perpetuaron por más de cuatro siglos el sometimiento, la aculturación y la dependencia de estos territorios.

Los territorios Americanos fueron asumidos como tierras sin historia social, donde los indígenas, para fines prácticos, forman parte de la flora y la fauna. Lo que impera en la descripción de estos territorios es el paisaje y su geografía productora de riquezas.

En el primer periodo de la conquista no había ningún control sobre la conducta devastadora de los españoles, se institucionaliza la esclavitud, el indio era cazado como animal salvaje, marcado con hierro candente y vendido en el mercado de esclavos.

Frente a la situación de expoliación natural de estos territorios, surgen, en el seno de agentes evangelizadores, traídos de tierras iberoamericanas con el objetivo de reproducir a ideología del colonizador, las denuncias y los defensores que favorecen la causa indígena, entre los que se encuentran Fray Antonio De Montesino, quién en 1511 denuncia desde el púlpito frente a los gobernantes españoles de las islas la Española (hoy repúblicas de Haití y Dominicana) la crueldad hacia los naturales. Los gobernantes solicitan a la corona que éste fuese amonestado y enviado a España. De Montesino viaja a España en 1512, apoyado por otros frailes dominicanos y hace las denuncias documentadas en la corte del rey Fernando y la Junta acordó reconocer la libertad de los naturales y recomendó la protección de la corona.

Así, nace en España el ideal proteccionista para impedir la extinción de los indígenas. Fray Bartolomé de las Casas, San Pedro Claver y Andrés de Leiva, cuyas luchas dieron lugar a una serie de leyes, cédulas reales, Ordenanzas y bulas papales, inspiradas en la necesidad de evitar la extinción de los aborígenes y brindarles protección. Este conjunto de normas permitió la elaboración de una amplia y compleja Legislación de Indias, que dio lugar al denominado derecho indiano.

El derecho indiano fue fructífero en leyes de protección social, estas leyes dirigidas a la asistencia, defensa y socialización del indígena, tienen como mérito que fueron consideradas como más avanzadas que las normas de caridad vigentes en Europa, durante el mismo periodo. Sin embargo, en lo relacionado a la protección y defensa del indígena, nunca se hicieron efectivas, precisamente porque afectaban los intereses de acumulación de bienes y poderes de quienes tenían la responsabilidad de ponerlas en práctica (Jorge Torres Díaz: 2006:53).

El Supremo y Real Consejo de Indias, creado en 1518, se constituyó en el órgano supremo de la administración colonial española, y sirvió de tribuna Fray Bartolomé de las Casas, para la denuncia y defensa de los indios y en ese espacio, hace sentar los principios doctrinarios a favor del aborigen. Pero el Estado español, ni el clero por sí solos, estaban en capacidad de brindar mejores condiciones de vida a los nativos. Sino que imponen el esclavismo, el marcado de esclavos como animales de producción, con el propósito de reponer la mano de obra aborigen y mantener el rendimiento de los naturales, su domesticación y explotación.

De las Casas recibe el nombramiento oficial de “defensor de Indios” propone varios planes de protección al indígena que fueron censurados y atacados violentamente por los encomendaderos. Después de varios fracasos, desmoralizado, desilusionado y desacreditado e incapaz de enfrentar las prácticas esclavistas se retira al convento de los dominicanos. En 1524, se convierte en fraile predicador y enfrenta con nuevos bríos la causa indigenista. Su defensa dividía a la población española en protectores y avasalladores. La protección social del indio la comprende no como un hecho de buena voluntad sino como una obligación establecida por las leyes y cédulas reales para eliminar la opresión.

En 1528, el emperador Carlos V coloca a la corona al lado de los indigenistas y mediante la cedula del 9 de noviembre, prohíbe la esclavitud de los aborígenes, surgen nuevas leyes, cédulas reales, ordenanzas, acuerdos, los Consejos de Indias en España, formados por notables personajes de la nobleza española para la protección social del indígena. Se establecen misiones religiosas de dominicanos, franciscanos y jesuitas constituidos en protectores de indios y esclavos.

En este continente conquistado por la Corona española se impuso estructuras administrativas compuestas por el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla, los virreinos, las gobernaciones y capitanías generales, las audiencias, las alcaldías, los corregimientos y los cabildos.

Las audiencias jugaron un papel importante en la conformación de las identidades territoriales de las sociedades políticas de América Latina. El desarrollo de identidades sociales con bases territoriales más o menos definidas, generó condiciones para el surgimiento de las tensiones y contradicciones entre los criollos y las estructuras de poder colonial controlado férreamente por la Corona, que logra debilitar después de 1559, cuando los criollos, a través de la compra de puestos públicos logran participar en la administración del aparato colonial (Haring, 1990:75). Pero que se cierra posteriormente con las reformas borbónicas y la inclusión de la Intendencia, como instrumento de control en América.

Al final del periodo colonial, las leyes de asistencia y protección indígena eran totalmente rechazadas y burladas por los españoles colonizadores, generando total ausencia de protección social, frente a una devastada y numerosa población carente e indigente, la asistencia social sólo era practicada bajo el carácter de caridad cristiana por un escaso sector del clero, mientras los oidores españoles mantenían una actitud pasiva y los regidores callaban las denuncias para proteger los intereses de sus coterráneos.

La crueldad en el trato de los ibéricos hacia los naturales, gesta confrontaciones que justifican la liberación de estos territorios, pero esta lucha se centró en la asunción al poder político del criollo, de forma tal, que le permitiera favorecer sus intereses económicos, mas que en la distribución equitativa de la tierra, la igualdad de bienes, los derechos de los indios, mulatos, esclavos etc. La lucha fundamental era romper con la tiranía española para vencer las ataduras políticas, económicas y militares que las sujetaban atadas a la monarquía. Las crecientes tensiones y contradicciones que generaban la exclusión de los criollos de las estructuras de poder político colonial hicieron inevitable el desarrollo de movimientos independentistas en la región.

Una vez lograda la independencia territorial y política, la nueva clase dominante asume el poder, los nuevos grupos hegemónicos, constituidos por terratenientes, comerciantes y manufactureros, capturan el poder estatal y se fusionan el Estado e intereses sociales dominantes y se expresan institucionalmente en regímenes clientelitas y

oligárquicos. Sin embargo, los principios de la Revolución Francesa sobre los Derechos del Hombre, la ley isabelina de los pobres, la filosofía cristiana de la caridad y la institucionalización de la asistencia social europea dan las bases para que nuestros legisladores transplanten esquemas, leyes, normas y procesos de la asistencia social republicana, para atender parcialmente las necesidades de sectores de población en total indigencia. Estas modalidades de protección asistencialistas es producto de la imposición de modelos surgidos de otras experiencias y necesidades diferentes a las habidas en la región de América latina.

En los primeros años de la vida republicana es importante destacar las palabras de nuestro Libertador Simón Bolívar en la instalación del Congreso de Angostura en 1819, cuando señala que “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política.”, con esta palabras el libertador condensa y consolida la importancia del componente social como parte del accionar del gobierno.

Es necesario hacer mención de los decretos sobre asistencia social promovidos por el Libertador en cuanto a la educación de los aborígenes de Cundinamarca del 20 de mayo de 1820, en el cual señala que todos los jóvenes mayores de cuatro años y menores de catorce asistirán a la escuela donde se les enseñará las primeras letras, la aritmética, los principios de la religión y los derechos y deberes del hombre y del ciudadano en Colombia conforme a las leyes. En el decreto del 11 de diciembre de 1825, establece que educación gratuita por parte del Estado, en Chuquisaca, disponiendo la Educación Universal y Gratuita a cargo del Estado. Estableciendo "Que el primer deber del gobierno es dar educación al pueblo" (1º) y, "Que esta educación debe ser uniforme y general". (2º). “...el primer deber del gobierno es dar educación al pueblo... y sin perdida de tiempo se proceda a establecerse escuelas primarias para recibir a todos los niños de ambos sexos, que estén en estado de instruirse”

Aún cuando no podemos generalizar para todos los países que integran la región, afirmamos que en los nacientes Estados republicanos en América latina a mediados

del siglo XIX, se asume la asistencia pública a través de amplios organismos de protección a la salud, educación, albergue para personas con discapacidades físicas, mentales y en desamparo social, como acciones de beneficencia. Se inaugura oficialmente la educación pública obligatoria y gratuita para los primeros años de educación básica y la atención médica hospitalaria para los indigentes (Jorge Torres Díaz, 2006:39).

2.2. LAS ESPECIFICIDADES DEL ESTADO DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA:

Las especificidades del Estado en la región latinoamericana nos vienen dadas por la construcción especial del Estado, mientras que en Europa la creación de los Estados fue provocada por el desbordamiento social de los espacios territoriales de la Edad Media, y por la capacidad de conquista y anexión de las monarquías absolutas que después de feroz disputas por el territorio europeo, lograron crear estructuras relativamente estables de Estados independientes, en el caso latinoamericano, la definición de la base territorial de los nuevos Estados estuvo determinada por la aplicación del “uti possidetis juris” que consiste básicamente en “considerar como límites de las Repúblicas hispano-americanas los que tenía para la Corona de España, sus divisiones administrativas en Virreinos, Intendencias o audiencias” Antonio Bustamante y Sirven (1936:3-4).

En Europa, el Estado moderno se constituye como resultado del desarrollo social, político, económico, militar y administrativo de las sociedades de ese continente y la condición legal de soberanía la obtienen a posteriori, después que se confirma, codifica y norma como un producto histórico consumado. Mientras que el Estado en América Latina, se constituye a priori, mediante la aplicación del Derecho, sus fronteras anteceden la materialización del Estado mismo, es decir, fue la ley que definió las nuevas sociedades políticas latinoamericanas desde las perspectivas y visión europea.

Estos Estados latinoamericanos independientes, con una base espacial heredada de la corona española, carecían de la integración necesaria para el desarrollo de identidades territoriales. Estos Estados se constituyeron como soberanos en espacios

sociales, físicos, económicos y comerciales fragmentados, con incipientes formación de ejércitos nacionales y escasa subordinación de los poderes locales que a través de la región se oponían a la centralización y exigía la consolidación de los aparatos estatales nacionales. Todo ello, condiciona que el desarrollo social de estos países quede fuertemente condicionado por el tipo de inserción de estas sociedades al sistema económico internacional.

Los Estados de América Latina se desarrolla con diferentes grados de éxito, se iniciaron con el desarrollo de su capacidad de regulación social dentro de los territorios heredados, en un primer momento, la lucha por el establecimiento del poder centralizado en cada uno de los países de la región que tiene cabida en la segunda mitad del siglo XIX, en el cual se forman los ejércitos nacionales y se desarrolla cierto grado de consolidación del monopolio estatal del uso de la fuerza; la separación entre la iglesia y el Estado y el control sobre el poder local opositor a la creación de un poder nacional centralizado (Andrés Pérez Baltodano,1977:47).

El esfuerzo por lograr la consolidación de la base territorial del Estado latinoamericano significó el inicio de la constitución de un sistema de dominación capaz de reproducir y manejar a distancia las relaciones de poder en los países de América latina, el mantenimiento de la paz interna y la búsqueda del “orden y el progreso” facilitó el modelo del progreso dependiente bajo una lógica externa de financiamiento, mercado y tecnología, por lo tanto el desarrollo social se convirtió en un proceso fuertemente condicionado por la inserción al sistema económico internacional.

La dependencia externa de los Estados latinoamericanos facilitó el desarrollo de la economía doméstica y dificultó el desarrollo de sociedades civiles organizadas capaces de condicionar la acción del Estado. Las políticas sociales desarrolladas en nuestros países no son congruentes entre los que hacen las políticas públicas y los que la reciben, sino que los procesos de participación política son fundamentalmente mecanismos diseñados desde el Estado para la defensa de un sistema de privilegios, y no es el resultado de conquistas de la sociedad contra el Estado.

Los Estados latinoamericanos se construyen con un poder estatal dependiente de sus relaciones externas e independientes de los grandes segmentos de la sociedad, esta condición limitó la construcción de espacios de comunicación entre el Estado y la sociedad civil para facilitar el desarrollo de un control democrático del Estado. Esta situación hace a nuestros países mas vulnerables a los efectos de políticas inadecuadas en el ámbito de lo social y abre un panorama poco alentador para el desarrollo de la efectividad de los derechos sociales, porque no dispone de una estructura social capaz de condicionar la acción del Estado hacia la formulación y ejecución de políticas sociales que respondan y hagan efectivos estos derechos.

Las particularidades del Estado en Latinoamérica están dadas en primer orden por las circunstancias de pertenecer a un capitalismo periférico en asimetría con las economías centrales y la relación con el capitalismo internacional se constituye en una dimensión fundamental en la constitución de los Estados latinoamericanos.

Esta y otras características condicionan que la realidad latinoamericana no admita la aplicación mecánica del análisis realizado en los países centrales y hegemónicos. Cuando se plantea la necesidad de redefinir las relaciones entre el Estado, sociedad y mercado, debe tomarse en cuenta las particularidades de los países latinoamericanos, porque resulta difícil atribuir la crisis de nuestras economías a la acción del Estado del bienestar y más aún, proponer salir de la crisis, abandonando el modelo del Estado de bienestar. Un modelo que nunca existió, tal como ha sido concebido en los países europeos.

Mientras en los países hegemónicos desarrollados se derrumba el modelo de Estado liberal burgués. El modelo político prevaleciente en Latinoamérica es la estatalidad, articulada con el modo de acumulación basada en la industrialización sustitutiva de importaciones, lo cual implicaba una fuerte intervención estatal en las condiciones de producción e infraestructura y una débil presencia en los sistemas destinados a cubrir las necesidades de la población.

Mientras el ambiente ideológico que consolidó al Estado del bienestar en los países centrales durante la postguerra se sustenta en los ideales de democracia y libertad, en América Latina se expresa en una disputa de los sectores populares contra el régimen oligárquico.

Es innegable que la subordinación de los intereses de la clase dominante en América Latina a los intereses y proyectos de las clases dominantes de los países capitalista es una dimensión de la realidad histórica de la región. Pero la relación responde a una realidad más compleja y profunda que una visión simplificada, desde el enfoque de dependencia, porque la dependencia es el resultado causal de un juego de intereses, de voluntades de clases y de condiciones socio históricas específicas.

Aún cuando aceptamos que la aparición del Estado del bienestar en los países hegemónicos, contribuyó al desarrollo de medidas de protección social en los países latinoamericanos, nuestra protección social está asociada a la existencia de tres aspectos fundamentales: Una norma legal para asegurar el ejercicio como derecho contractual, la definición de mecanismos financieros e institucionales de carácter corporativo y a la vinculación del beneficio a las contribuciones previas y al riesgo involucrado.

Es evidente que puede haber políticas sociales sin Estado de bienestar pero no es posible un Estado de bienestar sin políticas sociales. En Europa, Estados Unidos y Canadá el Estado de bienestar tiene una institución fuerte y consolidada que guía los cambios, pero en América Latina no se logró la articulación institucional y programática en torno a un conjunto de medidas estratégicas a largo plazo. En Europa, las políticas sociales responden a un marco doctrinario y de acuerdos sociales y políticos entre la sociedad y el Estado que se entretajan entre los regímenes de bienestar; acuerdos que históricamente hace posible la vigencia de los derechos ciudadanos. Mientras que en América Latina, las políticas sociales no tienen rango de política de Estado y carecen de acuerdos básicos que le asegure la continuidad y coherencia para superar los cambios de los sucesivos periodos presidenciales.

La implantación de estas políticas se concentró en el Estado, dirigida hacia grupos específicos, en una ciudadanía regulada por el Estado, una política social enmarcada dentro del concepto de previsión social que favoreció a algunos segmentos de los agremiados, principalmente a los trabajadores urbanos, los empleados públicos y los militares, quedando excluida la población que opera en el sector informal y los trabajadores rurales.

2.3. NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA

Según el estudio comparativo desarrollado por Mesa-Lago (1991), el nacimiento de la seguridad social en América Latina se realiza bajo la figura del “seguro social”, el autor lo clasifica en tres grupos de países (pioneros, intermedios y tardíos) de acuerdo a un conjunto de variables históricas, considerando la antigüedad, el grado de cobertura o poder de los grupos de presión para negociar con el Estado y considerando la fragmentación institucional. En esta clasificación no se incluyen a los catorce países del Caribe de habla inglesa.

- a) Los países pioneros entre los que se encuentran Uruguay, Argentina, Brasil, Chile y
- b) Cuba, instauraron medidas de protección social para su población con una cobertura casi universal de sus servicios básicos, con marcada estratificación en la calidad y acceso y un déficit estructural en cuanto a sus recursos y gastos.
- c) Los países intermedios entre los cuales se encuentra Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, inician sus acciones de protección social en los años 40, bajo la influencia y difusión del plan Beveridge. Se caracterizan por ofrecer servicios básicos con una alta cobertura evitando caer en la estratificación del sistema.
- d) Los países tardíos integrados por los países centroamericanos República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití, que iniciaron el desarrollo de la protección social a finales de los años 50 e inicio de los 60, presentan una baja y limitada cobertura de servicios.

En algunos países el rol del Estado fue protagónico para el desarrollo de los sistemas de protección social pero en otros fueron los grupos organizados de trabajadores quienes ejercieron presión para su desarrollo. Sin embargo, en todos los casos, la seguridad social se conformó como un sistema de privilegios estratificados, sustentado en la dinámica estructural del poder.

En nuestros países se asumen los esquemas de seguros sociales, cuyo financiamiento no se vincula con instrumentos fiscales de carácter progresivo, sino vinculados al salario, la cobertura es segmentada que no alcanza ni siquiera a la población trabajadora. Los esquemas del seguro social y los regímenes de previsión social que se crean casi simultáneamente, benefician principalmente a los grupos laborales con mayor capacidad de presión, con severas limitaciones para extenderse a otros sectores de población, con fuertes carencias de protección como es el caso de los trabajadores rurales y al amplio sector informal. (Mario O. Paganini, 1992:31-33).

El siglo XX ha sido considerado como el siglo en el cual se desarrollaron legislativamente los derechos humanos y sociales y; en especial el derecho a la seguridad social. Esta evolución histórica de la protección social encarnada por las luchas sociales adelantadas por los pueblos, la presión de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, la voz supranacional de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de Estados Americanos, todos interesados en la búsqueda de la paz, a través de la vía de la justicia social frente a la confrontación capitalismo v/s socialismo, establecieron las bases y las condiciones para el desarrollo de la seguridad social como un derecho humano fundamental, reconocido por la mayoría de los países del mundo.

A nivel de la regional se desarrollan otros instrumentos que establecen obligaciones y garantías respecto al derecho de la seguridad social para los Estados que se hacen parte de los mismos, entre los que se destacan: La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humano, El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social. Todo ello,

aunado a que en las legislaciones nacionales progresivamente se han incorporado a la legislación ordinaria, las normas para la efectiva aplicación del derecho a la seguridad social.

La protección social en los países de la región no evoluciona en forma homogénea y menos en lo que respecta a la pobreza y la distribución del ingreso. En nuestras sociedades y economías persisten los factores que condicionan la exclusión, factores vinculados a la segmentación de la inserción productiva y una acentuada inequidad en términos de acceso a activos y patrimonios. Estas condiciones perpetúan y refuerzan las desigualdades e impiden el efecto distributivo del progreso acorde con lo prescrito por los derechos económicos, sociales y culturales.

La capacidad de los Estados para responder a las demandas ciudadanas se ve erosionada por la rigidez en la distribución del ingreso, los problemas para reducir el contingente de pobreza, la precarización del empleo, los riesgos y restricciones relacionados con la volatilidad económica que dificulta los esfuerzos de los gobiernos para expandir la inversión social en los grupos más pobres, la vulnerabilidad externa, los cambios en el paradigma laboral, todo ello, dificultan aun más la inclusión y la protección social.

Lo anterior demuestra que la materialización de una protección social garante de los derechos sociales es compleja y difícil, porque ello está mediatizado por el crecimiento económico y las políticas económicas que pueden tener consecuencias impredecibles y con distintos efectos a corto y largo plazo, cuando se invierte y reforma la educación su efecto es a largo plazo, mientras si transferimos ingresos a programas asistenciales el efecto suele ser a corto plazo.

La pobreza entendida como la limitación de recursos para satisfacer un conjunto de necesidades básicas y otras carencias que la acompañan como son: la falta de capacidades y de patrimonio, la insuficiente participación en la sociedad, la falta de poder, la falta de acceso al capital social y otros elementos sociales, culturales y políticos. La

pobreza no solo implica la carencia de ingresos suficientes para la subsistencia, sino que consiste también en padecer de exclusión social que impide la participación plena en la toma de decisiones, lo cual merma considerablemente la exigibilidad de los derechos.

La pobreza impide el debido disfrute de los beneficios del desarrollo, la pobreza impide el ejercicio del derecho individual a una vida digna. Por lo tanto la pobreza adquiere un carácter multidimensional en términos de sus causas, consecuencias y manifestaciones (CEPAL, 2003).

Los programas para reducir la pobreza deben combinar medidas de alivio a la pobreza a corto plazo, con medidas tendientes a eliminar sus causas estructurales a largo plazo. Las familias pobres acumulan insuficiente capital humano en nutrición, salud, educación, empleo entre otros, lo cual afecta las posibilidades futuras de los jóvenes y atenta contra la igualdad de oportunidades.

La falta de equidad es un rasgo presente desde hace mucho tiempo en las sociedades de la región y en ello, se sintetiza la estructura económica, social, de género y étnicas muy segmentadas que se potencian entre sí y a su vez es causa y efecto de otras desigualdades, tales como las que se producen en el ámbito de la educación y el empleo. El acceso a los activos de educación, salud, trabajo, vivienda, está condicionado por la capacidad de pago para acceder a ellos, son los jóvenes nacidos de hogares pobres quienes tienen menos acceso a mercados activos que les permitan superar la pobreza. Así se configura un círculo vicioso de reproducción de la pobreza. Las desigualdades asociadas a los logros educacionales son causa y consecuencia de desigualdades socioeconómicas.

Las formas históricas de desigualdad no son fáciles de revertir porque representan una acumulación de desventajas sistémicas y formas de discriminación encarnadas en prácticas cotidianas, sin embargo, la CEPAL (2007) destaca que se ha logrado en la última década avances en lo relativo a género y etnia, en los ámbitos de institucionalidad política, legislación, justicia y en las políticas de protección social cuando se consideran estas variables para focalizar la atención cuando la desventaja está asociada

al género o la etnia, sin embargo, aún subsisten diferencias sociales muy profundas que condenan a estos grupos a situaciones de mayor pobreza y mayores riesgos que a otros miembros de la sociedad.

Pero es precisamente en la segunda mitad de los años setenta, cuando en los países hegemónicos se debatía sobre la crisis del Estado de bienestar, cuando en Latinoamérica en el Cono Sur se expresan las primeras experiencias de las políticas neoliberales de gran alcance, todas en regímenes militares que desplazaron gobiernos democráticos. Estos mensajes son difundidos en la región y sus resultados acentúan las disparidades de los ingresos y el debilitamiento de la capacidad regulatoria de los Estados que estaban confiscados por grupos de capitales de elevada concentración.

2.4. CRISIS Y REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La crisis de la deuda externa al principio de la década de los ochenta y la presión de los acreedores, se constituyen en nuevos actores que actúan sobre la gestión estatal, exigiendo la trasferencias de recursos progresivos hacia los capitales externos, para el pago de los servicios de la deuda externa.

La estrategia neo-liberal de ajuste estructural y reforma del Estado de contenido neoliberal, impuestas por el FMI y el BM a los países en desarrollo, aplicadas en la región, en el decenio de los 80 y se generalizaron en los 90, persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado, que pasa de un papel predominante a uno subsidiario. “La liberalización y la estabilización fueron dos de los pilares de la estrategia de reformas radicales del FMI. La privatización a toda prisa era el tercero” Joseph E. Stiglitz (2002).

Las medidas económicas aplicadas incluyeron: recortes en el empleo público, desregulación, descentralización administrativa, privatización de empresas y servicios públicos (o, al menos, eliminación de subsidios a los mismos), estímulo a la competencia, disminución de los gastos fiscales unida a cambio e incremento de impuestos (a fin de eliminar el déficit fiscal y propiciar superávit), liberalización de los precios (de

bienes de consumo, interés, tasa de cambio), promoción a las exportaciones no tradicionales, apertura al comercio mundial.

Según la Comisión Latinoamericana por los Derechos y Libertades de los Trabajadores y los Pueblos: "Los derechos del trabajador latinoamericano: agresiones y desafíos" 2001:3. Los programas de ajuste estructural, desarrollados en la región traen como consecuencia "más pobreza, desempleo y pérdida de derechos por parte de la gente quedan del modelo, particularmente en lo que se refiere a derechos laborales y seguridad social..."

También provocaron además severos costos sociales y agravaron la crisis de los seguros sociales. Por otra parte, la antigua asistencia social, limitada a unos pocos países de la región y con escasísimos recursos, fue afectada por la doble crisis.

Los gastos sociales se convierten en el objeto preferido para la eliminación del déficit fiscal y los sistemas de previsión social se incorporan a las agendas de reforma del Estado, reformas orientadas a transferir al sector privado las actividades que resulten potencialmente mas rentables.

La crisis de la deuda externa de América Latina precipitó la crisis del modelo de acumulación de capital centrado en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. El endeudamiento externo prolongó la vida del modelo pero agravó la crisis posterior, efectivamente desatada la crisis de la deuda, no sólo escaseaban las divisas para hacer funcionar la economía, sino que las escasas disponibilidades tendrían que destinarse a su servicio.

Los estados tuvieron que hacerse cargo de la deuda externa propia y también de la privada, debieron convertirse en garantes o nacionalizarla y comenzar a pagarlas. Para pagarla fue necesario recortar gastos sociales, de inversión y los salarios de los trabajadores del sector público. Pero la crisis generó procesos devaluatorios violentos en el contexto de las llamadas políticas de estabilización, que implicaron inflación, caída de los salarios

reales, pérdida de empleos. Los Estados presentaron caída de sus ingresos y de su capacidad de acción.

La crisis afectó el crecimiento del producto, el ahorro y a la inversión, pero lo más importante, creó graves problemas en el mundo del trabajo con ello a la seguridad social. El problema para la seguridad social no provino solo de la crisis, sino más específicamente de las políticas implementadas para resolverla.

Los sistemas de seguridad social en Latinoamérica están enmarcados dentro del modelo Bismarkiano es decir que son financiados básicamente por las cotizaciones de los trabajadores y empleadores y en algunos casos con aporte estatal. Las políticas de ajuste estructural y estabilización desarrolladas impactaron severamente los soportes de la seguridad social, aceleraron la crisis y tendencias a la crisis financiera de los sistemas.

La crisis de los años ochenta de la seguridad social está impactada por diferentes factores:

- a) Factores ideológicos: condicionado por el avance permanente de las ideas neoliberales que propugnan por el predominio del mercado y la reducción del tamaño del Estado.
- b) Factores demográficos dado por el cambio en la estructura de edades de la población, lo que conduce a que se establezca una relación decreciente entre los trabajadores activos y pasivos. El envejecimiento de la población y aumento de la esperanza de vida, prolonga el tiempo de las pensiones y jubilaciones y encarece los costos de los sistemas de salud.
- c) Factores actuariales condicionados por la disminución de la relación entre contribuyentes pasivos y activos.
- d) Factores administrativos y económicos en general donde intervienen: jubilaciones con pocos años de cotización, inversiones de bajo interés y utilización de los fondos para otras tareas ligadas a la seguridad social, evasión y mora de los patrones y el Estado y el crecimiento de los costos administrativos.

- e) Factores vinculados a la globalización que si bien es parte de la salida de la crisis, pero supone la construcción de espacio único y homogéneo para la circulación y acumulación del capital a escala planetaria, contribuye de manera importante a la crisis, porque para la competencia global se requiere de bajos salarios, por lo tanto se promueve la flexibilización laboral, contratación por periodos cortos o subcontratación que conduce a la evasión y estimula la informalidad. La globalización ha obligado a sectores de la economía de la región en especial los vinculados a la exportación a reconvertirse tecnológicamente y administrativamente para continuar con vida en la competencia y normalmente las reconversiones tecnológicas como las reingenierías conducen a la disminución de personal.

Los efectos de estos factores en la seguridad social se traducen en reducción de los ingresos y elevación de los egresos y costos de la seguridad social.

El proceso de reforma de la seguridad social no ocurre aisladamente, es parte del proceso de reformas estructurales que se realiza bajo el llamado ajuste estructural en el contexto y dominación de la ideología neoliberal y de la globalización.

Las reformas a la seguridad social en América Latina se han orientado principalmente hacia la modificación de las formas de financiamiento y a reducir los beneficios con el fin de atender los problemas de déficit actuarial actual y futuro. Por otro lado, la asistencia social, los programas públicos de atención a la salud y las asignaciones familiares que son parte de la seguridad social se afectan al modificarse la política social como consecuencia de la reducción del tamaño del Estado, la asistencia social se focaliza hacia los sectores más desfavorecidos.

Las reformas de la seguridad social se orientan a mantener los equilibrios macroeconómicos y a perseguir el saneamiento financiero fiscal, de esta manera las reformas a la seguridad social se dirigen principalmente a modificar las formas y modalidades de financiamiento, la relación aporte-beneficios, se introduce la individualización de las cuentas, su administración por el sector privado, los aportes

definidos, la elección individual y la rentabilidad incierta. El saneamiento financiero, mayor calidad y servicios mejores y más competitivos se han transformado en los objetivos que señalan las reformas.

Las reformas de la seguridad social son parte de un conjunto de reformas que encaminan a los sistemas a la privatización y a la globalización. Los argumentos esgrimidos por los partidarios de realizar la reforma son:

- a) Déficit financiero actuarial de los sistemas, en especial del régimen de pensiones
- b) La ineficiencia de los sistemas expresados en servicios de mala calidad y altos costos administrativos
- c) Desarticulación, heterogeneidad e inequidad de los sistemas existentes
- d) Limitaciones para la ampliación de la cobertura hacia los sectores más desposeídos de la población.
- e) Necesidad de contar con fuentes alternativas de financiamientos mas seguras y de largo plazo para generar ahorro interno y fortalecer los mercados de capitales

Un indicador que permite contextualizar y evaluar el marco normativo que garantiza el derecho a la seguridad social es el tipo de reforma realizada en cada país. Si bien es cierto, que el Convenio (102) Norma Mínima de Seguridad Social, de la OIT no impone a los Estados un modelo único de implementación del derecho a la seguridad social, el modelo privatizador impuesto en la mayoría de los países de la región ha generado algún tipo de exclusión de la población beneficiaria, ya sea de las prestaciones de vejez o de atención médica, debido al alto costo de las cotizaciones.

En el presente trabajo, nos abocamos a continuación a destacar brevemente algunos aspectos que caracterizan la reforma de dos (2) de los regimenes, más importantes, vertebradores de la seguridad social, el régimen de salud y el régimen de pensiones.

2.4.1. La reforma del régimen de salud en América latina:

Recordemos que las reformas económicas en América Latina se caracterizan, entre otras cosas, por la búsqueda del equilibrio fiscal y la privatización de

empresas públicas. A la vez, la política social en el marco de las reformas pro mercado se centra en estrategias que incluyen la disminución del gasto público y el pago diferido de la deuda externa. Esto implica una disminución en la oferta de empleo, recorte a los programas propios del Estado social.

Las reformas en salud buscan llenar dos objetivos excluyentes: cumplir con las recomendaciones de la banca internacional en materia de políticas sociales y, al tiempo, garantizar la realización del Estado social; es como si llegaran en el mismo momento a América Latina, el llamado Estado social y el Estado mínimo: el primero de mano de las reformas constitucionales y el segundo de mano del Fondo Monetario Internacional.

El debate sobre las reformas en salud en Latinoamérica no fue de la mano de la lógica jurídica de los derechos humanos, sino de la lógica del mercado y, el debate sobre los recursos.

El sistema público transita entre su deber de garantizar un derecho constitucional y la necesidad de asegurar su supervivencia mediante procesos administrativos y financieros, en un contexto adverso por la reducción del gasto social, de búsqueda de autonomía administrativa de los hospitales y, en general, de disminución del papel del Estado social. Mientras se obliga al sector público a obedecer a unos criterios de solidaridad, esa obligatoriedad no tiene el mismo peso para el sector privado, cuya naturaleza es precisamente, más que la solidaridad, el lucro.

En América Latina, las recomendaciones del Banco Mundial han sido más o menos homogéneas para todos los países. Además, los gobiernos las han incorporado como parte de sus reformas. Así, es claro que la causa real de los nuevos modelos no era la búsqueda de la salud, sino el control del gasto público y la conversión de la salud en un producto del mercado. Se perfiló un modelo de sistema que conjugara un discurso ideológico pro-mercado, una presentación política aceptable, un marco jurídico proteccionista, un modelo de financiación por aportes, mecanismos de participación

comunitaria, conjugación de sistemas público y privado de salud, procesos de descentralización, focalización y privatización.

La reforma en el sector salud se diseña en torno a las siguientes condiciones:

- a) La creciente importancia de las enfermedades no transmisibles, sumada al envejecimiento de la población y los países tienen que enfrentar el desarrollo de mecanismos para la cobertura de patologías más costosas y complejas.
- b) La necesidad de enfrentar los problemas de exclusión social e inequidad de en materia de salud.
- c) Los cambios tecnológicos ocurridos en el sector de la salud. El constante aumento de los costos y el crecimiento proyectado de la demanda y de los requerimientos financieros, exige mejorar la eficiencia y la contención de los costos.

CUADRO 2
CONTENIDOS DE LAS REFORMAS DEL SECTOR SALUD

1. Marco jurídico
2. Derecho a los cuidados de la salud y al aseguramiento
3. Aumento de la cobertura
4. Función rectora de los ministerios de salud
5. Separación de funciones
6. Descentralización
7. Participación y control social
8. Financiamiento y gasto
9. Recursos humanos
10. Calidad y evaluación de las tecnologías

Fuente: Elaboración propia

Las legislaciones nacionales de los países de América Latina y el Caribe establecen el derecho a la salud universal de la población. La combinación de factores demográficos, epidemiológicos y tecnológicos ha traído aparejada una demanda de nuevos productos y procesos que requieren de mayores recursos financieros, conduce a la necesidad de expandir los sistemas de aseguramiento de la cobertura universal y obligatoria y el fortalecimiento de la salud pública tradicional, lo cual se refleja en las legislaciones nacionales.

La reforma en salud se orienta principalmente a la búsqueda de la eficiencia, organización y supervisión del sistema de salud. Para ello, se propone la separación de las funciones de aseguramiento, financiamiento y la prestación de los servicios en los sistemas de salud. La separación de la función financiera de la prestación del servicio no significa la introducción del subsidio a la demanda. La principal ventaja de estas separaciones es que permite introducir incentivos orientados a racionalizar y mejorar la capacidad y gestión de la compra de los servicios de salud por parte de las instituciones que administran los recursos financieros (Ministerio de Salud, aseguradoras privadas, seguros sociales).

Al propio tiempo, la reforma también se orienta a destacar las instancias responsables de la regulación y supervisión para favorecer la eficiencia del aspecto financiero y actuarial del aseguramiento. Así como también, al incremento de la atención primaria como el elemento central para mejorar el acceso a bienes y servicios de salud que favorezcan un mejor estado de salud de la población.

La descentralización de la prestación pública de salud ha pasado a ocupar el centro de las políticas públicas de los países de América Latina y el Caribe desde los años ochenta y sobre todo durante los años noventa. Como resultado de ello, los gobiernos regionales y locales desempeñan una función muy importante en los asuntos públicos en materia de salud.

Las políticas de descentralización del gasto suelen ligarse a la necesidad de hacer el servicio más eficiente y a menor costo, porque la cercanía del servicio al usuario se relaciona con la asignación de los recursos y su control por parte de la ciudadanía, promueve la participación y apoya los nuevos procesos de democratización de la región.

Para evitar las brechas de calidad de los servicios de salud en contextos que presenten marcados desequilibrios regionales, se insiste en recomendar la necesidad de diseñar mecanismos de articulación y compensación que permitan estimular la equidad y la solidaridad intrarregional.

El sistema público transita entre su deber de garantizar un derecho constitucional y la necesidad de asegurar su supervivencia mediante procesos administrativos y financieros, en un contexto adverso por la reducción del gasto social, de búsqueda de autonomía administrativa de los hospitales y, en general, de disminución del papel del Estado social. Mientras se obliga al sector público a obedecer a unos criterios de solidaridad, esa obligatoriedad no tiene el mismo peso para el sector privado, cuya naturaleza es precisamente, más que la solidaridad, el lucro.

La reforma del sector salud cautivó a toda América Latina entre las décadas de 1970 y 1990, “Las metas de las reformas de salud eran bastante claras”, señaló Mesa-Lago. “Mantener la solvencia del sistema de salud frente a los crecientes costos operativos, conseguir una mayor participación del sector privado en el ámbito de los servicios de salud y seguridad social creando mercados competitivos de seguro de enfermedad y de servicios de salud, ofreciendo mayores opciones para seleccionar proveedores y creando un servicio más eficaz así como una cobertura más equitativa, entre otros factores”.

Según Carmelo Mesa Lago, en América Latina, la atención de la salud se provee por tres sectores:

- a) El público, administrado por el ministerio de salud, que en la mayoría de los países ampara, al menos legalmente, a la mayoría de la población con bajo ingreso y los pobres (en Brasil y Cuba existen sistemas nacionales de salud integrados que cubren a toda la población)
- b) El del seguro de enfermedad-maternidad, que cubre usualmente los grupos de ingresos medios y, en unos pocos países, a la mayoría de la población
- c) El privado, muy pequeño aunque en rápida expansión en varios países, que cubre los grupos de ingreso medio-superior y alto, y está compuesto por planes pre-pago lucrativos e instituciones sin ánimo de lucro.

Hasta mediados de 1999, no se había efectuado ninguna reforma de salud con privatización total o mayoritaria, como en la reforma de las pensiones. Básicamente,

dos casos de reforma en la región son identificados como paradigmáticos, por la forma radical como han incorporado las innovaciones difundidas en la nueva agenda - Chile y Colombia. Y otros tres son casos particulares por sus especificidades - Costa Rica, Argentina y Brasil.

- a) El primer caso - Chile - es el pionero y el más radical, y se caracteriza por adoptar la privatización como eje central de la reforma, combinando seguros privados, competencia en el aseguramiento y segmentación de la estructura de financiamiento.
- b) El segundo es el más "innovador" - Colombia - en la perspectiva de adhesión a la nueva agenda contemporánea de reforma, implementando la competencia regulada en la administración de un seguro público universal y en la provisión de servicios, con previsión de integración progresiva de estructuras de financiamiento y beneficios segmentados.
- c) Argentina, a su vez, es ejemplo de los intentos de introducir cambios en un sistema universal, también mixto, pero fuertemente segmentado y controlado por grupos corporativos, debido a la importancia de la seguridad social en su estructuración.
- d) Mientras tanto, en Brasil la formulación del proceso de reforma estuvo vinculada a la transición democrática y es un intento de consolidar un sistema único de salud, público, universal y descentralizado, basado en la concepción de salud como derecho de ciudadanía y deber del Estado, aparentemente en una ruta contraria a la dinámica mundial.
- e) Costa Rica es el país que mantuvo la estructura histórica del sistema de salud original, con seguro universal, administración y estructura financiera públicas, introduciendo mecanismos competitivos destinados a mejorar la eficiencia, eficacia y equidad del sistema, siendo la reforma que viene registrando mejores resultados.

El balance de la situación económica y social latinoamericana es negativo, en términos generales, la situación no es animadora: se puede decir que en la última década del siglo XX, a pesar de las inmensas desigualdades regionales, el financiamiento público poco se alteró, al mismo tiempo que el gasto privado se mantuvo alto, con reducción del

componente directo del gasto de las familias en favor del gasto con seguros privados y esquemas de prepago, de las empresas y otras organizaciones de la sociedad, además de que disminuyó la cobertura poblacional (con excepción de algunos países como Brasil y Colombia), empeoraron el acceso y la utilización de los servicios de salud y se deterioró considerablemente la capacidad sectorial instalada, mayoritariamente pública, también con pocas y honrosas excepciones.

El sector salud no ha logrado su cometido. Un análisis comparativo de las causas de mortalidad en Colombia, realizado cinco años después de empezar la reforma en salud, muestra que el perfil epidemiológico se mantiene, salvo por el aumento de enfermedades que no generan ganancias económicas inmediatas, como tuberculosis, malaria y dengue (Cardona, Álvaro y otros, 1999:62)

Es importante destacar que los sistemas de salud presentan marcadas diferencias entre los países de la región. Mientras que en Cuba el Estado no sólo controla todos los aspectos de la atención de salud, sino que también, presta los servicios de salud, con cobertura universal. En Colombia, sólo la mitad de la población, aproximadamente, tiene cobertura directa; y la responsabilidad del sistema de salud se halla repartida entre cuatro autoridades distintas que supervisan las finanzas, el seguro y la prestación de servicios, con la participación de los sectores público y privado.

En el interior de los países, hoy, más que nunca, demandan la necesidad de mejorar las condiciones de igualdad de la cobertura para algunos grupos tales como: los indígenas, las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las afectadas por enfermedades crónicas de alto costo y riesgo. Los grupos indígenas cuentan con peor cobertura que otros segmentos de la población y registran una mayor incidencia de enfermedades, la mano de obra femenina tiende a recibir menor remuneración que la masculina por igual trabajo realizado y con menor cobertura que los hombres.

2.4.2. Reforma del régimen de pensiones en América latina

En materia de pensiones, las principales reformas previsionales llevadas a cabo en la región adoptaron la forma de modificaciones periódicas a los principales elementos del diseño del modelo de reparto, estas reformas fueron consideradas paramétricas y las reformas estructurales que introdujeron componentes de capitalización individual. Las reformas estructurales introducidas en algunos países de la región pueden clasificarse, según la tipología utilizada por el experto Carmelo Mesa Lago:

- a. Las de tipo sustitutivo: donde el antiguo sistema público (reparto) es abolido y reemplazado por uno nuevo privatizador, bajo el régimen de Capitalización Plena Individual (CPI).
- b. Las que incluyen regímenes paralelos: no se elimina el sistema público de reparto, pero se termina con el monopolio estatal y es convertido en la alternativa a un nuevo sistema de Capitalización Plena Individual, donde el trabajador puede optar a cualquiera de los dos y compiten entre ambos.
- c. Las que establecen un modelo mixto: En el cual el sistema público es reformado y pasa a ser un componente del esquema, que se combina con la modalidad del CPI.

La primera reforma ocurre en Chile, se aprueba bajo un régimen dictatorial, entra en vigor en mayo de 1981. Esta reforma, que es la más radical, se ha presentado como paradigma a ser imitado en toda la región. Con la experiencia Chilena se divulga la conveniencia de estructurar sistemas previsionales con corte individualista, a partir de esquemas de capitalización individual y de afiliación coactiva de los trabajadores bajo la administración del sector privado de la economía. Es una reforma que introduce cambios hacia la privatización tanto en el ámbito de la salud como de las pensiones. Después de una década de haberse efectuado la reforma Chilena, los otros países de América Latina se abocan a la tarea de reformar sus sistemas y durante la década de los noventa toda la región se involucra en un proceso de reforma de la seguridad social.

Durante la década del 90, las reformas estructurales en los sistemas de seguridad social afectaron total o parcialmente los regímenes de protección de invalidez, vejez y sobrevivencia, así como la asistencia a la salud.

Según Carmelo Mesa Lago, hasta el año 2004, 13 países habían realizado reformas estructurales privatizadoras de los sistemas de pensiones: siete (7) de tipo sustitutiva: Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2003), República Dominicana (2003); Costa Rica (2001); dos de tipo paralelo: Colombia (1994) y Perú (1993) y cuatro (4) de tipo mixto: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001), Ecuador (2003).

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MODELOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS REFORMAS DE PENSIONES

Modelo, país, fecha de inicio de la reforma	Régimen financiero	Cálculo de beneficios	de Administración
Modelo sustitutivo Chile (1981) México (1997) El Salvador (1998) República Dominicana (2003/2005)	Capitalización individual	Contribución definida	Privada
Modelo Paralelo Perú (1993) Colombia (1994)	Reparto	Beneficio definido	Pública
	Capitalización Individual	Contribución Definida	Privada
Modelo Mixto Argentina (1994) Uruguay (1996) Costa Rica (2001) Ecuador (2001)	Reparto	Beneficio definido	Pública
	Capitalización Individual	Contribución Definida	Privada
Reformas paramétricas o sin reformas			
Brasil (Régimen General de Previsión Social, trabajadores del sector privado) 1999	Reparto	Contribución Definida	Pública

Brasil (Sector Público)2003 Costa Rica (Componente de Reparto)2005 Cuba Guatemala Haití Honduras Nicaragua Panamá Paraguay Venezuela Caribe de habla inglesa	Reparto	Beneficio definido	Pública
--	---------	--------------------	---------

Fuente: Carmelo Mesa Lago, "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de Seguridad Social" 2005

Este tipo de reformas está esencialmente orientado a contrarrestar los problemas de sostenibilidad financiera a largo plazo de los modelos de reparto tradicionales, mediante la incorporación de aportes que permitían a las personas cotizar para su propia pensión. La decisión de pasar de un contrato intergeneracional de reparto a uno de capitalización en cuentas individuales obliga necesariamente a tomar determinaciones sobre los compromisos adquiridos en el pasado con los actuales pensionados del sistema de reparto y los trabajadores que realizaron aportes a este sistema pero que decidieron trasladarse al nuevo, lo cual implica el reconocimiento de los aportes, cuyos activos deben traspasarse al nuevo sistema. Esto constituye una fuerte presión fiscal a corto plazo para el Estado, denominado "costo de transición" del modelo de reparto a uno de capitalización. De hecho en algunos países de la región el déficit llegó a desestabilizar la situación macroeconómica y la capacidad para cumplir con las obligaciones provisionales.

La evaluación del proceso de reforma estructural privatizador en la región, realizada por las principales organizaciones sindicales latinoamericanas, no pueden ser más coincidentes. Por su importancia, destacan las conclusiones del "Seminario de evaluación y seguimiento sobre seguridad social", organizado por la OIT, del 3 al 7 de diciembre del 2001 en Viña del Mar, Chile:

Los procesos de reforma de los sistemas de seguridad social en la región, se han caracterizado por:

- a) Reducción del papel del Estado en la garantía de programas y subsidios a los sectores más necesitados de la población y, en general, en su deber de velar por el goce de la ciudadanía de un derecho humano como la Seguridad Social.
- b) Privatización de los modelos tanto de salud como de pensiones y riesgos del trabajo, reduciendo la responsabilidad social del empresariado en su financiamiento y cargando su mantenimiento solamente a los trabajadores, imponiendo mayor rigidez y discriminando a la mujer trabajadora violando el principio de la igualdad de género.
- c) La creación de sistemas duales en los que los ricos se vinculan a los sistemas privados y los pobres a los sistemas públicos como resultado de la aplicación de las recomendaciones del Banco Mundial, presentándose una "selección adversa" en relación con las enfermedades de alto costo o el proceso de envejecimiento, todo lo cual trae como resultado la pérdida de la solidaridad.
- d) El desconocimiento de los principios constitucionales de algunos de nuestros países al promover un verdadero sistema de expropiación social.

La aplicación de estas reformas ha traído como consecuencia:

- a. La reducción de la cobertura de los derechos integrales de la seguridad social.
- b. La reducción y hasta eliminación de uno de los principios fundamentales de la seguridad social, que es la solidaridad.
- c. Un alto costo de transición en su implementación, bajo la responsabilidad de los Estados, lo que agravó el déficit fiscal de los mismos.
- d. Altas cuotas de administración que han sido un negocio rentable para los capitalistas nacionales e internacionales que intervienen en la administración de los programas de pensiones, de salud y de riesgos del trabajo, en detrimento de la protección suficiente de los trabajadores en materia de vejez, salud, riesgos y enfermedades profesionales.
- e. Mayores niveles de desprotección para las mujeres.
- f. Violación de los Convenios de la OIT N° 102, N° 128 y recomendaciones y resoluciones sobre la materia.

- g. Violación de los principios rectores de la seguridad social, a saber: solidaridad, universalidad, integralidad, participación tripartita e igualitaria y control social.
- h. Incumplimiento de Convenios, Declaraciones y Protocolos de derechos humanos relacionados con el derecho humano a la seguridad social.

Frente al panorama de los países hegemónicos centrales y la crisis del Estado de bienestar, en Latinoamérica se generaliza la pauperización y la extensión de la pobreza extrema, con la consecuente acentuación de la desnutrición, analfabetismo, desempleo, profundización en la desigualdad del ingreso etc., y otros fenómenos propios de los estragos de la marginación de bastos sectores de la población, todo ello, con una agenda inconclusa de reconstrucción de la democracia en muchos de los países de América latina.

La dependencia externa de los Estados latinoamericanos y los altos niveles de exclusión social caracterizan a la mayoría de las sociedades de la región. El desarrollo histórico de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina no logró crear las capacidades necesarias para condicionar la acción del Estado de acuerdo a las necesidades de la población. Hoy, la globalización intensifica la dependencia externa y, la soberanía doméstica del Estado latinoamericano se encuentra limitado para el establecimiento de relaciones congruentes y reducir las brechas existentes entre los que hacen las políticas públicas y los que la reciben.

Sí efectivamente el mundo de las ideas influyó al inicio del siglo XX para la configuración del Estado del bienestar, hoy retoman importancia significativa en las transformaciones que se están produciendo y que marcan el camino de la evolución de las sociedades modernas en el siglo XXI. Precisamente con la crisis del Estado del bienestar se retoma el debate, ahora, entre neoliberales y socialdemócratas, debates centrados en las ideas sobre la viabilidad y conveniencia de la intervención del Estado en los asuntos sociales. Resurgen la pugna de las ideas y toman relevancia en este momento histórico en el mundo.

Después de décadas de críticas al Estado proveedor de políticas de bienestar, cuando se han vivido las consecuencias de la aplicación de políticas neoliberales, tanto en sociedades desarrolladas como en las no desarrolladas, como las aplicadas en América Latina, consideramos que el debate político no debe concentrarse en posiciones favorables o desfavorables al Estado de bienestar o a la denominación del mismo, sino, que el esfuerzo debe concentrarse en construir y reconstruir los lazos sociales y en la convivencia justa y pacífica.

En América Latina, después de un universalismo inacabado que no puedo vencer el sesgo asistencialista de la política social y luego de pasar por la estrategia de la focalización que socavaron las bases institucionales del universalismo en el marco del proyecto neoliberal, la mayoría de la población latinoamericana quedó sin acceso a un ingreso y a un trabajo digno, a la salud, a la educación y, en términos generales, a una vida sin perspectivas de bienestar, seguridad y oportunidades, acentuándose de esta manera los déficit de insatisfacción de las necesidades sociales, la desigualdad y la exclusión. El resultado se expresa en alto índice de violencia, inseguridad, amplias desigualdades, pobreza y exclusión,

Ante esta situación y frente una nueva realidad nacional y mundial mucho más exigente y compleja que el pasado, se requiere de nuevos modelos de política social para América Latina centrada en la ciudadanía, la equidad y la democratización. Introducir estos elementos implica:

- a) Elevar la protección social a derecho humano, no solo en la norma legal, sino en la práctica real y constituirlo en eje central de los acuerdos sociales, trascendiendo los esquemas divisionistas entre la política económica y la política social.
- b) Ampliar el contenido de la acción social hacia todos los aspectos involucrados en la ciudadanía reconocida y ejercida por todos, con una distribución equitativa de los costos y beneficios.
- c) Que la estrategia de la función pública para la promoción a la calidad de vida se sostenga en el compromiso ético con las necesidades sociales. La concepción de las necesidades sociales como ejes de concertación y articulación de los esfuerzos,

recursos, capacidades y respuestas, fortaleciendo los espacios públicos para el ejercicio del derecho ciudadano a tomar decisiones.

En nuestras realidades se requiere de un Estado que actúe por la racionalización y profesionalización de la burocracia estatal, que desarrolle la gestión por redes para crear vínculos y articulaciones de esfuerzos, capacidades y recursos para responder en forma adecuada, suficiente, equitativa y oportuna a las necesidades sociales. Que recupere su obligación de hacer prevalecer el interés colectivo y los mecanismos para que todos tengan acceso a iguales oportunidades. En definitiva, un Estado competente que defienda los derechos humanos y en especial el derecho universal, humano y fundamental a la seguridad social.

2.5. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

El reconocimiento normativo de los derechos sociales y específicamente la seguridad social como fórmula para su realización es una tendencia que se inaugura con la Constitución mexicana de 1917. Esta Carta ejerció notable influencia sobre el derecho constitucional de Latinoamérica. Desde entonces el derecho a la seguridad social se introdujo paulatinamente en la mayoría de las constituciones latinoamericanas.

No obstante, el positivismo y formalismo rígido, el excesivo presidencialismo, el autoritarismo y el anquilosamiento del sistema judicial que predominaron a lo largo del siglo XX, impidieron la realización efectiva de este derecho. El caudillismo que imperó entre los sesenta y ochenta impuso una visión populista sobre las necesidades sociales.

Con el retorno a la democracia, los Estados latinoamericanos introdujeron severas reformas o elaboraron nuevas Constituciones, influenciados por el constitucionalismo europeo de posguerra y el Estado Social de Derecho. Las declaraciones más amplias de derechos humanos y los mecanismos judiciales para su protección son la nota común de las Constituciones de los noventa.

CUADRO 4
SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE AMERICA LATINA

ARGENTINA (1994)	Artículo 14. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados (...).El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”
BOLIVIA (1995)	Artículo 7.- Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:...K. A la seguridad social, en la forma determinada por esta Constitución y las leyes. Artículo 158. II. Los regímenes de seguridad social se inspirarán en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social.
BRASIL1988-ENMIENDA 2000)	Artículo 6.- Son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previsión social la proyección de la maternidad. Artículo 194. La seguridad social comprende un conjunto integrado de acciones de iniciativa de los Poderes Públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a la salud, a la previsión y a la asistencia social. Parágrafo único. Corresponde al Poder Público, en los términos de la ley, organizar la seguridad social con base en los siguientes objetivos: I universalidad de la cobertura y de la atención; II uniformidad y equivalencia de los beneficios y servicios a las poblaciones urbanas y rurales; III selectividad y distribución en la prestación de los beneficios y servicios; IV irreductibilidad del valor de los beneficios; V equidad en la forma de participación en el coste; VI diversidad de la base de financiación; VII Carácter democrático y descentralizado de la gestión administrativa, con la participación de la Comunidad, en especial de los trabajadores, empresarios y pensionistas.
CHILE	Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas: (...) 18. El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social; (...)
COLOMBIA (1991) Reformada en 1997 y en el 2000	Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (...). Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

<p>COSTA RICA (1961)</p>	<p align="center">(NO APARECE EL TÉRMINO DE SEGURIDAD SOCIAL)</p> <p>Artículo 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.</p> <p>No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.</p>
<p>CUBA 1976/Reforma 1992</p>	<p>Artículo 47.- Mediante el sistema de seguridad social, el Estado garantiza la protección adecuada a todo trabajador impedido por su edad, invalidez o enfermedad. En caso de muerte del trabajador garantiza similar protección a su familia.</p> <p>Artículo 48.- El Estado protege, mediante la asistencia social, a los ancianos sin recursos ni amparo y a cualquier persona no apta para trabajar que carezca de familiares en condiciones de prestarle ayuda.</p>
<p>REPUBLICA DOMINICANA 2002</p>	<p>Artículo 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: (...) 17. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez. El Estado prestará su protección y asistencia a los ancianos en la forma que determine la ley, de manera que se preserve su salud y se asegure su bienestar. El Estado prestará, asimismo, asistencia social a los pobres. Dicha asistencia consistirá en alimentos, vestimenta y hasta donde sea posible, alojamiento adecuado. El Estado velará por el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y las condiciones higiénicas, procurará los medios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas y endémicas y de toda otra índole, así como también dará asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes por sus escasos recursos económicos, así lo requieran. El Estado combatirá los vicios sociales con medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y organizaciones internacionales. Para la corrección y erradicación de tales vicios, se crearán centros y organismos especializados.</p>
<p>ECUADOR (1998)</p>	<p>Artículo 55.- La seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley.</p> <p>Artículo 56.- Se establece el sistema nacional de seguridad social. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad y suficiencia, para la atención de las necesidades individuales y colectivas, en procura del bien común.</p> <p>Artículo 57.- El seguro general obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. La protección del seguro general obligatorio se extenderá progresivamente a toda la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, conforme lo permitan las condiciones generales del sistema. El seguro general obligatorio será derecho irrenunciable e imprescriptible de los trabajadores y sus familias.</p>
<p>EL SALVADOR (1983 / Modificada 2000)</p>	<p>Artículo 50.- La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará sus alcances, extensión y forma. Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos. Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley. El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertas por el Seguro Social.</p>
<p>GUATEMALA (1985/Reforma 1993)</p>	<p>Artículo 100.- Seguridad Social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función</p>

	<p>pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.</p> <p>El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el artículo 88 de esta Constitución, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo. La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada. El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales del instituto. Contra las resoluciones que se dicten en esta materia, producen los recursos administrativos y el de lo contencioso-administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen, conocerán los tribunales de trabajo y previsión social.</p>
HAITÍ (1987)	<p>Artículo 24.- Todo trabajador tiene derecho a un salario justo, a perfeccionar su aprendizaje, a la protección de su salud, a la seguridad social, y al bienestar de su familia en la medida que corresponde al desarrollo económico del país.</p> <p>Artículo 35.- La libertad de trabajar está garantizada. Cada trabajador tiene la obligación de contratar el trabajo de su elección para resolver las necesidades propias y de su familia, y para cooperar con el Estado en el establecimiento de un sistema de Seguridad Social.</p>
HONDURAS (1982/Reformada 1999)	<p>Artículo 142.- Toda persona tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido.</p> <p>Los servicios de Seguridad Social serán prestados y administrados por el Instituto Hondureño de Seguridad Social que cubrirá los casos de enfermedad, maternidad, subsidio de familia, vejez, orfandad, paros forzosos, accidentes de trabajo, desocupación comprobada, enfermedades profesionales y todas las demás contingencias que afecten la capacidad de producir.</p> <p>El Estado creará Instituciones de Asistencia y Previsión Social que funcionarán unificadas en un sistema unitario estatal con la aportación de todos los interesados y el mismo Estado.</p>
MEXICO (1917/Actualizada 2001)	<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleo y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expandir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán (...) XXXIX.</p> <p>Es de utilidad pública la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares (...)</p> <p>XXXI. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (...)</p> <p>XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:</p> <p>Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley. Las mujeres durante el embarazo (...). Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley. Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares. Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados(...).</p>
NICARAGUA (1987/Reformas 1995)	<p>ARTÍCULO 61.- El Estado garantiza a los nicaragüenses el derecho a la seguridad social para su protección integral frente a las contingencias sociales de la vida y el trabajo, en la forma y condiciones que determine la ley.</p> <p>ARTÍCULO 82:7.- Seguridad social para protección integral y medios de subsistencia en casos de invalidez, vejez, riesgos profesionales, enfermedad y maternidad; y a sus familiares en casos de muerte, en la forma y condiciones que determinen la ley.</p>
PANAMÁ (1872(Reformas 1994)	<p>Artículo 109.- Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidio de familia, vejez, viudez, orfandad,</p>

	<p>paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objetos de previsión y seguridad social. La Ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan. El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fundamentales de éstos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social.</p> <p>Artículo 110.- El Estado podrá crear fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores de las empresas públicas y privadas a fin de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones. La Ley reglamentará esta materia.</p>
PARAGUAY (1992)	<p>Artículo 95 - DE LA SEGURIDAD SOCIAL. El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y; estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio.</p> <p>103: REGIMEN DE JIBILACIONES: Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.</p>
PERU (1993)	<p>Artículo 10.- El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.</p> <p>Artículo 11.- El Estado garantiza a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades políticas, privadas o mixtas. Supervisa así mismo su eficaz funcionamiento.</p>
PUERTO RICO (1952)	<p>(NO APARECE EL TERMINO SEGURIDAD SOCIAL)</p> <p>Artículo 20. El derecho de toda persona recibir gratuitamente la instrucción primaria y secundaria. El derecho de toda persona a obtener trabajo. El derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure para sí y para su familia la salud, el bienestar y especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. El derecho de toda persona a la protección social en el desempleo, la enfermedad, la vejez o la incapacidad física. El derecho de toda mujer en estado grávido o en época de lactancia y el derecho de todo niño, a recibir cuidados y ayudas especiales. Los derechos consignados en esta sección están íntimamente vinculados al desarrollo progresivo de la economía del Estado Libre Asociado y precisan, para su plena efectividad, suficiencia de recursos y un desenvolvimiento agrario e industrial que no ha alcanzado la comunidad puertorriqueña. En su deber de propiciar la libertad integral del ciudadano, el pueblo y el gobierno de Puerto Rico se esforzarán por promover la mayor expansión posible de su sistema productivo, asegurar la más justa distribución de sus resultados económicos, y lograr el mejor entendimiento entre la iniciativa individual y la cooperación colectiva. El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial tendrán presente este deber y considerarán las leyes que tiendan a cumplirlo en la manera más favorable posible.</p>
URUGUAY (1967/Reformas 1996)	<p>Artículo 67.- Las jubilaciones generales y seguros sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc.; y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente. La pensión a la vejez constituye un derecho para el que llegue al límite de la edad productiva, después de larga permanencia en el país y carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales.</p> <p>Artículo 195. Créase el Banco de Previsión Social, con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley que deberá dictarse en el plazo de un año. Sus directores no podrán ser candidatos a ningún cargo electivo hasta transcurrido un período de gobierno desde su cese, siendo de aplicación para el caso lo dispuesto por el artículo 201, inciso tercero.</p>

VENEZUELA (1999)	Artículo 86. Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial.
-------------------------	--

Fuente: Elaboración propia, 2007

Es importante destacar la importancia que se le ha otorgado a la seguridad social en América Latina, por cuanto en la gran mayoría de los países de la región está considerada en sus constituciones políticas, en consecuencia la protección social a través de la seguridad social en la mayoría de nuestros países es considerada como derecho social que adquiere rango constitucional. A continuación presentaremos en forma sucinta algunos criterios que nos permitirán agrupar el contenido de la seguridad social en las constituciones políticas de los países latinoamericanos en función de las categorías: Entidad garante, órgano gestor, naturaleza jurídica, población cubierta y contingencias amparadas.

CUADRO 5

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

PAIS	ENTIDAD GARANTE	ORGANO GESTOR	NATURALEZ A JURÍDICA	POBLACIÓN CUBIERTA	CONTINGENCIAS AMPARADAS
ARGENTINA	El Estado	Seguro Social Obligatorio, Entidades nacionales y locales, organismos públicos y privados	Beneficios	Afiliados y cotizantes	Jubilaciones y pensiones; protección integral a la familia; la defensa del bien de familia; compensación económica familiar y acceso a una vivienda digna.
BOLIVIA	No específica, pero el Estado resuelve los conflictos emergentes de	No específica el órgano gestor	Un derecho y un deber fundamental de toda persona	Toda Persona	Enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés

	la seguridad social.				social.
BRASIL	Los poderes públicos y la sociedad	El Poder Público con participación de la comunidad	Un derecho social	Universal	Asegurar los derechos relativos a la salud, a la previsión y a la asistencia social.
CHILE	El Estado garantiza el acceso de prestaciones básicas uniformes y supervisa	Instituciones públicas y privadas	Un derecho	Cotizantes	No las especifica
COLOMBIA	El Estado dirige, coordina y controla el servicio de la seguridad social	Entidades públicas y privadas	Un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable	El Estado con la participación de particulares ampliará progresivamente la cobertura a todos los habitantes	El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.
COSTA RICA	No aparece la seguridad social. Los Seguros están regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores	Caja Costarricense de Seguro Social	Un servicio asegurativo	Afiliados a la Caja, incluyendo a los familiares	Enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte, seguros contra riesgos profesionales y demás contingencias que la ley determine.
CUBA	El Estado	No especifica	Derecho	Todo trabajador	Contingencia por edad, invalidez o enfermedad y caso de muerte.
REPUBLICA DOMINICANA	El Estado estimula el desarrollo progresivo de la seguridad social y presta la asistencia social a pobres	Progresividad de la seguridad social, presta la asistencia social a los pobres y grupos específicos y estimula el mejoramiento de la salud	Un servicio de protección social	El Estado estimulará el desarrollo progresivo para que toda persona goce de protección social	La desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez.
ECUADOR	El Estado con la participación de los sectores públicos y privados	El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con participación del sector público y privado.	Derecho irrenunciable y deber del Estado	Todos los habitantes	Atención de las necesidades individuales y colectivas, en procura del bien común. Cubre las contingencias enfermedad, maternidad, riesgo del trabajo, cesantía vejez, invalidez, incapacidad y muerte
EL SALVADOR	El Estado	El Seguro Social	Servicio público de carácter obligatorio	Los trabajadores	No especifica
GUATEMALA	El Estado	Instituto Guatemalteco de Seguridad	Un derecho como función pública,	Los habitantes de la Nación	No específica

		Social	nacional, unitaria y obligatoria.		
HAÍTÍ	El Estado	No específica	Un derecho	Trabajadores	No específica
HONDURAS	El Estado creará Instituciones de Asistencia y Previsión Social, como un sistema unitario estatal	Instituto Hondureño de Seguridad Social	Un derecho a los medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajo retribuido	Toda persona	Enfermedad, maternidad, subsidio de familia, vejez, orfandad, paros forzosos, accidentes de trabajo, desocupación, enfermedad profesional y todas las demás contingencias que afecten la capacidad de producir.
MÉXICO	El Estado	Instituto Mexicano de Seguridad Social	Un derecho	Trabajador	Accidente, enfermedades profesionales; y enfermedades no profesionales, maternidad; jubilación, invalidez, vejez y muerte, asistencia médica y medicinas, vacaciones y viviendas baratas.
NICARAGUA	El Estado	No específica	Un deber del Estado derecho	Los Nicaragüense	Invalidez, vejez, riesgos profesionales, enfermedad y maternidad; y a sus familiares en casos de muerte, en la forma y condiciones que determinen la ley.
PANAMÁ	El Estado	No específica pero señala que es administrado por entidades autónomas, entes de asistencia y previsión social y se complementa con fondos de jubilaciones	Un derecho a los medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido.	Todo individuo	Enfermedad, maternidad, invalidez, subsidio de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objetos de previsión y seguridad social.
PARAGUAY	No específica, solo para los trabajadores del Estado que están bajo control estatal		Servicios públicos, privados y/o mixtos	Los trabajadores y se promoverá a toda la población	No específica
PERÚ	El Estado garantiza acceso a la salud y pensiones	Entidades privadas y mixtas	Un derecho universal y progresivo	En forma progresiva a toda persona	Frente a contingencias que señale la Ley para la elevación de la calidad de vida.
PUERTO RICO	No menciona a la seguridad social	No refiere a la seguridad social; pero si a los servicios sociales	No específica	No específica	El derecho de toda persona a la protección social en el desempleo, la enfermedad, la vejez o la incapacidad física.

URUGUAY	No específica, pero la máxima responsabilidad financiera recae sobre el Banco de Previsión Social	El Banco de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social y de Servicios públicos, privados y mixtos	Las pensiones de vejez constituyen un derecho	Los Trabajadores y se promueve la extensión a toda la población	Jubilaciones subsidios por accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc.; y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente. La pensión a la vejez constituye un derecho para el que llegue al límite de la edad productiva
VENEZUELA	El Estado	No precisa el órgano rector del Sistema de Seguridad Social	Derecho social, Un servicio público de carácter no lucrativo	Toda persona con o sin capacidad contributiva	La salud y asegura protección frente: maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social

FUENTE: Elaboración propia, 2008

Como se puede apreciar la seguridad social adquiere rango constitucional en la mayoría de los países de América Latina, con excepción de Puerto Rico y Costa Rica, en el resto de los países aparece consagradas un conjunto de normas referidas a la seguridad social. El Estado es el garante de la seguridad social aun cuando participen en su gestión y administración actores del sector público y del sector privado (Argentina, Chile, Colombia, Uruguay, Paraguay, Panamá, México, Ecuador). Así mismo, podemos afirmar que en las constituciones revisadas se aprecia que independientemente del alcance establecido circunscrito al sector de la población trabajadora, se evidencia la procura del Principio de progresividad para lograr el alcance de la protección social hacia toda la población en búsqueda de la universalidad de la seguridad social (Paraguay, Uruguay).

La inclusión de los derechos sociales y mas específicamente del derecho a la seguridad social se constituye en parte esencial de las reformas de la seguridad social, las diferencias se aprecian en el grado de intervención del Estado en la realización de los mismos. Las Constituciones de Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, por ejemplo, dedican extensos artículos al reconocimiento del derecho a la seguridad social, en especial cuando se refiere a sectores específicos de la población. En contraste, la Constitución de

Chile se refiere sucintamente a los derechos sociales, y el papel que otorga al Estado es subsidiario, países como Puerto Rico y Costa Rica en cuyas Constituciones no aparece la noción de la Seguridad Social y la protección social en el texto Constitucional continúa denominándose como Seguro Social.

Una segunda característica común a la mayoría de países latinoamericanos es la constitucionalización de los tratados internacionales de los derechos humanos, adecuando su sistema jurídico de modo que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales tengan la misma jerarquía que la Constitución. Esto significa que los jueces y demás autoridades estatales pueden aplicar directamente los tratados internacionales, y que el control de constitucionalidad debe tener en cuenta no sólo la conformidad de las leyes a la Constitución, sino además a los tratados vinculantes al Estado.

Otras Constituciones reconocen la superioridad de los tratados internacionales sobre las leyes nacionales, aunque no los equiparan a la Constitución. Es el caso de Costa Rica (Art. 7) y Paraguay (Art. 137).

Un tercer elemento común a casi todas las Constituciones latinoamericanas es la cláusula enunciativa de los derechos, según la cual la lista de derechos que en la Constitución se efectúa no implica la negación de otros derechos que sean inherentes a la persona. Esto ha permitido que los tribunales constitucionales reconozcan nuevos derechos por interpretación de la Carta. El hecho que los derechos sociales hayan sido reconocidos en las Constituciones y en los instrumentos internacionales de aplicación en la región no significa necesariamente que tales derechos puedan ejercerse en la realidad.

Para que los derechos sociales y específicamente el derecho a la seguridad social alcance el significado práctico de derechos, se requiere en primer lugar, que las instituciones estatales se sientan atadas a los derechos garantizados por la Constitución. En segundo lugar que las ramas legislativa, ejecutiva y judicial están obligadas a realizar estos derechos y protegerlos a través de medidas legislativas, administrativas y judiciales.

En América Latina existe una gran distancia entre el texto de la Constitución y la praxis constitucional, la realización de los DESC depende de la disponibilidad de recursos financieros, lo que representa una limitación para muchos países, entre ellos, los latinoamericanos. Al fin y al cabo el reparto de los (escasos) recursos presupuestales es una prerrogativa de los legisladores nacionales democráticamente legitimados y por ello, una tarea política, no judicial. Los jueces no estarían calificados ni legitimados democráticamente para decidir sobre temas presupuestales.

2.6. SITUACIÓN ACTUAL DE LA COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMERICA LATINA

Las características del gasto público se han constituido en un indicador importante, por cuanto inciden en el acceso de toda la población a bienes públicos y mejores indicadores de calidad de vida. En los últimos años se ha otorgado especial importancia al aumento del gasto social. Al respecto, se postula que el factor que más puede contribuir a elevar el bienestar de la población.

En cuanto a las características a partir del comportamiento del gasto social la CEPAL con datos de 1997, clasificó los países latinoamericanos en tres subregiones: La primera es la integrada por los países que tienen gastos sociales superiores al promedio de América Latina y el Caribe o sea, superiores a los 400 dólares per cápita, entre ellos se encuentran Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica. La segunda subregión está integrada por los países que tienen gasto social per cápita entre los 400 y 200 dólares entre los que se encuentran Colombia, México y Venezuela. La tercera subregión está conformada por aquellos países cuyos gastos sociales per cápita son inferiores a 200 dólares entre los que se encuentran Perú, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El indicador del incremento del gasto social tiene que complementarse con el indicador de la forma del gasto para poder relacionar la política pública con su jerarquización de acuerdo con los parámetros de las demandas en protección social.

Esta situación del mercado laboral en América Latina refleja características importantes de destacar, aun cuando aceptamos la heterogeneidad existente entre los países, nos encontramos con nuevos riesgos: Nueva forma de funcionamiento económico (competitividad y flexibilidad), crecimiento insuficiente, inestabilidad e inequidad y; los nuevos riesgos determinados por una mayor vulnerabilidad al desempleo y a la inestabilidad ocupacional y a los cambios en la estructura del empleo, lo cual ha conducido a una reducción de la cobertura durante la última década, en consecuencia a una pérdida de protección social.

En el informe de la OIT: Panorama Laboral 2005, se destaca el aumento del crecimiento económico en el año 2005 en un 5%, influenciado por el dinamismo de las economías de los Estados Unidos, Japón y China aunado a la acentuación de políticas internas orientadas a la reducción de la inflación y fortalecimiento del sector exportador. El desempleo en América Latina se redujo a 9,6% pero, la informalidad sigue aumentando y la cobertura de los sistemas de protección social se mantiene estancada y en muchos de los países de la región se redujo.

En el mismo informe señala que entre 1990 y 2004, la informalidad tiene una tendencia estructural a aumentar en el mundo y en especial en América Latina:

- a) De cada 10 nuevas personas ocupadas, 6 están en la informalidad y el 47% de ellos están desprotegidos.
- b) Prosigue la privatización y la terciarización del empleo, en el mismo lapso (1990-2004), 9 de cada 10 nuevos ocupados trabajan en el sector privado y; 9 de cada 10 nuevos ocupados lo hacen en el sector de servicios. El 85% del empleo femenino se concentra en el sector servicios (trabajadoras temporeras, domésticas, familiares no remunerados) sector que presenta mayor exclusión de la protección de la seguridad social.
- c) Las reformas estructurales en los sistemas de seguridad social durante la década de los noventa tuvieron impactos nulos o negativos sobre los indicadores de cobertura.
- d) Persisten elevados niveles de pobreza y concentración de ingreso.

- e) La población que presenta mayor exclusión de la protección social se encuentra principalmente entre las siguientes categorías de población: Trabajadores independientes, trabajadores micro-empresarios, trabajadores de los sectores de servicios, transportes, construcción civil y agricultura, los trabajadores temporeros, los trabajadores domésticos, familiares no remunerados. Así como también entre los sectores de población: personas con discapacidades, migrantes, mujeres, jóvenes, trabajadores de bajos ingresos y grupos indígenas.

El aumento del trabajo informal y sin protección social entraña riesgos, tanto para los trabajadores del sector formal, como para los de la economía informal. Con la reducción del empleo formal, los trabajadores asumen carga financiera directa cada vez mayor para atender las necesidades sociales, lo que incide negativamente en la calidad de vida. Esta carga también puede incidir en el debilitamiento de la capacidad de las empresas para competir en la economía mundial.

De lo expuesto anteriormente podemos afirmar que los sistemas de protección social sustentados en los sistemas contributivos son insuficientes porque cubre actualmente sólo a una fracción de los trabajadores y trabajadoras. Situación que se agrava considerablemente en los sectores rurales y entre los ocupados del sector informal de la economía. Es más ni siquiera toda la población de los trabajadores insertos en empleos formales y en sectores de alta productividad cuentan con protección garantizada por la vía contributiva.

La cobertura contributiva reproduce claramente los patrones del mercado laboral, porque generalmente los trabajadores que tienen mayor experiencia o más educación están insertos en relación de dependencia laboral en empresas de mayor tamaño o en sectores que se caracterizan por una mayor estabilidad laboral por lo tanto tienen mayores posibilidades de cotización.

Las diferencias de cobertura contributiva obedecen a diferentes factores entre los que encontramos: los geográficos (tienen mayores probabilidades de afiliarse se

los centros urbanos de mayor densidad poblacional), educativos (Los sectores más privilegiados son los que tienen mayores niveles de formación y prosecución escolar), de género (las mujeres están en desventaja por características culturales y una relación laboral sujeta a suspensiones) y del mercado de trabajo (generalmente se excluyen a los sectores informales y menos estructurados de la economía). Estas características se traducen en acentuadas diferencias de cobertura que dependen de la ubicación del hogar dentro de la distribución del ingreso. En general todos estos factores tienen incidencia en la ubicación de la familia dentro de los estratos económicos y en especial sobre los ingresos que perciben.

En estudio realizado por la CEPAL (2003), sobre la base de encuestas de hogares en 16 países de la región latinoamericana, destaca que la tasa de cobertura de la seguridad social se corresponde con la distribución del ingreso de los hogares. Los miembros de las familias de hogares con ingresos más altos presentan tasas superiores de contribución y cobertura, frente a una proporción más reducida de contribución en los hogares que presentan bajos ingresos.

Según la CEPAL, en la mayoría de los países de la región la evolución de la cobertura contributiva de los trabajadores ocupados, con excepción de México y El Salvador, registró entre 1990 y el 2002, una disminución de los trabajadores ocupados que aportaban a la seguridad social. Este fenómeno puede estar condicionado por el débil crecimiento económico, los cambios en el mercado laboral por una baja del empleo formal y el fenómeno de precarización del empleo, lo cual se tradujo en un menor grado de cobertura de la seguridad social contributiva. Esta disminución de la cobertura contributiva se redujo en la región en todas las dimensiones del mercado laboral, independientemente de la ubicación geográfica, el sector (formal e informal), el sexo y tanto en el sector público como en el privado y por cuenta propia. (CEPAL, 2006)

Las posibilidades de ampliar la cobertura de la protección social a través de esquemas contributivos se aprecian limitadas, no sólo por el desempleo, sino por los cambios en la estructura del mercado laboral; ya que la dinámica laboral de la región se ha

caracterizado en los últimos años por una mayor inestabilidad ocupacional, por la informalidad y la precarización del empleo, por el proceso de desregulación del mercado laboral y por una mayor participación de la mujer, asociado a otras implicaciones socio laborales. Estos factores han afectado negativamente la cobertura de la protección social.

La baja expansión del trabajo asalariado, el trabajo por cuenta propia que ha crecido más que el trabajo asalariado, han contribuido a una creciente informalidad del mercado laboral, lo que está íntimamente ligado a menores tasas de cotización a la seguridad social y en consecuencia nos conduce a una mayor desprotección.

El proceso de privatización también influyó en los niveles del empleo. El traslado del empleo desde el sector público significó en primera instancia una restricción a las remuneraciones y a la reducción de personal. Como dato encontramos que el aporte del sector público a la creación de puestos de trabajo en los años ochenta fue de 15 por cada 100 nuevos puestos creados, ello disminuyó entre 1990 y el 2003 a un 12% (CEPAL 2006:55).

El empleo público caracterizado como un régimen estatutario de inmovilidad contractual y plena protección social, se vio afectado con mayor desempleo y migración al sector privado, esto último, se tradujo en una mayor inestabilidad y menor protección social, especialmente para los que se ubican en empresas de menor tamaño.

El aumento de la cobertura de la protección social a través de los sistemas contributivos exige influir de manera sistemática en la relación trabajo-protección social. Sin embargo, el crecimiento sostenido de la economía y las mejoras en la inserción laboral y productiva, son condiciones necesarias pero no son suficientes para extender la cobertura de la protección social, porque en ella influyen variables como la inestabilidad y la precariedad que hoy predomina en el mercado de trabajo y entorpecen la creación de empleos decentes y protegidos.

En esta relación trabajo-protección social es imperativo abordar los problemas específicos del sector informal. Las acciones gubernamentales y el poder de los

posibles afectados por su competencia se han orientado a ignorar, perseguir o bloquear el empleo informal. Los integrantes del sector informal operan con el fin de evitar costos, actúan fuera de regulación con el propósito de eludir el cumplimiento de leyes y normas, aun cuando pierdan con ello oportunidades de expansión y ganancias. En este contexto es importante desarrollar estrategias que permitan establecer vínculos de este sector con la protección social contributiva y desarrollar incentivos para que los sectores informales sean los interesados en incorporarse a la protección social.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en este campo, es difícil aceptar que se revertirá a corto y mediano plazo, por lo tanto, se hace imperativo avanzar en la evaluación de desarrollo de sistemas de protección social no vinculados al trabajo subordinado o dependiente.

La cobertura de prestaciones contributivas se ha estancado en la región y por ello, cobran mayor importancia las políticas tendientes a ampliar la cobertura a través de modalidades no contributivas. El financiamiento de estas modalidades exigirá mayores esfuerzos e incremento del gasto social.

Si bien, la extensión de la cobertura de la protección social por la vía de los sistemas contributivos, en la situación actual en la región, está limitada por las características propias del mercado laboral latinoamericano y las tendencias futuras, de allí que la CEPAL recomienda diseñar estrategias que permitan desarrollar políticas de extensión de la protección social dentro de los sistemas contributivos mediante el desarrollo de los siguientes pasos:

- a) Establecer la obligatoriedad de afiliación para el sector informal de la economía
- b) Flexibilizar el régimen para incluir efectivamente a los trabajadores independientes, familiares, ocasionales, domésticos y otros trabajadores con ingreso irregular
- c) Tratamiento diferencial para sectores con mayor flexibilidad de las relaciones laborales y racionalidad del empleo: servicios, construcción civil, agricultura, turismo.

- d) Políticas diferenciadas para micro-empresas y empresas familiares
- e) Establecer diferenciación y especificidad del sistema de acuerdo a la capacidad contributiva
- f) Incentivos a la afiliación para los jóvenes que entran en el mercado laboral
- g) Fortalecimiento institucional, especialmente en materia de recaudación de cotizaciones, mantenimiento de registros de inscripción y de servicios a los afiliados.
- h) Mejorar los procesos de gestión institucional a fin de garantizar un buen producto/servicio.
- i) Conquistar la confianza del asegurado: Adoptar medidas para cambiar la imagen relacionada con la ineficiencia y fraude.
- j) Establecer mecanismos de control y seguimiento a través de la exigencia de la actualización de la afiliación y aportes para hacer uso de créditos, negociación con el Estado y declaraciones de impuestos.
- k) Desarrollar programas de educación y sensibilización

Evidentemente que la ampliación de la cobertura de los sistemas contributivos no es suficiente, y menos cuando sabemos que el mismo, está sustentado en el mercado de trabajo, porque esta condición reproduce en la seguridad social las inequidades existentes en el mercado del trabajo, se hace necesario acompañarla de otras estrategias orientadas al logro de tres objetivos: primero, la incorporación de prestaciones o servicios universales; segundo, establecer o ampliar los servicios sociales asistenciales condicionados a la comprobación de ingresos o a comportamientos (trasferencias monetarias condicionadas); y, por último, la incorporación de mecanismos a través de esquemas comunitarios descentralizados.

Hoy más que nunca, se reconoce la urgente necesidad de encontrar los medios para ampliar la protección social, en especial por el estancamiento que se aprecia en el crecimiento de la población de trabajadores protegidos hoy por la seguridad social. Las necesidades de ampliar los alcances de los programas de protección social implica la demanda de prestaciones no contributivas. Esto conduce a la exigencia de trabajar en

múltiples direcciones simultáneamente, en atención a las prioridades definidas en función a las situaciones específicas, las fortalezas y debilidades de cada país.

Extender la cobertura de la protección social exige la consolidación de políticas públicas que garanticen los derechos económicos y sociales a la población de los países de la región. Evidentemente que el desarrollo de consensos duraderos es esencial para que cualquier iniciativa fructifique.

La profunda desigualdad en la distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos es causa y efecto de otras desigualdades. La falta de equidad es un rasgo que ha caracterizado por mucho tiempo a las sociedades de la región y expresa sintéticamente estructuras económicas, sociales, de género y étnicas muy segmentadas que se potencian entre sí. Inequidad en el ingreso se expresa en la desigual distribución de la educación, del conocimiento, del patrimonio y del acceso al empleo.

El acceso a estos servicios está condicionado por la capacidad de pago, por lo tanto, se configura en un círculo vicioso de reproducción de la pobreza, ya que son los jóvenes nacidos en hogares pobres quienes tienen menos acceso a mercados y a activos que les permitirían superar la condición de pobreza intergeneracional.

Estas prestaciones no contributivas exigen poner el acento en los aspectos fiscales y exige de sistemas fortalecidos y maduros de financiamiento estatal. La diversidad que presenta este aspecto en la región en términos del nivel y composición de los ingresos fiscales no facilita la formulación de recomendaciones únicas y homogéneas para el financiamiento de los programas de protección social. Esta búsqueda exige el desarrollo de acciones tendentes en primer lugar a fortalecer el financiamiento estatal que permitan consolidar políticas públicas que garanticen el derecho a la seguridad social para toda la población con o sin capacidad contributiva.

Si consideramos la carga tributaria, el nivel y las fuentes de los ingresos fiscales en América Latina nos encontramos que presenta una carga tributaria aproximada al 18% del PIB, cifra muy por debajo de los países integrantes de la OCDE y próxima a la

de las naciones del sudeste de Asia. Por el contrario, la importancia relativa a las contribuciones de la seguridad social es superior a la de los países del sudeste asiático, pero inferior a la que presentan los países más desarrollados (CEPAL 2006; 69). Históricamente, la importancia de las contribuciones a la seguridad social varía de un país a otro en la región y, ésta depende del grado de desarrollo de cada sistema de prestaciones.

En los últimos años se ha reconocido en la región la importancia de fortalecer las instituciones de administración tributaria y se han logrado avances en elevar la jerarquía institucional (Vice-ministerio, subsecretario, secretario, superintendente), se han desarrollado estructuras legales asignándoles mayor autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera, especialmente en países como Argentina, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela, todo ello en la búsqueda de consolidar los sistemas tributarios eficiente y que posibiliten la lucha para reducir la creciente complejidad del fraude fiscal.

La heterogeneidad de la situación fiscal en la región representa serios desafíos para extender la cobertura no contributiva, porque las necesidades y posibilidades de reorientar el gasto social o aumentar la carga tributaria, representa diversas situaciones para cada país. Evidentemente que las soluciones no pueden ser simples y generales, sino, por el contrario, demandan de un proceso de concertación y acuerdos entre los diversos actores sociales sobre la adopción de un pacto fiscal, que considere la distribución equitativa de la carga fiscal, las condiciones macroeconómicas y las prioridades de la política fiscal en materia de inversión social para atender la amplia gama de demandas vinculadas o no a la protección social.

La expansión real de la cobertura previsional en la región a corto y mediano plazo, requiere de establecer o consolidar los esquemas no contributivos que ofrezcan independientemente de los aportes al régimen contributivo, pensiones básicas a la población frente a una vejez sin ingresos o una población activa que carezca de medios de subsistencia. Estos programas o servicios sociales deben ser considerados como un componente integrado al sistema protectorio.

La búsqueda de una cobertura generalizada de protección social para todos los ciudadanos, exige el desarrollo de mecanismos de solidaridad dirigidos a la población con menores ingresos, sin dejar de fortalecer la plataforma necesaria para propiciar la participación contributiva de los trabajadores con cierta capacidad de ahorro y fortalecer los nexos de interacción adecuada entre los modelos contributivos y no contributivos.

En cuanto a la adopción del método para determinar la población beneficiaria de las prestaciones no contributivas es necesario adentrarse en el debate sobre la opción de focalización mediante la comprobación de medios que puede crear desincentivo a las formas de ahorro y de trabajo formal o la adopción de políticas universalistas, que por su costo y los niveles de pobreza se aprecian insostenibles, especialmente cuando consideramos las dificultades que han presentado la mayoría de los países de la región para cubrir los requerimientos financieros previsionales de su población.

Independientemente del pacto fiscal asumido y de cómo se organicen los componentes contributivos, el desafío común para todos los países de la región, es el fortalecimiento del subsistema no contributivo y el desarrollo de mecanismos efectivos de solidaridad, que permitan enfrentar los niveles de pobreza, desigualdad, exclusión, los factores que restringen la generación de empleos estables, el proceso de envejecimiento, los problemas de género, participación y productividad.

Lamentablemente en materia de ampliación de la cobertura se está haciendo muy poco en la región y algunas de las razones que sustenta la OIT en el documento “La seguridad Social: Un nuevo Consenso” (2002; 71) se le atribuye a las siguientes razones:

- a) La ausencia de una efectiva presión política por parte de la población desprotegida y una limitada conciencia sobre las prestaciones que pueden ser exigidas a la protección social.
- b) La ausencia de una asociación social eficaz y efectiva en ciertos países y a nivel internacional.

- c) A la falta de voluntad o incapacidad de los gobiernos para asumir los nuevos compromisos potencialmente costosos.
- d) La inercia institucional.

Las dos primeras razones reflejan el nivel relativamente bajo de organización entre las personas desprotegidas; la tercera se refiere a que los subsidios aportados en la actualidad por los gobiernos a una minoría de la población podrían incrementarse significativamente si se amplía la protección. La cuarta y última razón se refiere a que las instituciones que preparan propuestas para ampliar la cobertura a menudo administran el sistema en condiciones difíciles y con pocos incentivos para ampliar la cobertura de sus casos, porque ello le haría más difícil poder cumplir con las responsabilidades y compromisos ya adquiridos.

En síntesis, para iniciar los estudios de ampliación de la cobertura de la protección social en un determinado país es imprescindible el desarrollo de las siguientes medidas:

- a) Construcción del Mapa de los Excluidos con base en pesquisa de hogares y otras fuentes: Identificando los niveles de exclusión cuantitativa y cualitativa por sexo, localidad, actividad económica, nivel de ingreso, edad, tipo de relación laboral.
- b) Discusión de los resultados con los actores sociales.
- c) Separar los grupos con y sin capacidad contributiva.
- d) Separar efectos potenciales de las políticas laborales y fiscales
- e) Diseñar en consulta con los actores sociales estrategias de políticas de acuerdo con los grupos desprotegidos.
- f) Desarrollar una intensa reforma institucional.
- g) Emprender políticas de educación y comunicación.

Aceptando las diferencias observables en la instauración y desarrollo de la seguridad social en cada uno de los países de la región latinoamericana, podemos resumir algunas características comunes que la definen en la actualidad:

- a) La cobertura y los beneficios es inferior al 50% de la población, la exclusión de la seguridad social está dada por el crecimiento del sector informal y el aumento de la pobreza rural y urbana
- b) La estructura y gestión es fragmentada y prevalece la gestión tripartita.
- c) En lo administrativo se aprecia poca transparencia
- d) En cuanto al financiamiento la principal fuente son las cotizaciones de trabajadores y empleadores, por lo tanto, depende del tamaño del mercado formal de trabajo que ha tendido a disminuir en las últimas décadas.
- e) La asignación de los recursos se hace en función a la oferta que es muy concentrada y con ausencia de efectivos mecanismos de evaluación y control.
- f) Se incorporan adicionalmente en los diferentes diagnósticos realizados: corrupción, evasión, mora y la inestabilidad financiera y laboral.

El desarrollo del capital humano es uno de los principales desafíos para la reducción de desigualdades y la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza, porque ese desarrollo permite elevar la capacidad productiva de la persona. Sin embargo, el problema a que se enfrentan los países pobres de la región es que no pueden garantizar la ampliación de la inserción productiva, porque sus economías tienen severas dificultades para crear puestos de trabajo decente.

Los esfuerzos en potenciar la educación y la salud mediante programas sociales deben complementarse con políticas productivas que alienten una oferta cada vez mayor del trabajo decente, lo cual necesariamente exige del fortalecimiento del desarrollo productivo. Este desarrollo productivo debe acompañarse con políticas macroeconómicas de estabilización del crecimiento y la búsqueda para superar a largo plazo la informalidad, a través de un crecimiento sostenido y políticas activas de empleo y modernización productiva.

PARTE II

MARCO REFERENCIAL TEÓRICO- CONCEPTUAL: SEGURIDAD SOCIAL, SERVICIOS SOCIALES Y TRABAJO SOCIAL

El marco conceptual se desarrolla en torno a la revisión de las nociones: Seguridad Social, Servicios Sociales y Trabajo Social, para su análisis retomamos que efectivamente el Estado social encuentra su legitimidad, precisamente en su vertiente social, la cual se concreta en el reconocimiento de los derechos sociales y en la obligación de materializarlas en un bienestar generalizado a toda la población y para lograrlo desarrolla la institucionalidad protectora, donde la seguridad social asume su máxima expresión.

Las vinculaciones e interdependencias teóricas y prácticas del esquema conceptual entre las nociones seguridad social, servicios sociales y trabajo social, nos remite al conflicto que recorre todo el tejido social, que no es otro, que la relación existente entre las necesidades y los recursos sociales. En especial cuando las necesidades trascienden las posibilidades individuales de las personas y requieren de la intervención pública e institucional. Mientras que los recursos sociales se constituyen en los medios humanos, materiales, técnicos, financieros e institucionales dotados por la sociedad para enfrentar las necesidades individuales, en cuanto forman parte de la sociedad. (Patrocinio Las Heras, Elvira Cortajarena, 1979:27)

Retomando la relación entre necesidades y recursos sociales disponible, señalamos que los grupos humanos, en la medida en que toman conciencia de sus necesidades y de su organización social para satisfacerlas, crean recursos sociales para responder sucesivamente a estas necesidades. Evidentemente, que este proceso no es lineal, en ellas se aprecian marchas y contramarchas, donde se entrecruzan intereses, poderes y voluntades para el desarrollo de los recursos sociales.

Aún se debate entre el contenido y significado más adecuado que se le debe atribuir al concepto de necesidad, discusión polarizada entre los especialistas que pretenden ubicarla en el terreno de la subjetividad (deseos, aspiraciones, representaciones), quienes le atribuyen un contenido ambiguo, inteligible, indeterminado, cambiante, y otros, que procuran darle un sentido objetivo, donde las necesidades son externas al individuo. Son

universales, tangibles y medibles en la medida en que surgen a partir de las relaciones del hombre y el mundo.

Se acepta que el concepto de necesidad es histórico, las necesidades satisfechas no terminan en sí mismas, sino que se convierten en plataforma para el descubrimiento de otras nuevas necesidades que son producidas en el seno social, tanto en su manifestación individual como colectiva.

Las necesidades en general son cambiantes en el tiempo y el espacio, sin embargo, existen un conjunto de necesidades básicas que son universales y que están presente en todos los seres humanos y cuya satisfacción es imprescindible para preservar o reestablecer la integridad de la persona humana.

El concepto de necesidad, progresivamente alcanza un papel de primer orden en la justificación de la práctica política y en la fundamentación de los derechos. Son muchos los intentos doctrinales, tanto reciente como de larga data, en el cual tratan de fundamentar los derechos sociales a partir de la relación entre necesidades y la exigencia de su satisfacción. Entre la idea de necesidad y el desarrollo de las instituciones sociales para satisfacerlas.

A partir de la concepción de las necesidades dentro del entorno social, objetivas, medibles, es que se asume la satisfacción de las necesidades como fundamentación para el desarrollo de los derechos del hombre y más específicamente los derechos sociales. A partir de la concepción de necesidades básicas fundamentales es que se sustenta el desarrollo de sistemas de protección social con carácter universal como es la seguridad social, la existencia de necesidades sociales medibles son la fuente para la provisión de servicios sociales y se constituyen en un momento histórico en la plataforma para la formación de la especificidad profesional del trabajo social.

La dinámica de las relaciones necesidades-recursos sociales, no persigue un equilibrio estático, todo lo contrario, las contradicciones entre necesidad y recursos sociales son tan viejas como la sociedad humana. Estas relaciones se mueven en la existencia de

una dinámica en la que coexisten contradicciones importantes y hacen que se desplacen bien sea hacia un desequilibrio positivamente transformador que empuja hacia el desarrollo y progreso o hacia la ruptura y recomposición de las fuerzas sociales en conflicto. De allí la importancia que históricamente, se le ha otorgado a la debida conexión entre las necesidades sociales y la planificación de los recursos.

El Estado, como fuente de predominio del poder, se responsabiliza del bienestar material de los individuos y debe procurar la satisfacción de sus necesidades. De allí, la razón que impulsa la evolución del Estado liberal al Estado social y el peso decisivo que adquiere la intervención del Estado y su carácter redistribuidor del bienestar. En consecuencia, se exige que el Estado actúe, planifique y materialice políticas sociales concretas a favor del bienestar de los ciudadanos, a esta intervención, con mayor o menores logros, históricamente se le ha denominado “acción social”.

La acción social como teoría, nos conduce al desarrollo sistemático de conocimientos mediante la búsqueda de leyes y métodos que contribuyan a solucionar las contradicciones entre las necesidades y los recursos sociales y busca sentar las bases científicas de la acción social del Estado para el desarrollo social sustentable y contribuir al desarrollo de estructuras que permitan traducir las declaraciones constitucionales y legislativas sobre los derechos sociales en normas pragmáticas aplicables a la realidad. En este ámbito nos encontramos con el desarrollo de los sistemas de seguridad social y los servicios sociales.

La acción social como actividad profesional, se constituye en el modo técnico y organizado de intervenir en el binomio necesidades-recursos sociales, mediante la aplicación de los recursos adecuados para la procura del bienestar social. Evidentemente que los profesionales de la acción social son todos aquellos que aplican recursos con el fin de satisfacer necesidades (médicos, psicólogos, abogados, maestros, etc.). Sin embargo, nosotros asumiremos al Trabajo Social, por considerar que es la profesión que surge desde la acepción de la acción social, específicamente para la canalización de los recursos

sociales en función de la satisfacción de esas necesidades, porque el campo de intervención del trabajo social se objetiva precisamente en el binomio necesidades-recursos sociales.

Una definición nacida de la propia profesión, establecida por la Federación Internacional de Trabajadores Sociales, en el encabezamiento que hace el Código Internacional de Ética Profesional para el Trabajo Social establece: “Los Trabajadores Sociales profesionales se dedican a fermentar el bienestar del ser humano y a potenciar su realización, además de desarrollar y aplicar con disciplina, tanto el saber científico relativo a las actividades humano-sociales, como los recursos destinados a satisfacer las necesidades de aspiraciones e individuos y grupos nacionales e internacionales, teniendo siempre en cuenta la promoción de la justicia social”

La importancia del papel de las necesidades no puede entenderse sin destacar el triunfo y el desarrollo del Estado social y de sus políticas sobre el bienestar. Como tampoco puede entenderse las políticas sociales contemporáneas y su desarrollo institucional para el desarrollo de sus prestaciones, sin recurrir al apoyo, reconocimiento y satisfacción de las necesidades sociales. Necesidades y bienestar están ligados al discurso político y a las prácticas gubernamentales.

La necesidad la concebimos entonces, como fuente objetiva y fuerza moral como sustento de la provisión y redistribuidor del bienestar social, para lo cual el Estado reconoce y procura implementar los derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos sociales son instrumentos de cohesión interna en las sociedades en las que se implementan y se convierten en un potente instrumento de consenso y legitimación del poder.

Los derechos sociales, son derechos de prestación son parte del mecanismo, mediante el cual el individuo se integra al colectivo social, permitiéndole beneficiarse, pero al propio tiempo, se incorpora a la contribución del bienestar colectivo.

Los derechos sociales le “...imponen al Estado la obligación de establecer sistemas de prestaciones sociales, de planificar políticas sociales y de bienestar general, de promover estrategias redistributivas de riquezas y de remoción de obstáculos en el ejercicio de los derechos y libertades individuales” (José Martínez de Pisón, 1998:109). En este contexto ubicamos el desarrollo de la seguridad social y en su seno los servicios sociales, como derecho y como instrumentos de la política social para la consecución del bienestar colectivo y universal de la sociedad.

El bienestar social no surge espontáneamente por sólo deseos, aspiraciones o decretos, sino que se constituye en una búsqueda constante a través de programas cuya contenido está determinado por la dinámica entre las necesidades sociales y los recursos materiales, humanos, técnicos, institucionales, financieros aplicables en el transcurso histórico y el desarrollo social.

Esta visión teórico referencial que envuelve las nociones de La Seguridad Social y los Servicios Sociales están inmersos en el accionar del Estado, la administración pública, las instituciones públicas y/o privadas como gestores de la acción social; ellos ponen en marcha programas, planes, proyectos y servicios en base a las demandas de los sujetos de la acción social. Mientras que los profesionales de trabajo social, son también recursos sociales que desarrolla el propio Estado, como el componente humano que aportan sus conocimientos técnicos y servicios a las comunidades y a las instituciones gestoras de la acción social. En vista a ello, tanto la seguridad social, como los servicios sociales y el trabajo social, cumplen funciones como coparticipes de la acción social.

Con el devenir del tiempo y el desarrollo de lo social, se redimensiona también la noción de necesidades, porque en el ámbito social, adquieren relevancia, no sólo las necesidades materiales, sino también, las necesidades inmateriales, cuyo contenido simbólico y cultural incide en la perspectiva de lo observable, lo medible y adquiere especial espacio de análisis la multiculturalidad, las nuevas identidades, con relevancia de nuevos sujetos o actores sociales.

Estas nuevas aperturas y redimensión de la práctica social inciden en el desarrollo de las actividades, tanto de la seguridad social como los servicios sociales, así como también, en el ejercicio profesional del trabajo social y el estudio de los derechos humanos. El enfoque de justicia social y equidad de los derechos sociales, nos obliga a estudiar las necesidades desde la diversidad y especificidad de los sujetos, con enfoque de género, étnico y generacional (niños (as), adolescentes, adultos mayores etc.), con un abordaje desde la perspectiva de ciudadanía.

Desde la perspectiva de ciudadanía, las necesidades se hacen más amplias y complejas, trascienden los satisfactores socioeconómicos vinculados a la sobrevivencia, para extenderse a lo sociocultural, psicosocial y sociopolítico desde un enfoque de ciudadanía. En este enfoque, emergen nuevos actores locales, organizaciones, asociaciones civiles en defensa del ambiente, la cultura y el desarrollo socioeconómico de las comunidades, con necesidades de comunicación, interconexión, interrelación social con nuevas experiencias organizativas como la configuración de redes para la preservación y consecución de la condición de ciudadano. Partimos que la máxima violación a los derechos sociales es la pobreza y con ella, las limitaciones socioeconómicas que le impiden al hombre ejercer a plenitud la libertad, los derechos y deberes y en general su ciudadanía. Sin desconocer que estas vinculaciones e interdependencias teóricas y prácticas del esquema conceptual nos orientan nuevamente a los fines esenciales del Estado social y su búsqueda de legitimación.

CAPITULO 3
LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA VISIÓN
GENERAL

La seguridad social es un derecho especialísimo de la humanidad, consagrado en diferentes instrumentos declarativos emanados por los principales organismos internacionales sobre “Derechos Humanos” y se ha integrado a las legislaciones internas en la mayoría de los pueblos del mundo, garantía del Estado de desarrollar acciones permanentes tendentes a proteger a los ciudadanos ante contingencias de orden patológico, biológicos y sociales.

La seguridad social como un derecho humano fundamental, es un fin en sí mismo, pero a su vez, es un medio para la consecución de otros derechos humanos y al propio tiempo es un claro indicador del desarrollo social alcanzado por una sociedad.

El fortalecimiento y expresión de los principios de la seguridad social, dentro de una sociedad dada, evidencia mejoras en la redistribución del ingreso nacional que tiende a reducir las desigualdades sociales; expresa la capacidad de sus habitantes para desarrollar y sostener esfuerzos conjuntos entre el Estado y la sociedad, para enfrentar con éxito los retos y sortear los obstáculos para operacionalizar y mantener un sistema técnico-administrativo capaz de garantizarles los derechos humanos fundamentales, como vía para la consecución de la paz social y el bienestar colectivo.

3.1. SEGURIDAD SOCIAL: ASPECTOS CONCEPTUALES

Definir la Seguridad Social ha representado una dificultad, porque no podemos otorgarle un valor universal ya que la seguridad social difiere en alcance, contenido y estructura de un país a otro, y por su carácter multidisciplinario es difícil encerrarla en una fórmula única; por ello; hoy, se reconoce la dificultad para conceptualizar bajo un mismo contenido a la seguridad social. En consecuencia, los estudiosos de la disciplina, antes que definirla, han optado por abordar la noción básica sobre la cual descansa la seguridad social.

Las dificultades de definir la seguridad social en función al riesgo cubierto es controversial, por cuanto dificulta el establecimiento de indicadores que den cuenta de la protección social que brindan los países a su población, debido, a la coexistencia de otras

variables significativas para su medición como son: la cobertura poblacional o la eficiencia del sistema; así como también, la relatividad del término de lo que un país considera indispensable. Estas variaciones están en función de los valores, las capacidades y los presupuestos entre las naciones.

La definición clásica de la seguridad social la ha conducido a constituirse en uno de los rasgos sobresalientes de las sociedades actuales. Según el contenido de esta definición, la seguridad social debe cubrir al individuo contra todos los riesgos a que se expone en la vida y en el trabajo. Se toma también en cuenta que la persona es el ser viviente con mayor período de inmadurez biológica (que abarca la tercera o cuarta parte de su vida total). Pero, por sobre todas las cosas, el concepto clásico, basado en la solidaridad, universalidad, igualdad, suficiencia y participación, hizo que la seguridad social se convirtiera en un instrumento de justicia social.

Los autores han agrupado las definiciones de seguridad social considerando la amplitud de su contenido. Mientras la concepción amplia identifica la seguridad social con la política social, con la abolición de toda forma de necesidad, en general, con la promoción y búsqueda del bienestar social. La concepción restringida, la identifica con una concepción moderna de los seguros sociales, con prestaciones predeterminadas específicas que dan cuenta en un inicio con la protección al trabajo y al trabajado.

La concepción amplia de la Seguridad Social se inserta dentro de la perspectiva que de ella dio Lord Beveridge en su famoso informe en que la considera como “un conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra los riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que viven”. Dentro de las definiciones de Seguridad Social, también encontramos que Lord Beveridge señala que: “La Seguridad Social es la disciplina que tiene por objeto abolir el estado de necesidad asegurando a cada ciudadano en todo campo una entrada suficiente para hacer frente a sus responsabilidades”.

Autores como Jorge Prat Echaurren en Chile participa de la concepción amplia de la seguridad social cuando señala “ella pretende ser una rama de la política económica y social de un país, mediante la cual la comunidad protege a sus miembros asegurándoles condiciones de vida, salud y trabajo suficientes para obtener con ello más productividad, más progreso y mayor bienestar comunes”.

De acuerdo a lo señalado por el profesor Patricio Novoa, a la Seguridad Social pertenecen, no sólo las ramas tradicionales de los seguros sociales, la asistencia social y las prestaciones familiares que son las más clásicas, sino que también, otras como la política de sueldos y salarios, la política habitacional referente a las viviendas económicas, la política educacional en lo que se refiere a la lucha contra el analfabetismo, la política ocupacional, la política de la redistribución del ingreso, etc. En consecuencia para este autor, el campo de la disciplina estaría conformado por la eliminación de todos los estados de necesidad de la población, a la vez que lograr una más justa repartición de los ingresos. En suma se identifica la Seguridad Social con la política social de un país.

También destacamos las nociones que explícitamente vinculan la seguridad social con el bienestar social y la calidad de vida “La seguridad social es uno de los medios para proteger a los miembros de la comunidad, garantizándoles condiciones de vida, de salud y trabajo para lograr mayor productividad y un mayor grado de bienestar físico y mental, y por lo tanto elevar su calidad de vida” (Albaro Carranza Urriolagoitia en el prólogo del libro de Berenice P. Ramírez López, 1999).

Mientras que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), precisa la noción de seguridad social a un ámbito más concreto y restringido, orientada a satisfacer determinadas necesidades y contingencias, “la seguridad social en lo esencial puede interpretarse como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo,

invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijo”. (OIT, 1984:3)

Encontramos definiciones de la seguridad social con base a sus fines, independientemente de las prestaciones, riesgos cubiertos y la existencia de instituciones gestoras públicas o privadas. Podemos aproximarnos a establecer que la seguridad social se expresa en un ámbito tridimensional, como política, como derecho y como un conjunto de técnicas sistemáticamente estructuradas, con el propósito de alcanzar objetivos sociales preconcebidos por una sociedad determinada y acorde con las posibilidades para su consecución. En un sentido lato, podemos afirmar que la seguridad social es una disciplina social, que tiende al bienestar colectivo, mediante la protección del hombre, frente a las contingencias y otras necesidades sociales, a través de beneficios, prestaciones y servicios concebidos como derechos fundamentales.

La seguridad social como sistema contiene una serie de funciones que trascienden a la provisión de protección social, entre las que podemos señalar: La de redistribución de la renta nacional, contribuir al mejoramiento y progreso económico y social de las condiciones de vida, contribuir a la capitalización y ahorro individuales.

- a) La de redistribución de la renta nacional. Porque surge de ser la seguridad social un verdadero vaso comunicante por el cual opera el traspaso de los recursos nacionales desde los sectores de la población de mayores ingresos, hacia aquella que tiene menos, por una parte; y desde la población activa hacia la pasiva, por otra, encontramos dos sistemas de redistribución el Sistema de Reparto y el Sistema de capitalización (colectivo e individual).
- b) Contribuir al mejoramiento y progreso económico y social de las condiciones de vida. Por cuanto la Seguridad Social cumple esta función porque con su cobertura reduce los riesgos por los cuales la población activa y productiva puede caer en la indigencia y procura una plataforma protectora para que viva libre de presiones económicas que le impidan participar en forma integral en el proceso productivo del

país. Esta función también la cumple la Seguridad Social a través de los servicios sociales que pueden considerarse como una seguridad social complementaria.

- c) Contribuir a la capitalización y ahorro. Esta función se cumple acumulando recursos para financiar el sistema, los cuales se invierten con el objeto que produzcan intereses.

Es importante destacar que la Seguridad Social no surgió ni fue concebida históricamente como disciplina para cumplir estas funciones, sino que en la forma y características como ha emergido, ha contribuido conjuntamente con otras políticas, como la económica, fiscal y laboral, a redistribuir el ingreso nacional, a regular la economía y a contribuir también al mejoramiento económico y social de la población protegida

Las prestaciones, beneficios y servicios de protección social en la actualidad se configuran como sistemas de seguridad social y las diferencias en los sistemas de seguridad social no sólo dependen de los valores, sino también de los recursos disponibles en cada uno de los países. Dentro de los costos asociados a la seguridad social los que ocupan el primer orden están vinculados a las prestaciones vertebradoras del sistema no sólo por lo referido a su costo sino por su significación para los derechos humanos en general y para los derechos sociales en particular. De acuerdo a lo reseñado por la OIT (2001:81), la inversión en salud y pensiones de vejez representa la mayor proporción del consumo total de las naciones y del presupuesto de los gobiernos.

Generalmente se afirma la existencia de una relación simple entre los gastos sociales y los niveles del PBI, y que los países a medida que se enriquecen tienden a gastar más en seguridad social, pero esta tasa de gastos es sólo una medida agregada y no indica si éstos se asignan equitativamente entre los grupos sociales específicos de la población o si son administrados con eficiencia. Tampoco se descarta que la asignación del gasto social obedezca también en gran medida a una opción política, por lo tanto, hay sociedades más pobres que deciden asignar porcentajes de su PBI similar al de otras sociedades más prosperas (OIT, 2002; 95).

Finalmente, es importante reseñar el contenido de las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, congregada en su 89ª reunión, 2001, sobre la base de la discusión general del Informe VI: Seguridad Social: temas, retos y perspectivas. La OIT adopta un conjunto de conclusiones e invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional a que le preste la debida consideración cuando planifique las futuras actividades sobre la seguridad social (OIT, Seguridad Social: un nuevo consenso, 2002; 1-7) en especial en la elaboración del Programa y Presupuesto para el bienio 2004-2005. Entre las mismas destacamos las siguientes:

- a) En 1944, la Conferencia reconoció “la obligación solemne de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”
- b) La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social y contribuir a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional.
- c) La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca.
- d) No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos y privados. La función principal del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. La administración de los sistemas debe ajustarse a principios básicos como: prestaciones seguras y no discriminatorias, administración sana y transparente, bajos costos y fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito.

- e) Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes: los trabajadores independientes, los trabajadores migrantes y las personas de la economía informal (la mayoría mujeres). De no ser posible de forma inmediata, introducir seguros, medidas de asistencia social, hasta que logren su incorporación efectiva. Estas políticas e iniciativas sobre la extensión de la cobertura debe enmarcarse dentro de una estrategia de seguridad social nacional integrada.
- f) El reto de incorporar a la economía informal y el cómo hacerlo es una cuestión de equidad y solidaridad social y la política debe promover el abandono de la economía informal. En estos casos el costo debe financiarse por toda la sociedad.
- g) Para las personas en edad de trabajar, la mejor manera de proporcionarles ingresos seguros es a través del trabajo decente, donde la educación y la capacitación se constituyen en la base fundamental para lograrlo y el seguro de desempleo debe concebirse de forma tal que no genere dependencia o suponga obstáculos para el empleo.
- h) La seguridad social debe fomentar y basarse en los principios de igualdad de género, lo cual no significa un trato igualitario, sino que de hecho garantice la igualdad para la mujer.
- i) La seguridad social y los servicios sociales deben concebirse sobre la base de la igualdad de sexos y que faciliten el acceso de las mujeres al empleo y que las mujeres adquieran la protección por propio derecho y no como derivación de ser persona a cargo.
- j) Cualquiera de los progenitores que se ocupen de los hijos deben disfrutar de las prestaciones de la seguridad social prevista a tal fin. Cada sociedad debe considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres, donde haya que hacer frente a la discriminación propia del sistema.
- k) El envejecimiento de la población afecta por igual a los sistemas financiados por capitalización y los sistemas basados en el reparto así como al costo de la asistencia médica. Las medidas deben orientarse a aumentar la tasa de empleo, en particular de

las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y las personas con discapacidades.

- l) En los sistemas de pensiones basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente; en los sistemas de capitalización individual, son las propias personas quienes asumen el riesgo. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados deben adecuarse a la capacidad contributiva y a las diferencias entre los grupos de la fuerza laboral, pero no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones. El Estado tiene la responsabilidad de proporcionar un marco reglamentario eficaz, mecanismos de control y aplicación. Los gobiernos deben proporcionar apoyos e incentivos fiscales para los trabajadores de ingresos medios y bajos.
- m) La viabilidad financiera de los sistemas de pensiones debe garantizarse a largo plazo, para ello se hace necesario las proyecciones actuariales periódicas. El dialogo social es fundamental para la toma de decisiones frente a desequilibrios financieros.
- n) Cada país debe determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos, la cual debe estar articulada a la estrategia de empleo y al resto de las políticas sociales. Los programas específicos de asistencia social deben ser un medio para incluir a los grupos excluidos en la seguridad social. Cualquier cambio debe proteger adecuadamente a los beneficiarios existentes. La investigación y la asistencia técnica son necesarias para mejorar la gobernanza de los sistemas.
- o) Las actividades de la OIT en materia de seguridad social deben basarse en la Declaración de Filadelfia, el concepto de trabajo decente y las normas de la OIT sobre seguridad social. La mayoría de los habitantes del planeta no disponen de seguridad social por lo tanto la extensión de la cobertura es un reto de suma importancia que hay que abordar en los años venideros. La extensión de la cobertura de la seguridad social es uno de los principales ámbitos definidos para las investigaciones futuras en materia de seguridad social.
- p) “La OIT debería continuar desarrollando la cooperación interinstitucional en el ámbito de la seguridad social, entre otras con la Asociación Internacional de la

Seguridad Social. La OIT debería invitar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial a respaldar las conclusiones adoptadas por la Conferencia y a sumarse a la OIT en la promoción de la justicia social y la solidaridad social mediante la extensión de una seguridad social de amplio alcance.”

Desde la perspectiva histórica se han desarrollados dos modelos básicos de seguridad social:

El primero, “el modelo bismarckiano”. Como ha quedado señalado en el capítulo anterior, a partir de la Revolución Industrial, se desarrollan procesos de urbanización y proletarización que condujo a la organización de los trabajadores en mutuales y sindicatos para enfrentar los riesgos del trabajo industrial. Las contribuciones a estas organizaciones les permitían constituir fondos para enfrentar los riesgos de enfermedades o accidentes a los trabajadores afiliados. Estas formas de seguro colectivo por un lado, y las presiones de las organizaciones sindicales, fortalecidas con los idearios socialistas por otro, condicionaron compromisos de protección exigidos a los empleadores por la legislación laboral alemana del siglo XIX. Estos factores se constituyen en la plataforma para que el canciller Otto Von Bismarck (1883) introdujera el seguro social. El seguro social como instrumento protectorio consiste en que el Estado ejerce acciones de coordinación y/o ejecución de fondos de aseguramiento para enfrentar los riesgos de enfermedad (1883), accidentes de trabajo (1884) y vejez (1889). El modelo consiste en coordinar la existencia de múltiples fondos de aseguramiento de afiliación obligatoria para atender riesgos específicos, este modelo es asumido por varios países europeos y algunos latinoamericanos.

El segundo, el modelo beverigiano, inicialmente propuesto por Sir Williams Beveridge, surge en la década de los cuarenta del Siglo XX, cuando el gobierno británico adopta una visión mas amplia con respecto al problema de la protección social, que se expande a cubrir nuevos riesgos, en el cual se establece la creación de un fondo único de seguro y asistencia social bajo la responsabilidad del Estado para la protección del empleo, las cargas familiares y la salud de toda la población. Según la OIT (2001; 40)

durante los años noventa, 140 países poseen formas de seguro colectivo de accidentes de trabajo, sobrevivientes y vejez. Unos setenta países tienen previsiones para salud y cargas familiares y unos cuarenta incluyen el seguro de desempleo. En la actualidad es difícil encontrar países que dispongan de modelos totalmente bismackiano o puramente beverigiano, en la mayoría se combinan, dando primacía a uno de los modelos.

La OIT sugiere en el año 2001, que la seguridad social podría incluir otras instituciones y cubrir nuevas necesidades: “La aparición de nuevos sistemas contributivos para los trabajadores en la economía informal ha destacado la necesidad de un concepto más amplio de seguridad social. Dicho concepto podría abarcar, por ejemplo, elementos relacionados con la vivienda, la seguridad alimentaria y prestaciones para la seguridad escolar además de las eventualidades previstas en el Convenio sobre la seguridad social (...) Algunos afirman que, en el contexto de una experiencia para el desarrollo y la lucha contra la pobreza, la seguridad social puede incluir también políticas tales como un acceso a los bienes de capital productivos, la garantía del empleo, salarios mínimos y la seguridad alimentaria” (citado de Samuel Freije y Maria Helena Jaén. 2002;149).

3.2. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

Intentar definir los derechos humanos nos conduce necesariamente al concepto de la dignidad humana. Esta noción hace de cada persona un ser especial e irrepetible que merece respeto y reconocimiento por parte de la sociedad y el Estado. La dignidad humana es un atributo de todo ser humano por igual, que se traduce filosófica y normativamente como personas “libres e iguales en dignidad y derechos” tal como efectivamente lo expresa el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Para delinear el concepto de derechos humanos, podemos afirmar que son las facultades esenciales pertenecientes a toda persona humana por razón de su naturaleza, y al propio tiempo son condición necesaria para la vida comunitaria, por lo tanto el

ordenamiento jurídico debe reconocer y proteger. Esta afirmación conlleva las siguientes características:

- a. Son necesarios para la convivencia social, pues se ejercitan dentro de la vida en sociedad, contribuye al respeto a la integridad humana, a la plenitud del desarrollo de su personalidad, al mantenimiento del orden y necesarios para el desarrollo social.
- b. Son inviolables porque nadie debe atacarlos, pues sería despreciar a la dignidad humana, son innatos y necesarios para la vida social y no puede su titular disponer arbitrariamente de ellos;
- c. Son limitados por las propias exigencias recíprocas de la vivencia social, ya que en el ejercicio no pueden excederse más de las líneas donde los demás hombres ejercitan sus derechos;
- d. Son iguales y comunes en todos los hombres de todos los Estados;
- e. Son invisibles e interdependientes entre sí, son categorías unitaria y se complementan recíprocamente en su ejercicio;
- f. Son protegidos por el Estado, ya que su defensa justifica la existencia misma del Estado;
- g. Es función del Estado reconocerlos en las leyes internas; establecer los órganos y los procedimientos internos para salvaguardarlos y hacerlos efectivos frente a todos: frente a los poderes públicos, a particulares, personas jurídicas y personas privadas, nacionales e internacionales y finalmente velar por ellos mediante pactos internacionales.

Antonio Truyol (Marco Gerardo Monroy Cabra, 1980, p.1), define los Derechos Humanos como aquellos “derechos fundamentales que posee el hombre por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados”. Los derechos son anteriores a la existencia del Estado, sean estos reconocidos o no. El Estado no otorga ni concede los derechos, sino que se limita a

reconocerlos, debido a que son anteriores a la existencia de dicho Estado y se fundamentan en la naturaleza y dignidad de la persona humana.

Al respecto el Dr. Faúndez, Héctor (1996, p.21) “Los Derechos Humanos son las prerrogativas que, conforme al derecho internacional, tiene todo individuo frente a los órganos de poder para preservar su dignidad como ser humano, y cuya función es excluir la interferencia del Estado en áreas específicas de la vida individual, o asegurar la prestación de determinados servicios por parte del Estado, para satisfacer sus necesidades básicas, y que reflejan las exigencias fundamentales que cada ser humano puede formular a la sociedad de que forma parte”.

La noción de los derechos humanos, para Pedro Nikken (1988, p.69), implica el reconocimiento de que al ser humano le corresponde vivir y desenvolverse dentro de condiciones políticas, sociales y culturales acordes con la dignidad que le es inherente. En tal sentido la grave perturbación de las condiciones de la vida en el planeta, vinculados con la crisis mundial actual, afectan en más de un aspecto a los derechos humanos, cualquiera sea la faceta de éstos que quiera poner de relieve.

Es importante destacar que en el terreno de lo teórico-filosófico de los derechos del hombre, las opiniones se dividen en dos grandes grupos: los que aceptan más o menos explícitamente que la ley natural es el fundamento de los derechos humanos, y, otros que se agrupan en la tesis del derecho positivo, que la rechazan, porque sostienen que la tesis del derecho natural no es posible materializarla, mientras no esté contenida en la norma jurídica.

Ambas tesis, le atribuyen significados diferentes a los derechos humanos, e incluso excluyentes; el proveniente del Derecho Natural, considerado como los Derechos Humanos, sostiene que existe una naturaleza humana permanente, inmodificable y; otra definición que los hace dependiente del Derecho Positivo se refiere a las Libertades Públicas; estos son derechos originados por la Ley, por el Estado, por los resultados electorales, por los representantes del pueblo, por los partidos, etc.

Antonio Agúndez Fernández (1984, p.33), sostiene que la tesis del Derecho Natural, expresa que el hombre tiene derechos innatos, que nacen con él, sustanciales e irrenunciables, que por ser anteriores al Estado y constituir la base de la vida social dentro del Estado, éste ha de reconocerlos, regularlos y defenderlos. El Derecho Natural es un ordenamiento universal derivado de la naturaleza del hombre, con leyes escritas en su corazón, comunes para todos y fundadas en la dignidad humana. Son derechos naturales, con sus raíces en el fondo de la persona humana; pero además son explicados por la razón, que nos enseña como el hombre los defiende con su vida, cómo son las bases de la felicidad nuestra y del equilibrio político.

Jacques Maritain (1987, p.15), establece que es necesario, dentro de una noción sana de la ley natural, entender que existen diferencias intrínsecas que distinguen al propio derecho natural, al derecho de gentes y al derecho positivo; sin embargo, podemos apreciar como una declaración de los derechos del hombre agrupa inevitablemente, en un mismo conjunto, derechos de distintos grados, de los cuales unos responden a una exigencia absoluta de la ley natural, tales como el derecho a la existencia y el derecho de adherirse, sin la intervención del Estado, a la religión que se crea verdaderamente (libertad de conciencia).

Otros responden a una exigencia del derecho de gentes, basada en la ley natural, pero condicionada en sus modalidades por la ley humana y los requerimientos del uso común o del bien común, tales como el derecho de propiedad y el derecho al trabajo; otros, en fin, a una aspiración o a un anhelo de la ley natural sancionada por el derecho positivo, pero con las condiciones limitativas que requiere el bien común, tales como la libertad de prensa y, en forma más genérica, la libertad de expresión, la libertad de enseñanza y la libertad de asociación. “Estas últimas libertades no pueden ser elevadas a derechos absolutos; en cambio, constituyen unos derechos (condicionados por el bien común) que toda sociedad que haya alcanzado el estado de justicia política, tiene obligación de reconocer”.

Los seguidores de la tesis Positivista, sostienen que los derechos del hombre, son derechos derivados de las exigencias socio-jurídicas, que sólo pueden ejercitarse conforme a la regulación de la ley establecida. El derecho natural se hace norma jurídica cuando lo articula la ley positiva y sólo puede reclamarse su cumplimiento, si se ajusta a los preceptos de la ley positiva. De la ley nace el deber del Estado, para defenderlos y se justifica porque proviene de las voluntades de los ciudadanos que depositan la confianza en el Estado, para que los reconozca y traduzca en norma mediante una ley positiva.

Las corrientes que han fundamentado los derechos humanos según Eroles (2001), son básicamente cuatro:

- a) **Las concepciones iusnaturalistas;** Que considera a los derechos humanos como parte inherente a la naturaleza humana y como tales, son anteriores a la sociedad y al Estado. Dentro de esta posición se encuentra la corriente de las teorías religiosas, que conciben a la persona humana como un ser creado a la imagen y semejanza de Dios creador del universo.
- b) **Las posiciones fenoménicas;** Quienes niegan por ociosa e innecesario establecer un fundamento de los derechos humanos (Bobbio, Rabossi y Vattino entre otros). Para Bobbio y Rabossi, los derechos humanos constituyen un fenómeno jurídico que nace en 1948 y que expresa una decisión internacional, compartida por los Estados, orientada a normatizar principios y valores consensuados, considerados como bienes que deben ser jurídicamente protegidos. Por lo tanto exigibles a los Estados; donde lo importante no es discutir sobre donde fundamentar los derechos humanos sino garantizar su goce y ejercicio. Para Vattino, pensador radicalmente posmoderno, establece que todos los valores son relativos, los derechos humanos como valor, también lo es, en consecuencia se modifican en cada contexto histórico.
- c) **Las posiciones historicistas;** Afirman que los derechos humanos son producto de un largo proceso evolutivo, surgido por la lucha de los pueblos y el aporte de diversas corrientes de pensamiento que apuntan a garantizar las libertades y satisfacer las necesidades humanas. Desde esta perspectivas los derechos son

variables y relativos, porque se ajustan a las condiciones socio políticas y socio culturales.

- d) **Las posiciones éticas;** Concibe a los derechos humanos como los valores que sustentan y constituyen el supuesto moral para las normas jurídicas positivistas, donde lo mas sustantivo, es el hecho concreto de la conciencia creciente en el mundo en valorar y promover derechos humanos y; esta conciencia es común a personas de distintas convicciones políticas y religiosas.

Considerando la posición historicista, que a nuestro juicio, conlleva necesariamente, los valores desarrollados socialmente, como un hecho social, sobre los cuales se sustentan los derechos humanos. Sin embargo, determinar los antecedentes históricos de los Derechos Humanos, no es tarea fácil, algunos autores se remontan a Los Diez Mandamientos de Moisés, el Código de Hamurabí, el Código de las Diez Libertades Humanas Esenciales y Controles o “Virtudes necesarias para la Vida Buena”.

Estos preceptos cuyo origen se remonta a varios milenios han sido recogidas posteriormente por tendencias del pensamiento como el Cristianismo sustentado en la igualdad de los hombres, autores como Hobbes y Rousseau que defendieron el derecho de la libertad individual, el Presidente Roosevelt en las cuatro libertades formuladas en la Segunda Guerra Mundial.

Para otros autores, el reconocimiento de los Derechos Humanos tiene sus antecedentes en la práctica humanitaria del asilo, el control del tráfico de esclavos y las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, sobre humanización de la guerra, el régimen de mandatos de la Sociedad de Naciones (Marco Gerardo Monroy Cabra 1980, p.32). En 1679 el Parlamento Ingles, promulga e Hábeas Corpus que crea el primer recurso contra detenciones arbitrarias, poniéndole límite a los abusos de autoridad; en la Declaración de Virginia encontramos el antecedente de las mas connotadas afirmaciones del individualismo revolucionario del siglo XVIII, esta es de singular importancia por tratarse del primer modelo de constitucionalismo moderno. (Elizabeth Verna de Briceño, 1999).

En el derecho interno de algunos países, encontramos que en el Reino Unido en 1625, bajo el reinado de Carlos I, el Parlamento, varias veces disuelto, en 1926 exigió garantías para hacer frente a las detenciones arbitrarias y al establecimiento de nuevos impuestos. Este requerimiento produjo el más importante documento del siglo XVI, denominado “Petition Rights” (Petición de Derechos). (Elizabeth Verna de Briceño, 1999:33).

Otro antecedente importante lo encontramos en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano el 26 de agosto de 1789, en cuyo Preámbulo se afirma “Que los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos” esta Declaración francesa tiene el mérito de haber ofrecido a todos los pueblos de Europa, aún sujetos al régimen absoluto, un modelo teórico de libertad para inspirarse.

Las luchas establecidas durante el siglo XIX, por el socialismo, el sindicalismo y el marxismo, establecen las luchas reivindicativas del trabajador y por la liberación del hombre de otros hombres; hacen especial mención a los derechos humanos. Igualmente la Constitución Mexicana de Querétaro, promulgada en el año 1917, y la Carta Weimar (1919), ambas incorporan los derechos sociales a la Carta Magna. Desde entonces, en la mayoría de las constituciones de los pueblos civilizados, se hace mención al reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 16 de febrero de 1946, crea una Comisión de Derechos del Hombre, con el fin de redactar un documento que definiese los derechos del hombre. El documento es aprobado en Asamblea General con 48 votos a favor y 8 abstenciones.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, como ideal común para todos los pueblos y naciones del mundo. Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los Países Miembros que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que

fuera "distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios".

Los elementos considerados como sustentos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos son:

- a. La libertad, la justicia y la paz del mundo
- b. La dignidad y el valor de la persona humana
- c. La igualdad de derechos de hombres y mujeres,
- d. La promoción al progreso social y a elevar el nivel de vida dentro del concepto más amplio de la libertad.

Los derechos humanos establecidos en la Declaración pueden agruparse en el siguiente orden:

- a. **ART. 1-2:** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos
- b. **ART. 3-21:** Los derechos individuales, integrados por los derechos civiles y políticos de los seres humanos.
- c. **ART. 22-27:** Los derechos económicos, sociales y culturales.
- d. **ART. 28-30:** Los derechos a un orden social e internacional que hagan efectivo estos derechos, libertades y los deberes y responsabilidades del individuo frente a la comunidad.

En el estudio de los derechos humanos es de vital importancia dentro del marco de sus usos, sus instrumentos, procedimientos y el papel que han jugado, y el que pueden jugar, en la construcción de un mundo más justo y equitativo. Asimismo, reflexionar sobre las variadas formas en que los diversos actores sociales se han apropiado del lenguaje y de las instituciones de los Derechos Humanos para defender sus causas e intereses y las posibilidades de interacción, de acción o de resistencia, desde los Derechos Humanos, frente a los centros de decisión y de poder.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el artículo 22, se

establece; “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

El derecho a la seguridad social es el primer artículo de los derechos económicos, sociales y culturales, consideramos que ello no es un hecho fortuito, por cuanto la seguridad social, al propio tiempo que se establece como un derecho, también promueve, facilita, complementa y conduce a la consecución del resto de los derechos, considerados como de segunda generación; por su contenido, la seguridad social, se constituye en un medio o plataforma socio-económica para procurar la satisfacción del resto de estos derechos. También es importante destacar, que en este mismo artículo, se establecen condicionantes al goce y ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, cuando se establece explícitamente, la frase “habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado”.

El punto de partida para la protección *universal* de los derechos es la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 de Naciones Unidas, que reconoció tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales. Los primeros se reafirmaron en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), los segundos en el PIDESC. Ambos pactos de 1966 (en vigor desde 1976) coinciden en la prohibición de la discriminación, la consagración de derechos sindicales y la protección especial a la familia y la infancia.

Sin lugar a dudas, el PIDESC constituye el punto de referencia central de la discusión en torno a los derechos sociales. El Pacto reconoce, entre otros, los derechos a la seguridad social.

A nivel *regional* en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) constituye el tratado

central. Sin embargo, la Convención sólo reconoce con vaguedad los DESC. El artículo 26 sólo compromete a los Estados Partes a una realización progresiva de estos derechos, sin establecer obligaciones concretas frente a los mismos.

Con el Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988, en vigor desde 1999), se avanzó en la delimitación del contenido jurídico de estos derechos. El Protocolo ha sido ratificado hasta la fecha por una docena de Estados latinoamericanos: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.

Hace falta mencionar adicionalmente algunos instrumentos del área andina que se ocupan de temas relacionados con los derechos sociales, que a pesar de no ser instrumentos jurídicos obligatorios, establecen normas de alcance subregional aplicables al conjunto de Estados miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

Su importancia radica en que estos instrumentos atienden más de cerca las especiales condiciones de los grupos étnicos que habitan en la Comunidad Andina. Entre estos instrumentos se encuentran la Carta Social Andina (1994), la Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza (2001), y la Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos (2002). En estos documentos se fijan como temas prioritarios, entre otros, los derechos de la mujer y de los pueblos indígenas, y se otorga gran importancia a la diversidad cultural y étnica de las naciones andinas y a su protección efectiva a través de estrategias y políticas que revaloricen la pluralidad étnica y la multiculturalidad.

Los derechos no sólo son declaraciones, pactos o leyes, son realidades exigibles, reivindicables que pueden ser reclamables a alguien que tiene la obligación de garantizarla. La validez de una disposición constitucional acerca del reconocimiento de los derechos humanos es efectiva cuando se garantiza el goce y el ejercicio de ese derecho.

El tema de la efectividad o satisfacción inmediata de los derechos económicos, sociales y culturales y; específicamente del derecho a la seguridad social, ha sido objetos de discusiones y controversias tanto a nivel internacional, como en el interior de los Estados.

Para estudiar la efectividad del derecho a la seguridad social, es necesario transitar por las diferencias que se han establecido históricamente entre los derechos humanos, donde se han sub-valorado los derechos económicos, sociales y culturales entre los cuales se encuentra la seguridad social, frente a los otros derechos humanos y se les restan plena igualdad. Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas en la Declaración de la Conferencia mundial de Derechos Humanos en Viena, Austria en 1993, en su Artículo 1, establece:

“Todos los derechos humanos son universales, individuales e interdependientes y están relacionados entre sí. La Comunidad Internacional debe tratar los derechos humanos en general de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo énfasis”

En relación a esta temática Ligia Bolívar (1998, p.10), establece la necesidad de desmontar los mitos que han impedido el desarrollo equilibrado entre ambos grupos de derechos, tanto en el ámbito nacional, como internacional y; estos mitos se sustentan en las diferencias entre los mecanismos de control nacional e internacional, la exigibilidad, el papel del Estado, las prioridades, el papel de los afectados y las estrategias de defensa para hacer justiciables tanto unos derechos como otros. “asumir acríticamente que existen diferencias fundamentales entre los derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales, por la otra, puede conducirnos a una trampa, que es precisamente la que, en buena medida, ha contribuido a la postergación de la segunda. De allí la necesidad de desmontar generalizaciones inapropiadas que hasta ahora, han sido utilizadas desde sectores oficiales para justificar la constante postergación de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales”.

Entre las características fundamentales del derecho a la seguridad social encontramos:

- a) **Universalidad**, significa que le corresponden a cada persona sin excepción de ninguna naturaleza, lo cual supone la eliminación de las barreras sociales, económicas, culturales, étnicas que impiden el ejercicio del derecho en condiciones dignas.
- b) **Integralidad**, solo cuando se haga posible el reconocimiento integral de la seguridad social frente a todas las contingencias y en todas las etapas de la vida.
- c) **Libertad y no Discriminación**, el derecho a la seguridad social debe aplicarse sobre la base de la igualdad y no discriminación, afirmamos que asegurar el goce de los derechos civiles y políticos, sin garantizar los derechos económicos, sociales y culturales y; entre ellos, el derecho a la seguridad social, es favorecer discriminaciones intolerables que terminan profundizando las diferencias entre sectores sociales minoritarios que se han beneficiado de la desigual distribución de la riqueza de amplios sectores excluidos, lo cual perpetúa la inequidad social. Aquí adquiere relevante importancia la estructuración de eficientes sistemas de seguridad social, no solo para garantizar el ejercicio de este derecho sino, para promover por medio de sus fines, una más justa distribución de la renta nacional.

En la Declaración de Quito, se establecen las obligaciones de los Estados ante los derechos económicos, sociales y culturales, en especial lo referido en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDES) “...cada uno de los Estados Parte se compromete a adoptar medidas (...) especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” parte de estos derechos comprenden:

- a) una obligación de respeto, en la no interferencia del Estado en la libertad de acción de los individuos, grupos y colectividades en la autosatisfacción de las necesidades económicas y sociales;
- b) una obligación de protección que garanticen el resguardo en el goce de estos derechos frente a terceros;

- c) la obligación de satisfacer de manera plena el disfrute de los derechos y la obligación de sancionar los delitos cometidos por servidores públicos, así como personas físicas o jurídicas en casos de corrupción que violen o atenten contra los derechos económicos, sociales y culturales y entre ellos el derecho a la seguridad social.

Además el Estado tiene las siguientes obligaciones:

- a) **Obligación de no discriminación**, lo cual exige además del trato igualitario y no discriminatorio, la obligación de incluir medidas legislativas y política diferenciales para mujeres, grupos especialmente vulnerables y de sectores históricamente desprotegidos tales como ancianos, niños, personas con discapacidad física, enfermos terminales, personas con problemas médicos persistentes, personas con enfermedades mentales, sectores de desastres naturales, personas que viven en zonas de riesgos, refugiados, comunidades indígenas y los grupos bajo condición de pobreza extrema.
- b) **Obligación de adoptar medidas inmediatas**, los Estados se obligan a adoptar medidas en plazo razonablemente breve desde el momento de ratificación de los instrumentos referidos a los derechos económicos, sociales y culturales, a satisfacer la totalidad de los derechos mediante la obligación de adecuar el marco legal a las disposiciones de las normas internacionales.
- c) **Obligación de producir y publicitar información**, como herramienta imprescindible para hacer efectivo el control ciudadano de las políticas públicas en el área económica y social.
- d) **Obligación de proveer recursos judiciales** y otros efectivamente aptos para hacer exigibles los derechos en caso de violación.
- e) **Obligación de garantizar niveles esenciales de derechos**; ello significa que el Estado aún en condiciones de limitaciones graves de recursos, causados por procesos de ajustes, recesión económica o por otros factores tiene la obligación de asegurar la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos, en tales circunstancias debe fijar un orden de prioridades en la utilización de los recursos públicos, identificando los grupos vulnerables que serán beneficiarios.

- f) **Obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad**, porque la inacción viola la idea de progresividad y la obligación de establecer de manera inmediata estrategias y metas para el logro de la vigencia plena de los derechos sociales, con un sistema verificable de indicadores que permitan supervisión de los sectores sociales.

El hombre en su convivencia social establece reglas que regulan su conducta y otras que protegen sus derechos y los derechos humanos, son correlativos con los deberes que las personas tienen consigo mismo, para con los demás, para con la sociedad a que pertenecen y la comunidad internacional. Los derechos humanos solo deben estar limitados por los derechos de los demás, el bien común, la seguridad nacional y el orden público. En general por el interés de la sociedad que prevalece sobre el interés individual, cuando estos entran en conflicto.

Los rasgos definatorios del derecho a la seguridad social, que comparte con otros derechos, como un derecho humano fundamental son: inviolables, inalienables, iguales y comunes, interdependientes, complementarios, anteriores al Estado, que el Estado debe reconocer y proteger, que debe ser protegido por un régimen de derecho, que justifica la existencia misma del Estado; la seguridad social, íntimamente conectado con otros derechos humanos, se convierten en un soporte dinámico e interconectado para su propia realización.

3.3. LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA UNIVERSALIDAD DE LA PROTECCIÓN

La protección social es el conjunto de políticas y programas gubernamentales o no gubernamentales con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población, entre otros “estados de necesidad”. El Secretario General de la ONU en la

39ª sesión de la Comisión de Desarrollo Social de la ONU, 2001; señala que la protección social: “es un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables”.

La Conferencia Internacional del Trabajo en su 89ª reunión, celebrada en junio del 2001, consideró como uno de los temas principales la discusión general sobre la seguridad social, y arrojó conclusiones consensuadas en torno a las siguientes prioridades:

- a) Conceder prioridad a las políticas e iniciativas destinadas a ampliar la cobertura de la seguridad social para abarcar a quienes carecen de ella.
- b) La seguridad social no sólo reviste gran importancia para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de la comunidad en su conjunto, sino que, de gestionarse adecuadamente, también aumenta la productividad y apoya al desarrollo económico
- c) El envejecimiento de la población afecta tanto a los sistemas de pensiones basados en la capitalización como a los basados en el reparto, es necesario buscar soluciones basadas preferentemente en las medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo.
- d) Los interlocutores sociales tienen un importante papel que desempeñar en la gestión de la seguridad social

La adopción de políticas para la extensión de la protección social asumidas por los países en desarrollo han sido insuficientes, bien sea por el carácter inadecuado de las políticas vigentes en materia de protección social, o por la insuficiencia de esfuerzos sostenidos para aplicar dichas políticas, o bien porque la protección social está relacionada con problemas económicos, sociales, y políticos de alcance mucho mayor. Por consiguiente, para ampliar la cobertura es necesario considerar el amplio contexto en que operan los sistemas de seguridad social.

- a) Es importante considerar el carácter administrativo del país; en los países de economía de mercado, se encuentra una relación directa entre el nivel de democracia y el grado de protección social.
- b) Es necesario considerar la situación macroeconómica y el estado del mercado de trabajo. Si el mercado de trabajo es sólido es probable que el ámbito de la protección social se amplíe de forma natural; mientras la demanda de trabajo se mantenga débil, la mayoría de la población dependerá de trabajos no protegidos y mal pagados en la economía informal.
- c) Los sistemas de seguridad social no deben ser sometidos a demandas excesivas, su objetivo por excelencia es ofrecer seguridad frente a contingencias predeterminadas y estos sistemas son solo una parte (aunque muy importante) de un programa mas amplio, dirigido a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.
- d) La confianza pública en los sistemas de seguridad social es fundamental para incrementar y mantener una amplia cobertura. No solo es necesario contar con eficaces administradores y normas de probidad financiera, sino también, de un elevado compromiso por parte del gobierno y los niveles de confianza de la población, porque de no ser así la gente evitará cotizar, aunque tenga necesidad de protección social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que no hay un único modelo para ampliar la cobertura y sistematiza tres vías complementarias para la extensión: La seguridad social que incluye el seguro social, la asistencia social y los sistemas universales; los sistemas de base comunitaria y; la articulación entre iniciativas comunitarias y nacionales. En tal sentido la OIT destaca tres (3) tipos de sistemas:

- a) Seguro Social; Sistemas públicos contributivos
- b) Seguridad Social; Constituida por los Seguros Sociales mas los Sistemas no contributivos.
- c) La Protección Social; Integrado por la Seguridad Social mas los sistemas privados y comunitarios.

El tema de la cobertura de la protección social nos conduce a examinar dos componentes íntimamente relacionados, por un lado, la población objetivo (la extensión) que se refiere a la población cubierta y protegida por el sistema, porque no todos los registrados están cubiertos y no todos los cubiertos están registrados y no todos los registrados son cotizantes activos y; por otro, a la magnitud de los beneficios (la profundidad), lo cual nos conduce a indagar sobre las condiciones y requisitos de acceso a los beneficios. Esta última nos permite medir la eficacia del régimen y nos aproxima a diagnosticar problemas y adoptar las medidas correctivas necesarias.

En consecuencia ambos componentes son necesarios tener presente al desarrollar modelos de evaluación de la marcha de los sistemas de protección social, los mismos deben estar sustentados no sólo en la extensión de la cobertura, sino también, en la profundidad de la misma.

En cuanto a la población objetivo nos encontramos con dos modelos históricamente construidos:

- a) **Esquemas contributivos**, sustentados en la regularidad de las cotizaciones o los aportes, el número de períodos con cotizaciones o aportes y la edad de los afiliados.
- b) **Esquemas no contributivos**, cuya principal preocupación se orienta a las condiciones de focalización (pruebas de medios, discapacidad o cualquier otra condición especial).

La universalidad como principio ético y básico de la seguridad social, consiste en garantizar a todos los ciudadanos (todos los miembros de la sociedad) precisamente en virtud de tal condición, un conjunto de prestaciones o beneficios que se consideran necesarios para que sus habitantes participen plenamente de la sociedad en que viven. El principio de universalidad busca que a todos los miembros de la sociedad se les asegure un nivel y calidad de bienestar considerado como básicos y, éstos deben ser los máximos que permita el desarrollo económico de la sociedad en un momento histórico determinado.

La garantía de universalidad de la seguridad social orienta a la sociedad a desarrollar sistemas más integrados que les permita materializar la protección social a todos sus miembros. La población con capacidad contributiva y la población que carece de capacidad contributiva. Dichos sistemas deben evitar las exclusiones por razones de ingreso, género, cultura, edad, tipo de vinculación laboral, desempleo, salud o capacidad física, psíquica, sensorial. El principio de universalidad apunta principalmente a asegurar la protección a los sectores con limitaciones para acceder a ella, en forma definitiva, parcial o temporal.

La universalidad de los sistemas está íntimamente ligada a la solidaridad, otro principio básico de la seguridad social, que postula la participación de la sociedad en su financiamiento de acuerdo con la capacidad económica de sus miembros. Estos beneficios sociales tienen costo y tienen que financiarse adecuadamente.

El acceso a la seguridad social en la región latinoamericana no ha logrado los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad esperados, porque la inequidad y la segmentación social han estado siempre presente en el desarrollo de la seguridad social de la región y generalmente se han beneficiado los sectores de mayor capacidad de organización y representación pública, dejando sin protección a los sectores mas pobres.

En los convenios de la OIT sobre la seguridad social se reconoce que en la práctica el ideal es sumamente difícil de alcanzar. En el decenio de los años noventa, los instrumentos de la OIT trataron de promover la extensión de la cobertura de la seguridad social hacia personas que se encuentran fuera del ámbito del empleo asalariado formal. Ejemplo de ello, lo encontramos en 1996 (Convenio 177) sobre el trabajo a domicilio para promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y el resto de los trabajadores asalariados.

La Recomendación 189, en 1998, vinculada a la creación de empleos en la pequeña y mediana empresa en la cual se recomienda el estudio de la legislación laboral y

social para analizar lo vinculado a la protección social de dicha población, y que se cubran las eventualidades normativas para la adopción de medidas complementarias para trabajadores de dichas categorías. El Convenio 175, en 1994, sobre el trabajo a tiempo parcial, en el cual se afirma la necesidad de adaptar los regímenes de seguridad social para que los trabajadores a tiempo parciales gocen de condiciones equivalentes a las de los trabajadores a tiempo completo.

Las estadísticas de la OIT “reflejan que en dos tercios de los países de los que se dispone de cifras por separado, la economía informal absorbe una parte más elevada del empleo total de mujeres en la economía urbana que en el caso de los hombres” (OIT, 2000: Cuadro 7).

En general, la mujer permanece gran parte de su vida activa en la economía informal, más que los hombres, lo cual limita sus aportes a la seguridad social y, ello conlleva riesgos para la pensión de vejez. Situación que se agudiza en virtud a que las mujeres tienen una esperanza de vida superior a la de los hombres. Ello nos conduce a preocuparnos de desarrollar sistemas de seguridad social que atiendan la visión de género. El desarrollo de sistemas de seguridad social integrales tiene como propósito alcanzar la universalidad y reducir la inequidad.

La política social en la región se ha orientado hacia el desarrollo de sistemas de seguridad social con formas más integradas a través de un conjunto de objetivos y normas que le permitan garantizar los derechos sociales, económicos y culturales, crear y consolidar capacidades y oportunidades para mejorar las condiciones de vida, disponer de mayor libertad y de participación política en las decisiones que les afecta.

La constitución de sistemas de seguridad social implica claramente componentes de planificación y de organización; porque los sistemas están sujetos a principios, a valores internos, a mecanismos de relación, jerarquía y eficiencia. Podemos decir que los sistemas de seguridad social están encargados de desarrollar mecanismos

capaces de generar aquellas actividades que satisfagan las necesidades básicas como valores humanos.

Los grandes desafíos giran en torno a problemas observados en la relación entre derechos y obligaciones, el empoderamiento de las mujeres, el fomento de la participación ciudadana y el desarrollo del capital social, la compatibilización de la oferta y la demanda de servicios y la ampliación de las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios.

Los servicios sociales constituyen la modalidad de protección social característica de los sistemas de protección social no contributivos. El avance de los servicios sociales en un modelo de Estado de bienestar, significa conocer progresivamente las características fundamentales de la población protegida, las necesidades humanas e idear la organización y métodos con que satisfacerlas.

CAPITULO 4
LOS SERVICIOS SOCIALES

La noción de los servicios sociales ha sido vinculada a la asistencia social, como forma de protección social, también, se le ha relacionado tradicionalmente con el ejercicio de la profesión del Trabajador Social, sin embargo, a pesar de las dificultades en su definición, por la relatividad de su contenido y extensión, consideramos que la noción tiene su espacio propio, que a pesar de su relativismo y la diversidad de contenido que se le atribuye, según, sea el tiempo, espacio o el país de referencia, como sucede con la mayoría de los términos en el campo de las ciencias sociales, los servicios sociales tienen un contenido que le es propio.

4.1. EL CONCEPTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES:

La noción de los servicios sociales ha sido concebida desde diferentes perspectivas, en algunos casos se le ha identificado con servicios técnicos (no dinerarios) para cubrir necesidades comunitarias “los servicios sociales son medios que se ponen a disposición pública de la comunidad para un uso y beneficio propiamente colectivo... existe en política social un rico e interesante debate... sí es más efectiva la ayuda directa pecuniaria o la inversión de esta ayuda en servicios comunitario” (Patrocinio Las Heras y Elvira Cortajarena: 1979: 148). Es decir, una concepción en la cual se concentran bajo la denominación de los servicios sociales, todas aquellas prestaciones y servicios ofrecidos por la seguridad social en oposición a las prestaciones dinerarias.

Como se mencionó anteriormente, los servicios sociales también ha sido vinculada tradicionalmente al espacio del quehacer profesional del Trabajador Social o Trabajadora Social y, en algunos países se identifica con la profesión de Trabajo Social. Sin embargo, a pesar de las dificultades en su definición, por la relatividad de su contenido y extensión, consideramos que la noción de los servicios sociales tienen un espacio, contenido y significado que le es propio, dentro del marco sistémico de la seguridad social.

Para una mayor comprensión de la noción de los servicios sociales, debemos hacer una obligada referencia a su pasado histórico, lo cual nos permite reconocer la caridad, la beneficencia, la acción social, y definitivamente los Servicios Sociales. Sin embargo, ese progreso no ha sido lineal. Se han interpuesto, mezclado y cruzado los conceptos con las prácticas correspondientes.

- a) La primera etapa de la protección social a través de modalidades caritativas, la encontramos en las sociedades preindustriales, en las cuales las autoridades públicas atendían las políticas públicas en los casos intermitentes de catástrofes y pestes, mientras que eran las comunidades más cercanas, las que proveían a los miembros más necesitados. La atención estaba descentralizada y la asistencia era proveída por cada comunidad local, a través de hermandades, cofradías y asociaciones, con carácter de ayuda voluntaria, la ayuda a los pobres tenía una motivación espontánea. Con frecuencia fruto de una práctica eminentemente cristiana, como consecuencia del sentimiento religioso se movía la benevolencia y la caridad, frente a la situación degradante de los pobres y la indigencia. El resultado de esta acción individual fue el impulso de organizaciones de ayuda mutua, generalmente a cargo de las iglesias cristianas. Los pobres acudían a los templos y a otros lugares religiosos de acogida, se practicaba la limosna y se atendía a los enfermos pobres en hospitales. Mientras que la intervención de las leyes se limitaba a prohibir a los indigentes la entrada a lugares públicos. Las presiones sociales y las acciones de beneficencia privada supusieron un paso inicial para el reconocimiento de la necesidad de los Estados a establecer los primeros signos de la beneficencia pública, orientada a paliar algunos problemas que acarrea la pobreza y la miseria.
- b) La segunda etapa se inicia con el establecimiento de las primeras leyes de beneficencia pública. En ella se establecían medidas asistenciales para paliar en parte la imagen de la pobreza y con ella continúan subsistiendo las acciones privadas organizadas.
- c) La tercera etapa se caracteriza por la institucionalización de la “asistencia social”, es denominada de acción social por parte del Estado, en ella la asistencia social se

institucionaliza y se profesionaliza, nace con la revolución industrial ante los problemas del mundo obrero. Su acción se extiende desde los países anglosajones para intentar mejorar la precaria situación de los trabajadores, que habían cambiado sus modos de vida y de trabajo. A mediados del siglo XX, surgen las leyes del seguro social en algunos casos denominadas “seguridad social” que asume las legislaciones anteriores, pero deja importantes lagunas protectivas que continúan atendidas por otros sistemas de asistencia social, no solo de carácter privado, sino también de carácter público.

- d) La etapa actual se caracteriza por el intento de superación de las modalidades asistencialistas de protección realizada con carácter discrecional, para introducir el elemento del “derecho” para el acceso de las prestaciones sociales. Prestaciones consagradas en leyes y en la mayoría de los casos, incorporados a los Sistemas de Seguridad Social.

El estado actual de los servicios sociales es producto de un proceso histórico, generado por las sucesivas reformas político administrativas de la protección social. Los servicios sociales constituyen hoy un sistema público de prestaciones técnicas, capaz de generar un conjunto de prácticas destinadas a satisfacer necesidades individuales-colectivas, en el contexto político-social de la sociedad de bienestar.

En consecuencia, los servicios sociales facilitan condiciones objetivas y elementales que permiten mejorar la calidad de vida de toda la población, priorizando la atención a los sectores de población que presenten mayor grado de insatisfacción de sus necesidades básicas. Los objetivos más urgentes de los Servicios Sociales se encuentran hoy en la búsqueda de la eficiencia administrativa y el mejor empleo de los recursos.

Ante estas realidades, los servicios sociales públicos tienden a constituirse en sistemas que ofrecen recursos encaminados a subsanar los graves desajustes sociales, en procura de no discriminar a nadie, ni por arriba ni por abajo. Es decir, habrá que tender a la normalización, sin olvidar a las personas y grupos mas desfavorecidos. Por otro lado, estos sistemas enfrentan retos no sólo por la escasez de recursos, sino también por la complejidad

de la demanda. Por ejemplo los servicios sociales comunitarios o municipales, según se denominen, aquellos que están dirigidos a la atención de colectivos sociales que conviven en espacios geográficos delimitados políticamente, los cuales deben disponer de una triple orientación: ofrecer medios para “subsanan desajustes”, promover la “iniciativa social”, potenciar la “participación y cooperación” de todo el tejido social, encaminado hacia una mayor solidaridad.

Según su alcance, los servicios sociales se les ha definido desde dos acepciones, autores tales como Demetrio Casado (1987), Josefa López Hidalgo (1992), Miguel Gómez Serra (2003) coinciden en afirmar que la acepción amplia de los servicios sociales se identifica con el conjunto de sistemas de protección social (educación, sanidad, vivienda, seguridad social y asistencia social), mientras que la acepción restringida se reserva el concepto de los servicios sociales, sólo para uno de estos sistemas de protección: “La asistencia social”. Desde esta perspectiva, se entienden los servicios sociales como “prestaciones técnicas relacionadas con necesidades humanas especialmente cualificadas” (Casado, 1987; 150) y, López, señala que su actividad consiste en facilitar “atención a grupos de población, que por sus circunstancias o condiciones, están en situación de necesidad o marginación” (López Hidalgo, 1992: 105).

Desde la perspectiva teórica, no identificamos a los servicios sociales con la acción comunitaria, ni con el campo de acción de un determinado profesional, como tampoco, lo asociamos sólo a las prestaciones técnicas en oposición a las pecuniarias. Consideramos que los servicios sociales pueden otorgarse a individuos, grupos y comunidad o en acciones integradas, en ellos concurren inter e intra disciplinariamente diferentes tipos de profesionales y se otorgan todos los tipos de prestaciones dinerarias, en especies y los propiamente de servicios, no lo limitamos únicamente a los grupos de población que se encuentran en situación de necesidad, exclusión o marginación social.

Entendemos que los servicios sociales se deben dirigir al conjunto de la población, atendiendo al principio de universalidad, y estos servicios no solamente deben proveer

acciones de carácter asistencial, sino también incluir la prevención, promoción y desarrollo a nivel individual, familiar, grupal y comunitario. Evidentemente que ello no significa que los servicios sociales no deban priorizar la atención a los colectivos sociales que presenten necesidades sociales más urgentes.

El alcance de la concepción de los servicios sociales desarrollado en el presente trabajo se corresponde con el asumido por Gómez Serra, cuando afirma que los servicios sociales engloban e integran diversos elementos tales como los servicios, los establecimientos, las prestaciones, las actividades y la actuaciones de los propios profesionales como parte integrante del concepto de los servicios sociales, cuyo alcance “incluye tanto la atención asistencial como la prevención y la promoción del conjunto de la población, pero reconociendo, al mismo tiempo, la existencia de personas, familias y colectivos que, a causa de situaciones sociopersonales particulares, pueden necesitar de atención específica” (Miguel Gómez Serra, 2003: 33).

Consideramos a los servicios sociales como estructuras complementarias a las que ofrecen otros sistemas de protección, porque atienden y aportan respuestas diferenciadas a las demandas específicas de la población o ante nuevas necesidades humanas; y, reiteramos que de ningún modo, se deben identificar con la metodología o accionar de algún profesional en específico, porque en ellos concurren diversidad de profesionales.

Nos aproximamos a la noción de los servicios sociales en los siguientes términos: Los servicios sociales constituyen un régimen del Sistema de Seguridad Social, regulado legalmente, tendente a la universalidad, que atiende la diversidad y prioriza la atención hacia colectivos sociales con necesidades más urgentes, favorece la cobertura a sectores de la población sin capacidad contributiva directa, son de financiamiento predominantemente fiscal, integrados por una red institucional de carácter técnico-administrativo, dirigidos a auspiciar la participación ciudadana en la consecución de un nivel de vida digno.

Las nuevas características que definen a los servicios sociales implican la relevancia de éstos como instrumentos para corregir deficiencias sociales, satisfacer demandas inmediatas e intentar modificar situaciones estructurales de pobreza.

Así concebidos, los servicios sociales y la asistencia social se configuran como instrumentos de los que dispone la sociedad y los poderes públicos, y particularmente los sistemas de seguridad social, para facilitar el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos sociales, para promover la cohesión y la vertebración social, para prevenir y eliminar la marginación, conseguir la inserción de los excluidos y lograr una mayor equidad y una más eficaz asistencia a nivel individual y colectivo para todas aquellas personas y grupos que lo precisen. Por otro lado, los servicios sociales, entendidos como sistemas de recursos para el bienestar social, dirigidos a facilitar la vida de las personas, promover su autonomía personal y favorecer su integración social, tienen su desarrollo en Iberoamérica en época muy reciente.

Los cambios y las transformaciones que se vienen suscitando en nuestra sociedad y en el rol del Estado llevan a la necesidad de capacitar a los recursos humanos que tienen una función o que desarrollan actividades vinculadas al campo de las políticas y servicios sociales.

Por tales razones desde la Organización Iberoamericana de Seguridad Social adquieren importancia los estudios de especialización sobre servicios sociales, como parte integrante de la protección social, máxime en un momento de transformaciones aceleradas en los países iberoamericanos que, sin duda, deben producir también una expansión de estos servicios, sobre todo en relación con colectivos específicos como ya se observa en algunos países.

Asimismo, hay que destacar que los servicios sociales y la asistencia social constituyen un eficaz medio para satisfacer las necesidades de las personas en estrecha coordinación con otras políticas y programas, ofreciendo en muchos casos, ventajas sociales que es preciso considerar, como pueden ser:

a) El menor coste comparativo con la atención de mayores o personas con discapacidad a través del sistema sanitario.

b) La generación de sinergias conlleva el que, al aumentar la capacidad de utilización de nuevos servicios, se produzca un incremento de la oferta y demanda de éstos y, correlativamente, una mayor generación de riqueza.

c) La posibilidad de creación de gran número de empleos y el impulso de la actividad económica y empresarial en un sector que puede considerarse, de cara a los próximos años, entre los que presentan mayores oportunidades de desarrollo y crecimiento.

El Estado del bienestar consolida diversidad de mecanismos de protección social, en materia de servicios sociales, se consolidan sectores proveedores de estos servicios, Norman Jonson (1990:87) identifica cuatro sectores:

- a) el sector estatal o público (provisión directa de servicios por diversas administraciones públicas Ej. Los servicios sociales integrados a los sistemas de seguridad social, en la administración local),
- b) el sector mercantil (integrada por la iniciativa privada con fines de lucro Ej. Casas de vejez, drogodependencias, etc.),
- c) el sector voluntario (entidades privadas de iniciativa social, que comprende organizaciones de autoayuda de ámbito local, hasta grandes organizaciones de ámbito estatal, estructuradas, jerárquicas y fuertemente profesionalizadas, Ej. ONG) y;
- d) el sector informal (integrado por redes de ayuda mutua, de asistencia de carácter espontáneo, no estructurado, voluntario y comunitario Ej. La familia, grupos de vecinos).

En términos generales los servicios sociales se definen, por la búsqueda de la protección social, tratando de facilitar o mejorar la vida diaria de las personas, capacitando a los individuos, a las familias u a otros grupos primarios para desarrollarse. En todos los sistemas de servicios sociales se plantean aspectos relacionados con la presencia de distintos recursos y servicios y las previsiones planteadas para acceder a los mismos, la distribución de responsabilidades institucionales en el desarrollo de los mismos,

las orientaciones básicas hacia las cuales se pretende objetivar la actuación de los servicios sociales, la coordinación e interrelación entre los distintos niveles de actuación del sistema y en consecuencia su accionar como un todo, contribuye con el desarrollo integral de los sistemas de seguridad social.

4.2. LOS SERVICIOS SOCIALES COMO DERECHO

La configuración de los Servicios Sociales como sistema responde a la organización de respuestas sociales necesarias ante el reconocimiento explícito de los derechos sociales de la ciudadanía que se van generalizando a medida que los Estados adoptan normas legales para desarrollar las acciones propias de un Estado Social.

El logro de toda la población de alcanzar la condición de ciudadanía social, requiere disponer de organismos del Estado competentes, en términos técnicos y políticos que garanticen la existencia de mecanismos jurídicos y de políticas públicas para que la población disponga de mecanismos que le permitan exigir la titularidad de esos derechos. En consecuencia, el problema no se centra exclusivamente en orientaciones técnicas, se trata de un desafío de carácter político, que impulse el desarrollo de una sociedad más inclusiva, acompañado del diseño de instituciones y políticas apropiadas para ello.

Un Estado sustentado en la ciudadanía social conlleva la construcción de una sociedad de vivir entre iguales (lo cual no implica homogeneidad en formas de vivir y pensar) sino en el desarrollo de una institucionalidad incluyente que garantice las mismas oportunidades a todos de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman para orientarla.

Destacamos, en este sentido, que la pobreza no es solo una condición socioeconómica caracterizada por la falta de acceso a las condiciones mínimas para la satisfacción de las necesidades básicas o a la falta de participación en el progreso colectivo debido a la brecha cada vez más amplia entre el ingreso de los pobres y el ingreso medio

de la sociedad, sino que la pobreza o la exclusión conlleva carencia de ciudadanía en la medida que niega o limita la titularidad de los derechos sociales y de participación.

La universalidad de la seguridad social mediante la incorporación de diversos mecanismos de una mayor participación de los grupos excluidos en la toma de decisiones para que influyan en las políticas redistributivas, y por lo tanto, el desarrollo y efectividad de esos mecanismos abren posibilidades y canales para la consecución de la ciudadanía social; mediante la vinculación dialéctica de la voz pública, empoderamiento social, acceso a prestaciones y beneficios de protección social.

Una sociedad sustentada en derechos humanos debe orientarse a contrapesar la relación de poderes e influencias a fin de romper el círculo vicioso donde los más excluidos socialmente son los más débiles políticamente.

En este sentido estar socialmente protegido es inherente a un derecho básico de pertenencia a la sociedad, es decir de participación e inclusión. Ello implica frenar las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del Estado, porque el aumento de tales desigualdades, llega al límite de impedir la real pertenencia de muchos miembros a la sociedad.

La seguridad social es un derecho humano fundamental, es un derecho cuya realización permite el logro de la seguridad humana, la dignidad, y la justicia social y, se constituye en una base para la inclusión política y el desarrollo mismo de la democracia. La realización del contenido del derecho de una seguridad social con cobertura universal es todavía una agenda a desarrollar en muchos de nuestros países y su desarrollo un desafío para los distintos sistemas y modalidades que se han propuesto.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), se afirma que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social...” (Artículo 22), y se hace referencia específicamente al derecho a la asistencia médica y a los servicios médicos necesarios y **a los servicios sociales necesarios**, (subrayado nuestro) a la seguridad social en caso de enfermedad, discapacidad, viudez, vejez y desempleo, y a los

cuidados y asistencia especiales a la maternidad y a la infancia (Artículo 25). Bajo esta perspectiva avanzamos en las relaciones entre la seguridad social y los servicios sociales como derechos sociales. La aplicación práctica de estos derechos exige de compromisos del Estado y la comunidad. En el artículo 25 de la misma Declaración se define con amplitud el alcance y contenido del derecho humano a la seguridad social y se integran los servicios sociales, como uno de sus componentes

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité de DESC) adopta posteriormente una serie de observaciones que pretenden solventar el vacío que sobre algunos sectores de población tiene el PIDESC, dichos espacios son propios de los potenciales beneficiarios de los servicios sociales: las personas con discapacidades y las personas de avanzada edad.

La aplicación del artículo 9, del PIDESC ha sido ampliada en 1994, cuando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adopta la Observación General No.5, para dictar medidas de protección en materia de ingresos a las personas con discapacidad y, en la medida de lo posible, extenderlas a las personas responsables de su cuidado (en su mayoría mujeres). En el año 1995, el Comité de los DESC de las Naciones Unidas hace un llamado al desarrollo de políticas sociales y económicas a los fines del envejecimiento de la población, especialmente en el ámbito de la seguridad social (Aplicación del Artículo 9 del PIDESC para personas mayores).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas por Resolución 2106 A (XX), del 25 de diciembre de 1965 y ratificada por Venezuela el 04-01-69, establece en el artículo 5, que “los Estados partes se comprometen a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes (...) (e) los derechos económicos, sociales y culturales, en particular (...) (iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, **la seguridad social y los servicios sociales**” (subrayado nuestro).

La Convención Internacional para la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migrantes y su Familias, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 45/158 el 18 de diciembre de 1990, encontramos un tratamiento expreso a los derechos de la seguridad social y referencias a los servicios sociales en los artículos 27 y 43. En el artículo 27 señala que: “1. Los trabajadores migrantes y sus familiares gozarán (...) con respecto a la seguridad social, el mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables”. Más específicamente, en el artículo 43, literal e, establece: “El acceso a **los servicios sociales** y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes...” (Subrayado nuestro)

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución No. 2542 del 11 de diciembre de 1969, en su artículo 11 (a) establece como objetivo: “La provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social y **el establecimiento y la mejora de sistemas de servicios** y seguros sociales para todas aquellas personas, a sus familias y a quienes estén a su cargo...”. Otro objetivo vinculado a la seguridad social y los servicios sociales lo establece en el artículo 19, que señala “a) La adopción de medidas para proporcionar gratuitamente servicios sanitarios a toda la población y asegurar instalaciones y servicios preventivos y curativos adecuados y servicios médicos de bienestar social accesibles a todos; b) El establecimiento y la promulgación de medidas legislativas y reglamentarias encaminadas a poner en práctica un amplio sistema de planes de seguridad social y **servicios de asistencia social, y a mejorar los servicios existentes...**”

La caracterización de los diversos sistemas de servicios social existentes en el Estado español coinciden en identificar principios rectores fundamentales para su funcionamiento. Los servicios sociales pretenden tener carácter universal, para toda la población aun cuando también definen grupos o áreas específicas de intervención en función de grupos o colectivos de población que presentan necesidades singulares de

vulnerabilidad: familia, infancia, juventud, minorías étnicas, transeúntes marginados sin hogar, inmigrantes, refugiados y apátridas, y otros grupos en situación de necesidad.

Los sistemas de seguridad social tienden a sustentarse desde dos dimensiones, uno de base contributiva y los de base no contributiva. No un sistema que atienda a necesidades que todos comparten, pero que solo una parte de la sociedad tiene la capacidad contributiva suficiente para incorporarse efectivamente mediante las cotizaciones sustentadas en el trabajo.

Para que los servicios sociales puedan responder a las ideas de “bienestar social” y de “calidad de vida”, entendidas como derecho propio, tienen que ser contemplados desde la filosofía del derecho, disponer del apoyo político y científico a partir de la planificación social y técnica y, con apertura interdisciplinar en su ejecución. (María Pilar Lorente Arenas. 1990: 115).

4.3. LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL: UN ENFOQUE SISTÉMICO

Las políticas de servicios sociales forman parte de una amplia gama de políticas sociales que interactúan e influyen dinámicamente con las políticas de inversión en lo social, en la seguridad social, la legislación laboral, las políticas de empleo, políticas educativas y en general con todas las políticas que promueven el cumplimiento de las disposiciones que garantizan los derechos sociales, económicos y culturales de los ciudadanos.

Las estrategias para la constitución de sistemas de protección social más universales se encuentran en el desarrollo de acciones que comprometan lo siguiente:

- a) Ampliar la cobertura de la población actualmente cubierta por los regímenes contributivos de la seguridad social.
- b) Promover mecanismos de regímenes especiales con prestaciones básicas mínimas contributivas para sectores específicos de población (micro seguro).

- c) Incorporar servicios sociales universales financiados mediante ingresos generales del Estado.
- d) Incorporar servicios sociales específicos supeditados a comprobación de los recursos (asistencia social), también financiados mediante ingresos generales del Estado.

El énfasis para el desarrollo de las estrategias de extensión y la combinación de las funciones entre los distintos mecanismos dependerá efectivamente del contexto de cada país, del nivel de desarrollo económico y social y, de la estrategia nacional adoptada. Lo importante es que no se deben excluir ninguna de las opciones para alcanzar la universalidad de la protección social de la población.

En este escenario los servicios sociales adquieren utilidad individual y social como modalidad para asegurar que la protección social llegue a la población más pobre sin capacidad contributiva y con ello se alcance mayor equidad. Con ello los servicios sociales se constituyen en una pieza importante dentro de los sistemas de seguridad social.

Desde la visión administrativa, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que las prestaciones monetarias de la seguridad social y los servicios sociales pueden considerarse como las dos caras de una misma moneda, porque en realidad son instrumentos de una misma política.

Al respecto en documentos publicados por la OIT, se afirma que “En la medida que los servicios sociales formen parte integrante de la seguridad social, por tener en común el establecimiento de políticas o la administración ministerial o local, por compartir los mismos locales o el mismo personal, por existir vínculos entre sus respectivos métodos de financiación o por cualquier otro motivo, depende de factores como la evolución histórica del régimen de seguridad social, la organización política y social del país, la amplitud y estructura de los diversos programas y la prioridad asignada a cada elemento del régimen” (OIT, 1984:8).

Desde la perspectiva histórica, los servicios sociales enmarcados dentro de la asistencia social, en algunos países, en particular los escandinavos, se constituyen la cuna de los regímenes de seguridad social, financiados por el erario nacional y no mediante cotizaciones de los afiliados, y con prestaciones cuyo monto se ajustan a los recursos que disponen los beneficiarios. Los ancianos se constituyeron en el primer sector protegido y fue extendiéndose progresivamente a la asistencia de los enfermos, los inválidos, los sobrevivientes y los desempleados.

La protección otorgada por el Estado mediante la asistencia social, fue reemplazada posteriormente por algún régimen contributivo de seguro social, pero en otros países, como Australia y Nueva Zelandia por ejemplo, los regímenes completos de seguridad social se instauraron mediante la unificación de una serie de programas de asistencia social (OIT, 1984:5).

Históricamente, en cuanto al seguro social, encontramos que en muchos países se implantó el seguro social coexistiendo con algún tipo de asistencia social que funcionaba como una malla de protección para aquellas personas que por cualquier motivo quedaron excluidas del campo de aplicación del seguro social o que perciben que las prestaciones del seguro son insuficientes para satisfacer las necesidades de su población. Las principales características de la asistencia social son:

- a) Que el gobierno nacional, regional o local administra el régimen, el cual sufraga la totalidad de los costos.
- b) Las prestaciones son un derecho reconocido por la ley cuando se cumplen con los casos de necesidad prescritos.
- c) Al evaluar la necesidad se consideran los ingresos que perciben las personas y los recursos que poseen
- d) Las prestaciones otorgadas tienen el objeto de aumentar el ingreso de los beneficiarios hasta un límite prefijado por la sociedad

- e) El monto de las prestaciones frente algunos problemas, dentro de los límites impuestos por los derechos reconocidos por la legislación, pueden ser fijados de manera discrecional.

Algunos países asumieron la asignación de servicios sociales universales, financiadas directamente por el Estado, como formas de seguridad social, nos referimos a prestaciones uniformes en algunos casos dirigidos a todos los residentes del país que pertenezca a categorías prescritas. Servicios sociales uniformes que pueden consistir en pensiones para todos los ancianos, inválidos, huérfanos o viudas residentes. De manera análoga, en algunos países existe un servicio nacional de salud, gracias al cual todos pueden recibir asistencia médica, sin estar sujetos al pago de cotizaciones y sin tener que demostrar que carecen de recursos (OIT, 1984:6).

En las leyes de servicios sociales existentes en el Estado español, “los sistemas de servicios sociales se ha constituido en el “sexto sistema” en torno a los tradicionales sistemas de protección social: el sistema de salud, el de educación, el de seguridad social, el de repromoción al empleo, el de promoción a la vivienda. Sistemas que comparten características comunes, protección a determinadas carencias sociales, derechos reconocidos, con ofertas de prestaciones concretas, ámbitos de competencias, con estructuras administrativas más o menos definidas (Khan y Kamerman, 1998:122).

Estas leyes de servicios sociales establecen dos niveles de actuación: los servicios sociales generales, comunitarios o básicos, y los servicios sociales especializados. El autor Miguel Gómez Serra establece dos niveles de atención que se organizan de manera integrada y complementaria:

- a) Un primer nivel de atención: que incluye los servicios sociales de base, generales, comunitarios o de atención primaria, con actuaciones específicas en el ámbito de territorio concreto, generalmente depende de la administración local que incluye funciones de: información y orientación, apoyo a la unidad de convivencia y ayuda a domicilio, alojamiento alternativo, prevención e inserción social y fomento de la solidaridad y la cooperación social.

- b) Un segundo nivel de atención: que incluye los servicios sociales especializados generalmente sectoriales y/o específicos, que dan respuesta a situaciones de mayor complejidad, son servicios especializados dirigidos al diagnóstico, valoración, tratamiento, apoyo y rehabilitación de los déficit sociales de las personas que forman el colectivo o segmentos de población caracterizados por la singularidad de sus necesidades: Familia, infancia y adolescencia, personas con disminución de sus facultades, personas mayores, drogodependencia, servicios de soporte (tutela, adopción), otros servicios como recreación y tiempo libre.

Las características que asumen los servicios sociales dentro de los sistemas de seguridad social, adquieren dimensiones diferentes en función, no sólo del modelo de Estado de bienestar que predomina en el contexto del país donde se desarrollan, sino también, se corresponden con el nivel socioeconómico de la estructura que lo soporta y la capacidad institucional del sistema de protección social que los contiene.

Por ello, encontramos que en la mayoría de los países industrializados se asignan servicios sociales universales de tipo dinerario, lo cual es muy escaso en los países en desarrollo. Evidentemente que la incorporación de este tipo de prestaciones, amplían la cobertura de la población destinataria. Como es el caso, de las prestaciones destinadas a la población adulta mayor, que no exigen requisitos de cotización ni de comprobación de ingresos, con lo cual se reducen los problemas que se plantean en los sistemas contributivos, para la extensión de la cobertura hacia este importante sector de la población.

La diferencia fundamental entre estas prestaciones dinerarias desarrolladas desde los servicios sociales de la ofrecida en los regímenes contributivos, es que en los primeros, se asigna un monto único uniforme para todo aquel que cumpla con los requisitos. Sin embargo, para el desarrollo de esta estrategia se debe evaluar tanto el ritmo y nivel del envejecimiento de la población, como la edad de jubilación, por cuanto ambos factores inciden considerablemente en el costo de la prestación.

Estas prestaciones dinerarias universales presentan un conjunto de ventajas, contribuyen a incrementar la igualdad entre los sexos ya que las mujeres tienen derecho en la misma proporción dineraria que los hombres y amparan a las personas independientemente de su situación de empleo y de su historia laboral.

Las prestaciones típicas que ofrecen los servicios sociales universales dinerarios son de particular importancia para las mujeres, por cuanto, en su mayoría se orientan hacia asignaciones por vejez y las mujeres tienen mayor esperanza de vida media que los hombres. Las asignaciones dinerarias por hijos o ante la existencia de niños con discapacidades o limitaciones físicas, mentales o sensoriales, por cuanto en general son las mujeres las que intervienen en mayor grado en el cuidado de los niños.

A pesar de las múltiples ventajas que se pueden señalar en torno al desarrollo de mecanismos para incorporar servicios sociales universales de tipo dinerario, también consideramos necesario enunciar algunas de sus limitaciones. La más importante se desprende de su elevado costo fiscal, por consiguiente este tipo de prestaciones se ofrecen en el mundo industrializado. La otra limitación también está vinculada a la fuente de financiamiento, porque son financiadas mediante rentas públicas, y anualmente deben competir con las otras prioridades gubernamentales en materia de gastos para disponer de recursos financieros. En consecuencia, estas políticas pueden ser vulnerables, si cambia el pacto político que las hace posible o las condiciones económicas que las sustentan.

Las prestaciones de servicios sociales universales de tipo dineraria más comunes en la generalidad de los países, son aquellas destinadas al ciudadano que se encuentra en situación de indigencia, a los niños o personas de edad avanzada; sin embargo, algunos consideran que éstas pueden extenderse también a las personas necesitadas en edad de trabajar y físicamente aptas. Los más extremos partidarios de este tipo de prestaciones opinan que remplazarían las prestaciones supeditadas a la comprobación de recursos y otros que también pueden llegar a remplazar a todos los regímenes de seguridad social existentes, incluyendo el seguro social. (OIT, 2002:76)

Es importante destacar que las prestaciones dinerarias a través de los servicios sociales focalizados (asistencia social) se encuentran prácticamente en todos los países industrializados, destinados a cubrir, al menos en algunos casos, los huecos dejados por otros regímenes de protección social y, por lo tanto, dirigidos a la atención de la pobreza. En los países en desarrollo están menos extendidas, donde existen, generalmente se limitan sólo a una o dos categorías de la población, en especial, hacia la población adulta mayor.

En general las prestaciones de servicios sociales focalizados con exigencia de comprobación de medios, presentan dificultades que deben ser evaluadas y solventadas antes de su implementación.

En los países en desarrollo estas prestaciones tropiezan con muchos problemas, en especial los relacionados, por un lado, con los recursos asignados para su ejecución, por cuanto al establecer las prioridades para la asignación presupuestaria, los beneficiarios de estos programas no se encuentran en posición de fuerza política para competir; y, por otro lado, porque estos programas en teoría se destinan a la población con necesidades más urgentes, pero en la práctica, su comprobación presenta muchas dificultades y no logran llegar a las personas más necesitadas debido a múltiples razones, entre ellas:

- a) Las personas no desean solicitar la ayuda a causa del estigma social
- b) Por desconocimiento de los derechos establecidos en la legislación.
- c) Por dificultades para presentar la solicitud de las prestaciones en virtud a lo largo y complejo de los procedimientos.
- d) Porque su administración está sujeta a la discrecionalidad que facilita el favoritismo, clientelismo y discriminación.

Mientras mayor es la rigurosidad para la comprobación de la situación de necesidad, mayor es la dificultad para que la población presente la solicitud y las personas con necesidades más urgentes no logran obtener estas prestaciones. Aunado a lo expuesto,

también las bondades de las prestaciones pueden convertirse en incentivos adversos para el aporte a la seguridad social contributiva.

A pesar de las limitaciones expresadas, los programas de servicios sociales de prestaciones dinerarias son útiles para atender determinados grupos vulnerables, como los niños, los adultos mayores, las viudas que no han podido aportar a los regímenes de pensiones o cuyos maridos no estaban amparados por prestaciones de sobrevivientes. También es una forma que a menudo se utiliza para atender a familias en situación de pobreza con niños a cargo, en muchos países estas prestaciones están actualmente vinculadas a la asistencia escolar.

El reto consiste en desarrollar sistemas que aseguren la protección a la población más pobre y que se logre la mayor equidad, con eficiencia en el uso de los recursos. En este sentido, se recomienda el desarrollo de sistemas de seguridad social cada vez más integrados, donde se vinculen el componente contributivo y el componente no contributivo. Lo cual permitirá acceder a la universalidad mediante la incorporación de los servicios sociales, como una vía de protección hacia personas y familias que por razones específicas (involuntarias) o por pobreza extrema, no están cubiertas por la seguridad social en forma regular.

Efectivamente, frente a la escasez de recursos disponibles, se tienen que desarrollar sistemas de protección social en un marco de equidad que permita materializar los principios de universalidad y solidaridad, en este proceso los servicios sociales enfrentan grandes dificultades generados por los conflictos entre lo deseable y lo posible.

Para que los sistemas de servicios sociales (componente no contributivo) dentro de la seguridad social, logren funcionar a través de políticas selectivas eficaces, requieren del desarrollo de institucionalidad y recursos específicos. Estos instrumentos de selección tienen costo y varían en complejidad y efectividad. La adecuación de las políticas selectivas de los servicios sociales está en función además del costo, complejidad y efectividad del instrumento de selección, también se considera "... la capacidad

institucional para su aplicación, la vulnerabilidad que se desea atender, la sensibilidad para captar cambios en la situación del beneficiario y la oportunidad de la información requerida por la dinámica de las necesidades y por la gestión específica del programa” (CEPAL, 2000:81).

Las políticas selectivas pueden ser de dos tipos, de selectividad directa o de selectividad indirecta. En la primera se elige a cada uno de los beneficiarios y, por lo tanto, se requiere de información específica, detallada y actualizada sobre individuos, hogares o grupos, y demanda de una evaluación individual de los resultados. Mientras que la selectividad indirecta se orienta hacia potenciales beneficiarios, por lo tanto, requiere sólo de información general para obtener información grupal de éstos y de sus carencias, según características específicas y diferentes manifestaciones, como la inserción productiva (empleo), el riesgo biomédico etc.

El desafío de la equidad la encontramos aun en estructuras ocupacionales con grandes diferencias de ingresos, es posible mejorar la equidad si aumentamos la igualdad de oportunidades entre estratos altos, medios y bajos para acceder a mejores puestos de trabajo. Una mejor distribución de conocimientos y destrezas útiles contribuye a una mejor distribución de los activos materiales en el futuro. La equidad no implica igualdad en el desempeño, sino en las oportunidades que el medio ofrece para optimizarlos. Las potencialidades no son homogéneas, incluso en poblaciones con condiciones socioculturales uniformes. La equidad implica dar la oportunidad a todos para el desarrollo de sus potencialidades, para lograr y hacer el mejor uso productivo y de realización personal de estas potencialidades en el futuro (CEPAL 2000:110).

Los servicios sociales en su acción se debaten entre la universalidad y el derecho a la diferencia, el derecho a la diferencia tiene dos versiones: aquellos que eligen un estilo de vida, un modo de vivir que les compensa, y aquellos otros que se han visto diferenciados por la sociedad. Estos últimos no han optado libremente para ser diferentes.

Las dos versiones de la diferencia generarían tres categorías de servicios sociales: Los servicios sociales estandarizados: que expresan la universalidad como no discriminación; los servicios sociales específicos que satisfacen necesidades y demandas elegidas deliberadamente (hombre o mujer que decide adoptar un niño) y, finalmente, los servicios sociales de inserción que atienden las diferencias padecidas por múltiples causas, desde cualquier discapacidad, hasta la de un inmigrante sin trabajo. Lo importante es lograr combinar al mismo tiempo la universalidad y las diferencias, dependiendo del programa social y de la población a la cual está dirigida.

Los programas de asistencia social que los equiparamos a los servicios sociales focalizados, se definen por tres (3) características fundamentales (PIDHDD, 2003:18):

- a) No están financiados por aportes sino por rentas públicas
- b) Están diseñados para complementar los ingresos de grupos particularmente vulnerables (personas de edad y discapacitados). En algunos países proporcionan una red de seguridad social para los que no puedan acceder a las prestaciones de la seguridad social
- c) Las prestaciones y las condiciones que deben reunirse para gozar de ellas varían según el país. Las prestaciones pueden ser en servicios, especies o dinerarias. Los programas incluyen planes de reemplazo de ingresos o planes de reembolso de costos, que proveen reembolso completo o parcial de atención familiar, atención a salud, costos funerarios, etc.

La OIT define la asistencia social como la potestad que tienen los Gobiernos o Estados para conceder “prestaciones a las personas más necesitadas, posterior a la comprobación de su falta de recursos o ingresos propios para la sobrevivencia. Las prestaciones están determinadas por estándares de política social y no exigen contribuciones de parte del beneficiario. El sistema depende financieramente del presupuesto nacional” (OIT. 2003:19)

Por otro lado, el seguro social está financiado por aportes tripartitos (trabajador, patrono y Estado), genera beneficios para el trabajador y su familia y; se ocupa de contingencias que puedan interrumpir o poner fin a los ingresos. Es decir, que el seguro social brinda cobertura y prestaciones predeterminadas a los afiliados al momento de producirse la contingencia.

Desde una perspectiva amplia la seguridad social implica una combinación de la aplicación de sistemas de seguro social y políticas de servicios sociales o asistencia social que deben dar respuesta a contingencias específicas que pudieran presentarse a las personas en cualquier momento de su vida, así como a la ejecución de políticas de asistencia social dirigidas a garantizar niveles mínimos de condiciones de vida para personas o grupos sociales vulnerables.

La relación entre los distintos componentes que integran los sistemas de seguridad social está dada por relaciones de complementariedad o sustitución. Las prestaciones están concebidas como complementos unas de otras, lo cual constituye un tipo de vínculos entre ellas. Las prestaciones de los regímenes contributivos obligatorios pueden coexistir con las prestaciones de servicios sociales universales, tales como los comunitarios de organización y participación, servicios sanitarios etc.; Mientras que la relación con los servicios sociales focalizados (asistencia social) están dirigidos a la población no protegida por los sistemas contributivos, basados en la comprobación de medios de vida, son excluyentes o sustitutivas. Estas relaciones deben ser analizadas según las prestaciones ofrecidas, y determinar si las condiciones para tener derecho a las prestaciones deben ser diferentes, para evitar la selección adversa o incentivos malsanos que afectarían al sistema en su conjunto.

La universalidad de los sistemas de seguridad social es un reto para una sociedad desigual, con altos niveles de pobreza, moderado y volátil crecimiento económico. Su estudio exige vincular la efectividad política y la fuerza normativa de los derechos sociales; exige tomar conciencia que vivir protegido no solo es una conquista social o un

logro de los gobiernos, es una condición de exigibilidad como imperativo para gozar de la condición de ciudadanía social (titularidad efectiva y universal de los derechos sociales).

Desde esta perspectiva adquiere especial relevancia las políticas de desarrollo de sistemas de seguridad social concebidos dentro de políticas integrales que perfeccionen progresivamente las instituciones: ampliando la provisión de recursos y activos; avanzando en el procesamiento de las demandas sociales, definiendo el abanico de acceso a prestaciones y beneficios al que todo ciudadano pueda aspirar por su condición de tal y determinar los plazos que la sociedad fija para el logro de la plena titularidad de los derechos sociales, económicos y culturales.

El propósito de desarrollar sistemas de seguridad social incluyentes responde a condiciones de cohesión e integración social y de preservación de la dignidad humana. Evidentemente, no existen soluciones sencillas y las perspectivas de las distintas estrategias variarán de un país a otro, en función al contexto nacional, pero la investigación, la experimentación y la innovación, contribuyen a facilitar información a los responsables de la adopción de políticas que permitan garantizar una protección social digna.

Cualquiera que sea la opción, lo importante es reconocer el principio de ciudadanía social, desarrollo de capacidades para la participación activa en la sociedad y la función del trabajo como plataforma de auto sustentación del sistema. Donde los incentivos, disposición y disponibilidad del trabajo decente y protegido son indispensables para contrarrestar los efectos negativos que puedan ocasionar las políticas focalizadas o igualitarias.

Los servicios sociales están llamados a configurar un sistema protectorio orientado a generar intervenciones técnicas que satisfagan las necesidades básicas, fundados en principios valores humanos para el crecimiento de la dignidad de la población. Aceptamos que la cobertura de los servicios sociales, como sistema, debe orientarse a la búsqueda de la universalidad, según las especificidades y contexto en los cuales se aplique. Evidentemente que ello no significa, que frente a recursos escasos y necesidades

específicas, los servicios sociales regularmente deben priorizar la atención a los colectivos sociales que presenten necesidades sociales más urgentes. En este caso, la focalización no significa la disminución de los gastos, sino elevar el patrón de eficiencia del gasto social. “La focalización debe considerarse un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad” (Ocampo, 2001:101)

El desarrollo sistémico de servicios sociales, como acción pública, está configurado por un conjunto de instituciones que se fundamenta en la capacidad de la administración pública, entendida como el principal mecanismo de conversión del sistema político. Por lo tanto, la formulación, interpretación y gestión de los servicios sociales tienen un elevado componente político, por las negociaciones y decisiones presentes en torno a las demandas o conflictos entre grupos, comunidades, organizaciones y, entre éstas y el Estado (Antonio Gutiérrez Resa 1975:70).

Analizar el sistema de los servicios sociales va más allá de los requerimientos técnicos-económicos de tipo gerencial, significa alcanzar el equilibrio entre la responsabilidad público-estatal, la participación social, 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.

4.4. LA GERENCIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Para analizar los factores que inciden en la gerencia de los servicios sociales, tenemos que enmarcarlo dentro de las características propias de la política social. La política social además de sus funciones de compensación social y fomento de la cohesión, contribuye al desarrollo económico, a través de la inversión social y a la dotación de capital humano. La acción conjunta entre la política social y la política económica, hacen posible el crecimiento económico y la equidad.

En la política social la equidad implica compensar las barreras económicas y sociales que dificultan la realización del potencial humano. La equidad, la igualdad y la justicia social van de la mano, porque buscan superar las desigualdades, pero estos términos no son sinónimos, porque la justicia social es un valor, mientras la equidad es realizable y viable en un momento histórico determinado y, está más allá de la igualdad ante la ley. La política social tiene tres funciones principales: la creación de capital humano, la compensación social y la contribución a la integración de los individuos a la sociedad.

La política social se constituye en el canal para la concreción de los derechos económicos sociales y culturales, contribuye a igualar las oportunidades para toda la población. Reducir las desigualdades tiene una clara expresión en lo regional y local. Para alcanzar tales objetivos, los servicios sociales, en el marco del sistema de seguridad social, se constituyen en el medio mas adecuado para su consecución.

Desde la perspectiva tradicional, la política social se reduce a los programas que realiza el Estado, quien lleva a cabo su diseño, implementación, supervisión y esporádicamente su evaluación. En la actualidad, frente a nuevas situaciones impera la necesidad del reconocimiento de nuevos actores y nuevos escenarios, y con ello nuevas formas de hacer ello, no significa que abandone el campo, pero si, la necesidad de actuar en conjunto.

La política social se enfrenta hoy a nuevos referentes ideológicos y teóricos prácticos, gestados por los cambios en la economía mundial, los avances tecnológicos y de las comunicaciones, la reducción y relativismo del espacio tiempo, integración en todos los ámbitos, económicos, sociales, culturales y laborales, incremento de la pobreza y la desigualdad en el mundo. En consecuencia con las debilidades institucionales y programáticas que confronta, se enfrenta hoy, a nuevos procesos, nuevas nociones y nuevas técnicas. En cuanto a los procesos encontramos la influencia de la globalización, pérdida paradigmática, integración y organización de la sociedad civil. En cuanto a las nuevas nociones transdisciplinariedad, transculturación, transcomplejidad, vulnerabilidad, nuevos pobres, sociedad en red, redes sociales. Entre las nuevas técnicas: Tecnologización,

informatización, interdependencia etc. Hoy, se avizora la gerencia social en un mundo cada vez más cambiante, dinámico, interrelacionado e interconectado.

En este sentido, encontramos algunas debilidades de la política social que inciden en la gerencia de las instituciones de los servicios sociales para el desarrollo de condiciones que garanticen la efectividad de los recursos sociales :(María Molina y Nidia Morera. 1999: 13-21)

- a) Diversidad y heterogeneidad de autores: La política social involucra en sus procesos a una serie de instituciones públicas y privadas cuya intervención puede ser de producción, asignación, reglamentación, distribución y transferencia, lo cual conduce a configurar un complejo institucional sumamente complejo y heterogéneo que dificulta la negociación de esfuerzos y la racionalidad en el uso de los recursos al contraponerse los criterios políticos y los técnicos. Es necesario aceptar que dentro de la racionalidad política, la atención a las necesidades y a las demandas sociales dependen de la capacidad y recursos que disponen individuos o grupos para ejercer presión sobre el gobierno en los momentos de la toma de decisiones, generalmente se atienden las exigencias y propuesta de los actores individuales y colectivos estratégicamente situados. Esto necesariamente conduce a la inequidad en el acceso, porque los más pobres, también tienen más dificultades para organizarse y en consecuencia la política social no siempre ha contribuido a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso; generalmente tiende a favorecer a los sectores medios y a la burocracia pública.
- b) Desarticulación entre la política social y la política económica: Las estrategias para enfrentar la pobreza no puede ser propósito exclusivo de la política social, por cuanto ello exige de recursos económicos, de productividad y de estructuras que le permitan ofrecer los medios para la satisfacción de las necesidades. En consecuencia, se requiere la articulación entre ambas políticas en el diseño y ejecución de las estrategias para combatir la pobreza integradas en una concepción de desarrollo.

- c) Desarticulación de las instituciones del sector social: En la política social se aprecia una gran cantidad de instituciones, dispersas, diferenciadas, desarticuladas responsables de la administración, implementación y evaluación de las políticas sociales en ministerios, institutos autónomos, fundaciones, asociaciones, programas, misiones, organizaciones no gubernamentales, con diferentes grados de independencia y autonomía que dificulta su articulación en torno a estrategias, toma de decisiones, organización y sistematización de la información confiable y la búsqueda conjunta de recursos.
- d) La disminución del gasto público social: El gasto público en la región latinoamericana se vio afectado por las recientes políticas de ajuste estructural, en especial el gasto social, lo cual afectó a todos los niveles de los aparatos institucionales de índole social y público, con fuertes repercusiones en la pérdida de capital humano calificado.
- e) La incorporación de nuevos pobres y la composición de la pobreza: Además de la pobreza estructural producto del comportamiento histórico de las estructuras de la sociedad, surgen “nuevos pobres” a raíz de la crisis económica, integrados por trabajadores desplazados del sector moderno de la economía, empleados públicos cesantes con dificultades de reinserción laboral, jóvenes parejas sin empleos ni posibilidades de un hogar autónomo, jubilados y pensionados sin ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas, migrantes, indocumentados etc., es decir que el gerente en la política social debe trabajar con la diversidad y apuntalar los grupos receptores de su atención y desarrollar las razones para ello.
- f) Escasa participación de la sociedad civil: Es importante destacar que históricamente en los países latinoamericanos se caracterizan por un predominio en el desarrollo de las capitales del país y débiles estructuras administrativas en la medida que se alejan de ellas, en consecuencia la toma de decisiones se toman en las capitales y más específicamente alrededor de la figura presidencial. Este centralismo ha provocado el debilitamiento de la gestión estatal y local y una marcada ausencia de la participación de la sociedad civil.

- g) Débiles y escasos mecanismos de evaluación de la política social: Ello impide disponer de información para la toma de decisiones en la planificación, diseño, ejecución asignación de recursos, reorientación o cierre de instituciones, programas o servicios en la política social, ello conduce a una gerencia débil en el ejercicio de sus funciones, por cuanto no dispone de información de los niveles de efectividad y del impacto de la gestión en la atención del problema que enfrenta.
- h) La formación de los gerentes sociales: Los gerentes sociales no nacen, se hacen, no debe tener cabida la improvisación y la designación a dedo. Los gerentes sociales deben formarse progresiva y sistemáticamente para estar a tono con las exigencias de la política social, esta debilidad pone de manifiesto la urgente necesidad de racionalizar y administrar de una forma distinta la política social.

Evidentemente que el desempeño gerencial en las instituciones de los servicios sociales conduce en la actualidad a desarrollar acciones dentro de la política social que contribuya con el tejido de las redes sociales y la construcción de redes en los servicios sociales, por un lado, reduce la incertidumbre del entorno, pero por otro, le agrega complejidad a la acción gerencial, por cuanto la hace mas pluralista y participativa, porque exige del manejo adecuado de los conflictos generados por los distintos intereses involucrados, por las distintas lógicas institucionales y por las reglas formales e informales gestadas por los actores que interactúan en la implementación de la intervención social de los servicios sociales.

4.5. ELEMENTOS FUNDAMENTALES EN LA GERENCIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La gerencia de los sistemas de los servicios sociales debe enfrentar un conjunto de problemas inherentes precisamente a la debilidad de las instituciones responsable de la política social, de las divergencias y consensos existentes entre los componentes políticos-técnicos en los procesos de formulación, adopción, ejecución, gestión y evaluación de programas o proyectos desarrollados en una serie de instituciones públicas.

Estudiar e innovar las formas de gestión que prevalecen en los sistemas de servicios sociales es de gran importancia, en la actualidad, asumir la consecución de la efectividad del derecho y para ello, consideran que es importante aproximarnos a la noción del trabajo en red, por cuanto, los servicios sociales se constituyen en el sistema de protección social mas próximo a las personas, familias y comunidades, porque su institucionalidad se ubica principalmente en el entorno de referencia de las destinatarias (os) de la intervención social.

Frente a las debilidades de la política social, el estudio de la gerencia de los servicios sociales, nos obliga a precisar la especificidad del contenido de los servicios sociales y cualificar su accionar, y, a partir de allí, dimensionar y configurar los diferentes retos que significa su gerencia, en este sentido afirmamos:

- a) Lo esencial de los servicios sociales es su contribución a enfrentar la necesidad y su aporte en la construcción de redes sociales de personas, grupos, organizaciones y comunidades que incidan en los procesos para mejorar la calidad de vida y el bienestar social.
- b) Los servicios sociales se inscriben en la tensión entre necesidades sociales normativamente establecidas, demandas y deseos de las personas y comunidades y, los intereses políticos nacionales, regionales o locales.
- c) Generalmente posee un eslabón asistencial y puede pasar a uno promocional o educativo, para desembocar, a nuestro juicio, en el logro de un trabajo protegido y permanente. Con ello los servicios sociales trascienden la emergencia para convertirse en una estrategia, donde se articule lo económico y lo social para expresar una política de Estado (José Luís Coraggio 2004:8).
- d) La herramienta fundamental de trabajo, sin descartar otras, es la relación interpersonal, cara a cara y en general los usuarios, destinatarios o clientes demandan la garantía de derechos sociales.
- e) Los servicios sociales se prestan en un sistema de peculiares características, en el que se ubican e interactúan los usuarios, familias, comunidades y la administración pública.

- f) Los servicios sociales conviven con la titularidad pública, los servicios prestados por el régimen del mercado e, incluso, con servicios sociales concebidos como servicios públicos que aparecen como organizaciones no gubernamentales y empresas sin fines de lucros.
- g) Los servicios sociales en el ámbito del sector público, es uno de los espacios con mas fuerte presencia del voluntariado y estos actúan conjuntamente con personal profesional.
- h) Al constituirse redes sociales competentes para asumir responsabilidades sociales y se transfieran los servicios sociales a dichas redes comunales, es predecible esperar que en la medida en que éstos se hacen más comunitarios, integradores, inespecíficos, flexibles, pierdan la connotación institucional específica propia y se aproximan más a otros subsistemas o a la propia red informal de apoyo social.

La gerencia social en los servicios sociales pasa por un conjunto de procesos que no son ajenos a otros territorios donde se aplica la gerencia, tales como: la formulación, adopción, ejecución y evaluación de los servicios sociales, en este sentido Fernando Fontova (2003:5-13), propone un modelo de gerencia de los servicios sociales que a grandes rasgos contiene diez (10) procesos íntimamente relacionados:

- a) Tres (3) procesos básicos de la gestión (planificación, interlocución y evaluación), donde la planificación es concebida como el espacio donde se toman las decisiones que permiten establecer los objetivos que se desean alcanzar y las maneras y modos de alcanzarlos, es un proceso continuo y permanente que no termina cuando se inicia la ejecución de lo planificado. La interlocución: Es la interacción hacia dentro y hacia afuera en la ejecución de una planificación, mediante el cual los responsable de la gestión se convierten en interlocutores de las diferentes personas implicados (internos y externos) y, la evaluación, es el proceso permanente que incluye las acciones para obtener y procesar información de la organización y del entorno con el fin de obtener descripciones, análisis y valoraciones que permitan encarar nuevos ciclos de actuación.

- b) Estos procesos básicos están complementados por cuatro (4) subprocesos vinculados a la gestión de recursos: El potencial humano, recursos económicos, recursos materiales y recursos informacionales.
- c) Los llamados procesos avanzados de gestión, contienen tres (3) macro procesos: vinculados a la gestión de intercambio (mejora en las interacciones o relaciones entre la organización y su entorno), gestión de la estructuración (formalización de procesos y estructuras) y, gestión de aprendizaje organizacional (clima, conocimiento o cultura organizacional)

En términos generales, el mismo autor (Fontova (2003:13), señala que la mayoría de los servicios sociales públicos, se orientan hacia los siguientes objetivos:

- a) Desarrollo de actividades preventivas que permitan promover la autonomía y superar las causas de marginación y de exclusión.
- b) Promoción de la integración social de personas o grupos.
- c) Desarrollo de mecanismos de asistencia social que permita cubrir carencias y satisfacer necesidades.
- a) Apoyo a personas o grupos en situación de dependencia.
- b) Fomento del desarrollo comunitario.
- c) Incentivo a la participación, desarrollo de las personas y los grupos dentro de la sociedad.

Entendemos los servicios sociales como instituciones formales que se conectan con redes informales para desencadenar efectos en las personas, familias y comunidades destinatarias. La interacción no es solamente entre los profesionales y los destinatarios (as) de los servicios, sino también, entre las personas que se encuentran en la fase operativa y las vinculadas a las decisiones estratégicas y, particularmente, entre la organización y las otras organizaciones del entorno público y privado del conjunto social que favorezca la consecución de los objetivos sociales. Esto nos conduce a las nociones de las redes institucionales y las redes sociales.

“La idea de red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se

conectan unos con otros. Los actores de la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a los problemas públicos, De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad...” (Cristina Zurbriggen. 2004:1)

En una red todos los(as) actores(as) participan de la gerencia y, sus estrategias dependen de los recursos que puedan movilizar, del conocimiento, percepciones, visiones estratégicas particulares. En consecuencia, la gestión en redes implica, conocimiento, destreza y habilidades para la conducción de procesos en los cuales los(as) participantes generan y cambian las políticas, a través de las reglas y los recursos que dispone la red que se reflejan en las estrategias y los juegos de los participantes que la conforman. La capacidad de juego se refiere a las competencias de los(as) actores para elaborar propuestas y generar alianzas en torno a ellas.

“El principal desafío de la gestión de redes para la gerencia social radica en la capacidad de gerenciar procesos sociopolíticos guiados por criterios de eficiencia, equidad y democracia”. (Isabel Licha. 2001:5).

Desde el enfoque de la gerencia de los servicios sociales, la creación y manejo de redes obliga a la adopción de perspectivas gerencial, interactiva, compleja, estratégica, adaptativa, a través de la cual se facilita la generación de nuevos patrones de interacción entre los actores mediante la producción de nuevos juegos.

Diversos autores, entre otros, María Molina y Nidia Morera (1999), Ernesto Cohen y Rolando Franco (2005), Bernardo Kliksberg (1994), Gómez Serra (2004), coinciden en muchas de las recomendaciones para procurar la eficiencia y eficacia en la gerencia de los servicios sociales y en la importancia de la sistematización de un modelo de gerencia de los servicios sociales. Entre las recomendaciones encontramos:

- a) Incremento de los recursos a través de las diversas mecanismos disponibles que se constituyen en fuentes de financiamiento de los servicios sociales
- b) Elevar la eficacia del gasto social para convertirlo en inversión y para ello es necesario invertir en el conocimiento del potencial gerencial y en privilegiar el componente evaluación, desde el diagnóstico para disponer de información confiable, su aplicación y el uso de los resultados obtenidos para optimizar los procesos gerenciales.

- c) Frente a los recursos escasos, el gerente debe priorizar las necesidades a satisfacer, evaluando permanentemente los mecanismos para la discriminación positiva, con el fin de abrir el acceso a las personas con las necesidades prioritarias y a la población más carente.
- d) Para mejorar la capacidad administrativa, se debe evitar la duplicidad y favoreciendo la coordinación interinstitucional, crear redes descentralizadas y desconcentradas de servicios sociales, obtener la colaboración de los usuarios y procurar la continuidad del servicio dentro de la política social (mientras persista la necesidad que le dio origen), fortalecer y privilegiar las redes frente a la jerarquía piramidal y, por último, recuperar la tecnología de la economía de los pobres mediante el desarrollo de cooperativas, microempresas con el fin de fortalecerlas y propiciar su inserción al proceso productivo formal.

En estos trazos definitorios de los servicios sociales se perfilan los principales retos que debe atender el gerente de los nacientes servicios sociales en nuestro país, los cuales en el presente trabajo, nos aproximamos a agruparlos en cuatro grandes categorías de análisis:

- a) El primero, vinculado a la “**interacción entre lo político y lo técnico**”, aspecto considerado de vital importancia para la planificación y evaluación de los servicios sociales, en virtud a la necesidad de consenso que permita adelantar la instrumentación, financiamiento y espacios de actuación de los servicios sociales. Autores como Ramón Bueno Abad (1990:103), Elena Roldán y Fernando Chacón Fuentes (1999:49), la relación entre los políticos y los técnicos en el desarrollo de los servicios sociales tienen múltiples posibilidades para la interrelación, el encuentro, la compenetración o el conflicto. Los conflictos y suspicacias entre técnicos y políticos han sido muy frecuentes en la toma de decisiones en torno a los servicios sociales. El principal vínculo se establece por la existencia de una estrecha relación entre intereses políticos y necesidades sociales, lo cual se ha constituido, en una manera para acceder al poder, a través de la oferta de las diferentes propuestas políticas de satisfacer diversidades y múltiples necesidades, estas propuestas,

disparan progresivamente las expectativas de la población y limita la capacidad efectiva de la respuesta institucional, lo cual dificulta la gestión técnica administrativa de los gerentes de los servicios sociales. Por otro lado, tradicionalmente se han contrapuesto los criterios políticos y los criterios técnicos en las luchas por el poder, desde dos estructuras de legitimidad claramente diferenciada, el político por el respaldo popular, el profesional por su competencia técnica. La negociación entre lo técnico y lo político juega un papel fundamental, para el desarrollo y sostenibilidad de los servicios sociales. Desde esta perspectiva creemos en la necesidad del acuerdo y la negociación entre los responsables políticos y los gerentes de los servicios sociales para poder establecer los objetivos de los proyectos a desarrollar, desde este acuerdo, los gerentes de los servicios sociales pueden garantizar las posibilidades de acción y la garantía de la continuidad y estabilidad de los proyectos sociales y con ello, también se garantiza la influencia de los criterios profesionales en el ámbito de las responsabilidades políticas, lo cual efectivamente redundaría en mejores resultados para la sociedad.

- b) El segundo, **“La universalidad o la focalización para el acceso a la atención de los servicios sociales”**: contenido de las estrategias, bondades y limitaciones para el acceso de la población a los servicios sociales y la configuración de los requisitos administrativos para alcanzar la protección. Según Javier De Lucas (1996:24-25) los servicios sociales en su accionar se debaten entre la universalidad y el derecho a la diferencia, el derecho a la diferencia tiene dos versiones: los que eligen ser diferentes y los que se han visto diferenciados por la sociedad y no han hecho uso de la libertad forjando su diferencia. Estos últimos, se constituyen precisamente en los sectores de más difícil acceso y a los cuales hay que privilegiar cuando se trata de focalizar los servicios sociales. Evidentemente, que el campo de aplicación ideal para los servicios sociales es la universalidad, por cuanto en ella está implícita la noción de derecho, es decir, que toda la población debe poder acceder al beneficio, cuando la necesidad se presenta, sin tener que aportar pruebas de su incapacidad para enfrentarla por sí mismo(a). Consideramos que la universalidad es el modelo

ideal para garantizar la seguridad social desde todos sus componentes, incluyendo los servicios sociales, porque resulta lo más justo, equitativo y menos estigmatizante. Sin embargo, ante situaciones de desventajas sociales acentuadas se deben hacer valer las diferencias, precisamente, para acceder a la población más vulnerable y alcanzar la universalidad (frente a la discapacidad, género, etnia, indigencia) y frente a realidades socioeconómicas con múltiples carencias, elevadas proporciones de pobreza y escasos recursos, la necesidad de priorizar los sectores de población a ser atendidos se constituye en una necesidad del sistema. La inequidad en el acceso de los servicios sociales, frente a los escasos recursos y el incremento de la demanda, se hace presente y, el resultado es que la aplicación de políticas sociales no siempre han contribuido a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, porque su atención ha dependido más del poder de presión de cada grupo o comunidad y, no de la insatisfacción de las necesidades. Los más pobres tiene más dificultades para organizarse, tienen menos poder para hacerse sentir y más dificultades para cumplir con los trámites burocráticos. Ello obliga al gerente social al desarrollo de procesos permanentes de revisión y análisis al tema del acceso a los servicios sociales y de los instrumento técnicos para su abordaje, de forma tal que permitan identificar y acceder a la población más carente y en atención a la diversidad, al estudio de la extensión de la protección social o a las desviaciones orientadas hacia contextos más específicos con el propósito de lograr sistemas y sociedades cada vez más incluyentes.

- c) El tercero, el referido a **“la descentralización y la coordinación de los servicios sociales”**. Estos son dos procesos importantes con implicaciones distintas en su ejecución. La necesidad de coordinación de las instancias públicas, privadas y mixtas en el contexto local, regional y nacional y, las múltiples vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil, son aspectos que se constituyen en puntos cruciales para la gerencia de los servicios sociales. Referentes teóricos señalados por la Asociaciones de directores y gerentes en Servicios Sociales.1997:267-278) y, autores como Lourdes Gaitan Muñoz (1993:11-25), María Molina y Nidia Morera

(1999:15) señalan que históricamente se han creado instituciones en diferentes sectores del Estado, a nivel nacional, regional y municipal que utilizan formas de gestión y modalidades de intervención diferentes, utilizando distintos medios y la misma fuente de financiamiento, que coexisten con estructuras organizacionales yuxtapuestas, duplicando esfuerzo y encareciendo los servicios. Esta situación dificulta la coordinación, desencadena competencias interinstitucionales y, en general, problemas de autoridad y articulación, lo cual incide en la capacidad operativa de los servicios sociales. La gerencia de los servicios sociales dentro de este panorama inclina la balanza hacia una gerencia en redes que facilite los procesos y reduzca los niveles de competitividad. La descentralización de funciones, responsabilidades, y recursos, hacia los niveles más cercanos a la ciudadanía, es la vía más expedita para la renovación organizacional de las instituciones sociales públicas tradicionales por cuanto presenta ventajas vinculadas a la lucha contra la pobreza, fortalecimiento de la familia, prevención de la criminalidad, organización de la comunidad y en general se crean condiciones más propicias para la participación de la ciudadanía en los servicios sociales y mayor viabilidad para su control social e incluso para la integración interorganizacional en el ámbito de lo local. Sin embargo, para la transferencia de recursos y servicios se deben considerar los desequilibrios regionales, las asimetrías existentes entre los municipios, la capacidad real para ejecutar los servicios, así como también, la presencia de pequeñas “oligarquías” locales que han controlado históricamente el funcionamiento de la sociedad local. El poder central frente a la descentralización requiere garantizar las condiciones de equidad territorial, la capacidad local para enfrentar los retos y las condiciones democratizantes del espacio local para evitar que la descentralización de los servicios sociales sean atrapados por minorías en función de sus intereses.

- d) El cuarto y último, **“El componente institucional y la actuación en redes sociales comunitarias e informales”**. La configuración de redes sociales efectivas y eficientes se constituye en la actualidad en la estrategia más expedita para la

consecución de la organización y participación activa de la población en la búsqueda de bienestar y ciudadanía, en especial de las comunidades locales. Autores como María Molina y Nidia Morera (1999:15) y Miguel Gómez Serra (2004:52), señalan que en materia de los servicios sociales, el tema de la institucionalidad adquiere vital importancia, porque efectivamente los servicios sociales inmersos en la política social, y mas específicamente dentro de la asistencia social, especialmente en la mayoría de los países de la región latinoamericana, son instituciones con marcadas debilidades en sus recursos y potenciales organizacionales, desde la infraestructura física, donde desarrollan sus actividades, pasando por la escasez de recursos financieros y materiales; con un personal escasamente motivado y calificado para enfrentar los retos que significa la búsqueda de mejor calidad de vida en países en vías al desarrollo. Coincidimos con el planteamiento señalado por Douglass North, en una conferencia realizada en el Banco Central de Venezuela (1999), cuando afirmó que una de las limitaciones más importante de los países de la región latinoamericana es la debilidad de las instituciones públicas y privadas “No habrá desarrollo económico y social si en estos países no alcanzan a constituir una red institucional pública seria, madura y fuerte que inspire confianza y credibilidad a propios y extraños” (Adalberto Zambrano Barrios, 2001; 247). También coincidimos con la importancia atribuida a la participación y con el reto que significa hacerla efectiva y eficiente para la toma de decisiones, en el marco de las características institucionales que privan en las instituciones previsionales existentes a nivel local, no sólo por sus carencias y debilidades, sino también, por las características específicas de la estructura administrativa y las competencias atribuidas a las autoridades locales, pero que se materializan en un marco institucional que responde a la administración pública del Estado, cuyas instituciones se caracterizan por la jerarquía, verticalidad, con improntas autoritarias que no poseen la capacidad y flexibilidad suficiente para procesar los cambios organizacionales que demanda la población para una más eficiente satisfacción de las necesidades, mejor nivel de participación y mayor calidad de vida. Los servicios sociales se centran en la persona, en la búsqueda de

la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones en un enfoque de calidad de vida y de plena participación social y, su gestión procura su consecución a través del trabajo en red, por cuanto, ella se constituye en la intervención social que está a la altura de los retos actuales de lo que ha sido denominada, según Castells, sociedad red. Desde el ámbito de la gestión pública aparece la noción de gobernanza que alude a la necesidad de reconceptualizar la gestión en situaciones de creciente complejidad, interconexión y multipolaridad. (Renate Mayntz, 2001:4). Una red como estructura supone que fácilmente entren en crisis las centralidades y las jerarquías, porque la cantidad y calidad de los vínculos y flujos le atribuyen o reducen la influencia de los actores que participan o no participan. Las redes posibilitan la ruptura de las fronteras y los límites multiplicando las transversalidades recíprocas. Mediante las redes se incrementan las oportunidades de acceso e inclusión, las posibilidades de autoorganización, la diversidad y con ello se facilita el desarrollo sostenible. El trabajo en red permite superar en cierta medida el condicionamiento que supone las nociones de distancia espacial y de la misma noción del tiempo. Para desmontar estas estructuras piramidales y hacerlas funcionar se requiere de una acción sistemática y laboriosa que pasa por cambios en la cultura organizacional y requiere de habilidades de concertación, de negociación, de planeamiento conjunto y de crear diseños organizativos muy ágiles y abiertos.

CAPITULO 5:
EL TRABAJO SOCIAL COMO ESPECIFICIDAD
PROFESIONAL

Con el desarrollo de los Estados modernos, se abre un amplio campo de acción profesional y, en nuestro caso, se constituye en la demanda de capital humano que contribuya con la acción social desde el Estado y, más específicamente, con el fortalecimiento del Estado Social, se gesta la necesidad de formar ese componente humano que le hará frente a las nuevas dimensiones y funciones del Estado social. El estudio del Trabajo Social está íntimamente ligado a la Política Social y a la función social del Estado.

El Trabajo Social no es el fruto del ejercicio del sentido común ni de la buena voluntad ni de la improvisación. Es una actividad que requiere de aprendizaje y de enseñanza, constituida por un cuerpo de doctrina que incluye teoría y práctica, que utiliza técnicas y métodos propios. Es otras palabras, es una disciplina científica, que exige de los correspondientes grados académicos, se cursa en universidades tanto públicas como privadas. Como acción profesional, se constituye en actividades organizadas en el seno de diversas instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales, organizaciones no gubernamentales etc., o bien, en el marco del ejercicio libre de la profesión.

5.1. EL TRABAJO SOCIAL: ASPECTOS TEÓRICOS CONCEPTUALES

El Trabajo Social como toda disciplina científica no es una categoría abstracta posee determinaciones histórico-sociales, por lo tanto, la tarea de definir al Trabajo Social, hace en el contexto de los procesos, sociales, económicos y políticos en los cuales se desarrolla. Por ello es importante destacar algunos momentos históricos que le han atribuido contenido y significado a la configuración del Trabajo Social como profesión, Olga María Vélez Restrepo (2003) señala los siguientes:

- a) **El primer momento**, referido al surgimiento de la profesión, se orienta a la sistematización científica de la beneficencia, privilegia la actuación diagnóstica, con énfasis en la atención del individuo y sus actitudes funcionales para la garantía del funcionamiento social. Se desplaza en la necesidad de teorizar sobre lo social y se centra en el pragmatismo e instrumentalización para operar en la práctica, con

una concepción de externalidad sobre la realidad social, de la cual extrae el dato y las constataciones numéricas para respaldar la eficiencia práctica de las soluciones.

- b) **El segundo momento**, gira en torno a la preocupación por insertarse en el conjunto de las ciencias sociales. Es denominado “ecléctico”, racionalizando la teoría y desarrollando la práctica social que la sustenta, con una concepción tecnológica instrumental, asume el “método científico” como el camino para enfocar los problemas prácticos y encarar la realidad social. El desarrollo de las Ciencias Sociales, las necesidades y demandas del sistema social definen a la profesión, los objetivos y los roles que debe cumplir en la sociedad.
- c) **El tercer momento**, caracterizado por la reconceptualización, que en la región latinoamericana, le confiere a la profesión un contenido ideológico importante, comprometido con una opción política de liberación y transformación social a favor de las clases oprimidas. El accionar profesional se orienta hacia la toma de conciencia para la lucha contra la opresión. Los movimientos prácticos se sustentan en la liberación y la resistencia a esa liberación que orienta el pensamiento de la época. Para algunos autores, se tiende a desvirtuar la especificidad del Trabajo Social como profesión y se destaca el quehacer político. Este momento, se desarrolla a mediados de los sesenta y setenta. Durante este periodo, la profesión de Trabajo Social es receptora de múltiples nociones conceptuales y políticas. Aportes que provienen de diversas fuentes: de la teoría de dependencia y dominación, del marxismo, de las propuestas concientizadoras de Paulo Freire, de la teoría de la liberación. La reconceptualización enfrenta al Trabajo Social tradicional, enmarcado en el modelo positivista-funcionalista y, se cruza con las expectativas de transformación social. La reconceptualización se afianza en los medios académicos, como un proceso de cuestionamiento, de revisión y de búsqueda.
- d) **El cuarto momento**, se sitúa en la década de los ochenta, donde el énfasis de la profesión se ubica en las exigencias del Estado de Bienestar. En este periodo se estructuran propuestas metodológicas especializadas y focalizadas. Se incentiva el interés por la teoría y la construcción del conocimiento. El esfuerzo se centra en la política social y los planes de gobierno. Se articula con la lógica económica y

política que la sustenta. La investigación y la sistematización de experiencias prácticas se constituyen en las herramientas para la reflexión y el aporte teórico sobre la base de la intervención social.

- e) **El quinto momento**, todavía en desarrollo, se caracteriza por la redefinición de los espacios públicos, con nuevas formas de exclusión social, la profesión se vuelve sobre sí misma en búsqueda de su especificidad, se cuestiona el carácter pragmático y se destaca la necesidad de la actuación en el marco de la teoría y la investigación para construir conocimiento y comprender lo social.

En términos generales, el Trabajo Social, como disciplina académica, hunde sus raíces en la Revolución Industrial (siglo XIX) y en el surgimiento del Estado de bienestar gestado en Europa durante el Siglo XX. En esta época se pasa del asistencialismo o caridad, al reconocimiento del compromiso público y universal, en los cuales la cobertura de las necesidades sociales de los individuos, familias, grupos y comunidades debe ser reconocida como derechos.

Desde sus inicios fue transitando de concepción meramente asistencial, asumiendo diversas variantes y opciones: En el desarrollo de la comunidad, se ve asimismo como “agente de cambio”, pasa por corrientes psicologistas, adopta un enfoque sistémico, asume propuestas de mediación, transita hacia el camino de la gerencia social. El Trabajo Social históricamente, se ha polarizado entre dos opciones: legitimar o cuestionar el orden vigente en un periodo determinado.

Desde otra perspectiva ha transitado desde la concepción del Trabajo Social como “arte”, como administrador o ejecutor de política sociales y como “tecnología social”. En el comienzo de su desarrollo, fue considerado como un arte para el logro de la adaptación del individuo, mediante tres grandes actividades: la prevención de disfunciones sociales, la provisión de recursos y la rehabilitación de las facultades disminuidas. Al respecto Kohs S.C., (1969:15) señala que en el trabajo social “el conocimiento de la ciencia de las relaciones humanas y su aplicación práctica sirve para movilizar las aptitudes de los individuos y los recursos de la comunidad, con el fin de lograr una mejor adaptación entre

el cliente y el medio total o parcial”. Así mismo, establece que es “El arte-ciencia de ayudar a los individuos para que sepan ayudarse a sí mismos”. Posteriormente la concepción predominante fue la de administrador y ejecutor de programas sociales dirigidos a promover y asegurar el bienestar individual, grupal y comunitario. Acciones, que en sus inicios estuvo impregnada de religiosidad, empirismo caritativo, socorro, filantropía, beneficencia y de correctivos sociales propios del contenido filosófico del positivismo y funcionalismo que inspiró su desarrollo, pero posteriormente fueron dejadas atrás, para constituirse en dinamizador del bienestar y promotor de mejores niveles de vida para la población. En su desarrollo el Trabajo Social también es definido como tecnología social que aplica las teorías de las ciencias sociales en el campo del bienestar social, en este sentido Jorge Torres Díaz (2006), señala que bajo la categoría de tecnología social, el trabajo social ha sido concebido desde tres interpretaciones.

- a) El trabajo social como una tecnología social dirigida a mejorar las condiciones del medio ambiente social, a través de procesos de integración social, el desarrollo de las capacidades humanas y la obtención de los recursos que permitan superar estados de necesidad.
- b) El trabajo social es una tecnología para transformar la realidad, a partir de la toma de conciencia social, la organización, la movilización y la politización liberadora
- c) El trabajo social es una tecnología social para desarrollar una praxis científica, que permite transformar la realidad y al propio tiempo, al aplicar los conocimientos científicos en determinada realidad, tiene la posibilidad de emerger nuevos conocimientos que se constituyen a la vez en un aporte para las ciencias sociales. Es decir, que la práctica teórica permite afinar las técnicas a través de sucesivas aproximaciones a la realidad.

Las dos primeras interpretaciones responden a las tendencias de posiciones divergentes frente al debate ideológico de la actuación profesional del trabajador social y la tercera, está más orientada por la búsqueda de un marco teórico que le sea propio al Trabajo Social.

Según Ezequiel Ander Egg el Trabajo Social “se apoya en conocimientos teóricos que proporcionan las diferentes ciencias sociales, y se vale igualmente de técnicas de investigación, programación, intervención y evaluación comunes a otras disciplinas” y, la originalidad de la profesión “radica en la capacidad y creatividad para lograr la integración de todos esos elementos desde la propia perspectiva operativa”. Según esta autor, la perspectiva operativa dependerá de los diferentes enfoques y concepciones de Trabajo Social, cuyos contenidos de significación difieren según la referencia teórica en que se fundamenta la propuesta o a la orientación ideológica que la guía. Con lo cual reduce la profesión a funciones operativas con un sentido político.

Olga Lucía Vélez Restrepo (2003), señala que es precisamente el instrumental o caja de herramientas, el puente o instancia da paso y conecta intención-concepción y operacionalización de la acción social del trabajo social. Es decir, que la profesión de trabajo social está soportada en un conjunto de técnicas e instrumentos que operan como dispositivos metodológicos de la acción social. El uso de este conjunto de herramientas está vinculado a las concepciones y visiones que se tienen sobre la práctica profesional y la realidad social. Estas visiones no están aisladas de los contextos donde se aplican, ni de los postulados teóricos o metodológicos que los fundamentan. Este instrumental se constituye en el proceso mismo de la actuación profesional, o sea en el eje operacional de la profesión, abarcando técnicas conocimientos, competencias y habilidades. Como categoría y recurso metodológico el instrumental muda de piel, o de sentido, de acuerdo a los fines y propósitos políticos, sociales, institucionales y cognitivos de la acción social.

En la actualidad el trabajo social ha dejado de ser arte y tecnología para constituirse en disciplina científica, que emplea las leyes del desarrollo social y el método científico en procura del bienestar socializado de los colectivos humanos. En este sentido Jorge Torres Díaz (2006:11) cita la definición que la Escuela Nacional de Trabajo Social de México (1978), en la cual se define el trabajo social como:

“Disciplina de las ciencias sociales que mediante metodología científica contribuye al conocimiento de los problemas y recursos de la comunidad,

en la educación social, organización y movilización consciente de la colectividad, así como en la planificación y administración de acciones, todo ello con el propósito de lograr las transformaciones sociales para el desarrollo integral del hombre”

Para otros autores, como Susana García (1991), establece la existencia de una triangulación, por un lado, los sujetos sociales portadores de recursos y satisfactores, por otro, los sujetos sociales portadores de necesidades y carencias y, en tercer término, el sujeto social intermediario (trabajador social). La triangulación entre sujetos es superada por el concepto de actor social, protagonista en el cumplimiento, el disfrute y la exigibilidad de los derechos. Desde la perspectiva profesional, los objetos particulares de la intervención se refieren a la construcción de mediaciones con los sujetos para que se posicionen como defensores de sus derechos humanos individuales y colectivos, con lo cual los roles de mediador, orientador, defensor, promotor de Trabajo Social, adquieren otras finalidades, en la cual se resitúa la lógica instrumental burocrática, en función de penetrar el sistema de derechos.

Esta cantidad de conceptualizaciones, en muchos casos divergentes, no significa indefinición o vacío conceptual, sino todo lo contrario, responde a la existencia de una riqueza tal del quehacer profesional, que en cada época adquiere nuevas explicaciones por su carácter dialéctico, en la búsqueda de su identidad y creatividad teórico-práctica.

En la actualidad, el desarrollo del Trabajo Social se orienta a contribuir a partir de las prácticas institucionales o comunitarias a la más amplia defensa de los derechos humanos, lo cual se constituye en el eje medular de la práctica profesional. Desde esta perspectiva se defienden los legítimos derechos de la comunidad y se contribuye en el campo de lo político y lo social a perfilar unas prácticas dirigidas a la construcción de una sociedad más justa y digna.

Con ello, queremos significar que la reconceptualización como reflexión y acción crítica, no ha desaparecido, como tampoco han desaparecido, los ideales por una sociedad más libre y justa. Una sociedad sustentada en relaciones de solidaridad,

fraternidad y equidad, donde los trabajadores sociales desde la profesión, como actores con opciones políticas, con el discurso y la acción, contribuyan a ese digno proceso.

El Trabajo Social es una profesión de las ciencias sociales, que promueve el bienestar, protección y promoción de los derechos sociales, fundado en el respeto de las personas, su autodeterminación, integralidad, dignidad e interrelación con otros sistemas sociales, con los cuales desarrolla un proceso de intervención social holístico, que promueve su inclusión social. Es así, como desarrolla acciones metodológicas con personas, familias, grupos y comunidades, en los más diversos ámbitos de la sociedad: públicos, privados, organismos gremiales, ONG, etc., Además, crea y desarrolla conocimientos para la adecuada atención profesional y contribuir en el bienestar biopsicosocial de las personas. En este punto podemos destacar la importancia del rol del profesional de trabajo social en el ámbito de la concepción actual de los servicios sociales en el marco de la seguridad social,

La Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS), en su Asamblea General celebrada en Montreal en julio del 2000, define la profesión de Trabajo Social de la siguiente manera: "promueve la resolución de problemas en las relaciones humanas, el cambio social, el poder de las personas mediante el ejercicio de sus derechos y su liberación y la mejora de la sociedad. Mediante la utilización de teorías sobre el comportamiento humano y los sistemas sociales, el Trabajo Social, interviene en los puntos en los que las personas interactúan con su entorno. Los principios de los Derechos Humanos y la Justicia Social son esenciales para el Trabajo Social".

Precisamente, los derechos humanos y la justicia social constituyen la motivación y la justificación de la acción del trabajo social. La pobreza es expresión de privación de los derechos humanos. La profesión lucha por mitigar la pobreza y liberar a los vulnerables, excluidos y oprimidos, para promover su inclusión social, en solidaridad con quienes están en desventaja. Los valores del trabajo social están expresados en los códigos de ética profesional nacionales e internacionales.

El trabajo social en sus distintas expresiones se dirige a las múltiples y complejas relaciones entre las personas y su entorno, para promover que desarrollen sus potencialidades en procura del bienestar social y la participación activa para el efectivo disfrute de los derechos humanos.

El trabajo social como profesión configura un sistema de valores, teorías y prácticas interrelacionados, utiliza técnicas y metodologías propias, y aquellas que le otorgan las ciencias sociales, recurre a teorías acerca del desarrollo y comportamiento humano, así como de los sistemas sociales, para analizar las situaciones complejas y facilitar los cambios personales, organizativos, sociales y culturales que promueven la participación y organización efectiva de la población, como actores de su propia realización ciudadana en el seno de la sociedad.

El trabajo social basa su metodología en un conjunto sistemático de conocimientos sustentados en la experiencia y derivados de la investigación. Reconoce la complejidad de las interacciones entre los seres humanos y su entorno, constituyéndose en un profesional vital en los procesos de intervención de las familias, personas, y comunidades. De allí, su pertinencia e importancia como profesional (aunque no el único), en el diseño, gerencia, ejecución y evaluación de políticas y programas de servicios sociales a los fines de contribuir al efectivo goce de los derechos sociales.

El trabajo social se enfrenta a las barreras, desigualdades e injusticias existentes en la sociedad. Responde a las crisis y emergencias, así como a los problemas personales y sociales de la vida diaria. Utiliza una variedad de experiencias, técnicas y actividades consecuentes con su centro de atención holístico en las personas y sus entornos a los fines de promover el ejercicio de la ciudadanía a través del goce y disfrute efectivo de los derechos humanos y, en especial, en nuestro caso de estudio, el derecho fundamental a una seguridad social integral.

Para finalizar consideramos que profesional del Trabajo Social es un científico social, comprometido con la problemática social y su quehacer profesional está al

servicio de los grupos populares a fin de participar en su proceso liberador para el pleno ejercicio de sus derechos sociales y ciudadanos. El objeto del Trabajo Social son las relaciones Estado-sociedad civil y las situaciones en el interior de la sociedad que obstaculizan el disfrute de los derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía.

5.2. EL TRABAJO SOCIAL EN AMERICA LATINA:

Los antecedentes del trabajo social nos remiten a la historia de la protección social, los modos y medios utilizados para su realización, van de la mano con los modelos de Estados y las formas de dominación predominante. Revisar los antecedentes históricos del trabajo social nos permite explicar su práctica profesional actual y el devenir en el desarrollo del quehacer profesional en América latina. Ahora bien, para su esbozo, retomamos el trabajo desarrollado por Jorge Torres Díaz (2006), en el cual clasifica los antecedentes históricos del trabajo social en función a las modalidades que asume la asistencia social, el referido autor, clasifica la prehistoria del trabajo social en cuatro grandes periodos:

- a) **Asistencia social natural**, en la cual las necesidades del hombre eran satisfechas mediante la socialización de bienes, recursos, servicios y la colectivización laboral a través de la cooperación, la unidad y solidaridad en la lucha común por vencer y transformar el medio. La asistencia social mutualista de origen natural se transforma en una asistencia social selectiva, cuando el hombre se hace sedentario, delimita su territorio, desarrolla instrumentos de trabajo, constituye familia nuclear, se estratifica y se divide el trabajo, se genera excedentes, acumula recursos. Se gestan las guerras por el dominio o en defensa de las posesiones, los vencidos se convierten en instrumentos de producción. Se dividen las clases y los privilegios que deben perpetuar. Esto da paso a una asistencia social clasista o selectiva.
- b) **La asistencia social selectiva**, este tipo de asistencia se constituye en dádivas materiales suministradas por la clase dominante, que se clasifican en tres tipos: La individual o voluntaria, la elitesca, organizada por el clero y sectores laicos y; la estatal promovida mediante leyes, decretos y ordenanzas Ej. Códigos de

Hammurabi, Código Babilónico, la ley Mosaica en Israel, ordenes religiosas, asociaciones y cofradías de caridad, entre los pensadores y benefactores se destacan Juan Luís Vives (1492-1540), san Vicente de Paúl (1581-1660), san Francisco de Asís y san Ignacio Loyola fundador de la comunidad jesuita. La asistencia social se institucionaliza y racionaliza en torno al incremento de las necesidades humanas insatisfechas y la gestación de múltiples conflictos que colocan en peligro la estabilidad del Estado.

- c) **La asistencia social organizada.** En la cual toma cuerpo la asistencia social estatal, el Estado asume la responsabilidad de crear y mantener las organizaciones bajo la modalidad de beneficencia para superar los estados carenciales, se desarrollan leyes, decretos, resoluciones en torno a la protección social, en especial, dirigida a los sectores de la población con marcadas carencias en situación de indigencia, aquellos que carecen de los medios para superar por si mismos tales situaciones. La asistencia estatal se focaliza principalmente al desarrollo de mecanismos y acciones que le permitan detectar la veracidad de las situaciones carenciales y la incapacidad del hombre para superarla individualmente o como grupo familiar. Los beneficios son discrecionales y están sujetos, no sólo al resultado que arrojen las pruebas de necesidad, sino también, a la disponibilidad de recursos y a la continuidad administrativa del programa.
- d) **La asistencia social tecnificada,** surge como consecuencia y efecto de la Revolución Industrial que favorece no solo, el desarrollo tecnológico de lo económico, sino también de lo social. Con la tecnificación y masificación de la producción, emergen nuevas formas de organización en torno al poder del capital, dinamizada por la producción colectiva y la apropiación individual favorable a los dueños de los medios de producción, se reduce el poder de los antiguos latifundistas, productores agropecuarios y los agricultores y artesanos se desplazan a las ciudades en la búsqueda de salarios. Se incrementa la población urbana, la maquina sustituye la mano de obra y en consecuencia se desencadena un desempleo masivo con sus problemas colaterales. Las demandas de los sectores organizados, las presiones políticas, ideológicas y económicas generan que se agudicen los

conflictos y se incrementan las demandas, se exige del Estado respuestas racionales, técnicas y efectivas frente a la conflictividad social y a la penuria colectiva. Ante estas demandas el Estado responde con el reconocimiento de los derechos sociales y el desarrollo de instrumentos para su realización a través de las legislaciones de seguridad social. El Estado se compromete con garantizar el bienestar social para todos los ciudadanos y con ello, se reconfigura la propia forma y funciones del Estado (Estado Social).

La asistencia social tecnificada gesta el desarrollo del trabajo social como disciplina profesional. El Trabajo Social surge a comienzos del siglo XX, específicamente en 1920, en Europa, años más tarde, en Estados Unidos y posteriormente en América Latina. El desarrollo del trabajo social en la región latinoamericana, tiene sus propias especificidades gestada por el desarrollo histórico de la región y la conformación de sus Estados nacionales.

Según Elis Freitez (2007:11), la forma de protección imperante en nuestros países antes de la llegada de los conquistadores estaba centrada en dos variantes: La primera: el mutualismo como acciones protectivas socio-gestionadas a partir de la comunidad, sustentadas en la ayuda mutua: la cooperación, la solidaridad, la socialización de bienes, recursos, servicios y; la segunda: la tributación, dirigida al beneficio común, propia de las comunidades tribales, el tributo es obligatorio y supervisado con el fin de cubrir necesidades sociales, religiosas, culturales y militares tanto, en especies como en servicios Ej. Los reinos aztecas o mayas. Estas formas de organización social y las modalidades de protección social propia de la forma de vida previa a la llegada de los conquistadores, es destruida para imponer a su llegada, la explotación de todos los recursos existentes, incluyendo al componente humano que no era considerado como tal. Con la irrupción de españoles y portugueses a las tierras americanas, se impone la institucionalidad más atrasada de Europa, a través del mercado de esclavos, traídos de las selvas africanas como instrumentos animados de producción, como vía para mantener el rendimiento de los naturales, su dominación y explotación. En estas instituciones priva el sometimiento, la opresión, alienación, aculturación y dependencia interna y externa.

Las modalidades de protección social desarrolladas durante el periodo colonial, es ajena a la cultura indígena. Se impuso la limosna cristiana, la filantropía, la fraternidad, el socorro, la caridad, la beneficencia a través de instituciones de asilos, hospicios, lazaretos, guetos, guildas, cofradías, correccionales, etc. Dando inicio a lo que algunos autores denominaron la asistencia social colonial, que conjuntamente con la explotación y expoliación de los recursos naturales de la región, se perpetúa por más de cuatro siglos.

Una vez constituidos los Estados independientes, se repite la situación, las nacientes naciones heredan el funcionamiento social imperante en Europa sustentado por el poder mundial capitalista. Las elites criollas blancas se identifican más con la burguesía europea, que es su patrón de referencia, que con los sectores nacionales mayoritarios. Conservan en la práctica, los privilegios económicos adquiridos del poder colonial, articulado a la escala global.

Los gobernantes criollos de las nuevas repúblicas se incorporan a la política económica internacional, absorbidos por el capitalismo europeo, en especial por Inglaterra, Francia y Alemania y con ello, perpetúan la dependencia, dominación y la explotación. Por lo tanto, las acciones dirigidas a la protección social continuaron siendo copiadas del referente europeo.

Las primeras reformas sociales se corresponden con la legislación inglesa y francesa como es la Declaración de los Derechos del Hombre. En la región se preocuparon por la educación pública y gratuita, creación de hospitales de caridad, ancianatos, rehabilitación carcelaria, hospicios y similares. Aún cuando cada nación se dio sus propias normas, la asistencia social republicana se caracteriza por el desarrollo de normas jurídicas que crean la beneficencia estatal con carácter proveedor y reparador, ante la cual asisten los ciudadanos indigentes.

Al propio tiempo, las ciencias sociales se posesionan de las universidades latinoamericanas con modelos teóricos-conceptuales de tipo funcionalista y estilos

metodológicos marcadamente empíricos, con desarrollos desiguales en cada contexto nacional y regional. Sobresalen las lecturas parciales de la realidad nacional, mediante la observación de hechos materialmente objetivos. La denominación de “Servicio Social” y los títulos otorgados a sus graduados de asistente social es herencia europea. Esta noción de servicio social continúa utilizándose hasta mediados de la década de los setenta, cuando comienza a utilizarse la denominación de “Trabajo Social” para designar a la profesión, en atención a la traducción del Social Work norteamericano, lo cual es reforzado posteriormente por el impacto generado de la reconceptualización, a finales de los setenta.

La denominación de los estudios de trabajo social a nivel universitario no es homogénea en los países de la región latinoamericana: Unos los denominan Escuelas, otras facultades, carreras, departamentos etc. algunos países como Argentina, Brasil y Chile continúan utilizando el nombre de Escuela de Servicio Social y otorgan el título de asistente social a sus graduados. No existe tampoco, uniformidad en cuanto al tiempo de duración de la carrera, en algunos países tienen una duración de cinco años, en otros cuatro o tres años.

En el contexto latinoamericano, cabe referir que el proceso de profesionalización de la asistencia social y la fundación de las primeras escuela se hace con la asesoría académica de la Unión Católica Internacional de Servicio Social, que tuvo la tarea específica de difundir el Servicio Social Católico en la región latinoamericana, con una notoria orientación asistencialista, centrada en los aspectos vinculados a la ciencia médica y la jurídica, con una marcada influencia religiosa cristiana que caracterizó la acción social en Europa.

CUADRO 6

LAS PRIMERAS ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

País	Año de fundación de la 1ra. Escuela	Número de Escuelas a 1987	Años de duración de los estudios
Chile	1925	15	4
Puerto Rico	1929	2	5
Argentina	1930	43	4

México	1933	65	3 y 4
Cuba	1934	1	2
Colombia	1936	13	4
Brasil	1936	58	4
Venezuela	1936	4	3 y 5
Perú	1937	10	4
Uruguay	1937	2	4
Ecuador	1938	9	4
Paraguay	1939	1	4
Costa Rica	1942	3	5
Bolivia	1946	2	5
Panamá	1947	1	4
El Salvador	1953	6	5
Honduras	1957	1	4
Guatemala	1959	5	3
Haití	1959	1	3
Nicaragua	1961	1	4
República Dominicana	1966	4	4

Fuente: Jorge Torres Díaz (2006:173)

La primera Escuela de Servicio Social, se funda en Chile en 1925, con el nombre de Alejandro del Río, en honor a su fundador un médico, sociólogo que se inspiró en el modelo europeo, bajo la influencia paramédica, permaneció bajo la influencia belga hasta 1941, cuando comienza a recibir la influencia norteamericana. Posteriormente en 1929, se funda la Escuela de Servicio Social de Puerto Rico, bajo la influencia norteamericana. En 1930, se inaugura en Argentina la Escuela de Servicio Social en Buenos Aires. En 1933 se crea en México, en Colombia, Brasil y Venezuela en 1936, Perú y Uruguay (1937), Ecuador en 1938 y en 1939, se funda la primera Escuela del Paraguay. En las décadas de los cuarenta a los sesenta se instalan en el resto de América latina las diferentes escuelas de Trabajo Social.

El desarrollo de la profesión de Trabajo Social en América latina está aparejado al fortalecimiento de las ciencias sociales y de la acción social por parte del Estado. En los años sesenta, ante la coyuntura del plan decenal para América Latina (Alianza para el Progreso) continúa el proceso de fortalecimiento del Estado y su creciente intervención, tanto en lo económico como en lo social, desde la conocida perspectiva CEPALINA. En este contexto crece el interés por los programas de organización y desarrollo de la comunidad. A manera de ilustración, la Organización de Servicio Social de

la OEA, realiza acciones tendientes a influenciar la formación y práctica de Trabajo Social, impulsando el desarrollo comunitario con el propósito de vincular la población de una manera activa y consciente en los planes y proyectos específicos de desarrollo hacia la eliminación de las causas del subdesarrollo.

Adquiere relevancia el desarrollo teórico de la marginalidad y se ponen en circulación los conceptos de integración y de participación de las comunidades, los cuales, empiezan a constituirse en los objetivos fundamentales de la acción social del trabajo social. Se impone, por tanto, una nueva racionalidad para la participación en programas sociales que no puede sustraerse a los imperativos de eficiencia y competitividad que maximicen la capacidad financiera, técnica y administrativa.

Desde esta perspectiva queda asegurada una unidad de conjunto de las disciplinas sociales, las cuales al subsumirse al marxismo, debilitan sus fronteras. El trabajo social no escapa a este hecho y aparece lo que se conoce como la etapa reconceptualizadora, que en América latina adquiere una relevante importancia y condiciona la revisión académica de los planes de estudios de trabajo social en muchos de nuestros países. La reconceptualización en trabajo social es producto de un proceso de revisión y cuestionamiento a las concepciones teóricas y el quehacer práctico del conjunto de las ciencias sociales y un fuerte cuestionamiento a las metodologías tradicionales utilizada en la práctica profesional del trabajo social que son calificadas como empiristas, foráneas y soportes de un sistema social basado en la diferencia de clases.

A partir de los años setenta las Teorías Desarrollistas sobre Cambio Social, impulsadas por la CEPAL, especialmente en América Latina, conviven en estrecha tensión con los planteamientos de la teoría marxista de la liberación y la transformación social.

En los años ochenta, entran en escena perspectivas teóricas diversas; los paradigmas conceptuales que en el decenio anterior dominaban el panorama universitario y abrigaban a todas las disciplinas sociales y humanas empezaban a ser cuestionados o simplemente sustituidos. En un ambiente más permisivo y menos dogmático, se inician

nuevas búsquedas tanto teóricas como metodológicas dentro de cada una de las disciplinas, lo cual favoreció el nacimiento de un amplio abanico de desarrollos con orientaciones disímiles. De igual manera, empezó a perfilarse la tendencia hacia el estudio de temas concernientes a aspectos concretos de la realidad nacional con la perspectiva de contribuir con su desarrollo.

La crisis del paradigma marxista de los años 80, provoca perspectivas teóricas diversas en la totalidad de las disciplinas sociales, incide en el trabajo social en marcado interés por recuperar su propia historia, la mayor parte de la producción de ese entonces se orienta en esta dirección. Para algunos autores esto puede interpretarse como un intento por rescatar la identidad. Mientras se opera esta recapitulación en la búsqueda de su particular naturaleza, se abandonan las lecturas estructurales de tipo macro con proyecciones transformadoras de largo alcance y se rescatan herramientas técnicas que hacen posible intervenciones sobre realidades concretas con la mirada puesta en la gestación y ejecución de políticas sociales. Reaparece la preocupación por refinar y adecuar esquemas metodológicos de intervención profesional: método básico, método único, metodología integrada, método polivalente.

La década de los noventa, se refleja la ya iniciada eclosión de las ciencias sociales en gran cantidad de campos disciplinarios y la aparición de modelos diversos a partir de una realidad globalizante. De igual manera, la internacionalización de la economía en el contexto del modelo neoliberal, sin lugar a dudas, produce transformaciones políticas con respecto a la conformación, constitución y proyección del Estado que comprometen de manera significativa el tema de lo social. Se produce, entre otras, un debilitamiento de las políticas sociales y aparecen nuevos actores que de alguna manera atienden las demandas de lo social ante el debilitamiento del Estado, Ej. las organizaciones no gubernamentales (ONG). De igual manera, sectores específicos de la sociedad civil se organizan para satisfacer solidariamente sus necesidades. Lo local y la autogestión constituyen una fuente importante de provisión social. El tamaño y la burocratización del Estado es fuertemente criticada y en consecuencia la acción social que desarrolla. Se retoman los criterios técnicos para la focalización de los programas sociales en el quehacer profesional del trabajo social.

En la postrimería de la década de los noventa, se retoma el pensamiento de la cultura ciudadana desde el trabajo social y, esto pasa por reconocer la importancia y la validez del tema de ciudadanía, aun cuando esta noción no le era ajena a la profesión porque está íntimamente ligada a su historia, en las últimas décadas la había dejado de lado. El tema recobra interés por el debilitamiento del Estado benefactor que amenaza los derechos sociales. Se advierte el peligro de las políticas neoliberales, que desplazan los fundamentos de la acción social desde la perspectiva del derecho para ubicarlos en el marco de la moral o la filantropía.

Para que el trabajo social en su quehacer profesional se desarrolle bajo la búsqueda de una nueva ciudadanía, implica asumir un compromiso ético-político que invite a repensar a los sujetos de la acción, no como víctimas pasivas, sino como ciudadanos: “construir ciudadanía para el trabajo social debería significar un abordaje que cree en situaciones concretas de desarrollo de la conciencia ciudadana, en su doble acepción de derechos y responsabilidades (Aquin, 1998:15). Las posibilidades de acción son amplias porque la profesión interviene en los diferentes espacios de generación de ciudadanía.

La concepción de ciudadanía en el momento actual, implica reconocer la complejidad de las sociedades contemporáneas y los nuevos retos que se derivan del ejercicio ciudadano. Los elementos estructurantes de la nueva ciudadanía, están en relación dinámica y están definidos por las siguientes características:

- a) **Democrática**, porque asegura la participación de todos, se fundamenta en los derechos humanos y las libertades fundamentales, privilegia como valor la condición y dignidad humana.
- b) **Social**, porque propicia el desarrollo en cada ciudadano una conciencia de derechos y deberes sociales para luchar contra la pobreza, la exclusión y la marginalidad.
- c) **Intercultural**, porque desarrolla el respeto y valoración por la diversidad, la pluriculturalidad, con el desarrollo de acciones que favorezcan el respeto a otras culturas y a los derechos de otros grupos diferentes.
- d) **Paritaria**, porque promueve la superación de los prejuicios de género

- e) **Ambiental**, trabaja por la protección y conservación del medio ambiente, promueve los valores éticos de la relación con la naturaleza como ciudadano militante de la preservación ambiental.

La formación de una nueva identidad ciudadana, parte de una concepción integral de los sujetos como ciudadanos activos, reconociendo sus dimensiones objetivas y subjetivas, su sentido de pertenencia y su vinculación con lo local y global. Asumiendo la defensa, viabilidad y ampliación de los derechos humanos, mediante una participación activa, con su correlato de deberes que faciliten la convivencia social.

En síntesis, bajo la denominación de Trabajo Social se integran un cúmulo de saberes y prácticas utilizadas históricamente para dar respuesta a los problemas sociales que pueden ubicarse y, en muchos casos diferenciarse, en atención a los distintos momentos históricos del desarrollo de la profesión.

5.3. EL TRABAJO SOCIAL COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

El concepto de disciplina está entrañablemente vinculado con el concepto de ciencia, de ahí que al hacer referencia a las disciplinas humanas y sociales (historia, sociología, antropología, economía, psicología...) se evocará el concepto de ciencia. Ahora bien, estos conceptos ciencia y disciplina, serán retomados a través del sucinto recorrido que realizaremos por el trayecto histórico del desarrollo histórico de la profesión del Trabajo Social, con el fin de entender su naturaleza. En este recuento, que no pretende agotar el tema del trabajo social en su historicidad, se tocan solamente algunos aspectos que se consideran ilustradores para facilitar la reflexión en torno a su eventual carácter disciplinar y su relación con las ciencias sociales. Se destacan algunos elementos que dan cuenta de la teoría, metodología y práctica de la profesión, se resumen los modelos de intervención social y el devenir en su búsqueda de los referentes teóricos y científicos.

Según Susana García Salarod (1998:31), el Trabajo Social nace en el siglo XX, como producto de la articulación de tres elementos básicos:

- a) La institucionalización de la beneficencia privada que aporta un saber práctico, es decir, una forma de hacer las cosas, apoyadas en el sentido común y en el compromiso, una identidad y un lugar.
- b) La ampliación de las funciones del Estado que aporta un espacio laboral y legitima el lugar de intermediario bajo la condición de trabajo asalariado, y un signo ideológico en cuanto impulsa y desarrolla la nueva profesión para que colabore en la sustentación del poder.
- c) El desarrollo de las Ciencias Sociales que genera un campo diversificado de argumentación teórica y de herramientas metodológicas, de las cuales la nueva profesión extrae en “préstamo” conceptos y técnicas que pasan a constituir su saber especializado.”

En la búsqueda de otorgarle alguna sistematicidad a la asistencia social cristiana desarrollada en la edad media, la necesidad de romper con la herencia filantrópica, caritativa y voluntarista y, las exigencias del entorno hacia el desarrollo de sistemas de protección social en la Europa preindustrial, orientados a ayudar y a asistir al necesitado, al débil y al desadaptado socialmente, se desarrolla el proceso de institucionalización de la entonces asistencia social, que años más tarde acuna la acción social denominada trabajo social.

Los antecedentes de las formas de acción social que gestan el quehacer del trabajo social, se remonta al siglo XVI, cuando la sociología de corte positivista inaugurada por Augusto Comte, aún no era reconocida en el mundo. La acción social durante esta etapa, se desarrolla a través de la organización social de la caridad, la Ley de Pobres. Personalidades como Juan Luís Vives y San Vicente de Paúl, entre otros, proponen un esbozo de técnicas operativas para el trabajo filantrópico.

Para finales del siglo XIX, primero en Europa y luego en Estados Unidos, se da inicio a las primeras actividades de entrenamiento, que marcan el inicio de la profesionalización de la asistencia social, cuyo interés se orientaba básicamente al desarrollo de procesos de aprendizaje para tratar a la gente, comprender sus condiciones de

vida, los medios para mejorarlas y, conocer los diversos organismos dedicados a la asistencia. La motivación se centra en el “hacer”; cuyo objetivo se orienta al manejo de una técnica que permita obtener unos resultados deseados.

La referencia histórica a la especificidad de trabajo social remite a las llamadas formas de ayuda y asistencia social, como prácticas previas y autónomas. El Trabajo Social se desprende del ejercicio de la caridad, entendida como mandato divino: de “hacer el bien por amor a Dios” y del ejercicio de la filantropía como un acto de imperativo ético: “hacer el bien por amor al hombre”. La especificidad profesional de Trabajo Social se construye de la recuperación de prácticas no profesionales que atienden a las necesidades y carencias sociales.

Estas prácticas propias de la beneficencia, consisten en actividades desarrolladas en base a la fe, la experiencia, la intuición y el compromiso, actividades que se objetivan en la limosna como alivio material o en el alivio espiritual a través del consuelo, la visita, el consejo, la oración.

Las primeras propuestas para el saber especializado de Trabajo Social, encontramos que Mary Richmond (1917), cuando plantea para el nuevo profesionalista (el voluntariado capacitado) la necesidad de “desarrollar los dones naturales mediante una formación y una experiencia especializada”.

El año 1917, marca el comienzo de lo que se denomina trabajo social de casos, al amparo del modelo diagnóstico que propone Mery Richmond, el cual se estructura a partir de la influencia psicoanalítica de corte freudiano. Esta autora, se da a la tarea de referenciar la intervención del trabajo social a la luz de las teorías psicológicas, lo cual se constituye en el primer esfuerzo por ofrecer piso teórico a lo que ella define como "aquellos procedimientos que desarrollan la personalidad mediante ajustes efectuados conscientemente, individuo por individuo, entre el hombre y el medio social en el que vive".

El trabajo social de casos se psicologiza y desde la adopción de categorías tomadas de las teorías psicoanalíticas originadas por Sigmund Freud y Otto Rank, aparecen respectivamente la escuela diagnóstica o modelo clínico operativo y la escuela funcional o modelo de crisis. Posteriormente, surgen el modelo socio-conductista apoyado en el psicología del comportamiento, fundada por John Watson, el modelo de comunicación interacción apoyado en la terapia familiar y, finalmente, la psicoterapia centrada en el cliente, basada en los trabajos del Carl Rogers. A partir de dichos referentes teóricos procedentes de la psicología, desde el trabajo social se producen propuestas de tipo operativo; descollan en esta labor: Mery Richmond, Gordon Hamilton, Patricia Kane, Helen Perlman, Virginia Robinson, Edwin Thomas, entre otros.

Aunque desde el siglo XIX, ya se avizoraban bondades a la acción grupal, solamente a partir de 1936, se considera como una rama del trabajo social, entendido como método y como campo de acción con propósitos correctivos, preventivos, recreativos, educativos y promocionales. Es en 1943, cuando se le otorga el respectivo reconocimiento a lo que se denominó el método de organización de la comunidad.

El proceso que va del individuo a la colectividad, se explica por coyunturas socio-económicas y políticas, y por razones epistémicas, es decir, tiene su explicación en la creciente incorporación de categorías sociológicas que permiten observar los problemas sociales y humanos en el conjunto de las interacciones entre los sujetos, en la estructura de las sociedades y en las formas de organización de los conglomerados humanos. En consecuencia, el trabajo social se sociologiza.

En esta trilogía de la llamada metodología clásica o tradicional de trabajo social, individuo-grupo-comunidad, el péndulo oscila desde una concepción que centra lo social en el sujeto, hasta una especie de comunitarismo que sumerge al individuo en el colectivo social. Es importante destacar que en el trayecto de este movimiento pendular se dan gran variedad de matices entre los cuales se presentan rivalidades, complicidades y conciliaciones.

A mediados del siglo XX, la creciente intervención del Estado tiene consecuencias en la progresiva institucionalización de programas sociales, de tal manera que la iglesia católica, en materia de asistencia social, empieza a debilitarse ante el fortalecimiento del sector oficial y del sector privado. La perspectiva benéfica asistencial que orientó la asistencia social empieza a ceder su puesto en virtud al proceso de secularización de la acción social.

El Trabajo Social se constituye en el resultado del desarrollo e institucionalización de las Ciencias Sociales, la ampliación de las funciones del Estado y el impulso que desde el mismo, se le dio a la formación especializada y a la conformación de instituciones encargadas de mantener el orden social. Por un lado, las Ciencias Sociales le aportaron el sustrato teórico, las herramientas metodológicas y técnicas para la actuación profesional, y por otro lado, la institucionalización de la asistencia social le otorgó la sistematización de la experticia desempeñada por el voluntariado (Olga Lucía Velez Restrepo 2003).

De ahí que el compromiso del trabajo social con el ser humano en términos de su proyección práctica orientada hacia el mejoramiento de sus condiciones de vida, ha estado mediado por las ciencias sociales en todas sus dimensiones y en el conjunto de las categorías que organizan su horizonte epistémico, por lo tanto, las oscilaciones del trabajo social que van, por ejemplo, del individuo a la comunidad, del ajuste al cambio, de la necesidad al desarrollo humano integral, no indican la deriva del mismo. Como tampoco, denota falta de identidad el énfasis en lo psicológico o en lo colectivo o en lo económico o en lo cultural. Ni representa falta de método o rigor, el mirar los hechos humanos partir del conflicto, de la función o del significado.

En las postrimerías del Siglo XX, se incrementan sustancialmente el número de estudios en torno a la búsqueda e indagación sobre el rol del conocimiento científico en el trabajo social, a su práctica, a sus métodos, a su lógica, a su ideología o a su fundamentación filosófica.

La complejidad de lo social, la globalidad y de la realidad social contemporánea ponen en interrogantes muchos de los esquemas, valores, discursos, categorías y modelos teóricos y metodológicos que soportaron la profesión. Las teorías sociales contemporáneas deben estar en capacidad de abordar el contenido, significado, prácticas y relaciones de enunciados, categorías, proposiciones y conceptualizaciones de cultura, diferencia, identidad, ética, conflicto, diversidad, violencia, derechos humanos, género, medio ambiente, gerencia social, exclusión, etc.

A partir de los ochenta, un sector de las ciencias sociales comienza a introducir cambios importantes. Se reconoce la importancia que la imagen y los medios masivos de comunicación tienen en la conformación de nuevas identidades culturales y cómo esas formas de organización de la vida cotidiana desplazan las tradicionales situaciones en los espacios de trabajo y la política. Esta situación influye en las Ciencias Sociales y Humanas en América Latina, las cuales traspasan las fronteras y rompen paradigmas tradicionales que no tienen explicación desde lo local y se abren para insertarse en la sociedad global.

El valor y el papel de las imágenes las cuales se producen, consumen y comercializan como cualquier mercancía, todo ello, influido por las nuevas tecnologías de la información. Se reconoce el peso modelador de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías que ejercen influencia en el sistema de las necesidades básicas, donde adquirir un producto más que satisfacer una necesidad, se constituye en una apropiación de la imagen que se vende a través de ese producto.

Los nuevos actores sociales fuera del marco institucional (jóvenes, feministas, homosexuales, ecologistas, etc.) y el extraordinario desarrollo de la informática, la penetración de los medios de comunicación, dan cabida al rol protagónico de las imágenes culturales en la sociedad actual, con lo cual se desbordan las identidades personales y los referentes culturales que no están ligados a la territorialidad. Estas nuevas perspectivas de análisis, desde la concepción de la globalización y lo que se ha tendido a llamar la aldea global, dejan vacíos de contenido en las categorías anteriormente utilizadas

como etnia, nación, clase, etc. Esta situación, incorpora nuevas categorías de análisis que no estaban disponibles en el marxismo tradicional ni en la economía política liberal. El nuevo binomio economía/cultura impone nuevos desafíos teórico-prácticos a las Ciencias Sociales en general y de manera específica al Trabajo Social.

Una de las mudanzas teóricas para el Trabajo Social está vinculada a las nociones de categorías economicista dentro del andamiaje teórico. Las necesidades están más relacionadas a las expectativas, a los deseos, a las aspiraciones, no sólo porque se priorizan las necesidades no materiales, sino también, porque se le atribuye un alto contenido simbólico y cultural a las necesidades materiales. En la categoría de exclusión, cobra especial significación la visión desde las perspectivas de género, de grupo, de sexo, lo ecológico y lo cultural y con ello, se desborda la noción economicista y se da paso a otras, con alto contenido social. Con ello, se cambia también, la perspectiva de lo observable, lo medible, verificable y, adquiere un especial espacio de análisis, los fenómenos intangibles y lo posible, dentro del campo de las necesidades.

El reconocimiento de la multiculturalidad y la aparición de nuevas identidades y actores sociales exigen de mayor precisión de lo social y con ello, todo aquello que se vincule con concepción y abordaje. Esto incluye, evidentemente al Trabajo Social, que desde finales de los ochentas, ya incursiona en ámbitos distintos a los tradicionales y se preocupa por el papel que desempeña en la construcción de conocimiento y aborda la búsqueda de los aportes de las diversas teorías con un espíritu más crítico, reflexivo y menos instrumental.

En la actualidad la satisfacción de las necesidades sociales está ligada a las expectativas, deseos, aspiraciones materiales e inmateriales, producto de la cultura, atada a los procesos de exclusión e integración, en el cual juegan especial significación las perspectivas de género, de grupo, étnicos, ecológico y culturales entre otras. De allí, la importancia que adquiere la noción de equidad para la consecución de una sociedad más justa, con un enfoque de los derechos humanos. Ello obliga a la necesidad de evaluar la

situación de género, las relaciones sociales y las relaciones generacionales (niños/as, adolescentes, adultos/as, adultos/as mayores). El derecho a la participación, como actores importantes para enfrentar las inequidades, en un ambiente ecológico sano, digno y sostenible, se constituyen en una plataforma fundamental para la concepción de la noción ciudadanía.

Lo social, desde la perspectiva de ciudadanía, se amplía y complejiza, pues no se reduce a satisfactores económicos para la sobrevivencia, sino que se extiende a lo sociocultural, psicosocial y sociopolítico. En este sentido, afirma GYendell (1999), las ciudadanías de los sujetos específicos amplían la ciudadanía general, e integran a las libertades públicas, los derechos sociales y económicos. Con ello, el Trabajo Social desde la concepción de ciudadanía adquiere, nuevas dimensiones de análisis, de abordaje teórico y de enfoque operacional.

Hoy más que nunca se coloca sobre el tapete la imperiosa necesidad de abordar la recuperación de la dimensión social del Estado, la reconstrucción del tejido social, el fortalecimiento de la organización, el derecho a la participación ciudadana, la conformación de redes, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza, espacios para operar el trabajo social desde una visión más amplia y precisa de los servicios sociales en el marco de la seguridad social, tanto desde el ejercicio en el ámbito institucional, como su efectiva vinculación con el espacio local.

La noción de ciudadanía no es nueva, ni unívoca, Kymlicka, Will y Wayne, Norman (1997), afirman que el renovado interés por la temática es consecuencia de eventos socio-políticos y tendencias mundiales a finales del siglo XX, periodo en el cual surgen propuestas que introducen cambios en la semántica del término, donde se enfatiza el reconocimiento de las diferencias, frente a un supuesto de igualdad se revela la realidad de la herogeneidad social, que se expresa en el marco de los procesos de globalización. El pluralismo cultural reconocen la diferencias reivindicativas de sectores feministas, étnicos, ecologistas, contemplan los fenómenos de las migraciones y nacionalidades.

Por la relación entre los derechos individuales con los vínculos comunitarios. La noción invoca al debate entre liberales y comunitaristas, se le considera como medio para el logro de la estabilidad de las democracias modernas. La noción hace referencia a cualidades y actitudes ciudadanas tales como sentimientos de identidad y pertenencia, tolerancia, participación, derechos y responsabilidades.

La noción actualizada de ciudadanía considera las diferencias, dan respuesta a las necesidades de los grupos minoritarios que sólo pueden ser integrados, si se adopta una concepción desde las diferencias “ciudadanía diferenciada”. La autentica igualdad implica afirmar las diferencias, mas que obviarlas o desconocerlas (Kymlicka, Will y Wayne, Norman.1997).

5.4. EL TRABAJO SOCIAL COMO ESPECIFICIDAD PROFESIONAL

El campo de cualquier profesión se estructura en base a la relación de demandas sociales que plantean la necesidad de un determinado tipo de práctica. Las demandas sociales se gestan a partir de los obstáculos que surgen en el proceso de producción y reproducción de la vida social y se derivan de las contradicciones estructurales que caracterizan a cada sociedad.

Una profesión es una práctica especializada, respaldada por una disciplina científica. Una profesión no se proclama, sino que se configura en torno a un campo de problemas que requiere de un determinado tipo de intervención. El requisito fundamental para la constitución de un campo profesional es su práctica autónoma y esa autonomía se la otorga una teoría que al delimitar su objeto de intervención, provee el conocimiento a partir del cual se estructura el saber especializado.

La constitución de un saber especializado (profesionalización) supone la sistematización de un conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, información, así como la institucionalización de la transmisión de ese saber, que se realiza a través de una instancia social reconocida y legitimada. Esas instituciones convierten ese saber

“especializado” en un saber “certificado”. Para la certificación de ese saber, la sociedad le otorga autoridad a determinadas instancias para concederlo. Estas instancias certifican que algunos individuos han cumplido con los requisitos estipulados y se han apropiado de ese saber, por lo tanto, la profesionalización implica su constitución y legitimación como saber “especializado y certificado”. El saber especializado debe ser, necesariamente, un saber certificado.

La especificidad profesional es una construcción histórico-social y se estructura a través de la delimitación del conjunto de prácticas y representaciones que den cuenta del problema social y del tipo de interacción existente entre los sujetos sociales y el problema social. La especificidad profesional se constituye en el proceso de estructuración de un “marco referencial” el cual le otorga significado especial a todos los elementos que los constituyen: Susana García Salarod (1998:19)

- a) **Los sujetos sociales:** Individuos, grupos o instancias sociales involucrados en la intervención profesional.
- b) **El objeto de intervención:** Un fenómeno real y concreto que demanda ser atendido. Se constituye también en una elaboración intelectual, cuando se convierte en objeto de conocimiento, desde una teoría.
- c) **El marco de referencia:** Es el conjunto de representaciones desde las cuales se entiende y conceptúa el problema, objeto de la intervención profesional. El marco de referencia se constituye en la fundamentación de la intervención donde se inscriben los objetivos que se pretenden lograr a través de la intervención en el problema. La función social o impacto que tiene la intervención profesional en las relaciones involucradas y los procedimientos metodológicos que constituyen la dimensión operativa del proceso de intervención profesional, da cuenta del qué hacer y cómo hacerlo para lograr los objetivos perseguidos. Se constituyen en el conjunto de etapas, actividades y técnicas sistemáticamente ordenadas que orientan el desarrollo de la intervención.

La misma autora Susana García Salarod señala la existencia de un conjunto de dimensiones con redes de relaciones que generan procesos distintos y autónomos para alcanzar la especificidad profesional. Estas dimensiones son:

- d) **El saber especializado**, constituido por la construcción intelectual que reelabora y sintetiza la experiencia profesional y su marco referencial (teoría y estructura metodológica) la cual se fundamenta en concepciones doctrinarias, políticas y científicas.
- e) **El ejercicio profesional**, integrado por el conjunto de prácticas y representaciones desarrolladas en diferentes áreas de intervención, donde se inscribe la profesión como práctica integrada a la dinámica social.
- f) **El currículum**, como el conjunto de interacciones políticas, pedagógicas y culturales que se desarrollan en la academia (planes y programas) para la formación de los profesionales en determinado campo. El currículum se caracteriza por ser una construcción intelectual sustentada en concepciones psico-pedagógicas, didácticas, políticas e ideológicas que traducen el saber especializado en una organización, que permite su transmisión y apropiación en un proceso de enseñanza-aprendizaje.
- g) **El mercado de trabajo**, constituido por el espacio heterogéneo y complejo donde aparecen las ofertas y demandas de determinadas capacidades, habilidades y conocimientos. En el mercado de trabajo se objetiva el status de cada profesión y en una relación de competitividad se legitiman o deslegitiman a las practicas profesionales.
- h) **La identidad profesional**, definida como el conjunto de rasgos distintivos que caracterizan a los que ejercen una determinada profesión. La identidad estructura la imagen social a través de la cual la sociedad reconoce a los profesionales y estos se reconocen así mismos.
- i) **El status profesional**, es el reconocimiento social que le atribuye la sociedad a la profesión. El status es atribuido por la demanda social de la profesión, la capacidad del saber especializado para responder al requerimiento social y, la capacidad política del gremio profesional para disputar la legitimidad de su intervención en los

problemas sociales. Entonces, el status está en relación con lo que la profesión es, con lo que los profesionales hacen o dejan de hacer.

El saber especializado de Trabajo Social está conformado por un marco normativo, un marco referencial conceptual y un conjunto de capacidades y habilidades para las relaciones humanas.

- a) **El marco normativo** está integrado por doctrinas, creencias y el conjunto de objetivos y normas desarrolladas por las Políticas Sociales y las instituciones de servicios
- b) **El marco referencial** conceptual está formado por el conjunto de conocimientos que articulan conceptos de diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales, Sociología, Estadística, Administración Pública, Psicología y de la Planeación, entre otros. Así como también, las extraídas del conjunto de técnicas que se derivan de dichas disciplinas
- c) **Las capacidades y habilidades** para las relaciones humanas para las cuales se apela a fundamentalmente al compromiso moral, el sentido común y la intuición.

En general el saber especializado de Trabajo Social consiste en la suma de los elementos mencionados: Marco normativo, marco de referencia conceptual, más el sentido común y la intuición y compromiso y cuyo producto es una “metodología” autónoma de los objetos en los que debe aplicarse.

El profesional de Trabajo Social al igual que otros profesionales debe tener Cualidades y Condiciones: Vocación, habilidad, madurez, capacidad, etc., y disponer de tres elementos básicos:

- a) Conocimiento: Formación teórica y práctica
- b) Destreza: Dominio de técnica y de procedimientos
- c) Actitudes: Principios y valores

Encontramos producción de conocimientos referido a preocupaciones teóricas en torno a la conceptualización del objeto, los objetivos, los roles del trabajo social

y en ello, encontramos diversidad de concepciones que coexistenten, según sea la matriz epistemológica desde donde se sitúen las comprensiones. A continuación reseñamos una breve síntesis de la diversidad de autores y concepciones que se pueden evidenciar en el siguiente cuadro.

CUADRO 7
RESUMEN: COMPRENSIONES DEL OBJETO DE TRABAJO SOCIAL

FOCO DE ATENCIÓN	AUTOR	CATEGORÍAS CENTRALES
Individuo y situación	Sheffield (1937)	Interacción entre individuo y situación vivida.
	Bowers (1950)	El ser humano en su situación total.
	Perlman (1980)	Aquel tipo de problemas de relación interpersonal en los que la persona puede ser ayudada a restablecer su ajuste y buen funcionamiento.
	Hamilton (1987)	Acontecimiento humano constituido por persona y situación o sea la interacción de los factores subjetivos y objetivos.
Necesidades sociales	Friedlander (1969) y Heras y Cortajarena (1979)	Binomio RECURSO-NECESIDAD en la situación.
	Hasenfeld Yeskel (1990)	Necesidades y mantenimiento social. Necesidades y control social. Necesidades y cambio en condiciones de vida material y psicosocial.
La vida cotidiana	Antolín López (1976)	La problemática de la vida cotidiana.
	Gillerman y Gumaen (1976)	La cotidianidad y lo contingencial. Las relaciones vinculadas a la transición ciclo de vida familiar y comunicación y a factores macroestructurales (vivienda, salud).
	Hamilton Gordon (1987)	La interacción de los factores subjetivos y objetivos del acontecimiento humano constituido por la persona y la situación.
Tensión dialéctica entre actores sociales problemática	M» Angélica Gallardo (1974)	Alienación de las masas desposeídas.
	V. Paula Faleiros (1973)	Los problemas particulares de las clases populares.
	Fonseca y Lima (1974)	La acción social del hombre oprimido.
	Natalio Kissnerman (1975)	La praxis social, la situación-problema.
	V.C. Minais Gerais Brasil (1976)	Contradicción principal: capital-trabajo: la clase trabajadora.
	Herman Kruse (1976)	Los problemas sociales.
	Ander Egg (1977)	El pueblo.
	U. Católica Valparaíso Chile (1981)	La acción social del hombre oprimido y dominado.
	Mercedes Escalada (1986)	Los problemas sociales, expresión de la contradicción principal.

	Boris Lima (1986)	El hombre encarnado en una estructura de clases que genera conflictos de desigualdades y problemas sociales.
	García Susana (1986)	Efectos de las contradicciones estructurales de la sociedad manifestadas en las condiciones de vida de las clases subalternas.
	Rozas Margarita (1992)	Problemáticas derivadas de la producción y reproducción social expresada en las prácticas cotidianas de los actores.
	Zamanillo y Gaitán (1991)	Génesis de los problemas y su vivencia. INTERACCIÓN INDIVIDUO-SOCIEDAD. La relación problemática obstaculiza el desarrollo del individuo.

Fuente: Molina, M.L. y Ma. Cristina Romero. Los modelos de atención asistencial, socioeducativo-promocional y terapéutica en Trabajo Social. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 1998 (en prensa Editorial UCR).

Desde la perspectiva profesional, los objetos particulares de la intervención se refieren a la construcción de mediaciones con los sujetos para que se posicionen como defensores de sus derechos humanos individuales y colectivos, con lo cual los roles de mediador, orientador, defensor, promotor de Trabajo Social, adquieren otras finalidades y se resitúa la lógica instrumental burocrática en función de penetrar el sistema de derechos.

El centro de atención holístico del Trabajo Social es universal; pero las prioridades y las especificidades de la práctica del trabajo social varían en el tiempo y el lugar donde se desarrolla su accionar, el mismo, está en correspondencia con las circunstancias culturales, históricas y socioeconómicas.

Las tendencias que subyacen en la actuación del Trabajo Social se orientan hacia una práctica cotidiana que se reconstruye con nuevos ropajes. La preocupación por la ciudadanía en el seno del Trabajo Social, se corresponde con un proceso de centralidad del tema en las últimas tres décadas. La ciudadanía es concebida como un status al que se adscriben derechos civiles, políticos y sociales en un proceso histórico evolutivo. En el plano jurídico se entiende como una estructura legal que regula las relaciones entre las personas, que en primer lugar son individuos, considerados en el marco legal, definidos por la ley, que otorga a cada uno de los sujetos un conjunto de derechos y deberes que hacen posible la vida en común. En el plano político la idea de ciudadanía se refiere a la

participación en los asuntos referidos a la comunidad política, a la participación en la vida pública y a las responsabilidades derivadas de la vida en comunidad.

Desde la perspectiva sociológica la concepción desde la perspectiva de ciudadanía se vincula a la necesidad de pensar en un espacio público, donde se forjan expectativas y es posible el aprendizaje de derechos y responsabilidades. En la cual las virtudes ciudadanas no se adquieren a través de la participación política, sino mediante la participación en organizaciones voluntarias de la sociedad civil. Ello significa reconocer una doble asociación, el Estado como garante máximo del desarrollo y consolidación de la institucionalidad democrática y por otro, la sociedad como espacio que permite la generación de prácticas consecuentes con el ideal democrático y sus instituciones.

La perspectiva de ciudadanía para el Trabajo Social contiene la noción como derechos y responsabilidades, como factor de integración social, y de respeto por las diferencias contribuyendo con los procesos que permitan la habilitación de los individuos consciente de sus derechos y responsabilidades.

Las estrategias teórico-metodológicas son los lineamientos de carácter operativo e instrumental que orientan la acción directa de la intervención en los problemas sociales. Estas estrategias se estructuran en cinco etapas que caracterizan al procedimiento metodológico básico de Trabajo Social: estudio, diagnóstico, planeación, ejecución y evaluación. Esta estructura se diversifica en tres niveles de atención propios y tradicionalmente vinculados al campo: individual, grupal y comunitario; o se integra sí se articulan los tres niveles de atención en un solo proceso.

La complejidad de la actuación del profesional en trabajo social contemporáneo plantea la necesidad de soportar su desarrollo teórico y metodológico en herramientas de trabajo cualitativas, interactivas y proactivas que en sintonía con las exigencias de los nuevos enfoque y tendencias colocan la centralidad de la acción social en el rescate de la cotidianidad. Evidentemente que estas técnicas no deben utilizarse como camisas de fuerzas, mandatos o prescripciones teóricas que tengan que seguirse

ciegamente, las mismas son posibilidades y su elección está ligada en parte por la historia personal del profesional que la implementa, con múltiples opciones para la recreación e innovación.

Desde la disciplina del Trabajo Social, la calidad de vida de la ciudadanía, forman parte de sus objetivos docentes, de investigación y de intervención profesional. Retoma algunas de las aportaciones de los estudios y experiencias desarrolladas, en más de un siglo de historia, orientadas a dar respuesta a las necesidades sociales y a potenciar las capacidades de las personas para incrementar el bienestar social.

El Trabajo Social como profesión tiende a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, se orienta a precisar y cubrir las necesidades sociales desde una visión de derecho, para lo cual debe contar con instituciones que integren sistemas de seguridad social con cobertura universal, que garantice la protección social a la población con capacidad de contribuir con cotizaciones directas al sistema, pero también, con capacidad de protección social hacia la población sin capacidad contributiva, a través de sistemas de servicios sociales que le permitan cumplir este cometido, orientado hacia el desarrollo humano de toda la población en un medio ambiente sostenible.

El Trabajo Social como ejercicio profesional debe estar en capacidad de generar procesos participativos y cooperativos que abarquen las administraciones públicas, el tejido asociativo, tejido social y el mercado. Afrontar las situaciones actuales desde su complejidad y dinamismo, según el lema: "Pensar en global y actuar desde lo local". En este cometido el Trabajo Social se conecta y comparte planteamientos y espacios con otras disciplinas sociales, orientados hacia la defensa y conquista de los derechos y desarrollo humano.

5.5. LA IDENTIDAD DEL TRABAJO SOCIAL.-

La identidad comúnmente podemos entenderla como un conjunto de rasgos y características que portan sujetos, grupos o pueblos, y que los distinguen de otros. Estos

rasgos generalmente se heredan, se mantienen y se transmiten. Entonces analizar la identidad del trabajo social resultaría un camino sería sencillo y lineal, bastaría con rastrear los rasgos que han caracterizado al trabajo social como profesión, como si se tratara de un catálogo de virtudes en un momento, de saberes y conocimientos en otro, de compromisos, utopías y valores en otros. De esta manera, supuestamente, alcanzaríamos la ansiada caracterización sobre la identidad del Trabajo Social. Esta tarea ha sido emprendida por más de uno en nuestra profesión, y los resultados siempre han sido erráticos, y, en esta búsqueda esencialista de la identidad perdida, nunca han logrado dar cuenta de la complejidad que éste problema encierra.

Pero también, podríamos partir del supuesto que la identidad es una construcción histórica, compleja, polifacética, contradictoria. En esta perspectiva, ya no hay espacio para hablar de una identidad, sino de identidades plurales. Siempre habitadas por procesos de conservación, de superación y de ruptura. Por lo tanto, la identidad no es una esencia fija e inmutable, sino un proceso de constitución histórico mediante una red de vínculos medianamente estables y significativos, y de relaciones que los sustentan. Desde estas relaciones y representaciones, un sujeto -sea individual o colectivo- construye su autoimagen y la imagen del otro: la identidad se estructura, se mantiene o se modifica en relación con otros.

Para el caso del Trabajo Social, la identidad no es sólo una definición acordada por el colectivo profesional, tampoco es una serie de rasgos o características que portamos, sino que es todo ello y además, también se constituye de la mirada que los otros se construyen sobre nosotros. La mirada de los otros marca profundamente nuestra mirada sobre nosotros mismos, y es por ello, que también nos constituye.

En esa construcción histórica integrada como un sistema simbólico que produce un grupo o colectividad, a través del cual se percibe, se divide y elabora su finalidad. Entre las funciones básicas se encuentra la legitimación o invalidación, la inclusión o la exclusión, el premio o el castigo, la designación de la identidad de un colectivo y el ordenamiento de su historia, ubicando los acontecimientos colectivos en una

unidad compartida. De ahí la idea de identidad como construcción, que no puede ser comprendida, si no es en el contexto societario más amplio.

Afirmar que la identidad no es fija e inmutable, invita a pensarla no como unívoca, sino como equívoca, pues tiene varios significados, tanto en su contenido, como en los espacios en que se genera y construye. Existen distintas y hasta contradictorias imágenes de lo que es el Trabajo Social, aún entre los mismos profesionales. La profesión se piensa y ejerce desde el gremio, que generalmente se piensa desde "el ser", y desde la academia, que generalmente se piensa desde el "deber ser". Ambas instancias, por momentos divorciadas, por momentos articuladas, por momentos mimetizadas. Pero siempre conformando los espacios privilegiados en los procesos de constitución de la identidad profesional.

Concebir la identidad como equívoca y multifacética, remite a su carácter histórico, y desde allí, a la preservación y recreación como dimensiones constitutivas de la misma. Es en este marco, afirmamos que a través de la construcción de esta identidad hemos ordenado nuestra propia historia.

El modelo neoliberal ha violentado la base de sustentación teórica, funcional y laboral del Trabajo Social, violentando por tanto la identidad construida. Las coordenadas de las formas de nombrar e interpretar las transformaciones sociales se ven replanteadas. Como consecuencia, las evidencias compartidas están resquebrajadas. Esto debe ser asumido, juntamente con la incertidumbre que viene a interpelar algunos contenidos del imaginario profesional, dejando como insuficientes y obsoletos ciertos enfoques del Trabajo Social. Hoy, ya no hay espacio, para las miradas binarias (dominantes-dominados, periferia-centro, burguesía-proletariado, y también público-privado, estatal-societal, etc.), cualesquiera sean sus polos; porque al mismo tiempo que la sociedad se reconfigura, le ocurre otro tanto, a los esquemas de interpretación y a los lentes epistemológicos y teóricos, desde los cuales se avizora el mundo.

El campo profesional de Trabajo Social, está siendo poblado por múltiples sujetos, que no están sólo en los grandes segmentos de pobreza, ni cautivos de las Políticas Sociales del Estado. Están dispersos por todas partes, en la fragmentación de la sociedad globalizada. Están en los escenarios ligados a la concentración del poder, en los cinturones de miseria urbana, en las expresiones de la violencia, en las luchas de género, de grupos econologistas, están en definitiva, en toda oportunidad en que la diferencia se ve reprimida, y con esto no estamos haciendo referencia sólo a las diferencias de clases.

Las Ciencias Sociales trabajan con objetos activos, en constante cambios, objetos que construyen o redefinen, según se trate, nuevos objetos de intervención. Los profundos cambios a que asistimos hoy en el mundo, dejan un campo “minado” de identidades y prácticas sociales que hoy desafían la eficacia, eficiencia y oportunidad de las intervenciones profesionales, y en particular del Trabajo Social. Pero más allá de todos los cambios enunciados, es importante destacar la existencia de un campo de intervención pertinente al Trabajo Social y que se estructura como campo profesional.

El núcleo de identidad que le da contenido y sentido a la profesión de Trabajo Social, radica esencialmente en la intervención social, con el propósito de transformar o estabilizar cierto aspecto de la realidad social. En tanto práctica social y distinguiendo a las prácticas por su objeto, Trabajo Social es al mismo tiempo, una práctica distributiva y una práctica cultural. Es una práctica distributiva, en el sentido de distribución de valores de uso entre individuos, grupos e instancias sociales, cuyo objetivo es lograr una distribución deseada, y al propio tiempo, es una práctica cultural, cuando la entendemos como constelación de símbolos y formas culturales sobre las que se forman las líneas de solidaridad, se construyen los instrumentos de protección social y atención a las necesidades sociales, con una intencionalidad como propósito bien sea de transformación o de reproducción de las situaciones existentes.

Entender las necesidades, no desde la perspectiva en las cuales se desarrollan proceso de descuidadización, sino todo lo contrario, se trabaja con sujetos sociales que circulan y buscan satisfacer sus necesidades materiales y simbólicas en

ámbitos públicos, estatales o de la sociedad civil, en tanto ciudadanos, esto es, sujetos investidos de derechos, y no sujetos objetos de compasión.

Las prácticas que se desarrollen a nivel familiar, grupal, comunitario o institucional dentro del campo de la profesión de Trabajo Social, pueden ser transferidas a otros ámbitos de la interacción social, con lo cual indirectamente, podemos aportar a la constitución de ciudadanía o bien alentar procesos de descuidadización. Es decir, la pérdida de identificación, tanto racional como afectiva, con los derechos, con la conciencia de tales derechos, y con las instituciones representativas de los derechos de ciudadanía. La descuidadización produce un profundo debilitamiento en la capacidad del ejercicio de los derechos.

La mayor vinculación en la búsqueda de la seguridad social, los servicios sociales y el Trabajo Social, la encontramos en la construcción de ciudadanía, bajo la visión de los derechos sociales. Los derechos sociales como habilitaciones para su ejercicio, como desarrollo de capacidades, abiertos a la posibilidad de su conquista, y por lo tanto, porque presuponen la constitución y creación de actores que procuran ganar el espacio político que posibilite su implementación efectiva. Entendemos que el Trabajo Social ocupa un lugar privilegiado en este terreno de la acción social de los servicios sociales en el marco de la seguridad social para la consecución de la ciudadanía.

De manera, que continuamos en un proceso dinámico de cambio y reconstrucción, porque los escenarios que le dieron vida como sujetos profesionales se están borrando y al propio tiempo aparecen otros, muy ricos y complejos, que producen modificaciones en la práctica de todos los sujetos, también del trabajador social.

La tarea, a nuestro criterio, consiste en asumir nuevas identidades, asumir que podemos y sabemos hacer y decir con ellos nuevas cosas sobre ellos, al mismo tiempo que podemos lograr resignificaciones acerca de los sujetos con los que trabajamos, en relación a sí mismos y a los otros. Nuestro lugar en la intervención se crece en la medida que seamos capaces de articular nuevas lógicas a las nuestras y hacer florecer desde nuevas

raíces discursos y actos diferentes, adecuados a las exigencias que nos demanda la realidad actual. Donde las aparentes disociaciones en las que históricamente nos hemos movido, hoy constituyen el camino por el cual arribar a nuevos posicionamientos frente a sujetos y objetos nuevos, y que ello se traducirá en la intervención profesional.

5.6. VÍNCULOS ENTRE LAS NOCIONES Y CONTENIDOS DEL TRABAJO SOCIAL, LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA SEGURIDAD SOCIAL

En términos generales las tres nociones se definen por la búsqueda de la protección social, tratando de facilitar o mejorar la vida diaria de las personas, capacitando a los individuos, a las familias y a otros grupos primarios para desarrollarse. Asimismo, las tres nociones se encuentran en el ámbito de acción de las políticas sociales del Estado, que giran en torno al modelo del Estado que las contiene y aplica.

El accionar de estas nociones está signada por preocupaciones en torno a los aspectos relacionados con los recursos que dispone ese Estado, las previsiones planteadas para acceder a los mismos, la distribución de responsabilidades institucionales en su desarrollo, las orientaciones básicas hacia las cuales se pretende objetivar su actuación, la coordinación e interrelación entre los distintos niveles de actuación del Estado para la consecución de los derechos sociales y en la consolidación de la ciudadanía, la legitimación y el desarrollo social.

En la medida que evoluciona la figura del Estado en su preocupación por lo social, configura Sistemas de Seguridad Social concebidos desde la perspectiva universalista, lo cual lleva de su mano a los servicios sociales para garantizar la equidad, acceso e integralidad de los diferentes sectores de la población y garantizar la universalidad en el goce y disfrute de ese derecho a estar protegido por el Estado, desde el imperativo de la norma jurídica y de los derechos humanos. Mientras que el Trabajo Social desde la especificidad profesional, como disciplina científica, participa en materializar esa protección social y en la consagración de esos derechos y en la constitución de ciudadanía.

La vinculación entre las tres nociones (seguridad social, servicios sociales y trabajo social) se ubican en el continente de la seguridad social, como herramienta técnico administrativa para materializar la función social del Estado. Podemos sintetizar que la articulación orgánica entre las nociones: Seguridad Social, Servicios Sociales y Trabajo Social, se da en un entorno caracterizado por política social del Estado Social y se articulan en atención al modelo que asume ese Estado.

La seguridad social, los servicios sociales y el trabajo social en su accionar se orientan hacia la universalidad de la actuación, es decir, se vinculan a todos los sectores sociales, independientemente de su clase o estrato social, sin embargo, prioriza su preocupación hacia los sectores más carentes, que por alguna razón, no pueden acceder a la universalidad de la protección, por sus condiciones diferenciales, bien sea, de orden económico, social, físico, psíquico, sensorial, étnico, de género o cualquier otra circunstancia de tipo individual o social que coloque a los sujetos en situación de desventaja social para el acceso o efectividad del goce de los derechos humanos.

En consecuencia, la lucha contra las desigualdades exige a la seguridad social recursos institucionales para atender las discriminaciones positivas a favor de las categorías desfavorecidas, espacio diferenciador de los servicios sociales y, dentro de ellos, se crece el quehacer profesional del Trabajo Social. La selectividad y la discriminación positiva pueden intervenir tanto, para que “las oportunidades de inicio” sean más equitativas, así como para hacer menos desiguales los resultados.

La configuración de los Servicios Sociales como sistema responde a la organización de respuestas sociales necesarias ante el reconocimiento explícito de los derechos sociales de la ciudadanía que se van generalizando a medida que los Estados adoptan normas legales para desarrollar las acciones propias de un Estado Social.

Las características que asumen los servicios sociales dentro de los sistemas de seguridad social, adquieren dimensiones diferentes en función, no sólo del modelo de Estado de bienestar que predomina en el contexto del país donde se desarrollan, sino

también, se corresponden con el nivel socioeconómico de la estructura que lo soporta y la capacidad institucional del sistemas de protección social que los contiene.

De allí, la importancia de sustentar los sistemas de seguridad social desde dos dimensiones, uno de base contributiva y los de base no contributiva (el trabajo social actúa desde ambas dimensiones, mientras que los servicios sociales se enmarcan en los no contributivos). Un sistema de seguridad social visto desde ambas dimensiones, contributiva y no contributiva, atiende a necesidades que todos comparten, pero, evita que solo una parte de la sociedad, la que tenga capacidad contributiva, pueda disfrutar de sus beneficios porque dispone de las competencias suficientes para incorporarse efectivamente al sistema mediante las cotizaciones sustentadas en el trabajo.

La universalidad de los sistemas de seguridad social es un reto para una sociedad desigual, con altos niveles de pobreza, moderado y volátil crecimiento económico. Su estudio exige vincular la efectividad política y la fuerza normativa de los derechos sociales; exige tomar conciencia que vivir protegido no sólo es una conquista social o un logro de los gobiernos, es una condición de exigibilidad como imperativo para gozar de la condición de ciudadanía social (titularidad efectiva y universal de los derechos sociales).

El logro de toda la población de alcanzar la condición de ciudadanía social, requiere disponer de organismos del Estado competentes, en términos técnicos, educativos y políticos que garanticen la existencia de mecanismos jurídicos y de políticas públicas para que la población disponga de mecanismos que le permitan exigir la titularidad de esos derechos. En consecuencia, el problema no se centra exclusivamente en orientaciones técnicas, se trata de un desafío de carácter político que impulse el desarrollo de una sociedad más inclusiva, acompañado del diseño de instituciones y políticas apropiadas para ello.

Un Estado sustentado en la ciudadanía social conlleva la construcción de una sociedad de vivir entre iguales (lo cual no implica homogeneidad en formas de vivir y pensar) sino, en el desarrollo de una institucionalidad incluyente que garantice las mismas

oportunidades a todos de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman para orientarla.

Destacamos, en este sentido, que la pobreza, no es sólo una condición socioeconómica caracterizada por la falta de acceso a las condiciones mínimas para la satisfacción de las necesidades básicas ó la falta de participación en el progreso colectivo debido a la brecha cada vez más amplia entre el ingreso de los pobres y el ingreso medio de la sociedad, sino que la pobreza o la exclusión conlleva conduce a la carencia de ciudadanía en la medida que niega o limita la titularidad de los derechos sociales y de la participación para hacerlos efectivos.

La universalidad de la seguridad social mediante la incorporación de diversos mecanismos de una mayor participación de los grupos excluidos en la tomas de decisiones para que influyan en las políticas redistributivas, y por lo tanto, en el desarrollo y efectividad de esos mecanismos, abren posibilidades y canales para la consecución de la ciudadanía social; mediante la vinculación dialéctica de la voz pública, empoderamiento social, acceso a prestaciones y beneficios de protección social.

Cuando las prestaciones están concebidas como complementos unas de otras, lo cual constituye un tipo de vínculos entre ellas. Las prestaciones de los regímenes contributivos obligatorios pueden y deben coexistir con prestaciones de servicios sociales universales tales como: los comunitarios de organización y participación, servicios sanitarios etc.;

Una sociedad sustentada en derechos humanos se orienta a contrapesar la relación de poderes e influencias, a fin de romper el círculo vicioso donde los más excluidos socialmente son los más débiles políticamente.

En este sentido, estar socialmente protegido es inherente a un derecho básico de pertenencia a la sociedad, es decir de participación e inclusión. Ello implica frenar las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del Estado, porque el aumento de

tales desigualdades, llega al límite de impedir la real pertenencia de muchos miembros a la sociedad.

Desde esta perspectiva adquiere especial relevancia las políticas de desarrollo de sistemas de seguridad social concebidos dentro de políticas integrales que perfeccionen progresivamente las instituciones: ampliando la provisión de recursos y activos; avanzando en el procesamiento de las demandas sociales, definiendo el abanico de acceso a prestaciones y beneficios al que todo ciudadano pueda aspirar por su condición de tal y determinar los plazos que la sociedad fija para el logro de la plena titularidad de los derechos sociales, económicos y culturales.

El propósito de desarrollar sistemas de seguridad social incluyentes no es sólo por la mera supervivencia, responde a condiciones de cohesión e integración social y de preservación de la dignidad humana. Evidentemente que no existen soluciones sencillas y las perspectivas de las distintas estrategias variarán de un país a otro, en función al contexto nacional, pero la investigación, la experimentación y la innovación, contribuyen a facilitar información a los responsables de la adopción de políticas que permitan garantizar que las personas y las familias puedan disfrutar de una protección social digna.

El reto consiste en desarrollar sistemas que aseguren una protección que llegue a la población más pobre y que se logre la equidad y eficiencia en el uso de los recursos. Efectivamente, frente a la escasez de recursos disponibles, reiteramos la necesidad de desarrollar sistemas de protección social cada vez mas integrados en sus componentes contributivos y no contributivos, en un marco de equidad que consolide los principios de universalidad y solidaridad. La equidad no implica igualdad en el desempeño, sino en las oportunidades que el medio ofrece para optimizarlos. Las potencialidades no son homogéneas, incluso en poblaciones con condiciones socioculturales uniformes. La equidad implica dar la oportunidad a todos para el desarrollo de sus potencialidades, para lograr y hacer el mejor uso productivo y de realización personal de estas potencialidades en el futuro (CEPAL 2000:110).

En síntesis, las tres nociones se complementan entre sí para la consecución del bienestar social, sin embargo, con fines didácticos se exponen a continuación esas vinculaciones, desde tres (3) niveles de análisis:

- a) **El nivel teórico conceptual**, en este nivel, las tres nociones contienen elementos que le permiten concebirse como herramientas analíticas para la comprensión de los fenómenos sociales y lograr desarrollar de la capacidad de teorización para la consecución del bienestar social. Las tres nociones contribuyen al aporte del conocimiento y a la información relacionada con la comprensión de la realidad social, económica, política, cultural para lograr desarrollar la capacidad de análisis de la dinámica social
- b) **El nivel histórico político:** Las tres nociones tienen raíces comunes y están íntimamente relacionadas con el nacimiento y desarrollo del Estado Social y han estado tradicionalmente vinculadas a las fuerzas imperantes destinadas al control social, la función social del Estado y la función legitimadora del orden social existente.
- c) **Instrumental operativo:** Los Sistemas de Seguridad Social, los Servicios Sociales en el marco de estos sistemas y, el Trabajo Social como el quehacer profesional, contribuyen a materializar los principios y fines de la universalidad de la protección social. Desde cada una de sus perspectivas aportan las herramientas técnicas para la intervención social y lograr desarrollar así la capacidad de modificar las situaciones concretas para la defensa de los derechos humanos y más especialmente de los derechos sociales.

Las nociones seguridad social, servicio social y trabajo social, nacen, crecen y se desarrollan con el accionar del Estado Social. Por lo tanto, históricamente han sido y serán afectadas por los cambios que se puedan gestar en torno a la concepción del Estado, De allí, que las tres nociones fueron afectadas en sus principios fundamentales con la introducción y vigencia del modelo neoliberal en Latinoamérica. Reiteramos que el modelo neoliberal impuesto en la década de los setenta en América Latina, violentó la base de sustentación teórica, funcional y laboral de la seguridad social, los servicios sociales y

del Trabajo Social. Hoy, las tres nociones se reorientan desde la perspectiva teórica, política y operativa hacia la reconstrucción del tejido social, garantía de los derechos humanos y más específicamente de seguridad social como un derecho humano fundamental, a través de una política social inclusiva, participativa en procura de la consecución y construcción de ciudadanía.

En síntesis, las tres nociones: seguridad social, servicios sociales y el trabajo social tienen su asiento histórico en el contexto del Estado y en su accionar participan (no son los únicos) en la promoción y consecución del bienestar social. En ese accionar se centran en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas, orientadas a crear mecanismos que contribuyan a la superación de los problemas y al mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de la población.

En consecuencia, afirmamos que las tres nociones se articulan dentro de la política social del Estado en la concepción y consecución del bienestar social como una meta y como instrumento para el desarrollo social y económico del país. Como meta, el bienestar social involucra el logro de un estado de satisfacción de las necesidades humanas, el cual se materializa a través de una adecuada y efectiva política social y; como instrumento de desarrollo, el bienestar social permite el fortalecimiento de las estructuras sociales, condición indispensable para un crecimiento estable y sostenido.

PARTE III
MARCO NORMATIVO-INSTITUCIONAL

En este punto pretendemos abordar el desarrollo normativo e institucional de los servicios sociales en el marco del sistema de seguridad social en nuestro país, lo cual nos conduce a dar cuenta de los aspectos legales, programáticos y administrativos de los servicios sociales en el marco legal y constitucional de la seguridad social venezolana y la importancia del quehacer profesional del Trabajo Social en es contexto institucional.

En esta aparte del trabajo abordamos la realidad concreta en la cual se desarrollan, influyen, armonizan y se afectan las nociones estudiadas y más específicamente, la situación de los servicios sociales en el contexto normativo y administrativos de la seguridad social en Venezuela. Ello nos obliga, necesariamente a indagar sobre el derecho a la seguridad social en Venezuela y la normativa legal que sustenta a los servicios sociales en el sistema de seguridad social propuesto para los venezolanos.

El marco institucional da cuenta de lo referente a la institución legal, administrativa y programática que orientan a los servicios sociales, así como también, la importancia que adquiere el quehacer profesional del Trabajo Social en este contexto y los retos que pueden significar para el trabajo social la institucionalidad legal vigente.

En Venezuela, después de un amplio e interesante debate, en medio de un proceso de reforma en los países latinoamericanos y del caribe, con una tendencia privatizadora de la seguridad social, se logra desarrollar un nuevo texto constitucional en el año 1999, en el cual se incorporar, en el artículo 86, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, un nuevo modelo de seguridad social que trasciende el modelo tradicionalmente vinculado al ámbito laborista. Un Sistema de Seguridad Social bajo la visión de una política social ordenadora de la protección social, con principios universalistas y solidarios en el cual se integra bajo un mismo sistema de protección social a la con y sin capacidad contributiva. En este punto adquiere relevante importancia la

incorporación del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas.

En el marco normativo institucional, se pretende dar cuenta de los procesos que dieron origen al desarrollo de los servicios sociales en el marco de la seguridad social en el contexto específico de la realidad venezolana y el reto que significa para los profesionales responsables de la gestión de esta Ley, los cuales están llamados a desarrollar acciones tendentes a cumplir y hacer cumplir su cualidad ordenadora, tendente a la articulación, armonización, coherencia y sistematización de los procesos orientados a la protección social, y al propio tiempo, ejecutar acciones en procura de una gestión que promueva la planificación, dirección, seguimiento y control que garantice una administración caracterizada por la eficiencia y eficacia orientada a otorgar y promover directa o indirectamente prestaciones suficientes y oportunas o generar procesos que conduzcan al fortalecimiento del tejido social a los fines de alcanzar la promoción del bienestar social.

En general nos orientamos a develar la importancia que reviste el estudio y análisis del contenido de la Ley de Servicios Sociales en el marco del Sistema de Seguridad Social en nuestro país y así como también, aproximarnos a destacar la importancia del Trabajo Social como profesional en el cumplimiento de este cometido. A tales fines, nos aproximamos a indagar en el contexto operativo, los diseños curriculares de las universidades públicas venezolanas que forman a este profesional, a los fines de evidenciar la formación disponible, las posibles fortalezas y debilidades para cumplimiento de los desafíos en la búsqueda de la racionalización, fomento de eficiencia y eficacia de las organizaciones administrativas contenidas en la Ley de Servicios Sociales en el marco de la seguridad social en la realidad venezolana.

Todo ello, dirigido a una meta-objetivo que apuntala hacia el desarrollo y la efectividad de sistemas protectivos para el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar social de la población en Venezuela.

CAPITULO 6
EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN
VENEZUELA

En los países de América latina y entre ellos, específicamente en el caso de Venezuela, la política social, no se institucionaliza en la vida social y económica, tal como sucedió en los países europeos. A pesar de los esfuerzos realizados en esa dirección, el Estado venezolano, a través de la política social no ha logrado garantizar a la seguridad social como un derecho efectivamente exigible. Ni la política social ni el desarrollo han alcanzado las características del Estado del Bienestar, ni logrado los niveles de universalidad, solidaridad, e integralidad esperados, ofrecidos y establecidos históricamente en las normas legales. Todo lo contrario, la inequidad, la exclusión y la segmentación han sido las características del desarrollo de la región. (CEPAL, 2000).

Las dificultades para que la política social se institucionalice en nuestro país, las encontramos en las debilidades que persisten en el Estado y en la Sociedad para generar los cambios sociales necesarios y desarrollar los procesos de integración social que garanticen la aplicación de las normas, la igualdad de oportunidades, la equidad y las respuestas adecuadas a las necesidades sociales. Los derechos sociales no han podido ser garantizados porque pertenecen más al campo de la ética, que al campo del derecho, porque estos no solamente deben quedarse en el desarrollo de programas de un segmento institucional, sino que deben constituirse en pautas de conducta obligatoria para la acción y decisión de todos los órganos de los poderes públicos.

En Venezuela se han experimentado diferentes tipos de modelos de políticas sociales, puestas en práctica en momentos históricos, con proyectos políticos y sociales diferentes. En estos modelos de políticas sociales aplicadas en nuestro país, subyace la herencia de una línea de pensamiento donde la política social es un paliativo de los efectos de la política económica, donde la política social es residual y accesoria dirigida a quienes tienen que ser asistidos, se percibe como algo secundario, aunque hay que reconocer que hoy, existe una mayor conciencia en el país de que sólo es posible legitimar un régimen por la vía de la inclusión social.

La modernidad de un Estado nacional estuvo ausente en Venezuela hasta finales de la década de los 30. Durante esa época gran parte de la población seguía siendo rural y las actividades estaban relacionadas con la explotación de la tierra. La población durante la dictadura de Gómez, sí bien cambió el rostro del país a través de la construcción de infraestructura física, carreteras nacionales, obras públicas, Fuerzas Armadas, etc., el rostro humano había cambiado poco su modo de vivir desde la Guerra Federal, la población padecía las mismas enfermedades de 100 años atrás, reinaba el analfabetismo, gran parte de la población seguía siendo rural y sus actividades estaban relacionadas con la explotación tradicional de la tierra. El país político continuaba bajo la autoridad personalista de Gómez y los partidos políticos se encontraban proscritos.

Este escenario comienza a cambiar a partir de la muerte de Juan Vicente Gómez en 1935, su muerte levanta enormes expectativas en la política y en lo social. El general López Contreras enfrenta la tensión con un plan de atención a las necesidades de la población que se denominó el Programa de Febrero, en el cual se desarrollan las bases de la acción económica y social del Estado venezolano. El Programa de Febrero abre un hito en la política social del país, porque a partir de éste, se incorpora a la agenda de la acción pública temas vinculados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, tanto en los gobiernos democráticos, como en los dictatoriales. Este Programa y en general el gobierno, contempló cambios vinculados al:

- a) **Trabajo:** con la creación de instituciones como el Ministerio del Trabajo y Comunicación, la promulgación de leyes tales como la Ley del Trabajo y la Ley del Seguro Social Obligatorio.
- b) **Higiene Pública y Asistencia Social,** con la creación del Instituto de Higiene, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Consejo Venezolano del Niño, la ejecución planes para combatir enfermedades endémicas y epidémicas, protección materno-infantil, construcción de hospitales y servicios de agua potable.
- c) **Educación,** con la dotación y el desarrollo de infraestructura escolar, creación de universidades, de escuelas para la formación de docente, creación del Instituto Pedagógico, entre otros.

Gran parte de los objetivos fueron alcanzados y se constituye en un antecedente importante para la política social venezolana, porque se constituye en un mecanismo de legitimación de la política y se identifica con la noción de desarrollo económico.

6.1. MODELOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA

En nuestro país se han experimentado distintos modelos de política social, según Yolanda D'Elia, Tito Cruz y Thaís Maingon (2006:190), señalan que históricamente se han configurado dos grandes modelos: El modelo universal-asistencialista del proyecto industrializador y; el modelo selectivo-compensatorio del proyecto neoliberal. Sin embargo, en el presente, frente a los cambios político y sociales que se inician en el país a finales de los noventa, se abren nuevas expectativas hacia la configuración del modelo universal-equitativo, el cual se perfila, por lo menos en la teoría, como un proyecto democratizador y de ciudadanía.

- a) **La política universal-asistencialista del proyecto de industrialización**, el modelo de la política social se instala en Venezuela en la década de los 40 y 60, centrada en los trabajadores asalariados y sus familias. El Estado es uno de los principales pilares en la implantación del modelo de desarrollo a través del gasto público. La propiedad estatal del suelo y del subsuelo permiten al Estado percibir y administrar la mayoría de las divisas que ingresan al país por concepto de la extracción, procesamiento y exportación del petróleo. Este proyecto modernizador trajo consigo el desarrollo de una gran masa de trabajadores asalariados, la expansión de una clase media y el desarrollo de ciudades convertidas en centros de la actividad económica. Se le otorgaron constitucionalmente (1947 y 1961) obligaciones al Estado para resolver problemas colectivos, se reconocen derechos sociales, dándose inicio con ello, al constitucionalismo social venezolano y la construcción de un Estado Social de Derecho. La política social en teoría es universal, se consagran el derecho al trabajo, la educación, la salud, la seguridad

social. Pero su efectiva aplicación fue postergada porque estuvo sujeta a los pactos implícitos y explícitos de las fuerzas sociales y políticas del momento. Los partidos políticos se constituyen en intermediarios entre el Estado y la Sociedad, en torno a ellos se articulan los intereses sociales, se crean esquemas de conciliación de intereses entre los partidos políticos hegemónicos y los grupos de poder (Pacto de Punto Fijo, Pacto Obrero-Patronal). Se presta asistencia a quienes no pueden ser absorbidos por el sistema, se desarrollan políticas de subsidios, se protege el empleo público, se mejoran las condiciones de trabajo. Se crea y desarrolla desde el poder central el Seguro Social Obligatorio para la protección social de los trabajadores asalariados, pero su forma de operar fue excluyente, segmentada y se constituye en un beneficio ligado al logro laboral, lo cual genera inequidades hacia los trabajadores no salarios, campesinos y los indígenas. Los servicios sociales se concentran en las grandes ciudades, aumentando las migraciones internas del campo a la ciudad y se crean asentamientos no regulados, con más miseria, marginación y exclusión en torno a estas ciudades. En lo económico; las distorsiones repercuten en un aumento de las exportaciones en lugar de sustituirlas, se acentúa la dependencia petrolera, se reduce el mercado interno, se incrementa el desempleo y se encarece el costo de la vida. En lo social se traduce en mayor inequidad, exclusión, marginalidad y; en lo político se incrementa el centralismo, burocratización, ineficiencia, clientelismo y corrupción.

- b) **La política selectiva-compensatoria del enfoque neoliberal**, constituye un cambio radical en la concepción de la política social, se pasa de una sociedad regulada y protegida por el Estado a una sociedad orientada por las relaciones del mercado abierta y competitiva. Se inicia en Venezuela durante los años 80 y 90, basado en el enfoque neoliberal. La propuesta se concreta en programas de “ajuste” para estabilizar la economía y dinamizar el mercado de acuerdo a las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), que proponen un “paquete” para enfrentar los efectos recesivos del ajuste económico y bajar las tensiones sociales generadas por las políticas económicas (crecimiento económico, bajar la inflación, aumentar la inversión y la

productividad), para lograrlo se debía erradicar la burocracia ineficiente, el clientelismo y el intervencionismo indiscriminado del Estado. Este modelo intensifica el carácter secundario y secular de la política social frente a la política económica, cuando es utilizada para reducir el déficit de los recursos fiscales y el gasto social. En 1998-1991, se instrumentan en el país los “programas de enfrentamiento a la pobreza” que consistió en estrategias financieras a corto plazo de subsidios directos y focalizados a los grupos más pobres y vulnerables a través de programas compensatorios y el resto de la población debía cubrir su protección social. El Estado no debía intervenir en el mercado de trabajo, en consecuencia se incrementa el desempleo y se desregulariza, informaliza y precariza el trabajo. Se transfieren competencia del Estado a las gobernaciones y alcaldía a través del proceso de descentralización, aparecen nuevos actores sociales con la incorporación de la sociedad civil (ONG) y del sector privado como ejecutores de proyectos sociales. Se privatizan las empresas estatales, la seguridad social y los servicios sociales con autogestión, la recuperación de costos mediante cobro de los servicios. con la intención de estimular la participación del sector privado en las actividades del Estado. La década de los noventa termina con una severa crisis socioeconómica y fuerte confrontación en lo social, lo económico, político y militar.

- c) **En búsqueda de un modelo universal-equitativo**, los últimos años de la década se caracteriza por agudas crisis con amplio impacto en la vida social y económica del país. El tema de lo social se convierte en el motor del discurso de Hugo Chávez Frías, quien gana las elecciones presidenciales con un fuerte apoyo popular en 1998, conjuntamente con el proceso de la aprobación de la nueva constitución en 1999. La Constitución reivindica los derechos sociales, los principios de universalidad, equidad, corresponsabilidad y participación ciudadana y la obligación indeclinable del Estado en procura del bienestar y la calidad de vida de toda la población. El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2002-2007), se sustenta la integración social a través de la participación, corresponsabilidad, descentralización de procesos autogestionarios, ciudadanización, intersectorialidad y desarrollo humano integral. Sin embargo, en la práctica la política social enfrenta grandes

contradicciones entre la norma, el discurso y la práctica. Se desarrollan masivos programas asistenciales dirigidos principalmente a paliar las emergencias sociales y asistir a los más pobres insertados en los propios barrios (misiones), pero presenta severas dificultades para afrontar los problemas estructurales que afectan al conjunto de la población como reducir las inequidades, rescatar los sistemas públicos de protección social (salud, educación, seguridad social), revertir la precariedad del trabajo formal e informal, reducir los niveles de inseguridad alimentaria, etc. La política social es uno de los espacios donde los militares ocupan puestos de conducción y se desarrollan las políticas públicas de mayor envergadura, también, se constituyen en el escenario de tensiones entre las instituciones del Estado y las instancias extrainstitucionales a cargo de los grupos cercanos al Presidente. La política social desarrollada logra revalorizar la participación protagónica como medio para la eficiencia, eficacia y equidad de la política social, pero se exhibe más como una política del gobierno y no del Estado, con lo cual asume un carácter político partidista y es utilizada como una estrategia de adhesión al gobierno. La política social asiste con una institucionalidad paralela y no ha logrado impulsar los procesos de transformación estructural que supere la pobreza y las desigualdades. La política social actual presenta debilidades en cuanto a la capacidad institucional para la ejecución administrativa y la articulación integral con el conjunto de las políticas públicas, con lo cual, se profundizan los programas de corte compensatorios y asistenciales de los modelos anteriores.

La política social del gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías se ha caracterizado por la incorporación progresiva y sin concierto de un conjunto de programas sociales de naturaleza y de orígenes diversos, que las ha denominado “Misiones”. Las Misiones se han constituido en la piedra angular, anclado en la política propagandista del gobierno y de su presidente, entre las principales misiones se destacan las siguientes (<http://www.misionesbolivarianas.gob.ve/misiones/mision>):

- a) **Misión Barrio Adentro I, II y III:** Misión Barrio Adentro estructurada en tres niveles: **Barrio Adentro I:** en un primer momento dirigidos a las zonas marginales,

enserados en los barrios, a través de una gestión de salud integral orientado al logro de una mejor calidad de vida, mediante la colocación de los médicos en las comunidades, la creación de Consultorios, Clínicas Populares, Ambulatorios, la transformación de hospitales públicos en hospitales del pueblo todo ello con el propósito de garantizar la atención médica a la población que no tiene acceso al sistema convencional de salud. Para la ejecución de este plan se contó con la colaboración de un contingente de médicos cubanos. **Barrio Adentro 2:** Fue creado el 12 de junio de 2005. Es el segundo nivel de atención que brinda servicio integral gratuito a todos los ciudadanos a través de los Centros de Alta Tecnología (CAT), Centros de Diagnóstico Integral (CDI) y las Salas de Rehabilitación Integral (CRI). **Barrio Adentro 3:** Consiste en la modernización de la red hospitalaria del país y, a diferencia de las Misiones Barrio Adentro 1 y 2, utiliza la red tradicional de hospitales para abrir esta tercera fase como un elemento fundamental en la composición del Sistema Público Nacional de Salud.

- b) **Misión Ciencia:** Se inicia el 12 de abril del año 2005, en el marco de la entrega de los Premios Nacionales de Ciencia Tecnología e Innovación. Está definida como el proceso de incorporación y articulación masiva de actores sociales e institucionales a través de redes económicas, sociales, académicas y políticas para uso extensivo del conocimiento, en función del desarrollo endógeno y la integración. La meta propuesta es modelar una nueva cultura científica y tecnológica que aborde la producción colectiva de conocimiento científico, el diálogo de saberes, la integralidad, la interdisciplinariedad y la participación de diversidad de actores en el ámbito del desarrollo científico-tecnológico del país, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de soberanía.
- c) **Misión Cultura:** Esta misión contribuye a la construcción de una sociedad democrática y participativa, sin exclusión social, con una visión cultural que refuerce la identidad nacional y libere al ciudadano del coloniaje ideológico, para hacerlo sujeto de su propio desarrollo, sustentado en la diversidad étnica y cultural.
- d) **Misión Guaicaipuro:** Se pone en práctica a partir del 12 de octubre de 2003, día de la Resistencia Indígena Nacional, el presidente Hugo Chávez pone en marcha a

través de esta misión un proyecto dirigido a restituir los derechos y el nivel de vida de las comunidades indígenas.

- e) **Misión Identidad:** Esta misión diariamente pone a la disposición de la población los Módulos de Cedulación, los cuales se ubican en los lugares más concurridos de las ciudades y pueblos del país.
- f) **Misión Madres del Barrio:** La Misión está dirigida a todas aquellas mujeres que desempeñan trabajos del hogar que tienen personas bajo su dependencia (hijos, padres u otros familiares) cuya familia no perciba ingresos de ningún tipo o perciba ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria. Las familias incorporadas a Madres del Barrio reciben una asignación económica a partir de la evaluación de cada caso. Esta asignación obedece a la necesidad de apoyar económicamente a las mujeres y sus familias, mientras se generan las condiciones para que puedan acceder a actividades productivas y superen el estado de pobreza extrema. El pago se realiza a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, IVSS. El contenido prestacional de esta Misión (beneficios dinerarios) está consiadrado en la Ley de Servicios Sociales en el marco de la LOSSS, sin embargo, este programa se inicia para un sector específico de la población, sin aparentes vinculaciones con el texto legal y contraviniendo muchas de sus disposiciones.
- g) **Misión Milagro:** La Misión Milagro nace con el propósito de brindarle atención médica a la población, a través de los galenos cubanos quienes han remitido a La Habana, a miles de venezolanos y venezolanas que requieren de cirugías y tratamientos médicos y cuyos gastos de traslado, alimentación y hospedaje son costeados por el Gobierno Bolivariano.
- h) **Misión Cultura:** Esta misión contribuye a la construcción de una sociedad democrática y participativa, sin exclusión social, con una visión cultural que refuerce la identidad nacional. Esta dirigida a hombres y mujeres, bachilleres, profesionales, cultores populares, trabajadores comunitarios que deseen obtener la Licenciatura en Educación, mención Desarrollo Cultural, así como también la licenciatura en Administración, mención Desarrollo Cultural, dirigida a todos los funcionarios de los organismos de cultura en todos los distintos niveles de gobierno

(nacional, regional y local), así como a los trabajadores de las otras instituciones culturales del país.

- i) **Misión Negra Hipólita:** Fue creada el 14 de enero de 2006. Es un programa especial destinado a responder a las necesidades acumuladas de trabajo, alimentación, calidad de hábitat, vivienda y salud de la población en situación de extrema pobreza, a la población que se encuentra en estado de indigencia. También se tiene como meta implementar el desarrollo de proyectos socio-productivos vinculados a la actividad de recolección en los vertederos de basura.
- j) **Misión Revolución Energética:** Con este programa, puesto en marcha el 17 de noviembre de 2006, se propone alcanzar la eficiencia energética a través del racionamiento del consumo de energía y el aprovechamiento de fuentes alternativas, como la eólica (viento) y la solar.
- k) **Misión Ribas:** El 16 de octubre de 2003, mediante el Decreto 2.656 se creó la Comisión Presidencial que llevó a más de 770 mil venezolanos adultos la esperanza de culminar su bachillerato, para luego incorporarse a la Educación Superior.
- l) **Misión Robinson I y II:** El objetivo era acabar con la exclusión que ocasionaba el no saber leer y escribir. Los resultados exitosos del plan piloto, confirmaron la selección del proyecto educativo, por lo cual el 1 de julio de 2003 se inició formalmente el Plan Extraordinario de Alfabetización "Simón Rodríguez", conocido como Misión Robinson. **Misión Robinson II:** Se propone como objetivo la aprobación del sexto grado por parte de todos los participantes, así como también la consolidación de los conocimientos adquiridos durante la alfabetización. Además abre las puertas a nuevas oportunidades de formación, como por ejemplo la adquisición de conocimientos para la práctica agrícola.
- m) **Misión Sucre:** En septiembre del 2003 el gobierno bolivariano de Venezuela incluyó la Misión Sucre en su plan de gestión revolucionaria. Es un programa insertado al Ministerio de Educación Superior, creado mediante Decreto Presidencial N° 2601, del 8 de septiembre del 2003. Se orienta a ofrecer la oportunidad a jóvenes y adultos a realizar una carrera universitaria. Se persigue que

la gran masa de bachilleres excluidos logre incorporarse o proseguir sus estudios de educación superior.

- n) **La Misión Che Guevara:** Es un programa que exalta la fuerza creativa del pueblo, a través de su participación protagónica en la producción de bienes y servicios. De esta forma, el Gobierno Bolivariano impulsa un nuevo modelo de desarrollo -desde adentro- cuyo objetivo es impulsar la producción nacional. La idea es que los venezolanos produzcan los bienes y servicios que consumen ordinariamente, con la intención de romper la dependencia económica, cultural y tecnológica que ha frenado nuestro progreso.
- o) **Misión Zamora:** Reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas, con vocación agrícola para erradicar el latifundio. Incorpora al pequeño productor a un sistema de producción y comercialización, permitiendo avances en la seguridad y soberanía alimentaria revirtiendo progresivamente el problema de la propiedad y la falta de productividad del campo.
- p) **Misión Árbol:** La Misión Árbol nace el 4 de junio de 2006, por iniciativa del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, busca despertar en los habitantes su interés por favorecer el equilibrio ecológico y la recuperación de espacios degradados. Al mismo tiempo, pone en práctica un ambicioso plan de reforestación en el que el pueblo y las instituciones públicas emprenden de manera conjunta, haciendo realidad en el ámbito ecológico la democracia participativa y protagónica. Generar en la población venezolana una conciencia ambiental sobre la importancia de los bosques, el equilibrio ecológico y la recuperación de espacios degradados como consecuencia del modelo de desarrollo predominante, particularmente en quienes habitan áreas rurales, con el objetivo de promover una nueva ética ambientalista y mejorar su calidad de vida.
- q) **Misión Miranda:** Nace en el año 2003, su objetivo es estructurar un Sistema de Reserva de la Fuerza Armada Nacional (FAN) mediante la organización, control, captación, registro y reentrenamiento de la misma. La Reserva pretende la unión cívico-militar para apoyar a la institución militar en el apresto operacional, mediante unidades especiales para asegurar el espacio geográfico para la defensa militar, la

cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional.

- r) **Misión Alimentación:** Está en marcha desde abril de 2003, el objeto fundamental es la comercialización y el mercadeo de productos alimenticios y de otros de primera necesidad para ser expendidos al mayor o al detal, en centros de venta fijos o móviles previa captación de iniciativas de comercialización individual, colectiva o familiar. Para garantizar la seguridad alimentaria incorpora mediante puntos de comercios fijos y móviles al grupo familiar, a las pequeñas empresas y a las cooperativas organizadas. Esta misión cuenta con un conjunto de programas: Los programas especiales (MERCAL Máxima Protección y MERCAL Protección) están dirigidos a segmentos de población que por su condición social, grupo de Casas de alimentación, Programas: Suplemento nutricional, Red Mercal, Los Centros de Acopio, Módulos Mercal Tipo I, Superpercal, Megamercados a Cielo Abierto, Bodegas Mercal, Bodegas Móviles y Programas especiales en áreas rurales y en comunidades indígenas.
- s) **Misión Cristo:** Considerada la Misión de la Misiones porque su objetivo es erradicar la pobreza para el año 2021, a través de la integración de todas las misiones. La meta está basada en las metas del milenio trazado mediante acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas y elevar la calidad de vida de todos los venezolanos.
- t) **Misión Hábitat:** Creada en el año 2004, destinada a crear soluciones habitacionales de manera inmediata. Cuenta con recursos del fondo especial petrolero. Tiene por meta abarcar las áreas de habitabilidad, no sólo en la construcción sino todo en el desarrollo del hábitat.
- u) **Misión Sonrisa:** Se desarrolla en el 2006, su objetivo fundamental es asumir como política de Estado la dotación de prótesis dentales a la población para rescatar las sonrisas y restituirles la autoestima a los venezolanos que padecen problemas de labios leporinos y lesione semejantes.
- v) **Misión Villanueva:** Surge en el 2007 en honor al arquitecto Carlos Raúl Villanueva, tiene como principal objetivo la redistribución de la población sobre el

espacio geográfico para una mejor redistribución con el propósito de sustituir ranchos y casas en condiciones precarias por modernas edificaciones, con todas las facilidades de servicios, combinando la imagen urbana de las principales ciudades del país, enfrentando así la demanda de inmuebles.

- w) **Misión José Gregorio Hernández:** Creada en marzo del año 2008 su propósito es llevar la atención primaria para proteger a las personas que tienen algún tipo de discapacidad, esta protección se extiende a su núcleo familiar y entorno cercano. La misión tiene cuatro objetivos a cumplir: el diagnóstico de la población con algún tipo de discapacidad, la determinación de las necesidades fundamentales de la persona con discapacidades y las de su núcleo familiar y el diseño de programas de atención inmediata.
- x) **Misión Niños y Niñas del Barrio:** Se crea en junio del 2008 con el propósito de atender a niños y niñas y adolescentes en situación de calle y en situación de riesgo. Promover su organización dirigido por ellos mismos que trabajaran en los centros comunales para contribuir a erradicar la explotación, acoso, abuso, maltrato físico y psicológico con el fortalecimiento de los valores existentes.
- y) **Misión Niño Jesús:** Creada en diciembre del año 2009, tiene como misión desarrollar proyectos y programas para la atención de la población materno- infantil y adolescente a través de mecanismos que fortalezcan el sistema de protección de salud.

Todas estas misiones, son un conjunto agregado de programas que en su mayoría se constituyen en grandes operativos para atender paliativamente algunas emergencias sociales, enfrentar problemas de servicios públicos y asistir a los pobres. Las misiones se llevan a la práctica, sin una planificación que conduzca a una ejecución, evaluación y control del gasto transparente, se desarrolla en estructuras paralelas y con una relativa autonomía, muchas se solapan entre sí y coexisten en forma desarticuladas del cuerpo legislativo y con la institucionalidad heredada de gobiernos anteriores y; de los aprobadas y creadas por este mismo gobierno.

La noción de protección social basada en derechos no se limita a respuestas asistenciales o paliativas, sino que se extiende al desarrollo de políticas para el fortalecimiento del capital humano.

6.2. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO DE LAS CONSTITUCIONES VENEZOLANAS.

En nuestro país, se han establecido veintiséis (26) Constituciones, incluyendo a la Constitución de 1999. En el análisis realizado destacamos que en ninguna de las constituciones venezolanas encontramos el término de “servicios sociales”, aunque sí encontramos normas vinculadas a la noción de asistencia social, así como también, al derecho a la seguridad social. En especial a partir de la Constitución de 1947, con la cual se enuncian con conjunto de derechos sociales, entre los que encontramos con especial referencia el derecho a la seguridad social y con ello, se da inicio, a lo que se ha denominado el Constitucionalismo Social en nuestro país.

En el cuadro 11, pretendemos destacar los artículos que en las constituciones 1947, 1953 y 1961, hacen referencia a las nociones de seguridad social, asistencia social y servicios sociales. Aunque reiteramos que de este último (servicios sociales), no encontramos referencia alguna. El estudio lo focalizaremos a la normativa orientada al derecho a la seguridad social y, en todo caso, a las referencias que en las constituciones se realiza de la asistencia social, por cuanto esta última, se ha constituido tradicionalmente en el espacio donde nacen y se desarrollan los servicios sociales.

CUADRO 8
LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS CONSTITUCIONES VENEZOLANAS ANTES DE 1999 (1947 -1961)

TÉRMINOS	CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA 1947	CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA 1953	CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA 1961
SERVICIOS SOCIALES	NO	NO	NO

<p>SISTENCIA SOCIAL</p>	<p>Artículo 112. Es de la competencia del Poder Municipal: “...2°. Organizar sus servicios de asistencia social, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales y bajo la inspección y vigilancia del respectivo servicio nacional, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 18 del artículo 138 de esta Constitución. 3°. Organizar los servicios adecuados para combatir el abandono, la vagancia, el alcoholismo, el analfabetismo, y la prostitución, de acuerdo con las leyes y reglamentos nacionales respectivos;...”</p>	<p>Art. 21. Es de la competencia de las Municipalidades: 1.º Organizar con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales sus servicios de abastos, acueductos, aferición de pesas y medidas, alumbrado público, arquitectura civil, asistencia social, cementerios, educación, mataderos, ornamentación municipal, transportes urbanos y demás de carácter municipal...”</p>	<p>Artículo 30.- Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.</p> <p>Artículo 94.- “...Quienes carezcan de medios económicos y no están en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social.”</p>
<p>SEGURIDAD SOCIAL</p>	<p>PREAMBULO CONSTITUCIONAL: “...De esa razón fundamental deriva la nación sus funciones de defensa, derecho y de cultura, para el logro de sus fines esenciales contenidos principalmente en la armonía, el bienestar y la seguridad social e individual de los venezolanos y de cuantos convivan en el territorio y dentro de su ley...”</p> <p>Artículo 52. Los habitantes de la República tienen el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra la necesidad que de ellos se deriva. El Estado establecerá en forma progresiva, un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social y fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicamente débiles.</p> <p>“Artículo 138. Es de la competencia del Poder Nacional... (22). Todo lo relativo a trabajo, previsión y seguridad social”</p>	<p>Art. 60. Es de la competencia del Poder Nacional lo relativo a: “...25. Trabajo, previsión y seguridad social...”</p>	<p>PREAMBULO CONSTITUCIONAL: “...con el propósito de mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación, fortalecer su unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones; proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social;...”</p> <p>Artículo 94.- En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo, y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar. Quienes carezcan de medios económicos y no están en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social.</p> <p>Artículo 122.- La ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social.</p> <p>Artículo 136.- Es de la competencia del Poder Nacional:... 24.- La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución;... la del trabajo,</p>

			previsión y seguridad sociales :...”
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia (2007), retomado del Trabajo de Ascenso a Categoría de Asistente FACES – UCV.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (1947): En esta constitución, después de fuertes debates sobre tópicos tales como los derechos políticos de la mujer, el voto universal, directo y secreto para la elección presidencial y la concesión del voto a los analfabetas, protagonizados principalmente por los partidos políticos, entre ellos, las críticas encabezadas por el partido Acción Democrática, precisamente por la negación del Gobierno de Medina Angarita a considerar estos derechos políticos al pueblo venezolano. El debate sobre estos derechos se profundizó a tal punto que sirvió de justificación para llevar a cabo el “Golpe de Estado”, que civiles y militares protagonizaron contra el gobierno de Medina Angarita, el 18 de octubre de 1945, como consecuencia de ello, se convoca a elecciones para integrar una Asamblea Nacional Constituyente que les permita incorporar estos derechos políticos entre otros. En un marco de polémica se aprueba el 5 de julio de 1947, con 253 artículos y 19 disposiciones transitorias.

Efectivamente la nueva Carta Magna consagra el voto universal, directo y secreto para los cargos de Presidente, Senadores, Diputados y Concejales. Se otorga el voto a las personas analfabetas y se fija la edad mínima de 18 años para ejercer el derecho al voto. En la Constitución de 1947, se desarrollan por vez primera en la historia constitucional de nuestro país, un conjunto de derechos sociales tales como: derechos de la familia, salud y seguridad social; asistencia social, educación y trabajo, como pautas constitucionales.

En esta nueva Carta Magna se elevan los derechos sociales a nivel de derechos constitucionales, prácticamente un año antes, que el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara y proclamara la Declaración Universal de Derechos Humanos, como ideal común para todos los pueblos y naciones del mundo.

La Constitución de 1947, se consagra, por primera vez en Venezuela, el derecho a la seguridad social. Derecho que está enunciado en el Preámbulo de la Constitución y, posteriormente desarrollado como derecho en el artículo 52. En el cual se establece que el Estado progresivamente desarrollará un amplio y efectivo sistema de seguridad social, cuya atribución se le confiere al Poder Nacional (1947:Art.138/22). Mientras que en el artículo 113, se norma un conjunto de servicios de asistencia social, dirigidos a combatir problemas sociales, referidos a diferentes segmentos de la población que se encuentre en situaciones de abandono, vagancia, alcoholismo, analfabetismo y prostitución. Estos se constituyen en programas de atención social son competencia del Poder Municipal (1947:Art.112/2).

En medio de un clima político marcado por la polémica y la amenaza de golpe militar, resulta electo Presidente Rómulo Gallegos. El golpe militar se materializa el 24 de noviembre de 1948 y, la Constitución de 1947, deja de tener vigencia, con sólo 13 meses de haber sido promulgada.

Se instala una Junta de Gobierno, integrada por los oficiales de las Fuerzas Armadas Coronel Carlos Delgado Chalbaud, Teniente Coronel Marcos Pérez Jiménez y Teniente Coronel Llovera Páez que mediante decreto deroga la Constitución de 1947, y dejando en vigencia la anterior Constitución de 1945.

En medio de un clima de agitación política, asume la presidencia el Coronel Marcos Pérez Jiménez, el cual es ratificado en la instalación de la Asamblea el 9 de enero de 1953. Tres meses después, el 15 de abril 1953, se proclama una nueva Constitución, con 142 artículos y 8 disposiciones transitorias.

Constitución de la República de Venezuela (1953): Los elementos que resaltan de esta nueva Carta son que se cambia la denominación de Estados Unidos de Venezuela, por República de Venezuela; se excluyen los conceptos de libertad espiritual, política y económica y algunos derechos sociales, entre ellos, se suprime del texto constitucional el artículo correspondiente al derecho a la seguridad social. Se establece el

carácter centralista del Estado; aun cuando se mantiene la estructura del Estado; los estados, municipios, los poderes ejecutivos, legislativo y federal con duración de 5 años; se cambia.

Con respecto al voto, se regresa al sistema contenido en la constitución de 1945. En las disposiciones transitorias se permite, sólo en ese caso, la elección del Presidente de la República por la Asamblea Constituyente, así mismo se designaría a los diputados y senadores. Se reducen considerablemente las disposiciones sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

La noción de seguridad social y asistencia social permanecen sólo en lo referido a las competencias de los Poderes Públicos, manteniendo la previsión y la seguridad social como una atribución del Poder Nacional (1953:Art. 80/25) y la asistencia social como competencia de las Municipalidades (1953:Art. 21/1).

La Constitución de 1953, tuvo vigencia hasta 1961, producto de un nuevo golpe de Estado, porque a pesar de que el gobierno había sido derrocado el 23 de enero de 1958. El gobierno provisional establecido, deja en vigor el texto constitucional de 1953.

Con la Constitución de 1961, se inicia nuestro país un nuevo proceso político que intenta recomponer el sistema democrático. El espíritu de concordia prevaleció en el proceso de gestación de la nueva Carta Magna, en cuya elaboración también intervinieron otras agrupaciones políticas, de inspiración marxista, como el Partido Comunista de Venezuela y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria. Pero predominantemente permanecieron los constituyentista de la Constitución de 1947, por lo tanto, el proyecto de Constitución tiene como base la Constitución de 1947. Las discusiones no fueron públicas, sino que se canalizaron a través de la Comisión Bicameral de la Reforma Constitucional.

Constitución de la República de Venezuela de 1961: El 23 de enero de 1961, fue sancionado un nuevo texto constitucional por el Congreso y promulgado por el

Presidente Rómulo Betancourt. La Constitución de 1961 consta de 252 artículos y 23 disposiciones transitorias.

En el nuevo texto se usa el término de república y no el de nación; se mantuvo Venezuela como un Estado Federal (en los términos consagrados en la Constitución). Se amplían las competencias de los municipios, estados y poder nacional, se establece el derecho al voto obligatorio y se sistematizan mas claramente los derechos de los ciudadanos y prohíbe expresamente todo tipo de discriminación.

La Constitución de 1961, está centrada en un fuerte desarrollo legislativo de carácter social y desde su Preámbulo se aprecia el modelo de sociedad que se aspira y la importancia que en ese modelo se le otorga a los derechos sociales y en especial al derecho a la seguridad social, “el objeto de la Sociedad, el Estado y el Gobierno”, así como en manifestar la voluntad del pueblo venezolano de mantener su independencia y soberanía en un ambiente de paz y hermandad con todos los pueblos del mundo en procura del bienestar general y la seguridad social:

“El Congreso de la República de Venezuela requerido el voto de las Asambleas Legislativas de los Estados... en representación del pueblo venezolano... con el propósito de mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación, fortalecer su unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones; proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social, lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre; mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social...”

Los propósitos de orden social son desarrollados en forma extensa en el Título III, “De los Deberes, Derechos y Garantías”, Capítulos IV, “Derechos Sociales”, y el derecho a la seguridad social se establece en el artículo 94 en los siguientes términos:

Artículo 94. “En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar.

Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social”.

En esta Constitución, también, la seguridad social continúa siendo competencia del Poder Nacional (1961:Art.136/24) y, la asistencia social competencia de los Municipios (1961:Art.30).

Para analizar el contenido de la norma establecida en el artículo 94 de la Constitución 1961, es necesario establecer algunas consideraciones:

- a) Antes de la promulgación de la norma constitucional, ya en nuestro país se disponía de un desarrollo legislativo desde el año 1940, con la aprobación de la Ley del Seguro Social.
- b) En la disposición legislativa se retoma la noción de “sistema” de seguridad social contenido en la Constitución de 1947.
- c) Se le atribuye la noción de derecho a la asistencia social;
- d) El carácter de derecho asignado a la asistencia social, así como también, su condición de complementario y provisional. Es decir, se establece taxativamente que se desarrollará un sistema de seguridad social (contributivo), tendente a proteger a toda la población contra riesgos preestablecidos (Convenio 102 de la OIT) y, aquellos que carezcan de medios económicos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social.

En el artículo 94 se aprecia la distinción y complementariedad entre las instituciones “seguridad social” y “asistencia social”. Asignándole a la Asistencia Social no solo, el carácter complementario, sino también el rasgo de provisionalidad. Provisionalidad que está condicionada a la ampliación de la cobertura, producto del desarrollo del sistema de la seguridad social. Este mandato de la “progresividad” constitucional hacia un sistema de seguridad social universal, no se logró. Todo lo contrario, el avance de la seguridad social en el país se desarrolló a través de la fragmentación y dispersión de diferentes

regímenes provisionales especiales para distintos sectores de trabajadores, tanto del ámbito público como privado, todos subsidiados de manera directa o indirecta por el Estado.

La protección social ofrecida directamente por el Estado continúa siendo la asistencia social, cada vez más debilitada, focalizada, inmediateista y clientelar, dejando sin efectividad la norma constitucional.

A finales de la década de los ochenta y principio de los noventa, la situación del país se hace crítica, la cual es calificada como de crisis de legitimidad de la democracia que se verifica tanto en el plano político, como en el plano social. En correspondencia con las reformas socioeconómica que estaban sucediéndose en Latinoamérica, el Gobierno de Carlos Andrés Pérez asume el programa de ajuste económico, promovido por los organismos internacionales y multilaterales, ello incrementó el descontento popular por sus efectos negativos en los sectores más vulnerables de la población y la acentuación de la pobreza y la deuda social.

El descontento popular se expresa en alteraciones del orden público, saqueos, suspensión de las garantías, una asonada militar (con la cara visible del Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, hoy Presidente Constitucional), creación de diversos conflictos institucionales, un intento de golpe militar el 27 de noviembre del mismo año, elecciones regionales, suspensión del Presidente Carlos Andrés Pérez, la separación definitiva del cargo y la designación de un nuevo gobierno.

El Congreso de la República designa como sustituto provisional del presidente al Senador Ramón J. Velásquez, quien había presidido el Consejo Consultivo, creado a raíz de la asonada militar del 4 de febrero de 1992, cuyas recomendaciones fueron detener las medidas económicas impuestas e identificadas como neoliberales, que eran objeto de un abierto rechazo popular por su efecto negativo en el nivel de vida de la población. Al presidente provisional se le otorgan poderes habilitantes. Pero la Ley Habilitante se convirtió en el canal para la continuidad de las políticas cuestionadas, su actuación se dirigió a promover las acciones legislativas que permitieran profundizar las

medidas de ajuste económico, con acciones dirigidas a la reforma tributaria, reducción del gasto público, reforma de la Ley de prestaciones sociales.

Se hace un llamado a un nuevo proceso electoral en el cual, la inconformidad y el descontento popular es capitalizado por el Dr. Rafael Caldera, quien a la cabeza de una configuración de pequeños partidos, gana las elecciones. Nuestro país, durante la década de los noventa, vuelve a ser impactado por los cambios en el modelo de gestión que sigue adelantándose en la región.

Los cambios en materia de seguridad social se materializan en el gobierno presidido por el Dr. Rafael Caldera (1994-1999), en el cual se intentan enfrentar los graves desequilibrios económicos, financieros y fiscales del país, y, responder a los programas de ajuste recomendados por la banca multilateral, con una propuesta de reforma a la seguridad social y de las prestaciones sociales.

Se asume el compromiso formal, en los instrumentos que orientaron la acción gubernamental del gobierno calderista “El IX Plan de Nación” y la “Agenda Venezuela”. En dichos documentos se establece un conjunto de reformas, entre las que se destacan la reforma de la seguridad social en Venezuela y del régimen de prestaciones sociales; supeditando la discusión de la reforma de la seguridad social, a la aprobación del régimen de prestaciones sociales y la consecuente reforma de la Ley Orgánica del Trabajo.

Se designa una Comisión Tripartita, integrada por representantes de los trabajadores (Confederación de Trabajadores de Venezuela), del patrono (Fedecámaras) y del Ejecutivo, el 17-03-97, la Comisión consignan los acuerdos básicos. El Ejecutivo asume su cumplimiento y el Presidente de la República, promulga el 19-06-1997, la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo, y, el 30-12-1997, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI).

La LOSSSI, se constituye en una Ley marco de protección social, en la cual se desarrolla una serie de subsistemas que debían ser desarrolladas en leyes: Subsistemas de Salud, Pensiones, Paro Forzoso y Capacitación Profesional, Vivienda y Política

Habitacional. Estas leyes son dictadas por el Presidente Caldera, en ejercicio de su gobierno, mediante Decretos, a través de una ley habilitante otorgada por el Congreso:

- a) Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. (G.O. N° 5.199. Extraordinario, del 30-12-1997).
- b) La Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera (Ley Habilitante). (G.O. N° 36.531, del 03-09-1998).
- c) Decretos con rango y fuerza de Ley que regulan los Subsistemas de Pensiones, Paro Forzoso y Capacitación Profesional, Vivienda y Política Habitacional. (G.O. N° 36.575, del 05-11-1998).
- d) Ley Orgánica de Salud. (G.O. N° 5.263. Extraordinario, del 17-09-1998).
- e) Decreto con rango y fuerza de Ley que regula el Subsistema de Salud. (G.O. N° 36.568, del 27-10-1998).
- f) Decreto con rango y fuerza de Ley, que elimina el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. (G.O. N° 36.557, del 09-10-1998).

La discusión y aprobación de este conjunto de leyes estuvo marcada por las controversias, fundamentadas en la escasa consulta a los diversos sectores de la población, la desaparición del Instituto Venezolano de Seguros Sociales (IVSS) sin prever, en lo inmediato, la estructura administrativa que la sustituiría, durante el proceso de transición.

La LOSSSI, como Ley marco de protección social, recibe múltiples críticas de diferentes sectores de la población entre otras, porque no incorpora al trabajador informal, por su tendencia a la exclusión, a la mercantilización del sector salud, la priorización de los fondos de capitalización individual, sobre los fondos solidarios en el caso de las pensiones y otras críticas que la identifican como una Ley congruente con las tendencias neoliberales imperantes en América Latina.

La situación social continua siendo critica, el desempleo y el crecimiento del sector informal, impactan la reducción de la cobertura de la seguridad social, todavía, en la práctica, operando bajo la figura de los seguros sociales.

La población protegida por el sistema de seguridad social se reduce considerablemente y en consecuencia, una mayor proporción de la población se incorpora a la protección ofrecida a través de la asistencia social, cada vez más debilitada y desarrollada bajo una política cada vez mas focalizada en correspondencia a las recomendaciones de los organismos internacionales.

CUADRO 9
POBLACIÓN ASEGURADA CON
RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL
DEL PAÍS

AÑO	Porcentaje
1992	2
1993	13,1
1994	12,4
1995	0,8
1996	0,6
1997	0,5
1998	0,2
1999	9,3

Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo (SISOV)

El presente cuadro refleja el porcentaje de la población asegurada con respecto a la población total del país. Para el año 1999, solamente el 9,3% de la población total estaba asegurada al IVSS. De esta manera, el impacto que tiene el IVSS dentro del Sistema de Seguridad Social en el país es muy limitado, no sólo por el grupo poblacional que protege, sino también por la calidad y oportunidad de las prestaciones. Del presente cuadro podemos apreciar que la población asegurada tiene una tendencia a disminuir progresivamente a partir del año 1994, pero a un ritmo lento. Ritmo que se acentúa en casi un punto (0,9) entre el año 1998 y 1999, y crece en términos absolutos a 2.7 puntos porcentuales desde 1994 hasta el año 1999.

CUADRO 10
Población asegurada en el IVSS con
respecto a la Población económicamente
Activa

Año	Porcentaje
1992	32,2
1993	35,8
1994	33,2
1995	27,3
1996	26,3
1997	25,1
1998	23,9
1999	21,5

Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo (SISOV)

En ambos cuadros se aprecia que la población asegurada en el IVSS con respecto a la población total y con respecto a la Población Económicamente Activa, podemos observar que su comportamiento en el período comprendido entre 1992 a 1999, estuvo marcado por un fuerte decrecimiento. En ocho años el porcentaje de cobertura del IVSS disminuyó en 10,7%, situación ésta que repercute fuertemente en el bienestar social de la fuerza de trabajo en Venezuela. El que sólo el 21,5% de la población económicamente activa estuviese cubierta por el IVSS para el año 1999, significaba que el 78,5% de la población no está afiliada, es evasora o no está inscrita.

Durante la campaña electoral, el candidato presidencial Hugo Rafael Chávez Frías, dentro de un discurso transformador, capitaliza las críticas al conjunto de leyes promulgadas. Las considera alineadas al pensamiento neoliberal y contrarias al pensamiento político y social del proyecto de país que propone al electorado venezolano.

El Teniente Coronel en situación de Retiro, Hugo Chávez alcanza el triunfo electoral el 06-12-1998 y solicita una Ley Habilitante para legislar a favor de la propuesta electoral. En el año 1999 se autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera. Con lo cual se inicia la contrarreforma de la seguridad social.

6.3. LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (CRBV)

La concepción y desarrollo de la seguridad social y los servicios sociales adquiere relevante importancia en una determinada forma de Estado. En nuestro caso, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: (Gaceta Oficial 5.435 del 24 de Marzo del 2000) en el artículo 2, define el Estado venezolano como un “Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”.

“Venezuela se constituye en un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”.

El Estado Social de Derecho vigente en el mundo, por lo menos desde la concepción legislativa, está destinado a materializar los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, contenidos en los distintos instrumentos internacionales, los cuales tienen primacía por encima de cualquier otro acuerdo. El cumplimiento de esas obligaciones es una garantía para preservar la dignidad de todo ser humano y tiene consecuencias en las definiciones de las políticas nacionales.

En el Estado Social, es el poder público quien asume la obligación de realizar las prestaciones necesarias para garantizar un mínimo de calidad de vida a los ciudadanos y promover las condiciones de satisfacción de necesidades individuales y generales que el sistema de mercado no proporciona. Este tipo de Estado, para el desarrollo de la política social, genera un sistema de servicios de acción social, de titularidad pública para promover el bienestar colectivo.

En materia de derechos humanos la CRBV, establece en el artículo 19 la garantía que el Estado le otorga “...a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente

de los derechos humanos...” Este artículo amplía la aplicación de las garantías de los derechos humanos, con lo señalado en el artículo 23 (CRBV), al punto de establecer que los convenios que firme Venezuela tienen jerarquía constitucional y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público. “...en la medida en que contenga normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en la Leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público.”

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se privilegia la garantía de los derechos humanos, en este sentido, destacamos que la seguridad social es un derecho humano fundamental y en consecuencia le es aplicable todas las disposiciones vinculadas a los derechos humanos. En consecuencia, le es pertinente lo establecido en el artículo 19, en el cual se señala que el Estado garantiza a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

Estas disposiciones se complementan con lo establecido en el artículo 31, mediante el cual toda persona tiene derecho a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales, creados a tal fin, para solicitar amparo a sus derechos humanos “... El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y en la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo”.

En este punto, deseamos hacer un paréntesis para señalar el contenido de algunos instrumentos internacionales en los cuales se destaca el derecho a la seguridad social, conjuntamente con los servicios sociales:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece en el artículo 22 lo siguiente:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

El derecho a la seguridad social al propio tiempo que se establece como un derecho en sí mismo, también promueve, facilita, complementa y conduce a la consecución del resto de los derechos, considerados como de segunda generación; por su contenido, la seguridad social, se constituye en un medio o plataforma socio-económica para procurar la satisfacción del resto de estos derechos sociales.

En el artículo 25 de la misma Declaración se define con amplitud el alcance y contenido del derecho humano a la seguridad social y se integran los servicios sociales, como uno de sus componentes

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité de DESC) adopta posteriormente una serie de observaciones que pretenden solventar el vacío que sobre algunos sectores de población tiene el PIDESC, dichos espacios son propios de los potenciales beneficiarios de los servicios sociales: las personas con discapacidades y las personas de avanzada edad.

La aplicación del artículo 9 del PIDESC ha sido ampliada en 1994 cuando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adopta la Observación General No.5 para dictar medidas de protección en materia de ingresos a las personas con discapacidad y, en la medida de lo posible, extenderlas a las personas responsables de su cuidado (en su mayoría mujeres). En el año 1995, el Comité de los DESC de las Naciones Unidas hace un llamado al desarrollo de políticas sociales y económicas a los fines del envejecimiento de la población, especialmente en el ámbito de la seguridad social (Aplicación del Artículo 9 del PIDESC para personas mayores).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas por

Resolución 2106 A (XX), del 25 de diciembre de 1965 y ratificada por Venezuela el 04-01-69, establece en el artículo 5 que “los Estados partes se comprometen a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes (...) (e) los derechos económicos, sociales y culturales, en particular (...) (iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, **la seguridad social y los servicios sociales**” (subrayado nuestro).

La Convención Internacional para la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migrantes y su Familias, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 45/158 el 18 de diciembre de 1990, encontramos un tratamiento expreso a los derechos de la seguridad social y referencias a los servicios sociales en los artículos 27 y 43. En el artículo 27 señala que: “1. Los trabajadores migrantes y sus familiares gozarán (...) con respecto a la seguridad social, el mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables”. Más específicamente, en el artículo 43, literal e, establece: “El acceso a **los servicios sociales** y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes...” (Subrayado nuestro)

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución No. 2542 del 11 de diciembre de 1969, en su artículo 11 (a) establece como objetivo: “La provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social y **el establecimiento y la mejora de sistemas de servicios** y seguros sociales para todas aquellas personas, a sus familias y a quienes estén a su cargo...”. Otro objetivo vinculado a la seguridad social y los servicios sociales lo establece en el artículo 19, que señala “a) La adopción de medidas para proporcionar gratuitamente servicios sanitarios a toda la población y asegurar instalaciones y servicios preventivos y curativos adecuados y servicios médicos de bienestar social accesibles a todos; b) El establecimiento y la promulgación de medidas legislativas y reglamentarias encaminadas a poner en práctica un

amplio sistema de planes de seguridad social y **servicios de asistencia social, y a mejorar los servicios existentes...**” En síntesis, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se establece el valor normativo para los derechos sociales, con lo cual se pregona su exigencia automática, desconociendo lo que la doctrina denomina derechos programáticos, por lo cual estos derechos gozan de tutela jurisdiccional a nivel nacional e internacional.

En nuestro país, después de fuertes polémicas en torno a 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 N° 5.453 del 24-03-2000.

Si bien, del texto constitucional no encontramos mención explícita a los servicios sociales, tampoco lo hayamos de la noción de asistencia social. Los servicios sociales se aprecian más como una configuración de programas sociales (184) literal 1) y 2) a ser descentralizados y transferidos por los Estados y Municipios a las comunidades y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlos. Se interpreta que ambos instrumentos están integrados a la noción amplísima de la seguridad social contenida en nuestra Carta Magna.

En consonancia con la forma de Estado definida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Democrático y Social de Derecho y de Justicia) se establece en el artículo 86 del la C RBV, el modelo de seguridad social que regirá en el país, mediante la creación de un Sistema de Seguridad Social dentro de una concepción amplia que trasciende la visión del aseguramiento. La seguridad social es consagrada como un derecho humano y social irrenunciable, garantizada por el Estado, para que todos los habitantes del territorio nacional, con o sin capacidad contributiva, se les garantice la salud y estén protegidos frente a contingencias de maternidad, paternidad, enfermedades y accidentes cualquiera sea su origen, magnitud y duración; discapacidades, necesidades especiales, pérdida involuntaria del empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad,

vivienda y hábitat, recreación, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia susceptible de previsión social que determine la Ley.

El artículo 86 es el más importante en materia de seguridad social, aunque no es el único, en el se delinea el nuevo sistema de seguridad social que protegerá a los venezolanos:

Art. 86: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinados a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial”.

El nuevo sistema de seguridad social se puede sintetizar en torno a los principios básicos que la sustentan:

- a) Un sistema de seguridad social universal concebido como un derecho de toda persona y como un servicio público de carácter no lucrativo
- b) Es un sistema integral de protección social garantizado por el Estado frente a un conjunto de contingencia sociales (16 contingencias), ampliables, a cualquier otra susceptible de previsión social a lo largo de toda la vida.
- c) De financiamiento solidario, es un sistema de contribución obligatoria (directa o indirecta) pero no excluye de la protección a la población sin capacidad contributiva. Los recursos financieros de la seguridad social sólo podrán ser administrado con fines sociales. Incluye como fuente de financiamiento a los

remanentes netos del capital los cuales deben ser invertidos en salud, educación y seguridad social.

- d) Un sistema unitario. Una estructura única bajo la rectoría del Estado y éste tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho.
- e) Su regulación se realizará a través de una Ley Orgánica Especial

Es importante hacer notar que bajo estos lineamientos se cambia el tradicional modelo laborista de la seguridad social en Venezuela, basado en las cotizaciones de patrones o empleadores y trabajadores, por un nuevo Sistema de Seguridad Social, que tiende a la universalidad, con una cobertura para toda la población, tanto la que tiene capacidad contributiva, como para la que carece de ella. Como afirmamos anteriormente el artículo 86, no es el único que menciona el tema de la seguridad social. Encontramos artículos que hacen mención explícita de la seguridad social para proteger a algunos sectores de la población o para vincularlo directamente a algún derecho particular que según los constitucionalistas merecía ser destacado, ello lo podemos apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 11
LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LOSSS

ARTICULO	SUJETOS DE PROTECCIÓN
80	Protección a los ancianos y ancianas
84, y 85	Vincula la Seguridad Social al Derecho a la salud
86	El derecho a la Seguridad Social
88	Derecho a la seguridad social de las amas de casa
100	La seguridad social de los trabajadores y trabajadoras de la cultura
144	La seguridad social protección del funcionario público
328	Régimen especial de seguridad social de los miembros de la Fuerza Armada Nacional).

Fuente: Elaboración propia (2008).

El desarrollo del sistema de seguridad social tiene como propósito alcanzar la universalidad y reducir la inequidad de la política social, orientado hacia el desarrollo de

sistemas más integrados, mediante un conjunto de objetivos, normas que le permitan crear y consolidar capacidades y oportunidades para mejorar las condiciones de vida, disponer de mayor libertad y de participación política en las decisiones que les afecta.

El desarrollo del sistema de seguridad social pasa por dos vertientes: uno de desarrollo horizontal, vinculado al incremento de las prestaciones (salud, empleo, vivienda, recreación, ingreso, servicios sociales) para lo cual el sistema de seguridad social interactúa con otros sistemas que configuran la política social; pero también, encontramos su desarrollo desde la vertiente vertical, orientado a la extensión de la cobertura de la población, con el fin de incorporar a todo el colectivo social, sin discriminación alguna.

Las políticas de seguridad social forman parte de una amplia gama de políticas sociales que interactúan e influyen dinámicamente, con las políticas de inversión en lo social: políticas de salud, políticas educativas, políticas laborales, políticas de vivienda, políticas de recreación, políticas de asistencia social, en general con todas las políticas que promueven el cumplimiento de las disposiciones que garantizan los derechos sociales, económicos y culturales de los ciudadanos.

Para los Estados modernos la seguridad social se constituye, hoy, en una herramienta técnica administrativa para enfrentar contingencias sociales; en una garantía para la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales; y, en un medio para alcanzar el bienestar social y fortalecer la democracia. La garantía de universalidad de la seguridad social orienta a la sociedad a desarrollar sistemas 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 razones que escapen a su voluntad.

6.4. LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

De conformidad con las disposiciones establecidas en la Carta Fundamental, se publica en Gaceta Oficial No. 37.600 del 30 de diciembre de 2002, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), la cual deroga a la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI) y todas las reformas realizadas desde el año 1999 hasta el 2002. La LOSSS desarrolla las instituciones fundamentales para garantizar el derecho constitucional a la seguridad social.

La seguridad social se define en el artículo 4 de la LOSSS, como un derecho humano y social fundamental e irrenunciable, garantizado por el Estado a todos los venezolanos residentes en el territorio de la República y a los extranjeros residenciados legalmente en el país, independientemente de su capacidad contributiva y sin discriminación alguna, atendiendo al principio de progresividad, en correspondencia a lo establecido en la Constitución de la República, a las leyes nacionales y los tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados por nuestro país.

El Estado por mandato constitucional es el garante del derecho a la seguridad social y esa garantía la cumple a través del Sistema de Seguridad Social que agrupa seis (6) Regímenes Prestacionales, a través de los cuales se regulan las prestaciones para atender las contingencias y brindar la protección.

La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social está constituida por ciento cuarenta y nueve (149) artículos, contenidos en dieciséis (16) Capítulos y seis (6) Títulos, organizados según cuadro anexo

CUADRO 12
ESTRUCTURA DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

TÍTULOS	DENOMINACIÓN	CAPÍTULOS	No. Art.
TITULO I	DISPOSICIONES GENERALES		18

TÍTULO II	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	I: Estructura del sistema II: Rectoría del Sistema III: Superintendencia del Sistema IV: Tesorería de la Seguridad Social V: Banco Nacional de Vivienda y Hábitat	33
TÍTULO III	REGIMENES PRESTACIONALES	I: Régimen Prestacional de Salud II: Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas. III: Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas IV: Régimen Prestacional de Empleo V: Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo VI: Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat	54
TÍTULO IV	FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	I: Fuentes y Modalidades de Financiamiento II: Cotizaciones a la Seguridad Social	11
TÍTULO V	RÉGIMEN DE TRANSICIÓN		13
TÍTULO VI	DISPOSICIONES TRANSITORIAS, DEROGATORIAS Y FINALES	I: Disposiciones Transitorias II: Disposiciones Derogatorias III: Disposiciones Finales	20
6		16	149

Fuente: Elaboración propia (2007), retomado del Trabajo de Ascenso a Categoría de Asistente FACES – UCV.

En las Disposiciones Generales de la LOSSS se establece que el Sistema de Seguridad Social venezolano en correspondencia con el modelo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es de carácter público y las normas que lo regulan son de orden público (Art. 9 LOSSS). El Sistema está sustentado en los principios de universalidad, unidad, integralidad, solidaridad, eficiencia, participación, de contribuciones directas e indirectas. Su gestión eficaz, oportuna, con equilibrio financiero y actuarial (Art. 8 LOSSS).

Se establece que la administración de las cotizaciones obligatorias de empleadores, trabajadores y demás afiliados para el financiamiento de los regímenes prestacionales del Sistema, sólo podrán ser destinados a fines sociales y bajo la rectoría y gestión de los órganos y entes del Estado (Art.10, LOSSS). Sin embargo, se establece que podrán establecerse convenios con el sector privado para las asesorías de operaciones financieras y las carteras de inversiones, con el fin de alcanzar óptimos rendimientos del mercado monetario y de capitales e incrementar los fondos en beneficio de la población

afiliada y con el propósito de mantener el equilibrio financiero y actuarial del sistema, pero en ningún caso, puede implicar transferencias de propiedad sobre los recursos ni su administración. Estos convenios se otorgarán mediante concursos públicos y, la Tesorería de la Seguridad Social y el Banco Nacional de la Vivienda y Hábitat son los responsables de fijar los pagos correspondientes a dichos servicios (Art.11, LOSSS).

En la LOSSS se desarrollan un conjunto de disposiciones tendentes a garantizar el acercamiento de la gestión pública a los beneficiarios (ciudadanos), para ello, las diferentes leyes de los regímenes prestacionales deben fijar las modalidades que promuevan la participación protagónica de los actores sociales en la formulación de la gestión, políticas, planes y programas y, en el seguimiento, evaluación y control de los beneficios. Así como también, sobre la promoción de una cultura previsiva, sustentada en los principios de solidaridad, justicia social y equidad (Art. 14, LOSSS).

La Ley dispone la creación de un registro único que identifique a todas las personas y a los afiliados que deben cotizar obligatoriamente. El Ejecutivo Nacional es el responsable de establecer ese Sistema de Información de Seguridad Social y los empleadores, los responsables de mantener actualizada la información sobre la nómina y de afiliar a sus trabajadores en los primeros tres (3) días hábiles del inicio de la relación laboral.

Por el objeto principal de este estudio, adquiere relevante importancia el contenido de la norma establecida en el artículo 17 de la LOSSS, por cuanto se ordena que todas las leyes que regulan a los diferentes regímenes prestacionales que integran el sistema de seguridad social, deben establecer el alcance y desarrollo progresivo de los regímenes prestacionales y las condiciones bajo las cuales se le otorgarán protección especial a determinados sectores de la población tales como:

- a) Personas con discapacidad
- b) Pueblos indígenas

- c) Las amas de casa que carezcan de protección económica personal, familiar o social en general
- d) Cualquier otra categoría de personas que por su situación particular así lo amerite.

La LOSSS establece un conjunto de prestaciones para garantizar la protección a las contingencias señaladas en el artículo 86 de la CRBV, las cuales deben ser desarrolladas de manera progresiva hasta alcanzar la cobertura total y la consolidación del Sistema. Nos atrevemos a organizar las prestaciones en seis (6) grupos:

- a) En relación a la salud para toda la población: Se establece la garantía a la promoción de la salud en sus diferentes niveles de prevención, restitución y rehabilitación oportuna adecuada y de calidad. Protección integral frente a enfermedades catastróficas. Atención y protección a la maternidad y paternidad, así como, prestaciones en dinero debido a discapacidad temporal por enfermedades, accidentes, maternidad y paternidad.
- b) En relación a la salud para los trabajadores: Se plantea la garantía de la promoción a la salud de los trabajadores y de su ambiente de trabajo, la prevención, atención integral, rehabilitación, reentrenamiento y reinserción de los trabajadores enfermos o accidentados por causas del trabajo y las prestaciones en dinero que de ello se deriven. Programas de recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social.
- c) En relación a pensiones y asignaciones económicas: Se establecen prestaciones de pensiones por vejez, sobrevivencia y discapacidad. Asignaciones para las necesidades especiales y cargas derivadas de la vida familiar. Así como subsidios para una parte de las cotizaciones al Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas para los trabajadores no dependientes de bajos recursos.
- d) Desempleo: indemnizaciones por la pérdida involuntaria del empleo y atención integral al desempleo.
- e) Vivienda y hábitat: Atención a las necesidades de vivienda y hábitat mediante créditos, incentivos y otras modalidades, así como subsidios para la vivienda y hábitat a personas de bajos recursos.

- f) Protección integral a la vejez y, deja abierta la posibilidad de incorporar cualquier otra prestación que se derive de contingencias que sean objeto de previsión social y que no estén previstas en la Ley.

Las prestaciones que atenderán las contingencias atendidas por el Sistema de Seguridad Social estarán reguladas por los Regímenes Prestacionales, en los cuales se establecerán las normas para su cuantía, carácter, duración, requisitos de acceso; las instituciones que la otorgarán y gestionarán, su financiamiento y funcionamiento.

CUADRO 13
SISTEMAS Y REGIMENES PRESTACIONALES DE LA LOSSS

SISTEMA PRESTACIONAL DE SALUD	SISTEMA PRESTACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL	SISTEMA PRESTACIONAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT
Régimen Prestacional en Salud	a) Régimen Prestacional de Empleo b) Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas c) Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas d) Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.	Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat

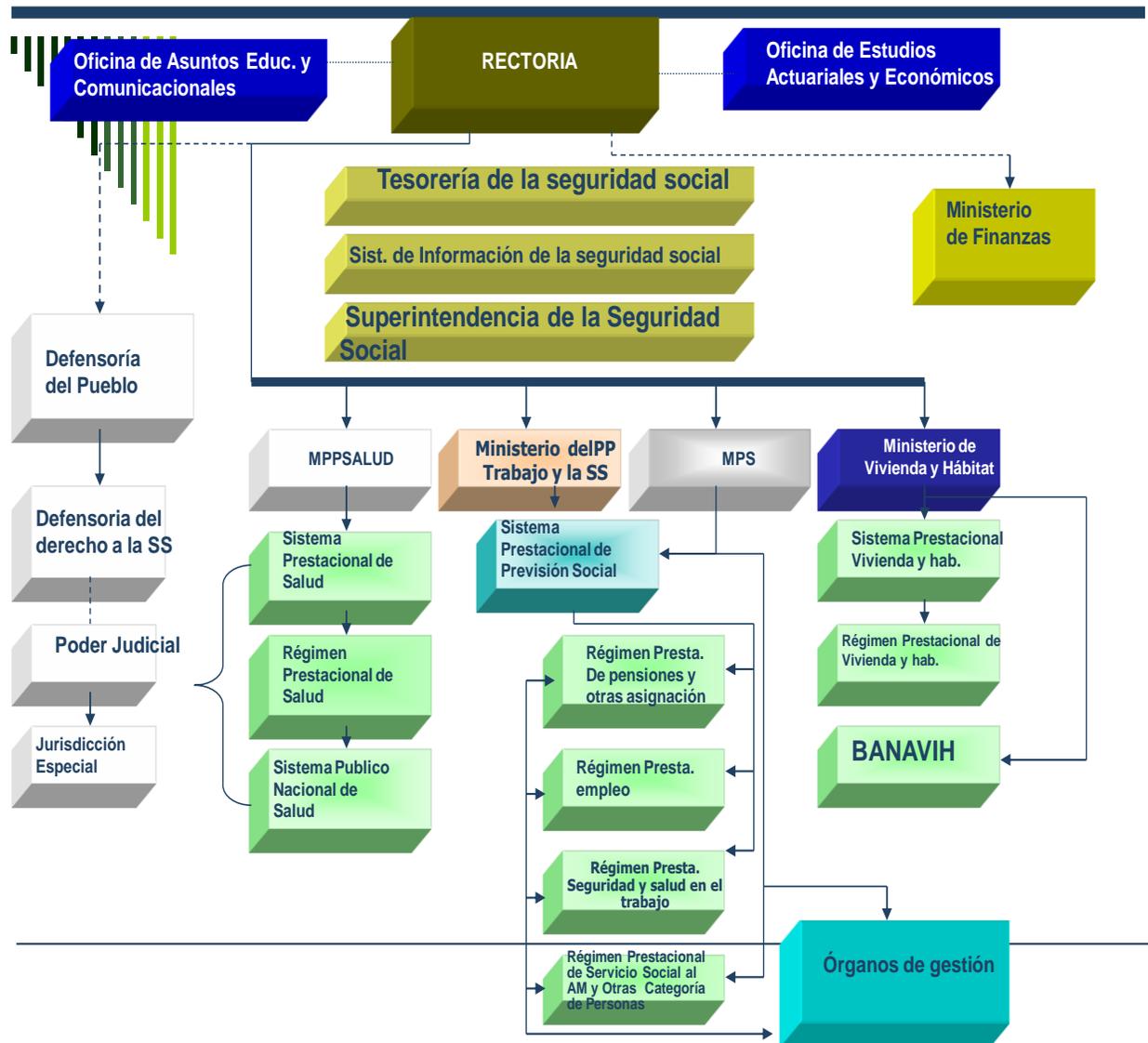
Fuente: Elaboración propia (2007), retomado del Trabajo de Ascenso a Categoría de Asistente FACES –UCV.

Los Regímenes Prestacionales reseñados en el cuadro 8, deben ser desarrollados mediante leyes especiales, cuyas disposiciones darán cuenta de los principios que sustentan el Sistema: universalidad, integralidad, eficiencia, financiamiento solidario, unitario y participativo, de contribuciones directas e indirectas. Con una gestión eficaz, oportuna y en equilibrio financiero y actuarial (LOSSS, Art. 8).

En los Regímenes Prestacionales también se establecerá el desarrollo progresivo del Sistema, expresado por un lado, por la extensión de la cobertura hasta alcanzar a toda la población y, por otro, por las mejoras en las prestaciones que busca cubrir a la totalidad de las necesidades. Igualmente, precisarán los lapsos y las modalidades a través de las cuales se desarrollará esa progresividad y la efectividad del derecho.

GRAFICO I

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (LOSSS, 30/12/2002))



Fuente: Elaboración propia

La estructura organizativa y funcional del Sistema de Seguridad Social prevista en la LOSSS la constituyen un conjunto de sistemas interrelacionados con regímenes prestacionales, instituciones, órganos y entes del sector público cuyas funciones

administrativas se vinculan a la dirección general, gestión, supervisión, fiscalización y control, liquidación, recaudación, distribución e inversión, justiciabilidad, participación y defensa del derecho a la seguridad social.

6.4.1. La nueva institucionalidad prevista en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

Órgano rector; La LOSSSS, deja en manos del Presidente de la República, en Consejos de Ministros, la determinación del Órgano Rector del Sistema de Seguridad Social, que será el responsable de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias en materia de seguridad social. Esta responsabilidad ha recaído en el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, según consta en el Reglamento Orgánico de este Ministerio, publicado en G.O. No. 38.464 del 22 de julio de 2006.

Defensoría de la Seguridad Social, Está previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, la creación por parte del Defensor del Pueblo de la Defensoría de la Seguridad Social, quien establecerá sus atribuciones y velará por su correcto funcionamiento.

La Superintendencia de Seguridad Social, instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Finanzas.

La Tesorería de Seguridad Social, instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que estará adscrito al Órgano Rector y cuyas funciones serán determinadas por el reglamento de la LOSSSS que al efecto se dicte.

Registro y afiliación al Sistema de Seguridad Social : la ley prevé la creación por el Ejecutivo Nacional de un Sistema de Información de Seguridad Social, que tendrá por objeto coordinar el registro de todas las personas llamadas a cotizar obligatoriamente al Sistema de Seguridad Social y a ser amparadas por el mismo.

Hasta el momento de elaboración de este trabajo diciembre del 2007, no se han creado la Superintendencia de la Seguridad Social, ni la Tesorería de la Seguridad

Social y sus instancias operativas. Por el contrario, se ha realezado una reforma a la LOSSS, que elimina los lapsos para que el ejecutivo ponga en plena vigencia toda la institucionalidad que exige el nuevo sistema de seguridad social en Venezuela.

El Instituto Nacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas creado por la LOSSS, .como órgano gestor del Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, adscrito al Ministerio del Trabajo.

El Instituto Nacional de Empleo, estará bajo la rectoría del Ministerio del Trabajo y tendrá como objeto la gestión del Régimen Prestacional de Empleo y el componente de capacitación e inserción laboral de las personas con discapacidad amparadas por el Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y todo lo referente a la integración y coordinación de órganos, instituciones y comunidad para la atención al desempleo.

Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral (INPSASEL) y, el Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET), responsables de la gestión del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El Banco Nacional de Vivienda y Hábitat, asumirá las competencias que correspondían anteriormente al Banco Nacional de Ahorro y Préstamo en la administración de los fondos públicos y privados del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.

Órganos de consulta, seguimiento y control para la participación ciudadana: Le corresponderá al Ejecutivo Nacional la creación de los órganos de participación ciudadana en las instituciones del Sistema de Seguridad Social, integrados por actores sociales vinculados a seguridad social y por otros cuya participación contribuya a hacer efectivo el derecho de las personas a la seguridad social.

En el Artículo 129 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social se establece que “el Ejecutivo garantizará durante el periodo de transición, a través del

Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el cumplimiento de las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social, mientras la nueva institucionalidad contemplada en las leyes de los regímenes prestacionales, no esté en funcionamiento”.

El artículo 17 de la referida Ley, define el contenido de las contingencias amparadas por el Sistema de Seguridad Social y las condiciones bajo las cuales los regímenes prestacionales otorgarán protección especial a otras categorías de personas que lo ameriten. En el artículo 18, se establecen las prestaciones que otorga la LOSSS y, también, se deja abierta la posibilidad de incorporar cualquier otra prestación derivada de contingencias no previstas en la Ley y que sea objeto de previsión social. Con ello queremos significar que las prestaciones consagradas en la Ley cubren una cuota importante de la política social. Convirtiendo, así, a la seguridad social en nuestro país, en un amplísimo sistema de protección social.

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.

6.5. EL RÉGIMEN PRESTACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES AL ADULTO MAYOR Y OTRAS CATEGORÍAS DE PERSONAS

Este Régimen Prestacional se desarrolla específicamente en el Capítulo II de la LOSSS, en los artículos comprendidos del 58 al 62, tiene por objeto garantizar a los sujetos protegidos por este régimen, la atención integral a fin de mejorar y mantener la calidad de vida y bienestar social, bajo el principio de respeto a la dignidad humana. Este régimen será financiado con recursos fiscales y los remanentes netos de capital y mediante la progresiva unificación de las asignaciones presupuestarias existentes en los diversos órganos y entes. De allí que, para muchos, por su fuente de financiamiento eminentemente

fiscal, este régimen ha sido considerado como asistencial, así como también se le ha atribuido un carácter residual, en función a la población, que por alguna circunstancia no ha podido ser protegida por el resto de los regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social.

El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, se crea con el objeto de garantizar a la población protegida, atención integral con el propósito de mejorar y mantener, en esta población, la calidad de vida, el bienestar social y el respeto a la dignidad humana.

“Se crea el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, que tiene por objeto garantizarles atención integral, a fin de mejorar y mantener su calidad de vida y bienestar social bajo el principio de respeto a la dignidad humana” (Art.58:LOSSS).

En cuanto a la estructura funcional del régimen, se establece en el artículo 60, bajo el rótulo de Integración y Coordinación Institucional, lo siguiente:

“Las instituciones públicas nacionales, estatales y municipales que ejecuten programas de atención a los adultos mayores y otras categorías de personas, coordinarán progresivamente sus actividades a los fines de estructurar un régimen prestacional uniforme” (Art.60: LOSSS).

A pesar de lo establecido en el rótulo sobre la integración y coordinación, en el contenido de este artículo se toca solamente los aspectos referidos a la coordinación progresiva de las actividades de las instituciones públicas, estatales y municipales, con el propósito de establecer un régimen uniforme, lo cual se traduce en la necesidad de establecer características comunes, para todas las actividades que desarrollan las instituciones públicas responsables de la atención de este sector de la población.

En lo relativo a los recursos para el financiamiento del régimen se establece que: “El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas será financiado con recursos fiscales y los remanentes netos de capital mediante la progresiva unificación de las asignaciones presupuestarias existentes en los diversos órganos y entes, y el diseño de mecanismos impositivo para este fin (Art.61: LOSSS).

El financiamiento reseñado para el sostenimiento del régimen es de origen fiscal, a ello se le suma los remanentes netos de capital, el diseño de mecanismos impositivos y la unificación progresiva de los recursos asignados. En este artículo, como se puede apreciar, se destaca la unificación progresiva de los recursos asignados por el Estado, para los diversos entes y órganos responsables de proteger a los grupos vulnerables de la población, unificación ésta que permitirá ahorrar recursos para destinarlos al financiamiento del régimen. En este artículo se destaca, también, la figura de la centralización presupuestaria del régimen.

La rectoría, gestión y base legal del Régimen de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas queda subsumido en el artículo 62, el cual reza lo siguiente:

“El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas estará bajo la rectoría del ministerio con competencia en servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas; su gestión se realizará a través del Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología (INAGER)”. (Art.62: LOSSS).

El Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología (INAGER), hoy Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS), debe ampliar sus competencias y atribuciones, pasar por un proceso de reestructuración que le permita ampliar sus capacidades, para atender las nuevas competencias que le son asignadas y cumplir con el propósito de garantizar la protección social de otros sectores de población.

Las prestaciones que debe garantizar este régimen, están esbozadas en el artículo 59 de la LOSSS. “El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, comprenderá las siguientes prestaciones, programas y servicios:

1. Asignaciones económicas permanentes o no, para los adultos mayores con ausencia de capacidad contributiva.
2. Participación en actividades laborales acordes con la edad y estado de salud
3. Atención domiciliaria de apoyo y colaboración a los adultos mayores que así lo requieran

4. Turismo y recreación al adulto mayor
5. Atención institucional que garantice alojamiento, vestido, cuidados médicos y alimentación a los adultos mayores.
6. Asignaciones para personas con necesidades especiales y cargas derivadas de la vida familiar.
7. Cualquier otro tipo de programa o servicio social que resulte pertinente de acuerdo con la ley respectiva”.

Es importante reseñar que de los siete (7) numerales que comprenden las prestaciones de este artículo, cuatro (4) están dirigidos directamente para las personas comprendidas dentro de la categoría de adulto mayor, las cuales están referidas a las dinerarias, permanentes o no, turismo y recreación, la atención domiciliaria y la institucional; le corresponde a la ley respectiva desarrollar las prestaciones vinculadas a la participación en actividades laborales, asignaciones para las personas con necesidades especiales y cargas derivadas de la vida familiar, así como los programas o servicios sociales que resulten pertinentes, tanto para el adulto mayor, como para otras categorías de personas.

El contenido normativo de este régimen está en sintonía con la preocupación internacional y, con las medidas recomendadas para su atención. Nos referimos específicamente al tema del envejecimiento.

La preocupación por el tema del envejecimiento: Venezuela al igual que el resto de los países latinoamericanos está comprometida en el cumplimiento del “Plan Internacional de Acción sobre el Envejecimiento”. El proceso de envejecimiento que se avecina en nuestro país, es lento pero inexorable y trae consigo importantes consecuencias en lo referente a su protección social y en especial para la seguridad social.

CUADRO 14
INDICE DE ENVEJECIMIENTO EN VENEZUELA EN COMPARACIÓN CON
AMÉRICA LATINA

PAISES	Índice de envejecimiento
--------	--------------------------

	1975	2000	2025	2050
América Latina	15,7	5,0	9,3	112,9
Venezuela	11,4	9,4	4,6	105,5

Fuente: CELADE: Boletín Demográfico No. 62

En este cuadro se recoge el índice de envejecimiento de la población venezolana comparado con el de América Latina por un periodo de 25 años, partiendo de 1975 y proyectado al 2050. En el cuadro se refleja un cambio más radical, en el mismo se expresa que en Venezuela para el año 1975, se encontraban 11 adultos mayores por cada 100 menores de 15 años, pasando en el año 2000, a 19 adultos mayores por cada 100 menores de 15 años, y, un proyectado del 54 por cada 100, para el 2025; pero manteniendo un nivel inferior al promedio de la región.

En nuestro país la población de adultos de 60 o más años de edad que en el año 2000 constituía el 6,74% de la población total, para el 2005 representó el 7,5% de los venezolanos y, según las proyecciones del INE, para el año 2010 se estima que alcanzará el 8,74%, lo cual significa un crecimiento sostenido, porque en 10 años, en términos absolutos, esta población se ha incrementado en 882.408 personas lo cual representaría que estos grupos de edades experimentarían un crecimiento respecto al 2000 del 53,89%.

El Comité Especial Sobre Población y Desarrollo - CEPAL, reunido en Santiago de Chile, 10 y 11 de marzo de 2004 y en San Juan de Puerto Rico, los días 29 al 30 de junio del 2004, concluye lo siguiente: “asegurar que todos los niveles del gobierno que se ocupan de la planificación socioeconómica a mediano y largo plazo tengan en cuenta la proporción y el número creciente de personas mayores, mediante el diseño e implementación de políticas y acciones que mejoren sus condiciones de seguridad económica y acceso a servicios de salud integrales y adecuados a sus necesidades, fomentando la creación de entornos físicos y sociales favorables, en un marco de igualdad de derechos y de equidad de género”. Asimismo, se establecieron como metas en el marco del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, las siguientes:

- a) Cambio del enfoque hacia el envejecimiento

- b) Reforma del marco legal
- c) Reforma del marco institucional
- d) Cambio en la noción de los servicios sociales dirigidos al adulto mayor dentro del marco legal del Sistema de Seguridad Social
- e) Adecuación de servicios sociales a nivel local
- f) Desarrollo de las instancias de participación para la evaluación, control y exigibilidad del derecho.

El compromiso de nuestro país en el cumplimiento de estas metas se constituye en un marco exigible para seguridad social y con incidencias para el diseño del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas.

La elevada desigualdad en la distribución del ingreso predominante en los países latinoamericanos es causa y efecto de otras desigualdades. La desigualdad del ingreso remite como causa y como consecuencia a brechas en materia de bienestar. La falta de equidad es un rasgo que ha caracterizado por mucho tiempo a las sociedades de la región y se expresa en las estructuras económicas, sociales, de género y étnicas muy segmentadas que se potencian entre sí. La inequidad en el ingreso se expresa en la desigual distribución de la educación, del conocimiento, del patrimonio y del acceso al empleo.

El acceso a estos servicios está condicionado por la capacidad económica, por lo tanto, se convierte en un círculo vicioso de reproducción de la pobreza, porque precisamente son los jóvenes nacidos en hogares pobres quienes tienen menos acceso a mercados y a las oportunidades que les permitirían superar la condición de pobreza intergeneracional.

Este régimen está llamado a desarrollarse progresivamente, para garantizar el acceso a los derechos sociales de la población objeto del ámbito de aplicación y establecer las condiciones para otorgar prestaciones que le permitan acceder a los recursos institucionales a través de servicios sociales a personas o grupos no contribuyentes y que por alguna circunstancia se encuentran en estado de necesidad y atraviesan situaciones que demandan de protección social.

El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, para cumplir con el mandato de garantizar la atención integral para mejorar y mantener la calidad de vida y bienestar social (artículo 58), debe estructurar la protección social en dos dimensiones: La primera, más general, dirigida a consagrar los derechos sociales de la población protegida por el régimen, destacando la institucionalidad, los órganos con competencias, responsabilidades y deberes en la promoción, desarrollo y ejecución de los programas para la consecución de tales derechos sociales, el financiamiento, sostenibilidad y funcionamiento del Sistema. Una segunda dimensión, orientada a la protección específica frente a contingencias brindada por el órgano gestor, mediante el desarrollo de las prestaciones consagradas en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, carácter, cuantía, duración y requisitos de acceso.

Para el desarrollo de la segunda dimensión, el régimen debe establecer la base protectora y plantear el carácter progresivo en la ampliación de la protección, tanto, desde la perspectiva prestacional, como de la ampliación de la cobertura poblacional esto se constituye en un verdadero reto en virtud a la heterogeneidad de los sectores que está orientado a proteger.

Por último, es necesario señalar la correspondencia existente entre los referentes teóricos vinculados a la relación entre la asistencia social y el contenido legislativo del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, por cuanto, coinciden que la fuente de financiamiento es eminentemente fiscal, la población amparada se corresponde con sectores específicos de población en estado de necesidad y en situación de carencia y; por último, es un servicio sin contraprestación dineraria por parte de los beneficiarios.

Con la incorporación de éste Régimen al Sistema de Seguridad Social en nuestro país, se destaca y regula la protección a la población en condiciones especiales y que carece de capacidad contributiva al Sistema y, con ello, se le otorga garantía del derecho a la Seguridad Social a un gran sector de la población que por razones de edad demanda de atención especial, todo ello, es cónsono con las tendencias mundiales de

proteger a este sector de la población en constante crecimiento, que en nuestro país la tendencia se aprecia con un crecimiento lento pero inexorable; y, por otro lado, hacer llegar la garantía del derecho a la seguridad social a la población que se encuentra en estado de necesidad con limitaciones económicas para incorporarse en condiciones de igualdad, como afiliado contribuyente al Sistema de Seguridad Social.

CAPITULO 7:

**LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL SISTEMA
DE SEGURIDAD SOCIAL VENEZOLANO**

Los servicios sociales en nuestro país se constituyen en una plataforma técnica y administrativa de la seguridad social, del componente no contributivo que contribuyen a garantizar la extensión de la cobertura y la universalidad de los sistemas de seguridad social y, con ello, procurar 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 este escenario los servicios sociales, adquieren utilidad individual y social como modalidad para asegurar que la protección social logre llegar a la población más pobre, sin capacidad contributiva y, al propio tiempo que le permite al sistema de seguridad social del Estado venezolano funcionar con mayor equidad. Bajo estos fundamentos los servicios sociales se constituyen en una pieza importante para la Seguridad Social y para la política social en Venezuela.

Las características que asumen los servicios sociales dentro de los sistemas de seguridad social, adquieren dimensiones diferentes en función, no sólo del modelo de Estado de bienestar que predomina en el contexto del país donde se desarrollan, sino también, sus instituciones y contenido programático corresponden con el nivel socioeconómico de la estructura que lo soporta y la capacidad institucional del sistema de protección social que los contiene.

Por ello, encontramos que en la mayoría de los países industrializados se asignan servicios sociales universales de tipo dinerario, lo cual es muy escaso en los países en desarrollo. En nuestro país, encontramos servicios sociales dinerarios que no revisten carácter universal, todo lo contrario, en la normativa legal, se priorizan las prestaciones sociales en servicios y en especies, las cuales en su mayoría tienen un carácter más universal. Mientras que para acceder a las prestaciones económicas (asignaciones económicas), como parte de los servicios sociales, se requiere cumplir una serie de requisitos que demuestren la existencia de un estado de necesidad.

La diferencia fundamental entre estas prestaciones dinerarias desarrolladas desde los servicios sociales, de la ofrecida en los regímenes contributivos, es que en los primeros, se asigna un monto único uniforme para aquel que cumpla con los requisitos establecidos en la normativa legal y/o las condiciones para priorizar su otorgamiento. Mientras que las otorgadas por los regimenes contributivos (pensiones), estarán en función no sólo del cumplimiento de la edad y número de cotizaciones, sino del monto de los ingresos percibidos, por cuanto estos últimos, se constituyen en la base para el cálculo de las cotizaciones que se han otorgado al sistema de seguridad social.

Los servicios sociales en el sistema de seguridad social venezolano, se constituyen en un régimen residual, por cuanto en gran medida ampara la población que por alguna circunstancia permanece fuera del componente contributivo, por lo tanto, la mayor o menor viabilidad financiera del régimen de los servicios sociales estará en función de la mayor o menor cantidad de población que forme parte del sistema no contributivo, por lo tanto, dependerá no sólo del desarrollo económico y social del país, sino también, de la eficiencia y efectividad del resto de los regimenes protectivo del sistema, en especial los vinculados a los regimenes de empleo, salud y pensiones.

7.1. LOS SERVICIOS SOCIALES: DE LA REFERENCIA CONSTITUCIONAL A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA.

En los textos constitucionales estudiados no es posible extraer una concepción de los servicios sociales como institución, diferenciada de la seguridad social y de la asistencia social. En efecto, si entendemos por institución “un complejo normativo de carácter jurídico-público debidamente formado y organizado y, por lo tanto, debilitable y diferenciable” (L. Parejo Alfonso, 1981:23), consideramos que las constituciones no ofrecen los elementos necesarios para fundamentar la concepción institucional de los servicios sociales. Sin embargo, podemos invocar tres (3) elementos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, para derivar su vinculación con los servicios sociales, aun cuando ello sea tangencialmente:

- a. **El primer elemento**, lo referimos a la disposición constitucional sobre el derecho a la igualdad garantizado en el artículo.

“Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometen...” (Art. 21: CRBV).

En este artículo se establece que la ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para la discriminación positiva a favor de personas o grupos vulnerables o en circunstancia de debilidad manifiesta. Efectivamente, que la norma no establece el medio que se utilizará para su consecución. En este sentido, afirmamos que los servicios sociales ha sido una institución vinculada tradicionalmente, a la protección social de los sectores más desprotegidos de la población, en búsqueda de la igualdad y la reducción de la discriminación. Por ello, encontramos, tanto, en las legislaciones vinculadas a los servicios sociales, como, en su accionar operativo, el señalamiento a sectores de población o posibles destinatarios de los servicios sociales, que por diversas circunstancias están en situación de desventaja para incorporarse autónoma o efectivamente a la productividad de la nación.

En este caso, si bien, estamos conscientes que la Constitución no refiere los medios para el logro de la igualdad, los servicios sociales se constituyen básicamente en una prestación técnica capaz de contribuir a proteger especialmente a aquellas personas que se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

- a. **En segundo elemento**, lo vinculamos con la disposición contenida en el artículo 184 de la CRBV, referido a la descentralización a favor de los grupos vecinales por los Estados y Municipios:

“La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente (...)
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de política en las cuales aquellas tengan participación...” (Art. 184: CRBV)

En este artículo se aprecia la importancia atribuida a la descentralización de los servicios (salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente...) gestionados por los Estados y Municipios y, su transferencia hacia la comunidad organizada, como un medio para generar empleo y bienestar social. Efectivamente, como hemos dicho anteriormente, es en el espacio entre la comunidad y el Estado, donde se crece la acción de los servicios sociales, especialmente los denominados servicios sociales comunitarios.

- b. **El tercer elemento**, lo referimos al contenido del artículo 23 de la CRBV, sobre las Convenciones de derechos humanos, en el cual se destaca:

“Los tratados, pactos, y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contenga normas sobre su goce y ejercicio mas favorables a las establecidas en esta Constitución y en la Leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público.” (Art. 23: CRBV)

Este artículo nos impulsa a referir algunos instrumentos internacionales que reseñan a los servicios sociales como derechos y medios para la consecución de otros derechos o cómo prestaciones técnicas para su consecución. Entre ellos encontramos:

- ✓ El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- ✓ Las Observaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité de DESC) dirigidos a proteger a algunos sectores de población, como son las personas con discapacidades y las personas de avanzada edad.

- ✓ La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas por Resolución 2106 A (XX), ratificada por Venezuela el 04-01-69, en la cual se establece en el artículo 5;(iv) “El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales”.
- ✓ La Convención Internacional para la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migrantes y su Familias, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 45/158 el 18 de diciembre de 1990. En esta Resolución encontramos un tratamiento expreso a los servicios sociales en el artículo 43: literal e, establece: “El acceso a los servicios sociales y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes...”

En síntesis, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se establece el valor normativo para los derechos sociales, con lo cual se pregona su exigencia automática, desconociendo lo que la doctrina denomina derechos programáticos, por lo cual el derecho al acceso de los servicios sociales gozan de tutela jurisdiccional a nivel nacional e internacional. Sin embargo, es importante destacar que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela a través de una noción amplísima de la seguridad social, se subsumen las nociones de asistencia social y servicios sociales, como lo podemos apreciar tanto en el modelo de seguridad social definido en el artículo 86, en el cual toda persona tiene derecho a la seguridad social y la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección, como en otros artículos con rango constitucional referidos a sectores específicos de la población en la que se garantiza el derecho a la seguridad social.

El desarrollo legislativo del modelo de seguridad social se realiza en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, en la cual se establecen los sistemas y regímenes prestacionales que materializaran la protección. En la referida Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, como hemos referido anteriormente, el Régimen Prestacional de

Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, se constituye en uno de los seis (6) pilares que sustentan el Sistema. El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, se desarrolla en la “Ley de Servicios Sociales”, publicada en Gaceta Oficial Número 38.270, el 12 de septiembre del año 2005.

7.2. ASPECTOS CONCEPTUALES Y DOCTRINARIOS DE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES.

La concepción del Sistema de Seguridad Social en nuestro país, nos permite sustentar la base para abordar el contenido de la noción de los servicios sociales, desde la perspectiva de las personas que atraviesan por algunas circunstancias o situaciones que representan debilidad para acceder a la igualdad de protección frente a la ley, se refiere a personas o grupos que por su condición se encuentran en situación de discriminación, exclusión, marginados o en vulnerabilidad social.

Los servicios sociales efectivamente se constituyen en una plataforma técnica y administrativa de la seguridad social, configuran el sistema no contributivo tendente a contribuir con la extensión de la cobertura de los sistemas de seguridad social y, con ello, procurar el acceso universal al derecho a la seguridad social a los fines de asegurar que la protección social llegue a la población más pobre sin capacidad contributiva. Bajo estos fundamentos los servicios sociales se constituyen en una pieza importante para búsqueda de la equidad en los Sistema de Seguridad Social venezolano.

Para que los servicios sociales puedan responder a las ideas de “bienestar social” y de “calidad de vida”, entendidas como derecho propio, tienen que ser contemplados desde la filosofía del derecho, disponer del apoyo político y científico a partir de la planificación social y técnica y, con apertura interdisciplinar en su ejecución. (María Pilar Lorente Arenas. 1990: 115). Todo ello, se constituye en una búsqueda en la filosofía y doctrina para el desarrollo institucional y operativo de la Ley de Servicios Sociales.

En la Ley de Servicios Sociales (LESS), subyacen tres (3) elementos teóricos fundamentales, que son necesarios comentar, en primer lugar, la noción de “estado

de necesidad”. Esta noción se constituye en la puerta de entrada para el acceso de la mayoría de las prestaciones de los servicios sociales. En segundo lugar, “el conjunto prestacional sistemicamente desarrollado por la red programática de los Servicios Sociales”, que no es otra cosa, que el contenido protectorio; y, en tercer lugar, la necesidad de “tecnificación profesional de la red”, la cual se desprende del contenido que le otorga la Ley a la definición de los servicios sociales como intervenciones sociales metódicas y científicas (Art. 7: numeral 9).

- a. **“Estado de necesidad”**. La noción de “necesidad” es difícil de determinar. En el marco de los servicios sociales no sólo se trata de determinar cuando está presente, sino cuando y cómo deben ser satisfechas. La afirmación de la existencia de la necesidad, en el marco legal, se fundamenta en una “reclamación válida” (una demanda) que se fundamenta a partir de las consecuencias de su insatisfacción. Entonces, lo que confiere justificación a la intervención es el “fin” o “meta” que se alcanza con su satisfacción. La satisfacción de la necesidad es de tal importancia que se considera negativo no satisfacerla. Luís Ballester Brage (1990:29), destaca cinco dimensiones que en su interdependencia, acumulación o intersección se encuentran y definen los espacios de necesidades y sus procesos, en los cuales, se enmarcan las prioridades para los servicios sociales en nuestro país:
 - a) Estructura familiar, dado que la familia es uno de los núcleos primarios de la formación y de su satisfacción (situación de abandono social o familiar);
 - b) La articulación social/comunitaria, generalmente vinculada con procesos vinculados al sistema cultural (protección especial para los pueblos indígenas);
 - c) La relación con la actividad y la estructura productiva (ausencia de capacidad contributiva y atención especial para las amas de casa);
 - d) La relación con el ciclo vital (Atención especial para la población adulta mayor)
 - e) La relación salud/enfermedad, la salud es una condición que define claramente la posibilidad/imposibilidad de la relación social autónoma, presentando aspectos subjetivos y objetivos que caracterizarán la demanda (personas con discapacidad).

En la Ley de Servicios Sociales (LESS) se define “estado de necesidad” como “Situación de desprotección económica, personal, familiar o social, que desencadena necesidades sociales previstas y tipificadas por esta Ley como merecedoras de protección temporal o permanente. Constituye el dispositivo que acciona la dinámica protectora y determina si hay lugar o no a la protección”. (Artículo 7; numeral 3).

La intervención social se puede realizar de diferentes formas, pero es el marco jurídico el que le aporta una mayor legitimidad a este tipo de decisiones. La Ley de Servicios Sociales en nuestro país, cumple una función esencial, porque materializa en la norma, el reconocimiento formal, tanto de la necesidad, como del derecho que asiste al ciudadano para que ella le sea cubierta. Lo cual traduce al mundo jurídico la prioridad moral y política de concebir la protección social a las personas en estado de necesidad como auténticas obligaciones.

Dentro de este contexto, la satisfacción de las necesidades en el ámbito de la Ley de Servicios Sociales, se vincula al concepto de “tener derecho”, a la garantía de los derechos humanos sin discriminación, sin embargo, en el texto legal se establecen las necesidades que deben ser objeto de atención prioritaria por parte del Estado:

“Tendrán protección prioritaria las personas que se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones de estado de necesidad:

1. Estar en desamparo familiar, social, económico o en indigencia.
2. Estar excluidas del núcleo familiar, carecer de medios de subsistencia y con ingresos inferiores al 40% del salario mínimo urbano.
3. Estar privadas de alimentos y en estado de desnutrición.
4. Carecer de habitación y estar en exposición a la intemperie.
5. Estar en situación de avanzada edad o de gran discapacidad con imposibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y depender permanentemente de otra persona con escasos recursos.
6. Ser jefe o jefa de familia en estado de necesidad y con personas bajo su dependencia.
7. Encontrarse en cualquier otra circunstancia de desamparo que implique limitaciones severas para cubrir las necesidades básicas de subsistencia y que la persona o familia no pueda superarlas por sí misma. (Art. 30: LESS).

Es importante destacar que la Ley de Servicios Sociales ampara a todos los venezolanos(as) o extranjeros(as) con residencia legal en el país, con sesenta años o más años de edad, sin establecer condiciones de necesidad. Sin embargo, a la población menor de sesenta años, para ser amparadas por esta Ley, se le establece como requisito encontrarse en estado de necesidad, además de no estar amparadas por otras leyes, instituciones y programas que brinden igual o semejante protección (Art. 3: LESS). Aunque en todos los casos, se reserva el derecho a las asignaciones económicas, independientemente de la edad, a las personas en estado de necesidad, con ausencia de capacidad contributiva calificada y certificada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (Art.32: LESS).

La LESS establece que el Estado, la familia y la sociedad, son corresponsables en mejorar la calidad de vida de los sujetos protegidos por la Ley y, la familia tiene derecho a recibir el apoyo de las instituciones públicas para el cuidado y atención de las personas protegidas. Estos tres actores interactúan entre deberes y derechos para garantizar la efectividad del derecho consagrado en la Ley.

- b. **Conjunto prestacional sistémicamente desarrollado por la red programática de los servicios sociales.** El Régimen de los Servicios Sociales configuran un componente del Sistema de Seguridad Social en Venezuela, al igual que la salud, empleo, seguridad y salud en el trabajo, pensiones, vivienda y hábitat. Regímenes que comparten características comunes: actuaciones dirigidas a la cobertura de determinadas carencias sociales, garantía a una serie de derechos reconocidos, oferentes de prestaciones concretas, un ámbito de competencias y una estructura administrativa mas o menos definidas. Sin embargo, el Régimen de los Servicios Sociales, en nuestro país, se encuentra con unos trazos menos nítidos que el resto de los regimenes indicados, debido fundamentalmente a su reciente creación como sistema.

La gestión del sistema de los servicios sociales se sustenta en una política nacional de protección y se orienta a garantizar el acercamiento de la prestación a

los beneficiarios, tal como se expresa en el Artículo 4: “...se gestionará en forma tal que se garantice el acercamiento de las instituciones prestadoras de servicios sociales a la población protegida por esta Ley; en consecuencia, la gestión del Régimen Prestacional regulado por esta Ley será: intersectorial, descentralizada, desconcentrada y participativa, lo cual requiere de la coordinación y cooperación de todos los organismos públicos y privados que desarrollen prestaciones, programas y servicios para dicha población.

La Ley de Servicios Sociales plantea el establecimiento de redes, cónsona con la nueva visión de la administración pública, regidas por principios de modernización administrativa en búsqueda de participación, racionalización y efectividad en sus intervenciones. Estructuras que buscan establecer cierto orden en la dispersión organizativa heredada, en procura de racionalidad en el uso de los recursos. La configuración de redes se aprecia en diversos artículos, a continuación se destacan los más relevantes:

“A fines de garantizar la efectividad de los derechos, prestaciones, programas y servicios establecidos en esta Ley, los organismos públicos y privados encargados de su ejecución, deberán conformar una Red de Servicios Sociales que permita la coordinación y cooperación institucional, la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios sociales y la racionalidad en el uso de los recursos económicos asignados en beneficio de las personas protegidas por esta Ley”. (Art. 5: LESS)

“Se conforma la Red de Voluntariado de Servicios Sociales con la participación de los ciudadanos y ciudadanas, mediante acciones solidarias con las personas protegidas por esta Ley. Esta Red recibirá toda la contribución necesaria del Ministerio con competencia en materia de servicios sociales al adulto y adulta mayor y otras categorías de personas, Instituto Nacional de Servicios Sociales y organismos públicos y privados vinculados al área” (Art. 6: LESS).

La familia también está llamada a configurar redes de apoyo tal como se aprecia en el artículo 14; numeral 9.

“Los familiares de las personas protegidas por esta Ley, son corresponsables con los organismos públicos y privados pertinentes, en la atención y aprovechamiento de los programas de servicios sociales y contribuirán con: (...)”

9. Conformar redes de apoyo comunitario para la realización del control social en la coordinación, operación, control y evaluación de los programas de servicios sociales en las entidades locales”. (Art. 14: LESS)

Los pueblos indígenas también están llamados a conformar redes de apoyo y solidaridad social conjuntamente con las entidades públicas de acuerdo a la especificidad de su cultura, modos, estilos de vida, usos y costumbres:

“El estado coordinará conjuntamente con los pueblos indígenas la organización y participación de los pueblos indígenas, en la formulación de propuestas locales y en la especificidad de servicios sociales que demanden los pueblos indígenas afectados por la marginalidad social, de acuerdo a sus características, patrones culturales, modos y estilos de vida, usos y costumbres, así como modos de organización, basados en sus redes de apoyo y solidaridad social, con el concurso coordinado de las dependencias y entidades públicas.” (Art. 21: LESS)

- c. **“La tecnificación profesional de la red”**; La incorporación de la tecnificación profesional de la red sugiere una nueva perspectiva de la intervención social con el propósito de rebasar la tradición asistencialista, benéfica y clientelar. Con ello se quiere significar la importancia del componente técnico en la toma de decisiones para determinar y materializar la protección social. Lo cual implica la incorporación de nuevos profesionales responsables de las nuevas políticas de servicios sociales, ello necesariamente demandará de la ampliación de las plantillas de personal administrativo para asumir las nuevas funciones administrativas como facilitadores de los procesos que las redes locales demandarán.

Sí la función del componente político está legitimada por su representatividad social, el papel de los técnicos se encuentra ligado al pensamiento racional, científico y su actividad fundamental es el asesoramiento. Asesoramiento no sólo sobre la elección del modelo y la metodología de evaluación, sino sobre su implantación y los procesos lógicos de la toma de decisiones. Si bien, las decisiones últimas de la sociedad son de carácter político, la preparación de cualquier decisión debe disponer de un soporte técnico. El componente metódico, científico y racional que define a los servicios sociales en el artículo 7; literal 9 de Ley de Servicios Sociales, se entiende por servicios sociales.

“Intervención interdisciplinaria, metódica y científica orientada a la atención general y especializada, institucionalizada, interna o ambulatoria, a domicilio, de rehabilitación y habilitación física, mental sensorial, intelectual o social y de asistencia en general, para las personas protegida por esta Ley” (Art. 7: LESS).

La búsqueda de la racionalización, del fomento de la eficiencia y eficacia en las organizaciones administrativas, tanto dentro del ámbito gubernamental, como en el comunitario y familiar, demanda de profesionales capaces de generar procesos que promuevan, faciliten y contribuyan con la formación ciudadana para una participación mas efectiva y eficiente. Se requiere de profesionales competentes que coadyuven la transición hacia los nuevos modelos de gestión de la protección social que articulan de variadas formas la producción y participación de diferentes actores en el bienestar social.

Profesionales con habilidades y destrezas que permitan incentivar por parte del sector público, la búsqueda de una estrecha vinculación con organizaciones sociales y entidades voluntarias a través de diferentes formas (convenios, contratos, establecimiento de exenciones fiscales, concesiones de subvenciones). Los servicios sociales deben convertirse en garantes de que todos los ciudadanos en situación de estado de necesidad, deben ser atendidos equitativamente y esa atención se realice con dignidad y con la calidad adecuada.

7.3. CONTENIDO NORMATIVO DE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES.

La Ley de Servicios Sociales tiene por objeto regular el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, creado por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, definir su rectoría, organización, funcionamiento, financiamiento, determinación de las prestaciones, los requisitos para su obtención y desarrollar los principales lineamientos para la gestión administrativa.

La Ley de Servicios Sociales tiene ciento doce (112) artículos, seis (6) Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria única y una Disposición Final Única. Contenidos en nueve (9) Títulos, organizados según el cuadro siguiente:

CUADRO 15
ESTRUCTURA DE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES

TÍTULOS	DENOMINACIÓN	CAPÍTULOS	No. Art.
TÍTULO I	DISPOSICIONES FUNDAMENTALES		08
TÍTULO II	DERECHOS Y DEBERES	I: Derechos y deberes de las personas protegidas por esta Ley II: Deberes de coordinación y cooperación de organismos públicos y privados.	21
TÍTULO III	DE LA PROTECCIÓN Y PRESTACIONES A LAS PERSONAS PROTEGIDAS POR ESTA LEY	I: De la protección II: De las prestaciones	38
TÍTULO IV	DE LA RECTORÍA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	I: De la rectoría II: Del Instituto Nacional de Servicios Sociales III: De los Centros de Servicios Sociales	16
TÍTULO V	DE LA CONSULTA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL	I: Del Consejo Nacional de Servicios Sociales II: De las Asambleas y los Comités Comunitarios de Servicios Sociales	08
TÍTULO VI	DEL FINANCIAMIENTO		06
TÍTULO VII	DE LOS ESTABLECIMIENTOS PARA ASISTIR A LAS PERSONAS PROTEGIDAS POR ESTA LEY		04
TÍTULO VIII	DE LA DENUNCIA Y SANCIONES	I: De la Denuncia II: De las Sanciones	11
TÍTULO IX	DISPOSICIONES TRANSITORIAS, DEROGATORIAS Y FINALES	I: Disposiciones Transitorias II: Disposición Derogatoria única III: Disposición final única	08
9		112	120

Fuente: Elaboración propia

7.3.1. Título I: DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

En este Título se desarrolla el conjunto de normas que definen el objeto de la Ley, la población objeto de protección, las políticas que orientan la gestión institucional, el contenido de las nociones fundamentales de la Ley, los principios que sustentan y orientan las normas prescritas (Autonomía, participación, corresponsabilidad, progresividad, atención preferencial, igualdad y trato digno) y, se establecen las relaciones jurídicas entre

las personas naturales o jurídicas, los órganos y entes contemplados en ella, así como también, las vinculaciones con el resto de los regímenes prestacionales órganos y entes que integran el Sistema de Seguridad Social, con el fin de hacer frente a las contingencias que protege.

El ámbito de aplicación o sea la población protegida por la Ley de Servicios Sociales se identifica en el Art. 3. Más adelante, en el Capítulo II: De las Prestaciones, se le asignan las especificidades y situaciones que deben concurrir en la población para poder acceder a los servicios sociales, en función a las prestaciones que otorga la Ley.

En detalle la población amparada, exceptuando las asignaciones económicas está integrada por:

1. Venezolanos y venezolanas de sesenta o más años de edad y los extranjeros y extranjeras de igual edad, siempre que residan legalmente en el país.
2. Venezolanos(as) y a los extranjeros(as) con residencia legal en el país, menores de sesenta años de edad, en estado de necesidad, no amparadas por otras leyes, instituciones y programas, destinados a brindar igual o semejantes prestaciones a las contempladas en la presente ley.
3. Los extranjeros y extranjeras de tránsito en el país y que se encuentren en las situaciones antes señaladas, serán atendidos de acuerdo a los tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela.

Determinar la población beneficiaria de las prestaciones otorgadas en la presente Ley, exige revisar la noción de “estado de necesidad”: La cual es definida en el Art. 7, numeral 3; como una situación carencial tipificada en esta Ley y que demanda por derecho, activar los mecanismos del sistema para su satisfacción.

7.3.2. Título II: Derechos y Deberes

En este Título se describen los derechos y deberes de las personas protegidas por la Ley. En los cuales se compromete al Estado, la familia y la sociedad para que en

forma corresponsable se integren en función de mejorar la calidad de vida de la población protegida por la Ley (Art. 9).

El deber del Estado está en garantizar los derechos humanos sin discriminación alguna en los términos y condiciones establecidos, tanto, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como en los tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados por la República (Art. 9).

Las personas protegida por la Ley tienen la obligación de registrarse en el Sistema de Información de Seguridad Social dispuesto en la LOSSS e incorporar la certificación de ausencia de capacidad contributiva, emitido por el Instituto Nacional de Servicios Sociales. Este último, con la cooperación de los Centros de Servicios Sociales de los estados y municipios debe mantener actualizado dichos registros.

Las personas usuarias de los programas tienen también el deber de hacer uso adecuado de las prestaciones, programas y servicios y, participar en la medida de sus posibilidades en los distintos procesos de capacitación, rehabilitación e integración contenidos en los programas de servicios sociales.

Las familias de la personas protegidas por la Ley son corresponsables conjuntamente con los organismos públicos y privados en la atención y aprovechamiento de los programas de servicios sociales, ello conlleva: El deber de contribuir con la promoción del desarrollo, mejoramiento e integración familiar, apoyar a las mujeres en período de gestación o lactancia con especial atención a las niñas y adolescentes. Participar en los programas de protección a los miembros de la familia, cooperar con la prevención, rehabilitación e integración a la vida productiva de sus miembros con algún tipo de discapacidad, cumplir con los compromisos establecidos con las instituciones y cooperar en el cumplimiento de las disposiciones para el ingreso y egresos a los programas y servicios. Promover las acciones de participación social para el mejoramiento comunitario, conformar redes de apoyo comunitario para efectuar el control social en la coordinación, operación y evaluación de los servicios sociales desarrollados en el ámbito local (Art. 14).

Los organismos públicos y privados de los distintos ministerios coadyuvarán para que las acciones se desarrollen con eficacia y eficiencia en beneficio de los usuarios del sistema y participaran en el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y del Consejo Local de Planificación.

Es deber de los estados y municipios, desde el ámbito de sus competencias, participar en forma protagónica en la cogestión de las prestaciones, programas y servicios establecidos en la Ley de Servicios Sociales, así como también, realizar las previsiones presupuestarias anuales, informar a las instancias de participación ciudadana sobre la formulación, ejecución y resultado de dichos proyectos y de los presupuestos asignados a tal fin y procurarán descentralizar y transferir los servicios sociales a las comunidades y grupos vecinales organizados, sí estos últimos demuestran que están capacitados para gestionarlos.

Todos los órganos, entes rectores, gestores y operativos del Sistema de los Servicios Sociales tienen el deber de facilitar los espacios de participación y control social, para que las personas puedan intervenir en todos los niveles de la gestión, así mismo, todos los ministerios involucrados en la rectoría de los diferentes regímenes prestacionales contenidos en la LOSSS, deben promover la participación y acceso para garantizar el derecho a las prestaciones de seguridad social a la población protegida por esta Ley (Art. 24-28).

Los organismos públicos de infraestructura en la planificación, diseño, construcción y ejecución de obras, programas y servicios deben prever, contemplar y atender las limitaciones de las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

La Ley de Servicios Sociales también contiene disposiciones sobre las obligaciones de las instituciones privadas de protección y asistencia a las personas protegidas por la Ley, las cuales deben inscribirse en el Registro de las instituciones públicas y privadas elaborado para tal fin, cumplir con las normas y las disposiciones

contenidas en la Ley y, con las regulaciones de los servicios sociales emanadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales, así como colaborar con las tareas de supervisión que realice el Instituto y garantizar en todo momento el respecto a dignidad, los derechos humanos y la participación protagónica de las personas, familias y comunidades que reciban los servicios sociales gestionados por dichas instituciones (Art. 29).

7.3.3. Título III: De la protección y prestaciones a las personas protegidas por esta Ley

En este título se desarrollan disposiciones sobre la regulación de las prestaciones en cuanto a su carácter, cuantía, duración y requisitos de acceso.

La Ley establece las situaciones que son objeto de atención prioritaria entre las cuales se encuentra: el desamparo familiar, social, económico o en indigencia. La exclusión del grupo familiar, con ingresos inferiores al 40% del salario mínimo urbano y sin otros medios de subsistencia. Estar privado de alimento y en estado de desnutrición. Carecer de habitación y estar expuesto a la intemperie. Estar en situación de avanzada edad o con gran discapacidad que le impida satisfacer sus necesidades básicas y por lo tanto, dependa de otra persona con escasos recursos. Ser jefe(a) de familia en estado de necesidad y con personas bajo su dependencia. Encontrarse en cualquier circunstancia de desamparo que limiten severamente la satisfacción de sus necesidades básicas de subsistencia y que la persona o familia no pueda superarlas por sí misma. Las personas que se encuentren en cualquiera de estas situaciones deberá ser objeto de atención prioritaria por el Sistema de Servicios Sociales (Art.30).

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 el 80% del salario mínimo vigente.

“Las prestaciones establecidas para las personas protegidas por esta Ley, se clasificarán en asignaciones económicas de largo, mediano y corto plazo; y prestaciones asistenciales en servicios y en especies. Las de largo plazo son aquellas que se otorgan por más de

veinticuatro meses; las de mediano plazo, son aquellas que se otorgan por un lapso entre trece meses y veinticuatro meses y las de corto plazo, son aquellas que se otorgan por un lapso entre seis meses y doce meses, y que pueden ser pagadas por una cantidad fija de entrega única o periódica. Las prestaciones asistenciales en servicios y en especies corresponderán algunas a programas desarrollados directamente por el Instituto Nacional de Servicios Sociales y otras a programas en convenio con gobernaciones, alcaldías e instituciones privadas”.(Art. 31, LESS)

Las prestaciones dinerarias comprenden las asignaciones económicas, permanentes o no, para los que califiquen para obtenerlas y uno de los requisitos es la ausencia de capacidad contributiva. Tienen derecho a las asignaciones económicas la población con las características que se detallan a continuación:

- a) Adultos mayores, en estado de necesidad y con ausencia de capacidad contributiva.
- b) Personas menores de sesenta años que se encuentren en estado de necesidad, que no estén protegidas por otras leyes y no estén integradas a su grupo familiar
- c) Personas con discapacidad total permanente o grave temporal, que impida o dificulte severamente su actividad social, laboral o individual, previa calificación y certificación de la condición.
- d) Las familias en situación de desprotección económica, con ingresos económicos inferior al salario mínimo urbano, no protegida por otras leyes, que atiendan a personas en situación de dependencia, recibirán asignaciones económicas por cada persona a su cargo, hasta dos personas; mientras permanezcan integradas a la familia y en estado de necesidad, previa certificación de estas condiciones.
- e) Familias con personas a cargo con discapacidad absoluta permanente o gran discapacidad que impida o dificulte severamente su actividad social, laboral, o individual recibirá adicionalmente otra asignación económica.
- f) Amas de casa: No amparadas por otras leyes que les brinde la misma protección y en estado de necesidad.
- g) Personas de los pueblos indígenas, en estado de necesidad, y; estos se considerarán adultas mayores a los 50 años de edad.

Las asignaciones económicas cesarán, previa certificación del Instituto Nacional de Servicios Sociales, al término del periodo establecido para su asignación, cuando el beneficiario se incorpore a la actividad laboral, al superarse la situación de necesidad que dio origen a la prestación, cuando fallezca el beneficiario y/o ante el incumplimiento o falta de veracidad en el suministro de la información. El procedimiento de calificación, la continuidad o modificación para el otorgamiento de las asignaciones económicas fue referido para ser determinado en su Reglamento.

Las prestaciones no dinerarias comprenden programas, servicios y acciones dirigidas a la atención integral hacia la población sujeta a la protección de la Ley. Las prestaciones en servicios o en especies están orientadas a mejorar las circunstancias de carácter social, no superables en forma autónoma por la persona, y que le impidan su desarrollo integral y su incorporación a una vida plena y productiva. Entre otras destacamos las siguientes:

- a) Red de hogares sustitutos y residencias diurnas
- b) Programas destinados a fomentar estilos de vida saludables
- c) Programas destinados a facilitar el acceso y participación a la educación pública y a actividades culturales y deportivas.
- d) Programas de valoración y respeto hacia los adultos mayores y personas con discapacidades
- e) Programas de estímulo a la prestación de servicios con descuentos, o tarifas especiales en clínicas y otros establecimientos de salud.
- f) Programas para garantizar la disponibilidad en el suministro de fármacos, especialmente los requeridos para enfermedades crónicas, degenerativas y patologías asociadas al envejecimiento y el Sistema Público Nacional de Salud les proporcionará la atención especializada gratuita, dotación de lentes, traslados, intervenciones quirúrgicas, atención odontológica, oftalmológica y la dotación obligatoria de los medicamentos indicados en consultas ambulatorias, emergencia y hospitalización.

- g) Promoción para la atención preferencial en salas de esperas y asientos preferenciales para el adulto mayor y personas con discapacidad.
- h) El Instituto Nacional de Servicios Sociales promoverá el cumplimiento de las disposiciones sobre programas alimentarios adecuados en calorías, nutrientes y en condiciones de higiene y, fomentará la incorporación preferencial de las personas protegidas por la Ley en los comedores y proyectos alimentarios que se desarrollen a nivel nacional, estatal y municipal.
- i) Programas de atención domiciliaría para las personas adultas mayores y personas con gran discapacidad, con la cooperación de los estados, municipio, la familia y la Red de Voluntariado de Servicios Sociales.
- j) Programas de recreación y turismo social en coordinación con los organismos con competencia en turismo, recreación y deporte.
- k) El INASS garantizará servicio funerario, de inhumación o cremación, al momento del fallecimiento, a las personas en estado de necesidad protegida por esta Ley, mediante convenios con organismos públicos y privados y, con la cooperación de los estados y municipios.
- l) Establecimiento de tarifas preferenciales en los espectáculos, cines, teatros para las personas adultas mayores y personas con discapacidad y entradas gratuitas para los museos, parques nacionales, estatales y municipales.
- m) Disposiciones para que el Estado, a través del ministerio con competencia en transporte, los estado y municipios establezcan el pasaje gratuito de transporte urbano y, como mínimo el 50% de descuentos en los pasajes terrestres extraurbanos, aéreos, fluviales, marítimos y ferroviarios en las rutas nacionales y promoverá la aplicación de descuentos para las rutas internacionales.
- n) El INASS promoverá el cumplimiento de la disposición para que el ministerio con competencia en vivienda y hábitat diseñe y ejecute programas de vivienda para que las personas protegidas por esta Ley tengan acceso a vivienda y hábitat dignos, para lo cual aplicará modalidades especiales de acceso y financiamiento.
- o) El INASS promoverá el cumplimiento de la disposición para que el ministerio con competencia en empleo desarrolle planes de incentivos para la incorporación

voluntaria de las persona protegidas por esta Ley al proceso productivo en ocupaciones acorde con sus cualidades y capacidades

- p) Promoción ante el Ministerio de Finanzas Públicas para la creación de incentivos tributarios para las instituciones o empresas que mantengan en sus nominas un mínimo del 5% de personas adultas mayores o de personas con discapacidad, en los términos y condiciones establecidos en el Reglamento de la Ley
- q) Programas de promoción para la inclusión de materias relativas a la gerontología, geriatría, uso de la lengua de señas, en todos los niveles de los programas de formación de profesionales del área de la salud y de las ciencias sociales
- r) Establecimiento de convenios con establecimientos educativos públicos y privados para la incorporación de las personas adultas mayores y personas con discapacidades como instructores(as), maestros(as), facilitadores(as) en los programas de alfabetización, capacitación laboral y difusión de la cultura provisional y de la seguridad social. En los estados y municipios con población indígena se promoverá la transmisión de su cultura a las nuevas generaciones y al resto de la población.
- s) Cumplir, hacer cumplir y promover la creación de disposiciones urbanísticas y de infraestructura que garanticen la autonomía y libre tránsito de las personas adultas mayores y personas con discapacidad
- t) Programas dirigidos al respeto a la vida y cultura de los pueblos indígena, su organización social, usos y costumbres, idioma, religión, modos y estilos de vida para ello el INASS deberá adaptar las prestaciones asistenciales en servicios y en especies a los usos, costumbres y culturas de las comunidades indígenas.

Como podemos apreciar, en el conjunto de disposiciones que desarrollan las prestaciones en servicios y especies, encontramos prestaciones propiamente dichas, funciones y acciones técnicas que contribuyen con la promoción y el respeto a la dignidad humana de la población protegida por esta Ley.

7.3.4. Título IV: De la Rectoría, Organización y Funcionamiento.

El desarrollo de la institucionalidad de la Ley de Servicios Sociales (LESS) está en correspondencia con lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, debido a que el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, que la Ley desarrolla, está inmerso dentro de la concepción sistémica, en consecuencia, su funcionamiento y efectividad está afectado y afecta a los otros componentes del sistema.

El desarrollo de la institucionalidad del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, está enmarcado en los lapsos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, en la cual se señala que el periodo de implantación del funcionamiento de la institucionalidad del nuevo Sistema de Seguridad Social, no podrá exceder el lapso de cinco (5) años, contado a partir de la promulgación de la LOSSS, es decir, que el periodo para el desarrollo de la institucionalidad vence el 30 de diciembre del año 2007.

El abordaje de este punto lo realizaremos esquemáticamente, con el propósito de dar cuenta de la institucionalidad y las instancias consagradas en la Ley para operacionalizar su contenido normativo.

CUADRO 16
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA EN LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES

ORGANO E INSTANCIA	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
ORGANO RECTOR	Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social (MINPADES) (Art. 68)
ORGANO GESTOR	Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS) (Art. 69)
ORGANO ASESOR	Consejo Nacional de Servicios Sociales (Art. 84)
INSTANCIA EDUCATIVA Y COMUNICACIONAL	Oficina de Asuntos Educativos y Comunicacionales (Art. 78)
ORGANOS DE EJECUCIÓN A NIVEL DEL ESTADO	Centros de Servicios Sociales en los Estados (Art. 79)
ORGANOS DE EJECUCIÓN A NIVEL DE MUNICIPIOS	Centros de Servicios Sociales en los Municipios (Art. 82)
ORGANOS DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES	Comunidades y grupos vecinales organizados.
ORGANOS DE EVALUACIÓN, CONTROL E INTEGRACIÓN	Comités Comunitarios de Servicios Sociales (Art. 87) y Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas (Art. 91)

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL	Redes de Servicios Sociales (Art. 5)
INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN SOLIDARIA	Red de Voluntariado de Servicios Sociales de las personas protegidas por esta Ley (Art. 6)
ORGANOS DE DENUNCIAS	INASS, Ministerio Público o cualquier otra autoridad competente (Art. 102)
INSTANCIA DE SANCIÓN	Ministerio Público (Art. 104)
ORGANOS FINANCIEROS	Fondo de Asignaciones Económicas Sociales: (Estará bajo la responsabilidad de la Tesorería de la Seguridad Social) (Art. 95) Fondo de Prestaciones en Servicios y en Especie: (Su administración estará bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Servicios Sociales INASS) (Art. 96)

Fuente: Elaboración propia.

El órgano rector establecido por la Ley es el Ministerio con competencia en Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, en la actualidad atribuido al Ministerio del Poder Popular para la Participación Popular y Desarrollo Social, órgano que tiene las competencias propias del nivel estratégico, tales como: definir los lineamientos, políticas, planes y estrategias, efectuar el seguimiento, evaluación y control, proponer las modificaciones legislativas y el reglamento de la Ley de Servicios Sociales, establecer los mecanismos de coordinación institucional, garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas, aprobar los convenios y ejercer la tutela de los entes adscritos.

El órgano gestor es el **Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS)** antiguo Instituto de Geriátrica y Gerontología (INAGER). Al **presidente(a) del INASS** le corresponde: cumplir y ejecutar las decisiones del Directorio, el cual preside, hacer propuestas e informarle sobre la gestión del Instituto, formular el presupuesto (la aprobación es atribución del Directorio, Art. 77), ejecutarlo y mantener los canales de comunicación con el ministerio rector del sistema, difundir la gestión y ejercer las funciones asignadas por la Ley o las delegadas por el ministro.

Al Instituto Nacional de los Servicios Sociales (Art. 70) se le asignan competencias vinculadas a la gestión de los servicios sociales en el cumplimiento de los lineamientos, políticas, y estrategias preestablecidas por la rectoría, sin descartar su condición de proponente de tales lineamientos y políticas, le corresponde ejecutar acciones

vinculadas al control, seguimiento y evaluación de los procesos de la gestión, desarrollar el sistema de información, con los datos actualizados correspondientes a los registros institucionales y de la población protegida por la Ley, lo correspondiente a las asignaciones presupuestarias de los servicios sociales y en especies, calificar y certificar a la personas en situación de necesidad, autorizar la apertura, suspensión o clausura de las instituciones prestadoras de servicios, realizar los convenios previa autorización de la rectoría, así como coordinar con los entes públicos o privados, demandar ante el Ministerio Público frente a hechos atentatorios contra la dignidad humana, fomentar la investigación y el interés de la sociedad, la familia y la comunidad organizada por la protección de la población protegida por esta Ley, para lo cual se apoya en la Oficina de Asuntos Educativos y Comunicacionales (Art. 78).

En orden de descendencia jerárquica y de atribuciones de poder, aguas abajo, le corresponde la INASS crear los **Centros de Servicios Sociales** para lo cual podrá celebrar convenios con los estados y municipios (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. (Art. 81).

7.3.5. Título V: De la consulta, participación ciudadana y control social

Al lado de este entramado institucional verticalizado, se crean instancias de consulta y participación ciudadana y de control social.

El Consejo Nacional de Servicios Sociales, en el cual concurren representantes de los actores vinculados al proceso de prestación de servicios conjuntamente con los representantes de los sujetos protegidos, con el objeto de asesorar al Ejecutivo Nacional en la formulación de lineamientos, políticas, planes y estrategias,

investigaciones en materia de servicios sociales y en la suscripción y ratificación de convenios internacionales (Art. 86).

Cómo se puede apreciar en el gráfico, la Ley de Servicios Sociales le otorga especial importancia a la participación, en este sentido desarrolla un conjunto de instancia para garantizarla, entre ellas, encontramos la Red de Voluntarios de Servicios Sociales, a través de las cuales se integran no sólo los sujetos beneficiarios de la Ley, sino también, la familia y la comunidad en general, incluyendo los Pueblos Indígenas.

También se crean instancias de participación como los **Comités Comunitarios de Servicios Sociales estatales, municipales y parroquiales** (Art. 87-90), con funciones de seguimiento, apoyo al diagnóstico, contraloría social, proponer proyectos y la promoción para la participación en la Red de Voluntarios creados en el Art. 6. Además, se establecen otras instancias como son: **La Red de Servicios Sociales** (Art. 5) y **las Asambleas de Ciudadanas y Ciudadanos** (Art. 91).

Al observar el conjunto de normas en torno a la institucionalidad de la Ley de Servicios Sociales se aprecia la jerarquía, la verticalidad, la autoridad piramidal de la institucionalidad gubernamental, frente a otras instancias de carácter horizontal creadas para la participación protagónica de los usuarios y otros actores que participan en la gestión de los servicios sociales, en este entramado de relaciones se vislumbran los retos que enfrentan el desarrollo operativo del Régimen Prestacional, lo cual analizaremos posteriormente

7.3.6. Título VI: Del financiamiento:

El financiamiento reseñado para el sostenimiento del Régimen es de origen fiscal, a ello se le suma los remanentes netos de capital, el diseño de mecanismos impositivos, los recaudos por concepto de sanciones, multas y otras de naturaleza similar. Los recursos para el financiamiento estarán constituidos por:

- a) Asignaciones presupuestarias previstas en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal del año correspondiente.

- b) Aportes extraordinarios que le asigne el Ejecutivo Nacional.
- c) Remanentes netos de capital.
- d) Mecanismos impositivos para este fin, que permitan cumplir con los objetivos establecidos para dicho Régimen.
- e) Las cantidades recaudadas por conceptos de sanciones, multas, otros de naturaleza análoga y cualquier otro ingreso o fuentes de financiamiento.
- f) Los aportes en el presupuesto ordinario de los estados y los municipios para contribuir con el financiamiento de las prestaciones en servicio y en especies para la atención de la población que habita en la respectiva entidad territorial, objeto de protección de esta Ley.

Para el financiamiento de las prestaciones a cargo del Régimen se crean dos (2) fondos:

- a) El Fondo de Asignaciones Económicas Sociales, cuya administración estará a cargo de la Tesorería de la Seguridad Social y,
- b) El Fondo de Prestaciones en Servicios y en Especie, cuya administración se realizará a través del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS).

Ambos fondos, constituidos por patrimonios públicos, sin personalidad jurídica, que no darán lugar a estructuras organizativas ni burocráticas y su administración se regirá por las normas establecidas por la Tesorería de Seguridad Social. Se prohíbe la transferencia de recursos entre los diferentes fondos.

Se establecen disposiciones para la coordinación de los recursos presupuestarios asignados tanto a las instituciones públicas como a las instituciones de carácter privado, así como también, entre el INASS, la Tesorería de la Seguridad, y la cogestión que se realiza por la vía de convenios entre los Estados y los Municipios (Art. 93).

En este Título se establecen normas dirigidas al desarrollo de mecanismos de intercambio de información para el Registro de Asignaciones Presupuestarias destinadas a los servicios sociales y en especies (Art. 94). Así como también, se establece la obligatoriedad de los estados, municipios y otras instituciones públicas que destinen presupuestos a los servicios sociales y en especies, previstos en esta Ley, a informar al INASS al momento de formular el anteproyecto de presupuesto.

En la Ley se hace énfasis en el deber de desarrollar mecanismos de intercambio de información entre los diferentes órganos responsables de la gestión del Régimen, con el propósito de evitar la duplicidad, yuxtaposición de funciones y la dispersión de los recursos. En consonancia con este propósito, se hace especial mención acerca de la prohibición establecida en el artículo 93, donde se destaca que los órganos y entes de la administración nacional no podrán otorgar asignaciones económicas de naturaleza similar a las previstas en esta Ley.

7.3.7. Título VII: De los establecimientos para asistir a las personas protegidas por la Ley

En la Ley se desarrollan las disposiciones para el registro, control y vigilancia de las instituciones privadas de protección y asistencia a las personas protegidas por la Ley, las cuales deberán estar inscritas en el Registro de las institucionales públicas y privadas dedicadas a la protección y asistencia de las personas, obtener para su funcionamiento la autorización escrita del INASS y contar con condiciones mínimas de funcionamiento.

El INASS desarrollará la reglamentación sobre los requerimientos para las instalaciones, condiciones físicas y de funcionamiento. Tanto las instalaciones públicas como privadas están en la obligación de informar a sus residentes o usuarios y al público en general de todos los servicios que presta y sus características.

Los establecimientos que presten servicio a las personas protegidas por la Ley de Servicios Sociales, deben disponer de atención médica primaria y servicios farmacéuticos y velar que reciban la atención médica especializada cuando lo ameriten. En caso de tener entre sus usuarios a personal adultas mayores deben garantizar la atención geriátrica.

7.3.8. Título VIII: De las denuncias y sanciones

En la Ley se establece la obligatoriedad de la denuncia cuando se tenga conocimiento de la comisión de una falta o delito en contra de las personas amparadas, las personas están obligadas a notificarlo al INASS, Ministerio Público o cualquier otra autoridad competente.

El Instituto Nacional de Servicios Sociales resolverá las denuncias que se encuentren dentro del ámbito de su competencia o procederá a denunciar o acusar al agresor ante el Ministerio Público (Art. 103).

En la Ley se tipifican las faltas administrativas y las sanciones con multas pecuniarias en base a unidades tributarias. La reincidencia en la comisión de las faltas administrativas será sancionada con multa doble.

Las empresas o particulares que no cuenten con asientos en las unidades de transporte público para las personas adultas mayores o personas con discapacidad serán sancionadas con la suspensión del servicio de dos a cuatro días. Así mismo, las instituciones públicas o privadas que incumplan con los lineamientos dictados por el INASS, serán también sancionadas con multas, o de ser procedente, con cierre temporal o definitivo.

Las personas naturales y jurídicas que estén en la obligación, en virtud de la Ley y de otras normas, de ofrecer descuentos y exoneraciones, alimentos y medicinas a que tienen derecho las personas protegidas por la Ley y no lo hicieren, serán sancionados con multas y en caso de reincidencia, el INASS podrá ordenar el cierre o suspensión temporal hasta por tres días hábiles.

La falsedad en el suministro de la información por parte de las personas naturales o jurídicas que estén obligados a entregar información conforme a la Ley, su Reglamento y resoluciones emanadas del ministerio rector, serán sancionados con las multas establecidas en la Ley. Los funcionarios públicos que incluyan en los Registros de Beneficiarios(as) de Asignaciones Económicas a personas que no se encuentren en estado de necesidad, serán sancionados con multas por cada persona incluida irregularmente, sin perjuicio de las disposiciones establecidas en las leyes que rigen la actuación de los funcionarios públicos.

El Instituto Nacional de Servicios Sociales es el órgano competente para iniciar el procedimiento ante las denuncias de la presunta comisión de faltas administrativas, procederá a imputar las faltas, evacuar las pruebas y resolver dentro de los lapsos señalados en la Ley. El presunto(a) faltante podrá ejercer contra la resolución del INASS, los recursos de reconsideración previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En cuanto a la comisión de delitos se establece que los directores(as) y trabajadores de unidades geriátricas, guarderías, albergues, refugios, hogar sustituto, atención domiciliaria y otros similares que maltraten física o psicológicamente, serán sancionados de conformidad con lo establecido en el Código Penal. Ante la privación ilegítima de la libertad, confinamiento o incomunicación de las personas protegidas por esta Ley, serán sancionados con las penas establecidas en el Código Penal vigente (Art.111). Los recursos generados por las multas, pasarán a formar parte del Fondo cuyo patrimonio resultó afectado por la infracción o falta.

7.3.9. Título IX: Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Finales

En las disposiciones establecidas en la Ley de Servicios Sociales encontramos normas de aplicación inmediata, tales como el cambio de la denominación de INAGER a la de Instituto Nacional de Servicios Sociales. También encontramos disposiciones condicionadas a algún precedente, tal es el caso, del incremento al 60% de la

asignación económica del salario mínimo urbano a la población actualmente pensionada por INAGER; esta disposición está condicionada a la vigencia de las disposiciones referidas a las asignaciones económicas. Otras disposiciones están sometidas a lapsos, tales como:

CUADRO 17
LAPSOS DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

LAPSOS	ACTIVIDAD	RESPONSABLE
Doce (12) meses después de publicada la Ley de Servicios Sociales (12/09/06)	Reestructuración del INAGER para su conversión en el INASS	Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social (MINPADES)
Seis (06) meses después de publicada la Ley de Servicios Sociales (12/03/06)	Presentar el Plan de Integración para coordinar y agilizar la integración de las prestaciones y de los programas desarrollados por los Estados y Municipios, para ser desarrollado en dos años a partir de la consignación del Plan de Integración	Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS)
En ciento ochenta días a partir de la vigencia de la Ley,	Presentación de las necesidades financieras para la implantación de la nueva institucionalidad al Presidente en Consejo de Ministros	Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social (MINPADES)
Al entrar en vigencia las disposiciones relativas a las asignaciones económicas	Las personas calificadas y certificadas recibirán el 60% del salario mínimo urbano vigente	Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS)
Doce meses a partir de la publicación de la Ley, entraran en vigencia las disposiciones relativas a las asignaciones económicas.	Desarrollo pleno de las disposiciones referidas a las asignaciones económicas y la constitución del Fondo de Asignaciones Económicas y Sociales.	Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social (MINPADES) y la Tesorería de la Seguridad Social

Fuente: Elaboración propia, tomado de Cuaderno de Postgrado No. 18, FACES-UCV, Venezuela, 2006

Las disposiciones transitorias hacen énfasis en el establecimiento de una serie de fases que direccionan el proceso de transición, hacia la consolidación de una institucionalidad que opere las disposiciones legales contenidas en la Ley, de una forma coordinada y descentralizada, para su consecución establece disposiciones vinculadas a la formulación y desarrollo de dos (2) grandes planes: el Plan de Integración y el Plan de Reestructuración.

El Plan de Integración implica el registro, revisión y evaluación legislativa, institucional, programática y financiera de la protección social existente en el país dirigida a la población protegida por la Ley de Servicios Sociales, a fin de determinar los criterios que permitan diseñar un proceso de planificación de gestión, con parámetros claros y uniformes para la asignación de recursos, la formulación presupuestaria y los consecuentes mecanismos de evaluación, control y seguimiento de los planes y programas. Este levantamiento de información y su apreciación situacional permitirá construir la base para el desarrollo de políticas uniformes, coherentes y armónicas entre sí, que eviten la dispersión e incremento del gasto. El cual deberá ser ejecutado en un lapso de dos (2) años. El Plan de Reestructuración constituye el diseño del proceso destinado a adecuar la estructura administrativa del Instituto de Geriatria y Gerontología (INAGER).

El antecedente inmediato del INAGER, es la Ley del Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos (PANAI) promulgada mediante Decreto 338 del 23/11/1949, publicado en Gaceta Oficial 23089 del 13/11/1949 por la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela. En el año 1978, sufre una reforma y se crea el INAGER, mediante la Ley del Instituto Nacional de Geriatria y Gerontología, publicada en la Gaceta Oficial No. 2.303, del 01 de septiembre del año 1978.

El INAGER es tradicionalmente una institución responsable de la atención de un segmento de la población (adulto mayor) en situación de desamparo y, la Ley de Servicios Sociales le cambia el nombre y sus atribuciones, para lo cual debe reestructurarse y, lo denomina Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS). Una institución con una estructura organizacional intersectorial, descentralizada, flexible, dinámica, desconcentrada, que opere bajo principios transversales, con responsabilidades y capacidades para asumir las competencias de la gestión asignadas por la Ley de Servicios Sociales y la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

La Ley de Servicios Sociales entra en vigencia a partir de la fecha de su publicación (con excepción de las disposiciones relativas a las asignaciones económicas), deroga toda disposición normativa que contraríe su contenido y el de las leyes de los demás

regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social, y la Ley del Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología.

7.4. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Estado venezolano tiene como objetivos estratégicos la garantía de los derechos sociales, la distribución equitativa del ingreso y el fortalecimiento de la participación social en la toma de decisiones¹. Estas estrategias se expresan a los fines de lograr el “equilibrio social”, el cual se alcanzará mediante la profundización del desarrollo humano, la superación de las desigualdades sociales, pero no a partir de acciones benéficas, filantrópicas o asistenciales, sino en función de los derechos sociales y económicos consagrados en la Constitución.

Bajo estas estrategias se desarrolla la LOSSS que conjuntamente con las derivadas de la aprobación de la Ley de Servicios Sociales, coloca a nuestro país, por lo menos, desde la perspectiva legal, entre las naciones que han elaborado marcos legislativos específicos dentro de los sistemas de seguridad social, para la protección social de sectores de población tradicionalmente excluidos.

La Ley de Servicios Sociales, ha sido controversial, es atacada por sus opositores, por considerarla utópica, de difícil implementación, con escasa viabilidad financiera. Su contenido ha sido objeto de debates inclusive por sus propios redactores. Entre los aspectos más polémicos se destacan los vinculados a la viabilidad financiera por la tendencia al envejecimiento de la población, la magnitud de la población en situación de pobreza extrema, el rezago en el desarrollo y operatividad de la institucionalidad del Sistema de Seguridad Social, la falta de capacitación y adiestramiento del componente humano que tradicionalmente se ha desempeñado en el antiguo INAGER, hoy, el INASS, ente gestor de los servicios sociales en el país. Por otro lado, encontramos la promulgación de leyes para la protección social de sectores específicos de la población que rompen con la

¹ Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007

uniformidad presupuestaria y protectora desarrollada en la LOSSS y las disposiciones gubernamentales que de alguna manera hacen caso omiso a las disposiciones establecidas en la LOSSS y en la Ley de Servicios Sociales.

7.4.1. En cuanto a la viabilidad financiera por el envejecimiento de la población:

Con respecto a este punto, sólo aspiramos resaltar que cualquier estudio de viabilidad financiera para la población protegida por la Ley de Servicios Sociales, debe considerar la multiplicidad de sistemas de protección social que coexisten; y las acciones administrativas deben pasar por establecer estrictos mecanismos de coordinación que reduzcan en un futuro inmediato la coexistencia de programas protectivos con prestaciones similares, tal como lo establece la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y la Ley de Servicios Sociales.

CUADRO 18
POBLACIÓN EN SITUACIÓN ESPECIAL

Población Total	27.572.555
PEA	12.496.069
Población ocupada	11.277.702
Población desocupada	1.218.367
Población Afiliada	4.298.381
Población total no contributiva	5.383.511
Población adulta mayor	2.174.657
Adultos Mayores pensionados	1.066.901 (Al 14/4/2007)
Adultos mayores no pensionados por el IVSS	1.107.756
Personas con discapacidad total (no contributiva)	9.736
Población indígena	530.549
Amas de Casa: (33% con más de 14 años)	2.900.000
Atendidas en Misión Madres del Barrio	248.000
Amas de casa en situación de necesidad	600.000 aprox.
Hogares en pobreza extrema	880.000(*)

Fuente: Estimaciones en base censo 2001 (Año 2007), Asamblea Nacional

(*) Fuente: INE y Ministerio de Planificación y Desarrollo (10/10/06)

En el cuadro 22, se puede apreciar que para el año 2007, se cuenta con el 49% de la población adulta mayor pensionada por el IVSS (1.066.901 pensionados) y no pensionados, una población de aproximadamente 1.107.756 adultos (as) mayores, al respecto es importante considerar que en nuestro país existen en la actualidad más de seiscientos regímenes pensionales especiales con aportes del Estado (contributivos y no contributivos), incluyendo a los empleados y obreros de la administración pública, Fuerzas

Armadas, IPASME, decentes de universidades, empleados administrativos de universidades, PDVSA, Asamblea Nacional, Contraloría, TSJ, entre otros. Con lo cual queremos afirmar que con sólo dos (2) pensionados por cada uno de los regímenes especiales existentes en nuestro país, toda la población adulta mayor estaría pensionada y protegida por la seguridad social.

Evidentemente que esto no es así, por la yuxtaposición de pensiones existentes en determinados colectivos, con la consecuente desprotección de otros. Con lo expuesto queremos significar que el problema no es necesariamente financiero, porque todos estos regímenes especiales de pensiones cuentan con aportes directos e indirectos del Estado.

El problema y la solución pasa por el diseño de políticas integradoras y ordenadoras de la política de seguridad social en Venezuela bajo principios de equidad, justicia social y una visión universalista de la protección social, tal como ha sido concebida en el Sistema de Seguridad Social en Venezuela y en la Ley de Servicio Social objeto de análisis.

Aunado a lo anterior, es importante considerar en lo referente a los estudios sobre la viabilidad financiera, el impacto de la puesta en marcha de la Ley de Servicios Sociales en los compromisos adquiridos por el país, en el marco del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, tales como: “Cambio del enfoque hacia el envejecimiento, reforma del marco legal, reforma del marco institucional, cambio en la noción de los servicios sociales dirigidos al adulto mayor dentro del marco legal del Sistema de Seguridad Social, adecuación de servicios sociales a nivel local, desarrollo de las instancias de participación para la evaluación, control y exigibilidad del derecho”² y las Metas del Milenio en el cual nuestro país se compromete a reducir la pobreza extrema en un 50% para el año 2015. Estos compromisos convenidos por Venezuela, en el referido Plan, constituyen propósitos fundamentales contenidos en las disposiciones legales establecidas en la Ley de Servicios Sociales.

² Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. 2002.

7.4.2. El rezago en el desarrollo de la Institucionalidad del Sistema de Seguridad Social.

En el país, después de cinco años de la vigencia de la LOSSSS, el desarrollo de su institucionalidad ha sido muy lento y desarticulado en el tiempo, aun no se ha establecido la Superintendencia de la Seguridad Social, ni la Tesorería, con ello, queremos significar que se adolece de la estructura necesaria para el desarrollo de las funciones inherentes a sus competencias. Lo tardío en la designación del ente rector “Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social” ha limitado el desarrollo de lineamientos, políticas, planes, líneas de interacción y coordinación entre los órganos de las instituciones públicas estatales y las privadas que garanticen la integralidad del Sistema. En el mes de diciembre del año 2007 se reforma la LOSSSS para quitarle el plazo que se le asigna al ejecutivo nacional para culminar la instauración de la institucionalidad del Sistema de Seguridad Social, el 11 de diciembre de 2007, la Asamblea Nacional aprobó el Proyecto de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, reforma orientada a modificar los artículos 117, 118 y 129.

Los artículos 117 y 119, referidos a los lapsos para la implantación del plan para la nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social mediante y el artículo 129 que se refiere a los lapsos para la sustitución progresiva de del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, con lo cual el Ejecutivo se libera de las presiones gestadas en la norma jurídica para la implantación del nuevo Sistema de Seguridad Social concebido en la CRBV.

El incumplimiento en la creación de la Superintendencia de la Seguridad Social ha traído como consecuencia, la ausencia de importantes funciones tales como: la normativa y los mecanismos de fiscalización, supervisión y control de los recursos financieros de los regímenes prestacionales que integran el Sistema de Seguridad Social.

El incumplimiento en la creación de la Tesorería de la Seguridad Social que tiene la competencia, entre otras, de la recaudación, distribución, la inversión de los recursos financieros, ha impedido el establecimiento y activación de los diferentes fondos de los Regímenes Prestacionales, ha limitado el registro, afiliación e identificación de las personas naturales y jurídicas sometidas al campo de aplicación del Sistema de Seguridad Social y con ello, se incumple el contenido del artículo 145 de la LOSSS, en el cual se establece que los trabajadores que ingresen al servicio del Estado, después de la publicación de la LOSSS, no podrán afiliarse a regímenes especiales preexistentes, sino que deberán hacerlo al nuevo régimen. Sin embargo, las disposiciones gubernamentales se orientan a ordenar la afiliación de todos los trabajadores al IVSS, que de acuerdo al contenido de la LOSSS, constituye uno de los regímenes pre-existente.

Sin embargo, frente a la inexistencia de la instancia de registro y afiliación de la nueva institucionalidad, todos los nuevos trabajadores continúan afiliándose a sus respectivos regímenes preexistentes, simultáneamente con su registro al IVSS, aupando de esta manera, mayor dispersión y duplicidad del aporte del Estado.

Este retardo afecta al existencia misma del Sistema de Seguridad Social previsto en nuestra Carta Magna y el la LOSSS, pero también afecta la efectividad en la vigencia de la Ley de Servicios Sociales, no solo por su integración al Sistema, sino también, en su operatividad, por cuanto, el Fondo de Asignaciones Económicas y Sociales, órgano financiero para las prestaciones dineraria de la Ley de Servicios Sociales debe estar adscrito a la inexistente Tesorería de la Seguridad Social y debió entrar en vigencia el 12 de septiembre del año 2006.

Según el Informe de la Comisión Reestructuradora del INASS, creada mediante Resolución Ministerial No. 25, el 10 de febrero del 2006, publicada en Gaceta Oficial No, 38378 del 13 de febrero del 2006, informa que para el año 2007, los beneficiarios de las asignaciones económicas por el INASS ascienden a 105.000 personas y perciben el 60% del salario mínimo, establecido en la quinta disposición transitoria de la

Ley, pero estos recursos continúan formando parte del conjunto de gastos del Instituto frente a la imposibilidad de crear los respectivos fondos.

Aunado a la ausencia de la institucionalidad que le dará vida al nuevo Sistema de Seguridad Social, se encuentra la incertidumbre sobre la permanencia del IVSS, el cual, en correspondencia con lo establecido en el artículo 129 de la LOSSS, debe ser sustituido progresivamente por la nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social; sin embargo, mediante disposiciones gubernamentales se le han asignado nuevas y mayores responsabilidades y por el contenido del discurso del ciudadano Presidente de la República no se dispone de la voluntad política para cumplir con la disposición legal.

7.4.3. El reto en la gestión de la Ley de Servicios Sociales en Venezuela

Los servicios sociales en nuestro país, hoy, se abren camino para superar la precedente red benéfica y graciable. Nos enfrentamos con retos sociales que, por un lado, requieren la consolidación de derechos y, por otro, la creación de estructuras que hagan posible que esos derechos lleguen a toda la ciudadanía.

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, exige enfrentar retos que involucran a la política social, a los planteamientos de intervención social, el financiamiento, la creación de las estructuras para la entrega de los servicios y aquellas que garanticen el derecho a los servicios sociales y su restitución cuando estos han sido violentado.

Los retos se pueden encontrar desde la perspectiva técnica para enfrentar las dificultades de inserción social y facilitar su acceso al bienestar social. Desafíos ante la diversidad de los posibles beneficiarios de la red social caracterizados por un componente político presente en los órganos estatales de la administración pública nacional, pero también, de la pluralidad de los agentes que intervienen en ella. Esto demanda de colaboración y coordinación entre los distintos agentes, optimización de los recursos

disponibles y exigencias de planificación, garantía de equidad en el acceso y calidad de los servicios.

Retos que exigen consenso en un pacto social; pero, también, de actitudes gerenciales que contribuyan con tales propósitos. En tal sentido, reconocemos que los desafíos para el desarrollo y consolidación de los servicios sociales no se agotan con los reseñados en este trabajo, por el contrario, están siempre en procesos de construcción y reconstrucción en el espacio local y nacional en el cual emergen las nacientes instituciones de los servicios sociales.

Las normas contenidas en la Ley de Servicios Sociales proporcionan los elementos básicos para el desarrollo institucional, el campo de aplicación y facilidades de acceso a las prestaciones, las normas vinculadas a la coordinación administrativa y las líneas de actuación para perfilar la gestión a través de redes sociales.

Sin embargo, consideramos de vital importancia para el desarrollo de la gestión de los servicios sociales dar cuenta de un conjunto de desafíos propios de la gestión social:

- a) **La necesidad de negociación y pactos en las instancias político/técnicas** que garanticen las interconexiones necesarias y la construcción de redes sociales donde intervengan el mayor número de actores involucrados en los procesos vinculados a la gestión y a la recepción de los beneficios, a los fines de estructurar una plataforma que contribuya con el sostenimiento de los programas en el tiempo y promuevan la calidad, eficiencia y efectividad de la prestación desde la perspectiva técnica.
- b) **El desarrollo de estrategias para garantizar el acceso de la población más pobre, carente y excluida** y no necesariamente los más demandantes en términos de oportunidad, lo cual significa llegar a ellas y acercar el servicio a esos sectores.
- c) **Los servicios sociales demandan de una institucionalidad más fortalecida de profesionales formados en el área con capacidad**

gerencial, que dispongan de las técnicas, métodos, sensibilidad y destrezas gerenciales para abordar las exigencias de incentivar la participación efectiva a través de múltiples vías y la que se aprecia en la actualidad como la más recomendada por los organismos internacionales lo constituye el trabajo en redes sociales.

Sobre los tres puntos antes señalados realizaremos algunos comentarios a continuación. Al observar el conjunto de normas en torno a la institucionalidad de la Ley de Servicios Sociales se aprecia la jerarquía, la verticalidad, la autoridad piramidal, en las competencias atribuidas a los órganos rectores y de gestoría central. Evidentemente que estas normas responden a imperativos legales de otras leyes orgánicas que regulan la Administración Pública Nacional, por lo tanto, reflejan la estructura jurídico-política del aparato estatal venezolano.

Todo ello conduce a la determinación de un fuerte componente político en las estructura del poder, sobre las instancias técnicas, especialmente en lo concerniente a la planificación y evaluación de las estrategias y planes de los servicios sociales a nivel nacional y, especialmente, en lo correspondiente al uso y aplicación de los resultados de la evaluación, especialmente cuando estos se desvían o están por debajo de las expectativas del componente político que ostenta el poder.

El heterogéneo y estructurado aparato institucional contenido en la Ley de Servicios Sociales, se constituye en un desafío para la negociación de esfuerzos, la gestión consultada, compartida, democrática, con implícitos de participación y de transferencias de competencias a la comunidad, lo cual exigirá al gerente de competencias y habilidades de concertación, negociación, planeamiento conjunto y el desarrollo de estrategias que permitan diseñar espacios organizativos ágiles y abiertos para tomar decisiones concertadas.

Determinar con precisión la población que recibirá los beneficios constituye un reto que demanda de conocimientos técnicos, sensibilidad social y habilidades

gerenciales operativas que permitan focalizar la atención, con discriminación positiva, evitando generar más brechas entre los pobres y consciente de las limitaciones de la población tradicionalmente excluida. Una sociedad sustentada en derechos humanos debe orientarse a contrapesar la relación de poderes e influencias a fin de romper el círculo vicioso donde los más excluidos socialmente son los más débiles políticamente.

Las redes son cada vez más importantes y frecuentes y, se vislumbra que en el futuro inmediato continuarán y se ampliarán, de allí, el enorme desafío que significa para la gestión de los nacientes servicios sociales en nuestro país, desde la perspectiva del contenido de la Ley de Servicios Sociales y su impacto en la construcción de un espacio institucional público/privado y los cambios que se gestarán, en las tareas del Estado y particulares, en las relaciones de poder y en la consecución de un orden social más legítimo, integrado y democrático.

El propósito de desarrollar sistemas de seguridad social incluyentes no es sólo por la supervivencia del propio sistema, sino que responde a condiciones de cohesión e integración social, de preservación de la dignidad humana y un imperativo democrático. En este espacio adquiere relevante importancia los servicios sociales y las habilidades gerenciales para una gestión eficiente que efectivamente promueva la participación ciudadana en la consecución de su bienestar social.

El gerente debe desarrollar competencia para relacionarse con actores dentro del sistema de seguridad social, con los demás componentes que son fuentes de recursos para la gestión social y fuera del sistema con actores sociales públicos y privados que interactúan en el ámbito local.

7.4.4. Disposiciones gubernamentales de programas sociales cuyas prestaciones están contenidas en la Ley de Servicios Sociales.

El 25 de diciembre del año 2005, el Presidente de la República crea la misión “Negra Hipólita”, a cargo de MINPADES, su 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 tendrá por objetivo apoyar a las amas de casa que se encuentren en estado de necesidad, a fin de que logren, junto con sus familiares, superar la situación de pobreza extrema y prepararse para salir de la pobreza en su comunidad, mediante la incorporación de programas sociales, misiones y el otorgamiento de una asignación económica. Esta Misión, convertida después en fundación, está a cargo del Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social. La asignación económica, en la actualidad se les otorga a doscientas cuarenta y ocho mil (248.000) amas de casas aproximadamente, por un monto equivalente al 80% del salario mínimo.

Como se puede apreciar ambos programas, creados después de la promulgación de la Ley de Servicios Sociales, se corresponden con prestaciones establecidas y dirigidos a la población amparada por la referida Ley. Sin embargo, su desarrollo y ejecución están desarticulados de las propuestas normativas reseñadas en el texto legal. Todo ello, en total oposición y violatorio de lo establecido en el artículo 93 de la Ley de Servicios Sociales, en el cual taxativamente se señala: “...Se prohíbe a los órganos y entes de la administración nacional otorgar asignaciones económicas de naturaleza similar a las prevista en esta Ley...”

7.4.5. Publicación de leyes vinculadas al campo de aplicación de la Ley de Servicios Sociales.

Es importante advertir que no sólo es inconveniente a los fines de crear y poner en marcha el Sistema de Servicios Sociales, la proliferación de programas sociales, sin concierto ni control de un sistema protectorio que los contenga, sino también, la publicación 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, tal es el caso de las siguientes leyes:

- a) Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior (14/09/2005)

- b) Ley de los Consejos Comunales (10/4/2006)
- c) Ley de Servicio Social Integral (14/12/2006)
- d) Ley para las Personas con Discapacidad (15/11/2006)

De cada una de estas leyes destacaremos aquellos aspectos que pueden afectar la efectiva aplicación de la Ley de Servicios Sociales.

a) **Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior (14/09/2005)**

Publicada a los dos días de vigencia de la Ley de Servicios Sociales, la cual pudo constituirse en una plataforma importante para la gestión e integración de los servicios sociales a nivel comunitario por cuanto en su artículo 4, establece:

Artículo 4: “A los efectos de esta Ley se entiende por Servicio Comunitario, la actividad que deben desarrollar en las comunidades los estudiantes de Educación Superior que cursen estudios de formación profesional, aplicando los conocimientos científicos, técnicos, culturales, deportivos y humanísticos adquiridos durante su formación académica, en beneficio de la comunidad, para cooperar con su participación al cumplimiento de los fines del bienestar social, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en esta Ley”.

Artículo 21. “Los proyectos deberán ser elaborados respondiendo a las necesidades de las comunidades, ofreciendo soluciones de manera metodológica, tomando en consideración los planes de desarrollo municipal, estatal y nacional”

Como se puede apreciar esta Ley articulada a la Ley de Servicios Sociales pudo constituirse en una herramienta importante para el desarrollo de los servicios sociales a nivel comunitario, si en su concepción privara una visión integradora con una Ley que tenía apenas dos días de haber sido publicada.

b) **Ley de los Consejos Comunales (10/4/2006)**

En la Ley de los Consejos Comunales se establecen un conjunto de instancias de participación que concurren en lo local y no se encuentran en correspondencia con lo establecido en la Ley de Servicios Sociales

Artículo 2. “Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son 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”.

Artículo 29: “El Fondo Nacional de los Consejos Comunales, tiene por objeto financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial en sus componentes financieros y no financieros. La transferencia de los recursos financieros se hará a través de las unidades de gestión financieras creadas por los Consejos Comunales”.

Artículo 30. Se crea la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, designada por el Presidente de la República...”

Artículo 31. La Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular designará una Comisión Regional Presidencial del Poder Popular por cada estado, previa aprobación del Presidente de la República. **Artículo 32.** La Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular designará una Comisión Local Presidencial del Poder Popular por cada municipio, previa aprobación del Presidente de la República.

Este conjunto de leyes desarticuladas entre sí y de la Ley de Servicios Sociales crean nuevas instituciones que duplican esfuerzos y gastos en torno a la planificación, organización, institucionalidad, gestión, control y evaluación de los servicios sociales

c) Ley de Servicio Social Integral (14/12/2006)

Artículo 2: “Se entiende como servicio social integral la organización, promoción y desarrollo de actividades individuales y colectivas de los ciudadanos y ciudadanas, grupos y comunidades, mediante acciones que construyan y fortalezcan la cultura participativa, destinadas al desarrollo, mejoramiento y adecuado aprovechamiento de las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas, propiciando en ellos una conciencia solidaria y, haciéndose partícipes tanto del estudio y análisis de la realidad social, como de las propuestas para la solución de sus problemas y así contribuir a mejorar la calidad de vida, en el marco del ejercicio de la democracia revolucionaria.” (Art. 2, LESSI)

Se crean nuevas instituciones en materia de servicio social, sin correspondencia ni articulación expresa con la normativa legal establecida y vigente en la materia.

Artículo 11: “Se crea La Comisión Nacional del Servicio Social Integral (CONASESI), designada por el Presidente o Presidenta de la República, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, quedando a potestad del Presidente o Presidenta de la República el ente de

adscripción, encargado de la formulación, regulación y seguimiento de las políticas y planificación, realización y fiscalización de las actividades en materia del servicio social integral, a los fines de promover el espíritu colectivo de amistad y solidaridad para con los pueblos del mundo, orientar la participación en los procesos de mejoramiento de la calidad de vida del pueblo, de acuerdo con la presente Ley y el Decreto de creación que, a tales efectos, dicte el Ejecutivo Nacional.” (Art. 11, LESSI)

Artículo 12: “La Comisión Nacional del Servicio Social Integral (CONASESI) estará integrada por: Un representante del Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social, uno del Ministerio de Educación Superior, uno del Ministerio de Educación y Deportes, uno del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, uno del Consejo Nacional del Niño, Niña y del Adolescente, uno del Instituto Nacional de la Mujer, uno del Instituto Nacional de la Juventud y un representante de los pueblos y comunidades indígenas. Dichos representantes, al igual que el Presidente o Presidenta del órgano, serán designados y designadas por el Presidente o Presidenta de la República, y queda a potestad de éste o ésta modificar su integración.” (Art. 12, LESSI)

d) Ley para las Personas con Discapacidad (15/11/2006)

Haremos especial mención a la “Ley para Personas con Discapacidad” (LPD), publicada en Gaceta Oficial 38.598, el 5 de enero del 2007, por estar directamente dirigida a un sector especialmente protegido por la Ley de Servicios Sociales.

La referida Ley tiene por objeto:

Artículo 1: “La presente Ley tiene por objeto regular los medios y mecanismos, que garanticen el desarrollo integral de las personas con discapacidad de manera plena y autónoma, de acuerdo con sus capacidades, el disfrute de los derechos humanos y lograr la integración a la vida familiar y comunitaria, mediante su participación directa como ciudadanos y ciudadanas plenos de derechos y la participación solidaria de la sociedad y la familia. Estas disposiciones son de orden público.” (Art. 1, LPD)

En cuanto a la noción de atención integral para las personas con discapacidad se establece en el artículo 8, lo siguiente:

Artículo 8: “La atención integral a las personas con discapacidad se refiere a las políticas públicas, elaboradas con participación amplia y plural de la comunidad, para la acción conjunta y coordinada de todos los órganos del Poder Público en sus

niveles nacional, estatal y municipal; de las comunidades organizadas, de la familia, personas naturales y jurídicas, para la prevención de la discapacidad y la atención, la integración y la inclusión de las personas con discapacidad, garantizándoles una mejor calidad de vida, mediante el pleno ejercicio de sus derechos, equiparación de oportunidades, respeto a su dignidad y la satisfacción de sus necesidades en los aspectos sociales, económicos, culturales y políticos, con la finalidad de incorporar a las personas con discapacidad a la dinámica del desarrollo de la Nación. La atención integral será brindada a todos los estratos de la población urbana, rural e indígena, sin discriminación alguna.” (Art. 8, LPD)

En la Ley para Personas con Discapacidad se desarrolla un conjunto de prestaciones similares a las reseñadas en la Ley de Servicios Sociales, sin hacer mención a que disponen de instrumentos legales que les garantiza protección especial a través de todos los Regímenes Prestacionales que configuran el marco del Sistema de Seguridad Social. Además, los sectores de esa población que se encuentren en estado de necesidad, tienen acceso preferencial a la protección social en la Ley de Servicios Sociales, mediante prestaciones de carácter dinerario, en servicios y en especies.

Con la promulgación de esta Ley 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.

También se discuten en la Asamblea Nacional el Anteproyecto de “Ley Orgánica de Participación Protagónica y Derechos y Deberes de la Adulta y del Adulto Mayor” a ser discutida por la Comisión de Desarrollo Social Integral, conjuntamente con el proyecto de Ley del Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas y el proyecto de Ley del Régimen Prestacional de Salud y del Sistema Público Nacional de Salud. Estos dos últimos, conforman el cuerpo del conjunto de leyes del Sistema de Seguridad Social que faltan por ser aprobadas.

Como se puede apreciar ya se dispone de una la Ley destinada a las personas con discapacidad, de un proyecto de Ley para la atención integral a la población adulta mayor, se espera la incorporación para la discusión en la Asamblea Nacional de proyectos

de leyes para la seguridad social de las amas de casa y para la protección de los pueblos indígenas.

Es importante destacar que no estamos en oposición al desarrollo legislativo para la protección social de ningún sector de población, todo lo contrario, siempre que ello se realice en armonía, concordancia, en apoyo y coherencia con el conjunto de leyes existentes en el país y en correspondencia con lo establecido en la Carta Fundamental y en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, porque el desarrollo de instrumentos legales, desarticulados de las leyes protectivas ya sancionadas, se constituyen en instrumentos que incrementa 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, duplicando esfuerzos, yuxtaponiendo estructuras administrativas e inflando innecesariamente el gasto social.

CAPITULO 8
EL TRABAJO SOCIAL Y EL DESARROLLO DE
LOS SERVICIOS SOCIALES EN VENEZUELA

El Trabajo Social ha evolucionado en consonancia con los cambios históricos que han configurado las relaciones entre Estado-Sociedad, lo cual ha dado lugar a la aparición de diversas formas de atención a los problemas sociales que se han gestado de esa relación. Estos cambios son concomitantes con el desarrollo del pensamiento científico y social

El Trabajo Social como profesión tiene sus raíces en la problemática social de los seres humanos, en su concepción individual, grupal y/o como integrantes de la comunidad, en contextos y momentos históricos específicos. Por lo tanto, para estar en capacidad de dar respuesta adecuadas a las exigencias instituciones y societales, su formación profesional debe estar en perfecta sintonía con los problemas de índole económicos, políticos, sociales, institucionales del país.

En Venezuela la praxis profesional del Trabajo Social está inmersa en complejo campo social, y en mayor grado dentro del sector público, en el cual sus instituciones se han caracterizado en América Latina y, nuestro país no es la excepción, por deficiencias presupuestarias, organizacionales, funcionales, gerenciales que demandan el desarrollo de actitudes de liderazgo, creatividad, eficiencia, efectividad, responsabilidad y compromiso en el ejercicio de sus funciones.

La práctica profesional del Trabajo Social es sistemática, consciente y deliberada, está articulada por principios que consolidan conocimientos y saberes provenientes de diferentes disciplinas y espacios de la ciencia social, la filosofía, la ética, la política, la cultura y la experiencia humana. Ese grado de elaboración, estructuración y consolidación de las prácticas aplicadas en esa relación Estado/Sociedad en la atención a las demandas de intervención frente a los problemas sociales y el nivel de conocimiento acumulado en torno a su naturaleza es lo que da origen al Trabajo Social como profesión.

“El Trabajo Social profesional comprende el conjunto de principios y métodos de acción social desarrollados para intervenir realidades calificadas como problemas sociales, los cuales se definen como expresiones concretas de las contradicciones y

conflictos que son inherentes a la vida humana, que pueden ser abordados tanto en su dimensión colectiva como en su dimensión individual” (Diseño Curricular de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad del Zulia, 2000:16).

8.1. LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EJERCICIO DEL TRABAJO SOCIAL

En este punto no pretendemos ahondar en un análisis técnico sobre el proceso de formación del Trabajo Social en el país, sólo aspiramos determinar en el marco del diseño curricular, hacia donde apuntan y como se define el rol profesional del Trabajo Social.

Las profesiones son formas sociotécnicas del trabajo humano, más o menos vinculadas, que dan respuesta a una parcela más o menos determinada de la realidad, y para ello, capta e interpreta situaciones y fenómenos valiéndose de todos los conocimientos y campos del saber que le sean necesarios y elaboran propuestas de intervención que contribuyan a la solución de problemas.

El profesional en Trabajo Social tiene un amplio espectro de acción en la promoción del desarrollo humano a través del mejoramiento de las interacciones y los procesos sociales en los cuales se construyen las condiciones para el logro del bienestar social.

Ello se promueve con la intervención e intermediación en diferentes contextos, con la participación en la investigación en diferentes niveles y con su accionar operativo, político y administrativo. Esta dinámica hace referencia a los contextos sociales, económicos, políticos, culturales y científicos que ejercen presión sobre los centros de educación superior para la formación del tipo de profesional deseado y requerido por la sociedad.

Por ello, los diseños curriculares en general y el de Trabajo Social en particular, son producto de la dinámica en la cual interactúan las demandas externas hacia los centros de estudios, gestada por los requerimientos de la sociedad y, los factores internos donde se desarrollan en los procesos pedagógico. Dichos procesos intra-

universitarios, involucran los aspectos vinculados al estado del saber de la disciplina y de la profesión, los enfoques pedagógicos, las dinámicas institucionales internas, los actores específicos, la misión, visión y trayectoria institucional tanto de la universidad como de la escuela concreta, en nuestro caso la Escuela de Trabajo Social.

En el currículum se entrelazan tres campos fundamentales, los vinculados a las dimensiones del ser, la lógica de construcción y desarrollo del saber y lo relacionado con el hacer profesional. En nuestro caso específico, aun cuando partimos que los tres campos están íntimamente relacionados, apuntaremos hacia la concepción y configuración del hacer profesional del Trabajo Social. Del cuerpo del conocimiento se traduce el contenido de la enseñanza y lo vinculado a las redes sociales donde ese saber se produce, reproduce, transmite y se pone en práctica, bien sea en el mercado de trabajo, demanda social, el gremio profesional y/o en el ejercicio profesional propiamente dicho.

Sin embargo, para abordar el estudio, es importante destacar lo reseñado por Susana García Salord (1998), cuando plantea que los diseños curriculares de Trabajo Social, tienden a confrontar un conjunto de problemas, los cuales se pueden sintetizar en las siguientes categorías:

a) Los vinculados a la heterogeneidad de definiciones del campo profesional:

- a. Generalmente las definiciones institucionales de Trabajo Social que fundamentan los diseños curriculares son formulaciones de principios que se identifican con una posición ideológica de la enseñanza, más que una orientación científica en la formación de los profesionales. Porque carecen de una definición genérica y en algunas oportunidades de una definición que oriente la formación de los profesionales.
- b. No se registra un espacio para abordar el tratamiento epistemológico del campo, que ofrezca al futuro profesional una idea integral de su campo de intervención. Generalmente la reflexión sobre los problemas de la definición del Trabajo Social quedan subsumidos en las llamadas Teorías de Trabajo Social, espacio compartido con las metodologías y formas de intervención

profesional, con lo cual el Trabajo Sociales es lo que son cada uno de sus formas de intervención, o de sus métodos.

- c. El tratamiento conceptual se suplanta por la revisión del proceso del surgimiento y desarrollo de la profesión en las asignaturas vinculadas a la Historia de Trabajo Social, generalmente desarrolladas en términos cronológicos, lineales y mecánicos, sin una verdadera reflexión que contribuya a entender y conocer el proceso de conformación del saber y del hacer especializado de Trabajo Social.
 - d. El tratamiento relacionado con el estudio de la Ética el cual da cuenta de la identidad profesional y del compromiso de la intervención profesional, en muchos casos responden más desde la ideología y desde principios religiosos, mas que desde los Principios que rigen el quehacer profesional vinculados con los componentes de identidad.
- b) **Los derivados de la particularidad del saber especializado**, por la disociación entre la teoría y la práctica, entre los conceptos básicos de las referencias conceptuales y el proceso metodológico que sustenta la intervención profesional, por lo tanto, un alto porcentaje de las prácticas profesionales se orientan por el sentido común. Estos contenidos se presentan en tres componentes: el préstamo, la metodología y el compromiso. Donde el “préstamo” está relacionado con el conjunto de asignaturas de las diferentes Disciplinas de las Ciencias Sociales. La “metodología” son los espacios destinados a las formas de intervención, en los diseños tradicionales se estudian los métodos de caso, grupo y comunidad y en caso del diseño de reconceptualización se estudian la Teoría del Conocimiento formalizada en metodología propia del Trabajo Social; o el estudio de las etapas del proceso metodológico único que estructura el esquema de prácticas relacionadas con el estudio, diagnóstico, planeación, ejecución, evaluación. Mientras el “compromiso” está relacionado con la ideología.
- c) **Los derivados de los elementos constitutivos de la especificidad profesional:**

- a. **En cuanto a los sujetos sociales** que participan en la intervención no se organizan desde la lógica de la inclusión en el campo profesional, como portadores de recursos y satisfactores y como portadores de necesidades y carencias, que permanecen en interacción permanente en el conflicto y negociación por el mejoramiento de las condiciones de vida, en una relación de fuerza en las cuales se dirimen las condiciones de producción y reproducción de la sociedad y de cada sector que la integra.
- b. **En cuanto al objeto de intervención**, sucede algo similar al tratamiento de los sujetos sociales: el cual es abordado de manera dispersa y segmentada. Se asumen implícitamente como problemas sociales o como problemas individuales o grupales: problemas legales, problemas de interacción social, problemas de salud, lucha de clases, explotación, patologías o a través de las Políticas Sociales, tratamiento.
- c. **En cuanto a la intermediación como interacción estructurante del campo**, en la mayoría de los diseños curriculares no se aprecian asignaturas que den cuenta de los roles que suponen los diferentes tipos de intervención profesional: Gestor, enlace, promotor, facilitador, organizador, capacitador, entre otros. Las prácticas profesionales por niveles de atención (caso, grupo y comunidad) se constituyen en el espacio para la intermediación como germen de la intervención social pero esto se diluye y se dispersa. No se establecen diferenciaciones explícitas entre los objetivos del aprendizaje y los objetivos específicos de la intervención. En las prácticas que dependen de instituciones se propicia el desprendimiento del aprendizaje contenido en el currículo por cuanto la práctica del estudiante se suma a la lógica y dinámica que responde a los lineamientos establecidos por la supervisión institucional de acuerdo a sus necesidades más que a los requerimientos del proceso de enseñanza/aprendizaje. Otro elemento es el relacionado con el desfase de los tiempos calendarios académicos (semestres, vacaciones, cambios de nivel) y las prácticas profesionales regidas por los tiempos de la planificación institucional. En los cuales tampoco se contemplan los tiempos

necesarios para la puesta en marcha de la atención individual, grupal o la comunitaria.

- d. **Los derivados de las áreas de intervención y los espacios de ejercicio profesional.** No se evidencian espacios curriculares que aborde la comprensión de la institución y la dinámica institucional, ni de la cultura y de la vida cotidiana que permita la comprensión de las poblaciones; se mantiene la conceptualización tradicional de comunidades concepto de origen funcionalista, frente a teorías y discursos de conceptualización marxista como clases sociales y lucha de clases.

En este proceso se hace necesario distinguir entre conocimiento y teoría. Teoría y práctica son actos del pensamiento, que se hacen posible solamente cuando se involucra la experiencia, representaciones, concepciones del mundo y de la sociedad, las relaciones de dependencias y sus correspondencias, tanto interna como externa.

La propuesta específica es que las orientación del diseño curricular se deben basar en una definición genérica de Trabajo Social de forma tal que garantice la inclusión de las diferentes perspectivas teórico metodológicas que integran el saber especializado y que permita crear un ambiente académico que propicie la reflexión libre y plural; cuyo objetivo se oriente a promover la movilización de recursos y potenciales de los sujetos de acción, tanto, los portadores de recursos como, los sujetos portadores de necesidades y carencias (redes sociales) que incidan en la efectividad de los derechos sociales y de ciudadanía como un medio para la consecución del bienestar social.

La articulación orgánica de los contenidos curriculares entre el conjunto de asignaturas para trabajar la especificidad profesional del Trabajo Social debe ser complementaria entre sí en función a tres (3) niveles de análisis:

- a) **El teórico conceptual** en el cual se aportan las herramientas analíticas para la comprensión de los fenómenos sociales y lograr desarrollar de la capacidad de teorización.

- b) **Histórico político:** Que aporte el conocimiento y la información relacionada con la comprensión de la realidad social, económica, política, cultural para lograr desarrollar la capacidad de análisis de la dinámica social
- c) **Instrumental operativo:** Mediante la cual se aporten las herramientas técnicas para la intervención profesional para lograr desarrollar la capacidad de modificar situaciones concretas.

En consecuencia el diseño curricular y las reforma a ese diseño tiene que estar asumido como una construcción colectiva, de reflexión y toma de decisiones en torno a categorías de carácter filosófico, pedagógico, administrativo, académico, teórico, metodológico y técnico, los cuales interactúan dinámicamente para orientar las dimensiones del ser en Trabajo Social, el saber en Trabajo Social y el quehacer en el ejercicio profesional.

En Venezuela el campo profesional del Trabajo Social es compartido con otras profesiones por un lado, con aquellas de más larga data, tales como: la pedagogía, la educación, la psicología, la psicología social, la medicina, la enfermería, el derecho, criminología, comunicación social y, por otro lado, también comparte espacio con oficios, carreras y profesiones de más reciente aparición entre las que encontramos la psicopedagogía, la educación especial, psicología comunitaria, medicina familiar, medicina social, psiquiatría comunitaria, orientación profesional, gerencia social, etc.(Diseño curricular de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad del Zulia, 2000:48). Ello conduce a la necesidad de precisar el espacio de actuación del Trabajo Social, pero dentro de un enfoque inter-intra y mutidisciplinario, que permita crear la sinergia necesaria para repotenciar la acción profesional en atención a la demanda social.

La necesidad de formación en el Trabajo Social en nuestro país se gesta conjuntamente con la modernización del Estado, en la década de los años treinta, el país padece las consecuencias de un largo periodo dictatorial que dejó grandes sectores de miseria social, enfermedades endémicas, elevada mortalidad infantil, mortalidad materna,

desempleo, elevadas de analfabetismo, lo cual hace necesario el desarrollo de un marco institucional y legal que brinde asistencia al necesitado y el trabajo social se constituye en una vía para ofrecer respuesta inmediatas a los problemas.

En un primer momento, alrededor de la década de los años treinta, las formas de intervención se orientaron principalmente hacia la práctica de la beneficencia pública, el apoyo a los servicios médico y al ejercicio de los servicios jurídico, basadas en una concepción benéfico-asistencial que orienta las acciones de ayuda hacia los sectores más necesitados.

El programa de febrero (1936-1941), desarrollado en el país, contentivo de un conjunto de áreas vinculadas a la política social tales como: Trabajo, salud y asistencia social, educación nacional, vivienda y servicios generales organizados desde el Estado mediante el desarrollo de organizaciones y prestaciones de servicios sociales que permitieran aliviar las carencias de los trabajadores. La actividad se desarrollaba a través de los asistentes sociales auxiliares de los médicos dedicados a la medicina tanto curativa, como preventiva, más específicamente en los programas de educación sanitaria en el marco de las necesidades populares y en correspondencia con la modernización el Estado, en este contexto, se inician 1936 los cursos de Servicio Social para voluntarios en la campaña antituberculosa que se realizaba en esa época.

En 1945, se funda esta Escuela y en 1949 se realizan cambios importantes en su pensum, además de la entrada de hombres a estudiar esta profesión, que se consideraba exclusiva para mujeres.

Un segundo momento, que se inicia a partir de la década de los años cuarenta, momento que se caracteriza principalmente por el desarrollo de prácticas de carácter científico en el cual se conciben los problemas sociales como desajustes individuales o efectos negativos de disfunciones sociales. Efectivamente, el surgimiento de la profesión lo ubicamos en la década de los cuarenta. El propósito fundamental de la

intervención social era contribuir a corregir las disfuncionalidades presentes en el comportamiento de individuos o grupos específicos vulnerables. La fundamentación teórica de esta intervención se sustenta en marcos teórico-metodológicos de la psicología clínica, especialmente la teoría del psicoanálisis y en el desarrollado por las corrientes sociológicas vinculadas al funcionalismo y positivismo.

El Ejecutivo del 29 de octubre de 1940, mediante Gaceta Oficial 20323, crea instituciones sociales denominadas “Servicios Sociales” en atención a los lineamientos de la Ley de Educación, adscrita a la rama de la educación especial. Posteriormente, poco tiempo después se dictan cursos cortos de capacitación, hasta que por Decreto del Ejecutivo Nacional el 16 de noviembre de 1940, en Gaceta Oficial 20364, se crea la primera Escuela de Servicios Sociales, la cual nace adscrita al Ministerio de Sanidad y Asistencia y su acción profesional está dirigida principalmente hacia los sectores populares del país (Elis Freite, 2007).

El 29 de enero de 1942, egresa la primera promoción de Técnicos en Trabajo Social (fecha que se asume para celebrar el día del Trabajador Social), profesionales de formación técnica a nivel medio, con lo cual se agrega tecnificación a la acción de ayuda (Absalón Méndez, 1990).

El 20 de febrero de 1945, se constituye la organización gremial que agrupa a sus egresados, la Asociación Nacional de Servicios Sociales. La necesidad de elevar académicamente la formación para enfrentar la diversidad de los problemas sociales existentes y la influencia latinoamericana contribuyen a que en 1958 se comienzan los estudios de Trabajo Social, con la creación de la Escuela de Trabajo Social en la Universidad Central de Venezuela y el 26 de septiembre de 1962, se crea el Colegio Venezolano de Profesionales Universitario de Trabajo Social, el colegio agrupa a los Licenciados en Trabajo Social egresados de las universidades venezolanas o la extranjeras con títulos revalidados en el país.

Las escuelas de formación universitaria se encuentran agrupadas a nivel nacional en la Asociación Venezolana de Escuelas de Trabajo Social (AVETS) y a nivel regional en la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social (ALAETS), la cual es una organización privada sin fines de lucro, orientada al desarrollo científico del Trabajo Social. El Centro Latinoamericano de Trabajo Social el cual se constituye en un espacio para el estímulo y promoción de la investigación en el área.

En los años cincuenta y sesenta ya se dispone en la región latinoamericana de un Trabajo Social establecido como profesión. Durante este periodo el interés se orienta hacia la aplicación y construcción de tecnologías sociales para contribuir al desarrollo social, la acción se dirige hacia las comunidades locales en la promoción, organización y participación de la población para el desarrollo comunitario, como la base para sustentar el desarrollo social.

El título de técnico universitario en trabajo social fue otorgado por la Universidad Central de Venezuela hasta 1967; por disposición del Ejecutivo Nacional se permitió el ingreso sin título de bachiller a los egresados de la carrera preuniversitaria. Es decir que el cursante debía presentar el título de bachiller, durante los cuatro años de estudios para optar al título de Licenciado. La Escuela de Oriente hasta el año 1977, operaba en dos fases. En una primera fase con una duración de dos años se otorgaba el título de técnico superior, y una segunda fase, en el cual se otorgaba el título de licenciado” (Márquez, 1987:30).

Para el año 1968 se crea la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Oriente, que recibe la influencia la concepción desarrollista del Estado, promovida por la CEPAL y desarrollados en Latinoamérica, propia de la década de los años sesenta, en el marco de la Alianza para el Progreso, se incorporan nuevos espacios para el ejercicio profesional del Trabajo Social en nuestro país, como son los Programas de Promoción Popular, Promoción Social y Desarrollo de la Comunidad (Absalón Méndez 1992).

En los años setenta, se creó la figura de los colegios universitarios dependientes del Ministerio de Educación. En ellos, después de tres años de enseñanza preuniversitaria se expide el título de técnico superior en una diversidad de áreas del conocimiento, entre éstas, el Trabajo Social. Esta medida determinó el cierre de la Escuela Nacional de Servicio Social, la cual operó del año 1941 al año 1973 y, posteriormente a fines de los años ochenta, se clausura el bachillerato en servicio social asistencial.

La actuación profesional del Trabajo Social se dirigió hacia aquellos problemas que limitan y obstaculizan el desarrollo del país, tales como analfabetismo, marginalidad, delincuencia. Con ello, se incorpora el ejercicio de una nueva forma de intervención como es el caso del método para el desarrollo de la comunidad, en oposición a la casuística, pero bajo la misma orientación paradigmática del funcionalismo y el positivismo lógico.

En un tercer momento, enfrentados a esta corriente del pensamiento desarrollista y positivista, emerge el movimiento reconceptualizador en Latinoamérica. En nuestro país se instaura en los medios universitarios con mayor fuerza en la época de los setenta. El pensamiento reconceptualizador está sustentado en el avance de las ciencias sociales en la región, los estudios de dependencia y el análisis histórico-político del orden económico internacional. Las teorías de ajuste individual y reforma son sustituidas por la concientización política y cambio revolucionario, sustentada en la corriente del materialismo histórico, el materialismo dialéctico y el estructuralismo marxista.

En este movimiento se destacan las particularidades de nuestra realidad latinoamericana y se rechaza la adopción de concepciones foráneas, en especial las extraídas de los países céntricos ó hegemónicos, por considerar que no están en correspondencia con las condiciones socioeconómicas y políticas de nuestra realidad.

Durante esta época florece la producción teórica y profesional, sin embargo, algunos autores críticos de este proceso, lo consideran utópico porque se sobredimensiona la función de la profesión y se le atribuyen funciones que trascienden el accionar

profesional. Tampoco se lograron construir modelos operacionales que permitieran incorporarse al hacer profesional. Por otro lado, se profundiza el desfase entre la formación profesional en el ámbito académico y la actuación del profesional en las atrasadas instituciones sociales.

En plena vigencia de este proceso reconceptualizador en 1974, se crea la Escuela de Trabajo Social de la Universidad del Zulia, adscrita a la Facultad de Derecho. Lo cual efectivamente matiza con características muy especiales la formación de estos profesionales

Los estudios universitarios en Trabajo Social coexistieron con la formación de personal a nivel medio, es decir con los llamados Técnicos en Trabajo Social. Los Técnicos en Trabajo Social desaparecen en 1987, quedando solamente dos niveles instruccionales conformados por la Licenciatura en Trabajo Social y el Técnico Superior en Trabajo Social. En este trabajo se asumirá la formación y el ejercicio profesional del Trabajo Social egresado de las Universidades nacionales, para ser más específicos los formados en: Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central de Venezuela, Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Oriente y la Escuela de Trabajo Social de la Universidad del Zulia.

En la actualidad el Trabajo Social profesional posee un desarrollo muy diverso, con nuevas complejidades, hoy nos encontramos con una riqueza de orientaciones teórico-metodológicas que oscilan entre la confrontación y la complementariedad de los marcos conceptuales y con matices donde se recuperan y capitalizan los aciertos producidos en una búsqueda constante, con una acción reflexiva y esclarecedora.

El grado de conocimiento se acumula sobre las prácticas profesionales desarrolladas en la intervención de los problemas sociales, con lo cual se perfeccionan los métodos, las técnicas y los recursos utilizados. En estos espacios se abre el debate sobre la construcción de la profesión desde el campo donde se ejecutan las acciones, mediante el

cual, este se constituye en un campo de reproducción de conocimientos y saberes, en otras palabras en un ámbito científico.

La formación profesional se materializa en un currículo, el currículo es una dimensión de la especificidad profesional, por cuanto organiza el conjunto de interacciones institucionales, tanto formales como informales, de diferentes índole de carácter político, ideológico y pedagógico a través de los cuales se desarrolla la formación académica de los futuros profesionales.

En la década de los noventa, en medio de la crisis, las sociedades comienzan a mirarse críticamente a sí mismas. Lo mismo podría decirse respecto a las profesiones. Las crisis y transformaciones de los sistemas sociales van de la mano con las crisis y transformaciones de sus imágenes interpretativas.

En el camino profesional del Trabajo Social se dibujan nuevas cartografías para la profesión, al mismo tiempo que se vienen discutiendo las relaciones entre la profesión y la Sociedad, también se viene pensando al Trabajo Social en el campo de las Ciencias Sociales, donde la intervención social tiene nuevas significaciones.

Los cambios de la década de los noventa, todavía impactan fuertemente la identidad, el pensar y el quehacer profesional del trabajo social. A nivel educativo se manifiesta específicamente en la división de funciones entre el Estado y el mercado, lo cual produce un proceso de dualización en el consumo de bienes educativos, como parte de lo que se viene denominando el ajuste cultural. En esta dualización de funciones, el mercado tiende a optar por las ofertas educativas que mejor realimenten su propia dinámica, esto es, capacitadas para incrementar la tasa de ganancia.

Esta apreciación podría hacer dudar de las posibilidades de Trabajo Social. Esta concepción que concibe a un Estado reducido, donde priva la productividad y la competitividad, haría pensar en la desaparición de nuestra profesión como práctica específica. Sin embargo no es así: el dilema para las sociedades que se van estructurando según el modelo vigente, consiste en que la renuncia por parte del Estado a una dirección

estratégica de la sociedad incluye la renuncia al control de la tasa de ganancia, pero concomitantemente y con efectos desfavorables para el conjunto de la sociedad- la renuncia a la regulación de la conflictividad social, que estalla y se multiplica. Esta renuncia no fue eterna.

El Estado y otras organizaciones de la sociedad civil en algunos espacios más tarde y en otros más temprano, procuran recuperar para sí los procesos de regulación de la cuestión social. La organización de la población y de los grupos sociales para no solo, recuperar los espacios transitoriamente perdidos, sino también la apertura hacia la ampliación de nuevos horizontes. Ello dibuja en el camino profesional del trabajo social nuevas cartografías.

De ahí la importancia de una sólida formación profesional, con fuerte contenido teórico, que nos permita conceptualizar los distintos problemas sociales, analizar sus determinaciones y consecuencias; que nos habilite para proponer soluciones eficientes y eficaces; que nos instale definitivamente en el campo de la producción de conocimientos a través de la investigación social. Todo ello a partir de una fuerte inscripción en el campo de las Ciencias Sociales. Queremos profesionales capaces de intervención con eficacia social y gestión competente, y capaces de producir conocimientos.

Creemos que el desafío fundamental de nuestros centros de formación en la actualidad del capitalismo, consiste en impedir que se desdibuje el pensamiento crítico. Es imprescindible democratizar las razones. El proceso de elucidación en el que estamos embarcados no garantiza los cambios, pero crea las condiciones para que el cambio sea posible. Por eso nuestra historia podría ser contada en tres momentos: en nuestros orígenes, el hacer; luego, pensar lo que hacemos; hoy, queremos saber lo que pensamos.

La pérdida de integración social de amplios sectores de la población, el aumento de la pobreza con el concomitante aumento de la desorientación, el nuevo perfil de las políticas estatales y por lo tanto, la reconfiguración regresiva de las relaciones Estado-sociedad, conforman un núcleo temático que sin duda genera entre nosotros malestar. Y

decimos malestar como sinónimo de un vacío de valores de orientación. De esta vacancia se nutren iniciativas violentas y caóticas; se acrecienta la tentación del encierro en sí mismo, pero también la inclinación a combatir lo “otro”, presunta encarnación del mal y de las propias dificultades.

Pero de las innumerables mutaciones contextuales a las que asistimos, queremos detenernos en los aspectos del relato postmoderno que creemos que afectan en mayor medida a las prácticas y representaciones del Trabajo Social: si el relato post moderno declara la obsolescencia del ideal de progreso, de la razón histórica, de las vanguardias, de la modernización integradora, de las ideologías, de las utopías, ¿qué es lo que proclama en cambio? Básicamente, la exaltación de la diversidad, el individualismo cultural, la multiplicidad de lenguajes, formas de expresión y proyectos de vida, y el relativismo axiológico.

La situación mundial caracterizada por conflictos sociales generalizados, ampliación de la pobreza, la exclusión, el multiculturalismo y la relevancia de lo simbólico en la vida social, entre otros, se constituyen en características constitutivas de las sociedades contemporáneas y por lo tanto, se hace necesario dotar a las profesiones de nuevas propuestas metodológicas que permitan ampliar y reinterpretar las modalidades y ámbitos de actuación. Evidentemente que la profesión de Trabajo Social está inmersa en esa situación y demanda de nuevas propuestas para articular nuevos sujetos y problemáticas y articular otras perspectivas de acción con nuevos significados y reconocimientos sociales múltiples y diversos.

Todo ello nos conduce a aceptar que el Trabajo Social, al igual que otras dimensiones de lo social, se constituye y redefine históricamente en una dinámica de acumulación/dominación, dentro de las contradicciones de las demandas del sistema capitalista y las distintas prácticas sociales que se desarrollan en su seno, sus raíces están asociadas al proceso de lucha, contradicciones, mutaciones y reacomodos que experimenta la sociedad. Estas condiciones no sólo inciden en las formas de concebir la profesión, su

objeto, finalidad y estrategias de actuación, sino que también influyen en las demandas para la formación y en el proyecto pedagógico que la hace posible.

Esto nos permite explicar las razones por las cuales, en determinadas situaciones coyunturales, se evidencian desfases entre las demandas y las expectativas del mercado profesional y las propuestas que se desprenden desde el espacio académico

De esta manera, podemos afirmar que el Trabajo Social se desarrolla principalmente en dos espacios ocupacionales: Por un lado, en el espacio institucional, mediante una actividad profesional socialmente reconocida y aceptada, por otro lado, en los sectores sociales, movimientos sociales emergentes, organizaciones locales, mediante un conjunto de prácticas y esfuerzos colectivos, orientados al reconocimiento de los sujetos como actores protagonistas de su propio quehacer por el bienestar social.

Por esta razón, la formación académica del Trabajo Social exige la reinterpretación de la profesión en sus realizaciones concretas y en sus potencialidades, a los fines de estar en capacidad para responder a los desafíos teóricos que impone la práctica social y las exigencias concretas de la profesión. En una relación dinámica entre la formación académica y la intervención social que obliga a resguardar y reivindicar la concepción de ciudadanía social a través de una participación y organización social efectiva, en especial de los sectores más excluidos y con mayores obstáculos para acceder a la producción social y económica del país. Al propio tiempo, de asumir el desafío de construir explicaciones de esa práctica social del Trabajo Social de sus avances y sus limitaciones.

8.2. DISEÑOS CURRICULARES PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL UNIVERSITARIA EN TRABAJO SOCIAL

La pertinencia social de la profesión de Trabajo Social está vinculada con la funcionalidad de la política social y con las demandas que el mercado, la sociedad y el conocimiento y la comunidad académica le establecen en un momento dado, para ello la

dotan de la instrumentalidad o sea de los medios e instrumentos necesarios para operacionalizar los fines, propósitos e intencionalidades que las acciones propias del ejercicio profesional demandan. Es necesario retomar que su configuración responde a un proceso histórico de confrontaciones y alianzas entre demandas y respuestas realizadas desde el ámbito ideo-político, desde el contenido y significado conceptual, desde las instituciones del mundo del trabajo y académico y; en general, desde las diversas situaciones sociales que le plantean a la profesión y según las cuales se le atribuyen significados y reconocimientos.

Esa instrumentalidad del Trabajo Social adquiere diversos significados a lo largo de la historia, da cuenta de un conjunto de procedimientos de naturaleza profesional socialmente reconocidos y que se constituyen en el acervo cultural de la profesión. Nos estamos refiriendo a las propiedades, capacidades, habilidades, destrezas y competencias construidas y reconstruidas por en Trabajo Social en su quehacer profesional.

El desarrollo histórico de las funciones del Trabajo Social nos permite conocer los avances en el proceso de constitución teórica de la profesión, a manera referencial exponemos a continuación algunas funciones básicas que ha desarrollado la profesión, desde sus primeras prácticas a las actuales con el fin de aproximarnos a conocer el hacer profesional. Entre estas funciones se destacan las señaladas por Jorge Torres Díaz (2006 pp. 262-267):

- a) Función proveedora: Que consiste en el suministro de bienes materiales para los indigentes sociales, afectados por carencias económicas o calamidades o para los discapacitados física, mental o socialmente para producir.
- b) Función rehabilitadora: Significa la rehabilitación de las capacidades disminuidas del individuo, grupo comunidad.
- c) Función correctiva: Significa corregir las disfuncionalidades sociales, producto de la desigualdad social que incide en conflictos y desequilibrios sociales que afectan el

equilibrio del sistema y que el trabajador social atiende empleando procesos de adaptación y ajuste social.

- d) Función curativa o reparadora: Dirigida a la atención de los efectos de la problemática social, la acción del trabajador social se dirige a reparar el malestar social a través de estudios sociales, diagnósticos operativos, planes de tratamiento e institucionalización.
- e) Función asistencial: Se orienta a racionalizar y tecnificar los servicios y recursos de atención primaria mediante los estudios socioeconómicos, los planes de atención a necesidades prioritarias y los proyectos de acción social para atender reivindicaciones sindicales o comunales.
- f) Función de protección social: Se dirige a crear, desarrollar, incrementar e incentivar la protección de los sectores mas desamparados de la sociedad, recurriendo a las formalidades jurídicas de la seguridad social, a los recursos disponibles, al replanteamiento de los servicios sociales y los tipos de beneficiarios, etc.
- g) Función preventiva: La acción está encaminada a anticiparse y preparar planes y acciones contra eventualidades, dirigidas a atender los hechos que puedan provocar la insatisfacción de necesidades básicas, Así como evitar el surgimiento de problemáticas sociales por ausencia de planificación, racionalización de los recursos y evaluación sistemática que contribuyan a superar las deficiencias.
- h) Función promocional: Corresponde al trabajador social implementar programas para la capacitación social, asesoría y ayuda mutua.
- i) Función educativa: Mediante la cual se promueve que el hombre conozca su realidad cotidiana, la interprete y participe efectivamente en el proceso de transformación social. La acción está dirigida a introyectar, reproducir y desarrollar valores colectivos de cooperación, solidaridad, moral, respeto mutuo, autodeterminación, expresión creativa, ocupación productiva del bien común, unidad de intereses, organización, participación social y gestión popular en la toma de decisiones.

- j) Función administradora: Se orienta hacia el diseño, organización, ejecución, control y evolución de los diferentes servicios de bienestar institucional.
- k) Función planificadora: Se dirige a cualificar los servicios, mediante análisis proyectivos, se encamina a examinar los objetivos propuestos en función de los determinantes de la realidad, la calidad y cantidad de recursos, la extensión de la acción, los procesos, los instrumentos a emplear, el manejo de la distribución del tiempo, la comprensión de las limitaciones y las áreas de intervención.
- l) Función organizadora: Le da sentido y estructura a los programas de bienestar social, mediante la coordinación de proyectos y actividades, definición de formas operativas, secuencias de actividades y tareas, controles. Coordina el esfuerzo humano, facilita los trámites, los procesos y con ello el aumento de la capacidad para el logro de los objetivos propuestos.
- m) Función investigadora: La investigación orienta la práctica concreta que otorga las bases para el diseño de políticas sociales, las estrategias de desarrollo y la planeación en sus diferentes campos y niveles. Le corresponde al trabajador social conocer científicamente su objeto de intervención dentro de la dialéctica social, el tiempo, el espacio y las circunstancias que lo dinamizan. Indagar los principios teóricos, categorías, postulados, axiomas o proposiciones que la orientan.
- n) Función evaluadora de servicios: Interviene en la valoración y calificación de funciones, actividades y resultados en atención a las metas, los factores que concurren, las responsabilidades y la eficacia en la prestación de los servicios.
- o) Función concientizadora: Le corresponde hacer comprensible analíticamente la realidad cotidiana de las personas afectadas por necesidades y problemas sociales que exigen solución inmediata, mediata o remota. Con el fin de eliminar los impedimentos que actúan como barreras ideológicas, políticas, económicas, culturales, etc., con el objeto de lograr las transformaciones esenciales de carácter individual, colectivo o estructural que plantea cada situación.

- p) Función politizadora: Le corresponde lograr en la población objeto de intervención, una participación efectiva, consciente y consecuente en la gestión pública de la organización social, para incidir en las políticas y estrategias de desarrollo social.
- q) Función movilizadora: Le corresponde crear las condiciones necesarias para movilizar recursos institucionales, canalizar intereses y provocar el estímulo necesario para que los colectivos unifiquen esfuerzos y desplieguen la acción conjunta en la consecución de los medios para satisfacer sus necesidades.
- r) Función diseñadora de políticas sociales: Le corresponde al trabajador social participar en la elaboración de directrices que orienten la prestación de servicios a nivel institucional y comunitario. Así como elaborar mecanismos que hagan posible el cumplimiento de las normas y leyes de seguridad social.
- s) Función creadora: Le corresponde también desmitificar los modelos teóricos impuestos que no se correspondan con nuestras necesidades, problemas e intereses específicos. Mediante la práctica creativa romper ataduras ideológicas de la dominación, la aculturación, la dependencia y la explotación.
- t) Función socializadora: Le corresponde al trabajador social colectivizar la prestación y la calidad de los servicios, mediante la socialización de su práctica profesional. La acción se orienta a la socialización de las políticas de bienestar social, los planes, los programas, los bienes y los recursos. La acción permite rescatar los valores y cultura de los pueblos, el fortalecimiento de la cooperación, la ayuda mutua, el rescate de la dignidad, la moral, la justicia, la libertad, la igualdad, la participación efectiva en los bienes, recursos y servicios, la solidaridad, la creatividad, la socio gestión, etc.

Con lo expuesto queremos significar que la práctica profesional del trabajo social es un producto histórico en constante desarrollo, que permite proveer de servicios colectivos humanos a la población a través de una práctica socializadora, en la preparación, información y reforzamiento para y por el socio-gestión gestado para satisfacer las necesidades fundamentales de la población.

Las transformaciones de las sociedades contemporáneas exigen la apertura de nuevos espacios ocupacionales que contribuyan a estrechar los vínculos con los proyectos ético-políticos en procura de la participación en sociedades más democráticas, con la búsqueda y lucha por la defensa y justicia de los derechos humanos, y; con la lucha contra la exclusión en todas sus manifestaciones.

Estas transformaciones nos conducen necesariamente hacia un tránsito en la concepción de lo instrumental como respuesta inmediata, hacia la definición de intencionalidades profesionales éticamente responsables y comprometidas con el conocimiento, comprometidas con las implicaciones de su quehacer, comprometidas con el ser humano y con la sociedad como un todo. Ello exige, la generación de nuevas instrumentalidades o competencias profesionales capaces de configurar legitimidades que se entretengan con los fines del Estado Social.

El Trabajo Social para cumplir con el propósito de contribuir al fomento de la calidad de vida en la construcción de ciudadanía, actúa desde la definición de las políticas sociales y genera procesos participativos de diseño; implantación y evaluación de los planes integrales; programas y proyectos sociales, orientados a: satisfacer las necesidades sociales, prevenir y reducir los problemas a su mínima expresión. Enfatizar la racionalización de los recursos, la potenciación de las capacidades, las cualidades, las fortalezas e igualdad de oportunidades de las personas que conviven y trabajan en las distintas organizaciones y comunidades.

El Trabajo Social parte de los principios que para generar procesos de calidad de vida, en las relaciones humanas se ha de dar empatía, confianza, respeto, aceptación, tolerancia que permitan la comunicación, integración e inclusión social. Para tales fines dispone de:

- a) Técnicas y metodologías que le permitan desarrollar el análisis de las necesidades sociales

- b) Fundamentos teóricos que le permitan planificar y programar políticas de integración social y, gestionar la acción social
- c) Habilidades y destrezas para el desarrollo de estrategias de integración social
- d) Conocimientos para evaluar y supervisar las políticas tendentes a enfrentar la exclusión social

8.3.1. ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DEL ZULIA.

La Escuela de Trabajo Social de la Universidad del Zulia se crea en el año 1974, y aprobada por el Consejo Universitario en el año 1977. Uno de los objetivos que definen la orientación de los estudios es el siguiente:

“Formar un Trabajador Social que se incorpore a los procesos de cambio social y promueva la organización y participación de los diferentes sectores de la población a través de una toma de conciencia de sus necesidades y aspiraciones”

Los rasgos fundamentales que la Escuela de Trabajo Social de la Universidad del Zulia, perfila para el Trabajador Social que demanda el país, lo caracteriza como un humanista que promueve, anima y libera la conciencia y las potencialidades de quienes viven el problema para hacerlos crecer con la situación. No resuelve directamente los conflictos sino que contribuye a que la situación problemática se convierta en una fuente de experiencia social y humana (Diseño curricular de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad del Zulia, 2000:48).

En consecuencia es más un animador, un comunicador social y sus herramientas fundamentales la constituyen los conceptos, las ideas y los significados. Se orienta a formar para el ejercicio de los derechos y los deberes inherentes a la ciudadanía.

Desde la concepción humana es un terapeuta social que atiende situaciones caracterizada por prácticas que lesionan la convivencia social. Desde las instituciones dirigidas al logro del bienestar social, les corresponde “gerenciar procesos, operaciones,

procedimientos y recursos sociales, con el propósito de producir acciones coherentes, oportunas, pertinentes y eficaces” (Absalón Méndez, 1992)

CUADRO 19
ROLES PROFESIONALES Y FUNCIONES DEL TRABAJO SOCIAL (LUZ)

ROL	CAPACIDAD DE CUMPLIR LAS FUNCIONES BÁSICAS
a. Agente de desarrollo humano social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analizar la lógica institucional ✓ Identificar los elementos de la acción social que contribuya a la comprensión de las lógicas de la población ✓ Promueve al autoconocimiento de las capacidades y potencialidades ✓ Interpreta el colectivo y promueve el liderazgo ✓ Acompaña las acciones reivindicativas de los actores sociales ✓ Propicia mecanismos de comunicación y debate
b. Terapeuta Social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identifica los factores desencadenantes de la situación problema ✓ Identifica los factores que contribuyen a mantener los estímulos reforzadores ✓ Identifica las habilidades individuales y colectivas para contribuir a superar la situación problemas ✓ Identifica los recursos sociales provenientes del entorno ✓ Analiza el campo socio-cultural ✓ Diseña con los protagonistas las estrategias, dispositivos y proyectos de intervención ✓ Coordina los recursos profesionales, institucionales y comunitarios ✓ Detecta dificultades y situaciones problemas para proponer alternativas preactivas. ✓ Es capaz de elaborar hipótesis ✓ Propicia la recuperación de la experiencia a través de la sistematización y socialización
c. Gerente Social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Propicia el mejoramiento ambiental y la integración personal, institucional y el espacio que lo rodea. ✓ Identifica y diagnostica la problemática social ✓ A partir de las políticas sociales sectoriales, conjuntamente con los usuarios, elabora proyectos y programas para la solución de problemas. ✓ Garantiza que los objetivos organizacionales se cumplan con el mayor grado de excelencia. ✓ Solventa obstáculos burocráticos para el cumplimiento de los objetivos ✓ Garantiza la evaluación periódica y la incorporación de los correctivos necesarios
d. Analista de Proyectos, Programas y Políticas de Intervención Social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estudia la Política Social, el Sistema de Seguridad Social y la intervención social, impulsada desde la sociedad civil para definir formas de gestión y apropiación del bienestar común. ✓ Está en capacidad de analizar las orientaciones filosóficas, estratégicas y operacionales de los programas de bienestar social y examinar sus realizaciones concretas. ✓ Está en capacidad de comprender y analizar la racionalidad

	<p>operativa del marco institucional del bienestar social en el país y de la región.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Diseña y utiliza instrumentos técnicos aplicados a la formulación, ejecución y evaluación de proyectos y evaluación de la intervención social.
e. Investigador Social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comprende las teorías que explican los procesos lógicos de formación del conocimiento científico y los retos epistemológicos y metodológicos que confrontan las ciencias sociales en la contemporaneidad. ✓ Estudia los modelos y técnicas de investigación más pertinentes para comprender la intervención social y los productos sociales: Investigación casuística, investigación cualitativa, experiencias aplicadas en la hermenéutica social, investigaciones exploratorias, investigación acción, montajes para sistematizar, describir, recuperar y comunicar las experiencias de intervención. ✓ Estudia los procesos de construcción, formalización y aplicación de modelos de investigación. ✓ Estudia las teorías sociales y psicosociales para comprender la racionalidad entre los sujetos y las instituciones, las prácticas y comportamientos humanos.
d. Asesor de Organizaciones de Bienestar	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Investiga, diagnóstica y evalúa las situaciones para las cuales se han demandado sus servicios. ✓ Recomienda y sugiere alternativas ✓ Ofrece ayuda técnica ✓ Estimula la discusión y procura que se centre en los procesos y no en las personas. ✓ Orienta en la búsqueda de expertos cuando la solución lo exige.

Fuente: Elaboración propia, diseño curricular de la Escuela de Trabajo Social de la LUZ, 2000.

En el cuadro se aprecia, de manera esquemática, los rasgos fundamentales que la Escuela de Trabajo Social de la LUZ, en su diseño curricular vigente, perfila para el Trabajador Social egresado. Un Trabajador Social humanista, con una función pedagógica sobre el ejercicio de los derechos y deberes inherentes a la ciudadanía, que cumple una función de acompañamiento en la búsqueda conjunta, con los sujetos concernidos, de alternativas para una mejor calidad de vida.

Un terapeuta social que atiende situaciones y prácticas sociales que lesionan o deterioran la convivencia en sociedad, facilitador de procesos de auto-conocimiento para el desarrollo de sus potencialidades, interprete de los procesos sociales que propicia y anima, que investiga, crea y recrea el mundo en el cual vive y actúa. Roles y funciones que se cumplen en espacios institucionales públicos, privados y mixtos, donde se administra, se

gerencia y operan procesos y procedimientos dirigidos al bienestar y desarrollo de la población.

La propuesta curricular se define dentro de un enfoque holístico, para la formación del perfil humano del Trabajador Social para desempeño responsable y efectivo de la profesión, lo cual exige de cualidades éticas, estéticas y personales.

Las cualidades éticas son: Respeto por la diversidad humana, la justicia social, el ejercicio responsable de la ciudadanía, autenticidad personal y profesional como interlocutor válido en el colectivo social, con espíritu y vocación de servicio. Todo lo cual entraña una actitud pluralista, democrática, tolerante, no discriminatoria, favorable a la solidaridad humana, con una participación comprometida como ciudadano y profesional en la búsqueda de la igualdad de acceso a las oportunidades para la defensa y promoción de los derechos humanos.

Las cualidades estéticas hacen referencia a la creatividad, ingenio, iniciativa, presencia, eficiencia y prestancia en todos los escenarios de actuación. Sustentada en cualidades para apreciar y sentir satisfacción por el desempeño profesional en ambientes gratificantes, versatilidad para comprender la complejidad y heterogeneidad, agudeza para captar las posibilidades, capacidad y disposición a asumir riesgos como base para la toma de decisiones.

Las cualidades personales se refieren a la disposición para la acción profesional mediante la apertura y flexibilidad para el aprendizaje permanente, empatía con los sujetos involucrados, disposición al dialogo en relaciones horizontales, honestidad para reconocer las capacidades y limitaciones de su acción profesional, disposición a compartir experiencias y expresar sentimientos.

Los objetivos terminales de la carrera, descritos en el diseño curricular analizado, se orientan a la capacidad de:

1. Gerenciar con excelencia las instituciones y programas de bienestar social

2. Participar en equipos inter, multi y transdisciplinarios propiciando la coordinación de las relaciones inter e intra institucionales para la optimización de los propósitos organizacionales y profesionales.
3. Fomentar, ejecutar y evaluar proyectos y programas de intervención en problemas sociales.
4. Desarrollar estrategias que promuevan el desarrollo humano y social
5. Acompañar propuestas de la Sociedad Civil en sus demandas por el establecimiento de formas alternativas de vida y de gestión.
6. Acompañar los procesos comunitarios que demanden mayor eficiencia institucional y reorientación de los programas sociales.
7. Facilitar la modificación de pautas de relación e interacción que afecta, lesionan o deterioran la capacidad de convivencia social.
8. Contribuir a restaurar o desarrollar las capacidades individuales o colectivas de coexistir en sociedad.
9. Manejar diseños de investigación útiles para comprender, comunicar e interpretar los procesos de intervención y los cambios producidos en el interior de éstos.
10. Prestar servicios de asesorías profesionales que lo demanden.

La formación del Trabajador Social se plantea como una tarea compleja destinada a contribuir al desarrollo del país, elevar las condiciones y calidad de vida de los ciudadanos a través de una participación activa, solidaria y responsable. “Este propósito implica una permanente interacción entre la enseñanza, la investigación y la intervención social, en el cual el pregrado y postgrado se retroalimenten para la conformación de cuadros de alto nivel, con lo cual se elevarán sustancialmente los niveles formativos de los Trabajadores Sociales” (Diseño Curricular de la LUZ, 2000:74).

8.3.2. Estructura curricular: Ejes de interés y Plan de Estudios.

La estructuración de las unidades curriculares del plan de estudio de la carrera de Trabajo Social en la LUZ, se sustentó en ejes de interés científico que abarca la profesión, los ejes temáticos son los siguientes:

1. Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
2. Teorías Socio-Antropológicas y Problemas Sociales
3. Teorías Psico-Sociales y Problemas Sociales
4. Investigación Social en Trabajo Social
5. Política Social, Estado, Economía en la Realidad Venezolana
6. Marco socio-jurídico de la protección y los derechos ciudadanos en Venezuela

El primer Eje: “Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social”, contiene tres componentes de interés temático: Teoría y Métodos de Intervención Social, Prácticas Profesionales y Prácticas de Investigación:

El segundo Eje: “Teorías Socio-Antropológicas y Problemas Sociales”, en el cual se busca una aproximación sociológica y antropológica orientada a la comprensión de situaciones concretas a fin de comprender la dinámica de los problemas sociales, la racionalidad de las prácticas sociales y la acción sobre los problemas sociales.

El tercer Eje: “Teorías Psico-Sociales y Problemas Sociales”, integrado por las asignaturas que ofrecen herramientas conceptuales para comprender los procesos mediante el cual se definen y estructuran valores, creencias, sentimientos, ideas, conceptos, actitudes y comportamientos sociales, así como también, la estructuración de la dinámica de los pequeños grupos, la estructura y dinámica de la familia y la importancia de la comunicación social como medio para la creación, reproducción de representaciones simbólicas, significados ideológicos y códigos de control social.

El cuarto Eje: “Investigación Social en Trabajo Social”, estudia los problemas del conocimiento y los retos epistemológicos presentes en las Ciencias Sociales contemporáneas y se detiene en los modelos de investigación mas pertinentes para la comprensión y fundamentación de los procesos de acción de los Trabajadores Sociales, entre los cuales se destacan los modelos de: Investigación cualitativa, investigación de casos, investigación acción, investigación evaluativo y los diseños empíricos analíticos.

El quinto Eje: “Política Social, Estado, Economía en la Realidad Venezolana”, en este eje se estudia la racionalidad, estructura y dinámica de la Política Social nacional y latinoamericana. Analiza las tendencias y organización de los programas de acción social articulados a los campos de la Política Social Pública, la Seguridad Social y los Proyectos de acción, sostenidos en el interior de la Sociedad Civil en la Venezuela actual. Ofrece entrenamiento en técnicas y estrategias para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de programas específicos, así como al manejo de modelos y enfoques de administración y gerencia aplicados a la gestión de programas para la protección y promoción del bienestar y desarrollo social.

El sexto Eje: “Marco socio-jurídico de la protección y los derechos ciudadanos en Venezuela”, contiene los estudios jurídicos que sirven de base para la protección social, la garantía de la solidaridad social y la defensa de los derechos humanos. Estudia la legislación social, los derechos sociales y examina las condiciones en las cuales se encuentran grupos y sectores de la población considerados como sujetos de protección social.

CUADRO 20
PLAN DE ESTUDIOS Y LOS EJES CURRICULARES (LUZ)

No.	Asignatura/taller/ seminarios	/H	Ejes Curriculares
I SEMESTRE			
1	Desarrollo de los procesos cognitivo	3	Teorías Psico-Sociales y Problemas Sociales
2	Epistemología en las ciencias sociales contemporáneas	4	Investigación Social en Trabajo Social
3	Estadística básica	4	Investigación Social en Trabajo Social
4	Trabajo Social como Profesión	4	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
5	Orientación	4	Área del currículo integral, para apoyar, reforzar y superar problemas bio-psico-sociales y académicos
II SEMESTRE			
6	Historia Contemporánea Venezolana	4	Política Social, Estado, Economía en la Realidad Venezolana
7	Psicología del Funcionamiento Humano	4	Teorías Psico-Sociales Problemas Sociales
8	Estudios Socio-atropológicos de los Problemas Sociales	4	Teorías Socio-Antropológicas y Problemas Sociales
9	Aproximación al Campo de la Acción Profesional	3	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
10	Métodos y Técnicas de Investigación Social	4	Investigación Social en Trabajo Social

11	Actividades de Auto desarrolló	3	Área del Currículo Integral conformada por actividades culturales, cívicas, sociales y deportivas
III SEMESTRE			
12	Trabajo Social con Personas y Familias	4	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
13	Psicología Social, Pequeños Grupos y Familias	4	Teorías Psico-Sociales Problemas Sociales
14	Investigación Social I	4	Investigación Social en Trabajo Social
15	Teoría y Política Económica	3	Política Social, Estado, Economía en la Realidad Venezolana
16	Cultura, Estructura y Cambio Social	4	Teorías Socio-Antropológicas y Problemas Sociales
17	Estadística Aplicada	4	Investigación Social en Trabajo Social
IV SEMESTRE			
18	Estado y Política Social	4	Política Social, Estado, Economía en la Realidad Venezolana
19	Trabajo Social con Pequeños Grupos y Grupos Sociales Organizados	4	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
20	Socio-Antropología de la Familia Venezolana	4	Teorías Socio-Antropológicas y Problemas Sociales
21	Investigación Social II	4	Investigación Social en Trabajo Social
22	Realidad, Interacción y Acción Social	4	Teorías Socio-Antropológicas y Problemas Sociales
V SEMESTRE			
23	Trabajo Social con Comunidades y Proyectos Sociales	4	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
24	Procesos de Significación de la Comunicación Humana	4	Teorías Psico-Sociales Problemas Sociales
25	Diseño y Formulación de Programas Sociales	3	Política Social, Estado, Economía en la Realidad Venezolana
26	Prácticas Socio-Terapéuticas	12	Teorías Psico-Sociales Problemas Sociales
VI SEMESTRE			
27	Sujetos Sociales, Historicidad y Racionalidad Crítica	4	Teorías Socio-Antropológicas y Problemas Sociales
28	Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales	3	Política Social, Estado, Economía en la Realidad Venezolana
29	Legislación Social y de Sujetos Especiales	4	Marco Socio-Jurídico de la Protección y los Derechos Ciudadanos en Venezuela
30	Prácticas Socio-Terapéuticas	12	Teorías Psico-Sociales Problemas Sociales
VII SEMESTRE			
31	Opcional I: Trabajo Social y Prácticas Socio-Terapéuticas en el Contexto Actual. Trabajo Social: Proyectos Sociales y Grupos Comunitarios (2 para escoger 1)	4	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
32	Gerencia Social	4	Política Social, Estado, Economía en la Realidad Venezolana
33	Criminología y Estrategias de Intervención	4	Marco Socio-Jurídico de la Protección y los Derechos Ciudadanos en Venezuela

34	Prácticas en Espacios Comunitarios y Proyectos Sociales I	12	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
VIII SEMESTRE			
35	Tendencias Actuales de la Seguridad Social	3	Política Social, Estado, Economía en la Realidad Venezolana
36	Opcional II: Vida Social y Comunidades Urbanas Vida Social y Comunidades Indígenas (2 para escoger 1)	3	Teorías Socio-Antropológicas y Problemas Sociales
37	Prácticas en Espacios Comunitarios y Proyectos Sociales II	12	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
38	Electiva	3	
IX SEMESTRE			
39	Seminario de Grado I	5	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
40	Electiva	3	
41	Electiva	3	
X SEMESTRE			
42	Pasantía	8	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
43	Seminario de Grado II	5	Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social
Total		91	

Fuente: Elaboración Propia, 2008

El propósito del Plan de Estudios expuesto se orienta a profundizar la práctica reflexiva para valorar sus fundamentos epistemológicos, conceptuales y metodológicos y lograr condiciones para generar y difundir conocimientos. En el diseño curricular se hace explícito el esfuerzo por producir conocimientos en una relación entre teoría y práctica, con el fin de superar “la frecuente tendencia a desligar la investigación de la intervención profesional y avanzar hacia propuestas integradoras con la finalidad de propiciar un quehacer profesional más riguroso”. (Diseño Curricular Escuela de Trabajo Social LUZ, 2000:210)

CUADRO 21 EXPRESIÓN CUANTITATIVA DE LOS EJES CURRICULARES

EJES CURRICULARES	HORAS	
1. Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social	65	34%
2. Teorías Socio-Antropológicas y Problemas Sociales	26	13,6%
3. Teorías Psico-Sociales y Problemas Sociales	35	18%
4. Investigación Social en Trabajo Social	20	10,5%
5. Política Social, Estado, Economía en la Realidad Venezolana	21	11%

6. Marco socio-jurídico de la protección y los derechos ciudadanos en Venezuela.	08	4%
Áreas curriculares	07	3,6%
Electivas	09	4,7%
	191	100%

Fuente: Elaboración propia, 2008.

Del cuadro se evidencia que el mayor número de horas se concentran en las materias que integran el eje curricular “Fundamentos Teóricos y Metodológicos del Trabajo Social”, con lo cual se corrobora el esfuerzo por integrar los elementos teóricos y conceptuales con los abordajes metodológicos y la intervención social en los problemas sociales específicos. El segundo eje curricular, en cuanto al número de horas, encontramos que el 35% de la carga horaria se concentra en el eje curricular: “Teorías Psico-Sociales y Problemas Sociales” cuyas asignaturas y prácticas ofrecen aportes teóricos para comprender el comportamiento humano, la formación de la identidad social y cultural de las personas, grupos, familias y comunidades.

Es importante destacar el escaso peso relativo otorgado en carga horaria al eje “Marco Socio-Jurídico de la Protección y los Derechos Ciudadanos en Venezuela” (4%), referido a la protección social, derechos ciudadanos y el análisis socio-político y jurídico del marco institucional para la promoción, defensa y restitución de los derechos humanos; lo cual merece especial atención en virtud al avance en materia de protección social y de derechos humanos, más específicamente en los derechos sociales, económicos y culturales en el discurso político y en el contexto jurídico de nuestro país. El hecho mas significativo, es cuando destacamos que la Escuela de Trabajo Social en la Universidad del Zulia está adscrita a la Facultad de Derecho.

8.3.3. DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE ORIENTE

En la Universidad de Oriente (UDO) se crea la carrera de Trabajo Social en el año 1968, con la creación del Departamento de Trabajo Social mediante convenio

suscrito entre la UDO y el entonces Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS). En el cual estaba previsto formar licenciados y técnicos en Trabajo Social, durante un tiempo se suspendió la matrícula para el ingreso de nuevos estudiantes mientras que las instancias participantes del convenio (UDO-MSAS) presentaran un programa completo de las acciones a seguir en la Escuela de Trabajo Social, mientras transitoriamente estaba en funcionamiento un plan especial para los estudiantes que ya habían ingresado a la carrera.

Es para 1974 cuando el Consejo de Universidades permite llamar a preinscripción para formar profesionales y egresar de la carrera como Licenciados en Trabajo Social. Se avanza en la revisión y actualización del Pensum de Estudios y para 1978 el Consejo Universitario aprueba el nuevo diseño curricular. Para 1983 resurge la necesidad de una nueva revisión al diseño y para 1988, se aprueba un nuevo pensum producto de la participación conjunta de profesores, estudiantes, egresados, instituciones empleadoras y el Colegio de Trabajadores Sociales.

Sin embargo, en su diseño curricular se han desarrollado tres reformas que dieron lugar a los pensa de estudios de los años 1978, 1988 y el vigente que por resolución del Consejo Universitario No 009/2000, se designó una Sub-Comisión de Currículo para reformar el diseño del año 1988. Otro intento de reformar el contenido del pensa se gesta en 1994, sin éxito para el logro de la transformación, pero dejó como legado el resultado de un conjunto de actividades y documentos que sirvieron de insumo para la nueva subcomisión de Currícula, designada en el año 2000.

El nuevo pensum propuesto cambia la concepción de las prácticas profesionales, las cuales son redimensionadas, tanto, en su incidencia en el proceso formativo, como en la experiencia para el abordaje metodológico. En las prácticas profesionales, para el nuevo diseño, ya los métodos de caso, grupo y comunidad, no se conciben como métodos independientes, sino, que cambian por un enfoque integrado de la metodología, en la cual, las tres formas de intervención, no se constituyen en abordajes aislados en si mismos, sino que se transforman en niveles de intervención. Así mismo, se incorpora la figura de los Seminarios para las materias electivas y con ello, se propone

flexibilizar los programas, por cuanto, en su contenido se permite incorporar nuevos aspectos, en la medida que se presentan nuevas necesidades de formación.

Los objetivos curriculares de la Escuela de Trabajo Social de la UDO están orientados a formar un estudiante capaz de enfrentar sus funciones y responder al perfil profesional, integrando teoría y práctica e incorporando valores de la profesión. Estos objetivos textualmente son: (Diseño curricular de la Escuela de Trabajo Social (UDO, p.12)

- a) Formar trabajadores sociales de inspiración humanista, con una actitud ética y preparación científica adecuada a los desafíos de la realidad social
- b) Preparar profesionales con una visión amplia de los fenómenos sociales, tanto en sus dimensiones globales, como en los aspectos específicos con que se manifiestan en cada persona, familia, grupo o comunidad.
- c) Formar trabajadores sociales para la gestión y movilización de recursos para el desarrollo de propuestas novedosas y creativas de solución de los problemas, en los distintos niveles y campos de acción profesional.
- d) Formar trabajadores sociales para la realización de tareas de bienestar psicosocial, con énfasis en la participación de los propios sujetos, como actores de la realidad que les corresponde vivir.
- e) Estimular una actitud de búsqueda y curiosidad por el conocimiento disponible tanto sobre las diferentes realidades sociales, como por la generación de nuevos conocimientos.
- f) Proporcionar herramientas metodológicas y desarrollar destrezas para la participación en actividades de investigación, propias de la disciplina y del trabajo interdisciplinario

Por consiguiente la formación que se espera del estudiante es que logre:

- a) Una sólida formación ética, metodológica y práctica
- b) Una base de conocimientos que le permitan comprender e interpretar la organización y dinámica de la sociedad y el impacto de los factores económicos, políticos, psicosociales y culturales de la población

- c) Un profundo conocimiento del Trabajo Social, de sus teorías y estrategias de intervención
- d) Competencias creativas frente a las demandas y problemas sociales a través de acciones de prevención, resolución y/o rehabilitación que combinen la prestación de servicios con un trabajo educativo.
- e) Capacitarse para participar en el análisis, propuestas y elaboración de políticas sociales, articulando las lógicas de los distintos actores sociales involucrados.
- f) Una visión universal de los fenómenos sociales y habilidades para integrarse a equipos interdisciplinarios”.

El profesional de Trabajo Social despliega una serie de funciones que caracterizan un rol complejo en coherencia con la dinámica de los procesos sociales en los cuales se desenvuelve, entre las funciones más importantes se destacan: (Diseño Curricular Escuela de Trabajo Social, UDO, p.13)

1. Desarrolla investigaciones relacionadas con el conocimiento e interpretación de la realidad social
2. Interviene en los procesos y relaciones de bienestar
3. Aplica, crea y recrea variantes en las metodologías de intervención
4. Asume funciones y actividades administrativas vinculadas a los procesos de supervisión, ejecución y evaluación de procesos orientados a introducir cambios en la dinámica de los grupos sociales

“El perfil del egresado es un profesional con capacidad de dirección, planificación, ejecución y evaluación de programas de bienestar social, desarrollo social, formación, capacitación y atención individual. Poseerá un entrenamiento para el trabajo colectivo e interdisciplinario y capacidad para asumir también roles organizativos, administrativos en las esferas y ámbitos de trabajo que configuran su campo profesional”.
Diseño Curricular Escuela de Trabajo Social, UDO, p.15).

El pensum actual de la carrera de Trabajo Social de la UDO, consta de ciento cincuenta y tres (153) créditos distribuidos de la siguiente manera:

CUADRO 22
DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS DISEÑO CURRICULAR DE LA UDO

ASIGNATURAS	NÚMERO DE CRÉDITOS
Asignaturas pertenecientes a los Cursos Básicos	27
Asignaturas Obligatorias Profesionales	117
Asignaturas Electivas	9
Total	153

Fuente: Diseño Curricular de la UDO.

Los ciento cincuenta y tres créditos están distribuidos en treinta y ocho (38) Asignaturas, trece (13) Seminarios, dos (2) Prácticas Profesionales y el Trabajo de Grado.

En el pensum propuesto, se establece que el profesional de Trabajo Social debe poseer las siguientes características:

- a) Conocimientos teóricos instrumentales en diversas disciplinas del comportamiento humano, bien como individuo o como un ser social.
- b) Debe dominar los métodos y técnicas aplicadas a la investigación social y las especificidades de su quehacer profesional.
- c) Debe estar en capacidad de dirigir, planificar, ejecutar y evaluar programas de bienestar social, desarrollo social, formación, capacitación y atención individual.
- d) Debe poseer entrenamiento para el trabajo colectivo en equipos interdisciplinarios y disponer de capacidades para asumir roles organizativos y administrativos en las esferas y ámbitos de trabajo que le corresponda accionar como profesional.

Este conjunto de funciones se corresponden con un complejo rol, inserto en los procesos sociales en los cuales se desarrolla su quehacer profesional, para cumplir eficiente y efectivamente ese rol de investigador social, recreador de su propio quehacer profesional, de interventor e intermediador en los procesos de bienestar y el de gerente y administrador de programas sociales, exige de un conjunto de competencias. En este sentido, el perfil profesional propuesto en el diseño curricular de la Escuela de Trabajo

Social de la UDO, contiene las siguientes competencias vinculadas con el Conocer, el Hacer y Ser como profesional de Trabajo Social.

**CUADRO 23
PERFIL PROFESIONAL PROPUESTO UDO**

COMPETENCIAS	
<p>COMPETENCIAS PARA CONOCER: El egresado de Trabajo Social conoce:</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Instrumental teórico de diversas disciplinas del comportamiento del ser humano, ya sea como individuo o ser social b) Métodos y técnicas aplicadas a la investigación social y las especificidades que configuran su intervención profesional c) Las características sociales, culturales, políticas y económicas de la realidad venezolana d) Los procesos psicológicos y sociales que intervienen en las relaciones interpersonales e) Las nuevas tecnologías y su aplicación en el abordaje de la problemática social f) Los procesos de planificación social g) El diseño y ejecución de programas sociales h) El marco legal que regula la política social y los Derechos Humanos i) Los indicadores sociales que permitan el análisis y evaluación de diversos ámbitos de la realidad social. j) Los diversos fenómenos demográficos y su repercusión en la problemática social
COMPETENCIAS PARA EL HACER	
<p>Área de Investigación Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Investiga situaciones específicas, colectivas e individuales, para ofrecer posibilidades de desarrollos teóricos y proyectos de ejecución inmediata y mediata b) Evalúa el ejecución de proyectos sociales c) Formula y dirige proyectos de investigación d) Diseña instrumentos de recolección de información e) Maneja correctamente la presentación de Informes y Proyectos f) Interpreta datos estadísticos g) Elabora diagnósticos sociales tanto institucionales como a nivel comunitario h) Distingue los métodos cualitativos y los cuantitativos, los paradigmas y enfoques, así como las técnicas que permitan conocer la realidad desde diversas perspectivas y modalidades i) Aplica el método de investigación en sus diferentes enfoques para el estudio, análisis, interpretación y solución de problemas
<p>Área de Planificación Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Elabora planes, programas y proyectos de intervención social, b) Evalúa planes, programas y proyectos sociales c) Realiza estudios de factibilidad y viabilidad en la ejecución de proyectos sociales d) Organiza los recursos necesarios para la ejecución de proyectos sociales e) Planifica, ejecuta y evalúa proyectos y programas de intervención social en el ámbito local, regional y nacional, articulados a las políticas estatales, de los sistemas y medidas de seguridad social y en los espacios organizados de la sociedad civil. f) Maneja el modelo de desarrollo nacional, los actores que lo promueven y su expresión en los distintos planes o políticas públicas

	<p>g) Maneja modelos, técnicas, procedimientos y actividades necesarias para producir diseños de planificación que tengan pertinencia, viabilidad, política, financiera y técnica en concordancia con las políticas, objetivos, misión y visión de las instituciones públicas involucradas y de acuerdo con los intereses y necesidades de los usuarios, beneficiarios o la población objetivo hacia quien va dirigida esa planificación.</p>
Administración de los Servicios Sociales	<p>a) Dirige y coordina la ejecución de proyectos sociales b) Ejecuta políticas y proyectos sociales c) Promueve la participación de los beneficiarios en la ejecución de los proyectos sociales d) Administra recursos financieros, humanos y materiales e) Asesora la ejecución de políticas y programas sociales f) Promueve, coordina y moviliza los recursos institucionales en relación con las demandas y expectativas de la población beneficiaria g) Propicia el mejoramiento de las condiciones ambientales con el propósito de inducir la integración del personal con la organización y entre ésta y el espacio que la rodea h) Garantiza que la evaluación de los programas sea periódica y esté dirigida a la revisión de los procesos con el propósito de ir introduciendo los correctivos necesarios i) Desarrolla sistemas eficaces de comunicación y de motivación a fin de facilitar las relaciones de trabajo con y entre el personal de la institución.</p>
Área de Educación	<p>a) Crea, organiza y asesora organizaciones de base b) Orienta hacia la identificación y aprovechamiento de recursos humanos e institucionales c) Indaga e identifica las necesidades de la comunidad d) Promueve y fortalece la participación y organización de los grupos para su incorporación en las decisiones y acciones tendientes a su desarrollo. e) Conoce la realidad social a partir de su inserción social f) Involucra a los actores sociales en el reconocimiento de sus necesidades, expectativas e intereses g) Fomenta la participación plena de los actores sociales para que seleccionen las estrategias más adecuadas en pro de la solución de su problemática h) Reconoce el sistema organizativo de la comunidad para contribuir a desarrollar las capacidades reales y potenciales de la población, a partir de los cuales se pueden definir los proyectos alternativos de participación i) Promueve, organiza y desarrolla liderazgos participativos y autogestionarios</p>
Área Comunitaria	<p>a) Crea, organiza y asesora organizaciones de base b) Orienta hacia la identificación y aprovechamiento de recursos humanos e institucionales c) Indaga e identifica las necesidades de la comunidad d) Promueve y fortalece la participación y organización de los diversos grupos para su incorporación en el plano de las decisiones y acciones tendientes a su desarrollo. e) Conoce la realidad social a partir de la inserción en la misma f) Involucra a los actores sociales en el reconocimiento de sus necesidades, expectativas e intereses g) Fomenta la participación plena de los actores sociales para que seleccione las estrategias más adecuadas en pro de la solución de su problemática</p>

	<ul style="list-style-type: none"> h) Reconoce el sistema organizativo de la comunidad para contribuir a desarrollar las capacidades reales y potenciales de la población, a partir de los cuales se pueden definir proyectos alternativos de participación i) Promueve, organiza y desarrolla liderazgos participativos y autogestionarios.
Área Familiar	<ul style="list-style-type: none"> a) Presta atención directa a individuos y grupos familiares b) Hace estudios focales en los cuales las especificidades de la situación problema investigado conduzcan a la elaboración de estrategias específicas de atención social individualizada y colectiva c) Moviliza recursos individuales, familiares, institucionales y comunales según las situaciones detectadas d) Participa en equipos interdisciplinarios que permitan comprender y actúa sobre la multiplicidad causal de los problemas que afectan a la familia e) Confronta los problemas y recursos presentes en el entorno familiar f) Planifica conjuntamente con la familia las alternativas de cambio g) Utiliza los recursos humanos y materiales presentes en la familia h) Organiza grupos orientados a la búsqueda de la autoayuda y superación de conflictos i) Facilita procesos grupales j) Atiende situaciones psicosociales que afecten al individuo k) Promueve el auto-conocimiento de las capacidades y potencialidades de la población reconociendo y animando aquellas que contribuyan a gestar su voluntad de actuación l) Identifica los factores condicionantes y desencadenantes del problema, tanto de carácter material como no material m) Identifica los factores que contribuyen a mantener la situación problema o estímulos reforzadores n) Identifica las capacidades individuales y colectivas de los sujetos involucrados en la situación problema para estructurar las estrategias que puedan contribuir a superarla o) Desarrolla formas de estudios, diagnósticos y evaluación que permita identificar las situaciones que ameriten tratamiento individualizado p) Genera los procesos técnicos e instrumentos específicos de Trabajo Social para tratar problemas sociales a nivel familiar, q) Fortalece las potencialidades de los grupos familiares para facilitar la actividad autogestionaria
COMPETENCIAS PARA EL SER	
Características personales y profesionales	<ul style="list-style-type: none"> a) Alto nivel de desarrollo ético como ciudadano responsable y comprometido consigo mismo, con su medio y con su praxis profesional b) Capacidad de comprensión y respeto a la heterogeneidad y la pluralidad social en sus múltiples dimensiones c) Habilidad para comunicarse a nivel tanto verbal como escrito d) Buena imagen de si mismo y de la profesión la cual debe proyectar en su interacción profesional y social e) Actitud de dialogo, de concertación y de negociación f) Confianza en las potencialidades humanas como elementos de desarrollo y cambio g) Habilidad para la coordinación, la concertación y el trabajo en equipo h) Iniciativa, capacidad de decisión y de gestión i) Capacidad de liderazgo j) Interés por las labores inherentes a su campo de acción profesional k) Capacidad para tomar decisiones l) Capacidad organizativa

Competencias para convivir	<ul style="list-style-type: none"> a) Fortalece los principios éticos del ejercicio profesional b) Afianza el trabajo grupal c) Fomenta la capacidad creativa e innovadora en los equipos de trabajo d) Desarrolla una actitud de respeto a la dignidad humana, considerando su diversidad, trabajando sobre sus fuerza y maximizando la participación y la autodeterminación de las personas, grupos y comunidades e) Promueve el respeto a los derechos humanos de la población f) Respeto el punto de vista de otros y las diferencias culturales, religiosas, políticas e ideológicas
-----------------------------------	---

Fuente: Diseño Curricular Escuela de Trabajo Social, UDO, pp. 16-20).

Es importante destacar que entre las competencia desarrolladas por el equipo de la reforma del diseño curricular propuesto se encuentra específicamente las competencias demandadas para la administración de los servicios sociales, tema focal de investigación en nuestro trabajo. La propuesta curricular se centra en las concepciones del desarrollo humano, social científico, tecnológico y educativo orientadas al desarrollo integral de las personas en particular y de la sociedad en general.

Esta concepción también demanda de procesos formativos diferentes centrados en el desarrollo integral del estudiante. Este desarrollo integral se sustenta en principios pedagógicos que contribuyen con ese propósito, tales como: Auto-motivación, responsabilidad, reflexión, auto-evaluación y ambiente estimulante para el aprendizaje, el desarrollo de la investigación y para la producción del conocimiento. Estos principios obligan a una redefinición de los roles del docente y del estudiante frente a los procesos académicos y universitarios. Esta perspectiva pedagógica se orienta al crecimiento de tres dimensiones perfectamente interrelacionadas como son:

- a) La intelectual o cognoscitiva
- b) Metodológica
- c) Técnica y personal

Estas tres dimensiones posibilitan al estudiante formarse integralmente como persona responsable frente a sí misma, a la familia, a la comunidad a la sociedad y, en consecuencia, comprometidas con el desarrollo local y del país. Para el logro de estos objetivos las estrategias de enseñanza aprendizaje deben transformar el carácter pasivo del estudiante como receptor de información para orientarse hacia una formación holística con

participación activa de los sujetos involucrados en la relación educativa, que permita estimular las potencialidades del estudiante en forma amplia y a sumirse como actor de su propio proceso de aprendizaje.

Las características fundamentales del plan de estudio según los proponentes del mismo son: Flexibilidad, articulación, equilibrio, moderno e interdisciplinario.

A continuación se presenta un cuadro que da cuenta de una comparación del contenido del plan de estudio del plan vigente y del plan de estudio propuesto. Se encuentra integrado por los siguientes componentes curriculares:

- a) Formación General, integrado por conocimientos que complementarán la formación integral del estudiante para lograr que adquiriera los valores y acciones que conforman su identidad bio, psico, social.
- b) Formación profesional que proporcionan el conjunto de conocimientos teóricos y prácticos dirigidos hacia la capacitación del futuro profesional, en las áreas inherentes a su disciplina, incluye el sub-componente de la formación básica y el sub-componente de la formación específica y prácticas profesionales.
- c) Formación de auto desarrollo, integrado por el conjunto de acciones y metodológicas que motivan e inducen al estudiante para una actuación independiente y para la futura toma de decisiones, mediante el desarrollo de su autoestima, potencialidades, necesidades integrales, un pensamiento independiente, creatividad y el crecimiento personal.

CUADRO 24
PENSUM ACTUAL Y PENSUM PROPUESTO DE LA LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL

PLAN ACTUAL		PLAN PROPUESTO	
PRIMER SEMESTRE			
ASIGNATURA	ASIGNATURA	Horas/ Prácticas	Horas/ Teóricas
Comprensión y Expresión Lingüística I	Expresión Oral y Escrita	2	2
Matemáticas	Matemáticas	2	2
Introducción al conocimiento científico	Bases Sociológicas para el Trabajo Social	2	2

Ingles I	Fundamentos del Trabajo Social	4	0
Desarrollo y Destrezas para el Aprendizaje	Auto desarrollo	2	2
SEGUNDO SEMESTRE			
Comprensión y Expresión Lingüística II	Estadística I	2	2
Sociedad y Cultura	Epistemología de las Ciencias Sociales	3	0
Biología Humana	El Trabajo Social como Disciplina y Profesión	2	2
Fundamento de las Ciencias Sociales	Antropología Social	2	2
Extra-académico	Psicología General	2	2
	Informática Básica	2	2
Primer Nivel	TERCER SEMESTRE		
Introducción al Trabajo Social	Métodos de Intervención Profesional en Trabajo Social	2	2
Psicología General	Psicología Social	2	2
Introducción a la Sociología	Investigación Social I	2	2
Introducción a la Dinámica de Grupo	Ecología Humana	2	2
Antropología Social	Teoría Sociopolítica	2	2
Estadística Social	Estadística II	2	3
Segundo Nivel	CUARTO SEMESTRE		
Trabajo Social de Caso	Comunicación	2	2
Psicología Social	Estudios de Población	1	3
Hist. Social Contemporánea de América Latina	Técnicas Grupales	2	2
Demografía	Economía Política	2	2
Economía Política	Historia Contemporánea Venezolana	2	2
Estadística II	Trabajo Social con Grupo	3	2
Tercer Nivel	QUINTO SEMESTRE		
Trabajo Social de Grupo	Investigación Social II	2	2
Psicología Evolutiva	Legislación Social	2	2
Hist. Social Contemporánea de Venezuela	Trabajo Social en el Ámbito Comunitario	3	2
Técnicas de Conducción Grupal	Planificación Social	3	2
Teoría Políticas Contemporáneas	Estado y Política Social	2	2
Investigación Social I	Ingles	2	2
Cuarto Nivel	SEXTO SEMESTRE		
Trabajo Social de Comunidad	Investigación Social III	1	3
Psicología de la Personalidad	Administración y Gerencia Social	2	2
Seguridad Social	Trabajo Social con Individuos y Familia	3	2
Planificación del Trabajo Social	Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales	2	2
Legislación Social	Electiva I	2	2
Investigación Social II	Indicadores Sociales	2	2
Quinto Nivel	SEPTIMO SEMETRE		
Metodología de Trabajo Social	Prácticas Profesionales de Trabajo Social I	2	16

Comunicación en Trabajo Social	Seguridad Social	2	2
Administración del Bienestar Social	Electiva II	2	2
Ecología Humana			
Investigación en Trabajo Social			
Seminario Desarrollo de la Comunidad Venezolana			
Seminario de Cooperativismo			
Seminario de Psicopatología			
Seminario de Orientación Sexológica			
Seminario Análisis Transaccional			
Sexto Nivel	OCTAVO SEMESTRE		
Prácticas Profesionales de Trabajo Social I	Prácticas Profesionales de Trabajo Social II	2	14
Seminario Prevención en Materia de Tráfico y Consumo de Drogas	Computación Aplicada a las Ciencias Sociales	2	2
Seminario Trabajo Social y Salud Pública	Orientación Familiar	2	2
Seminario Trabajo Social en el Medio Rural			
Seminario Políticas Educativas y Trabajo Social			
Seminario Relaciones Industriales			
Séptimo Nivel	NOVENO SEMESTRE		
Prácticas Profesionales de Trabajo Social II	Prácticas Profesionales de Trabajo Social III	2	10
Seminario Trabajo Social en la Empresa	Seminario Servicio Comunitario	1	2
Seminario Criminología			
Seminario Problemática Social Venezolana			
Octavo Nivel	DECIMO SEMESTRE		
Trabajo de Grado	Trabajo de Grado		
	Electiva I		
	Economía Social	2	2
	Técnicas de Investigación Documental	2	2
	Ética	2	2
	Educación Ambiental	2	2
	Electiva II		
	Proyecto de Grado	2	2
	Trabajo Social y Salud Pública	2	2
	Orientación en Sexología	2	2
	Pedagogía Social	2	2
	Política Social y Nuevos Procesos	2	2
	Andrología	2	2
	Política Social y Nuevos Procesos	2	2
	Investigación Etnográfica	2	2

Fuente: Diseño Curricular de la Escuela de Trabajo Social UDO.

El plan de estudio propuesto prevé la necesidad de adecuar la infraestructura física a las demandas del programa. Acondicionar las aulas para el desarrollo de las clases en su dimensión teórico/práctica, y el desarrollo de dinámicas grupales y talleres de crecimiento personal. Se hace necesario contar con una sala acondicionada para el efectuar ejercicios de observación de entrevistas (Cámara de Gessell). Así como también, se requiere del desarrollo, dotación, acondicionamiento y actualización de una sala de Computación con programas y versiones de aplicaciones de computación actualizadas.

8.3.4. ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

La Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central de Venezuela fue creada en 1958. En el artículo 1, del Decreto No. 386 del 17 de octubre de 1958, en el cual se establece taxativamente que “Los estudios de Trabajo Social serán de índole humanístico y profesional y se harán en dos etapas: la primera, mediante un plan de estudios, de segundo ciclo de educación secundaria, con especialización en humanidades y orientación hacia el ejercicio profesional del Trabajador Social; y en la segunda se hará en universidades o instituciones de Educación Superior...”

Desde el año 1958, la Escuela de Trabajo Social de la UCV, ha tenido cuatro planes de estudios. El primer plan de estudios mantuvo una vigencia de once años, porque fue en 1969, producto del proceso modernizante de la renovación, que introdujo cambios en concepción y estructuración de la carrera que hasta ese momento caracterizado por fuertes rasgos caritativos y asistencialistas.

Con la reforma, entra en vigencia el segundo plan de estudios de la Escuela de Trabajo Social de la UCV, el cual es modificado en el año 1974. Esta modificación se sustenta en la insuficiencia de referentes teóricos, instrumentales y de contenidos

ideológicos definidos que le permitieran al profesional de trabajo social formular diagnósticos articulados a concepciones macrosociales.

Estos contenidos para la reforma del plan de estudios, emerge del proceso renovador, bajo la ideología de cambio que sustentó un esfuerzo hacia una formación más científica, pero que a su vez, gestó debilidades en el plan de estudios por la naturaleza genérica e imprecisa de sus objetivos: los nudos críticos se detectaron fundamentalmente a: Proporcionar el aprendizaje de técnicas de corte medio y a teoría en las Ciencias Sociales, sin vincularlas al análisis concreto de de las situaciones y problemas sociales nacionales. Escasa referencia a las prácticas sociales cotidianas presentes en los procesos de participación, organización y cambio social. Tendencia del Trabajador Social a enfrentar en forma atomizada los retos generados por la práctica social y la pugna gestada entre lo técnico y lo teórico. La concepción rígida de un pensum, centrado fundamentalmente en la función docente, dejando de lado, la importancia de la investigación y la extensión. (Reforma curricular para la Escuela de Trabajo Social, Plan Vigente. Escuela de Trabajo Social. UCV)

Fue en los años 1993-1994, cuando se incorpora el actual plan de estudios, es decir, que este último plan en vigencia a partir del año 1994, tiene más de trece años de vigencia, después de dos revisiones.

Durante los años 1992 y 1993, después de diez años de crisis económica, política y militar nacional evidenciada desde 1989, e identificada como la llamada crisis del Estado de desarrollista, asistencialista o de bienestar y del sistema político que los sustentaba en nuestro país “democrático punto fijista” instaurado a partir de 1958, habían entrado en su fase Terminal. Esta situación condicionó que se desarrollara en el seno académico un proceso de discusión que dio como resultado la reforma del plan de estudios que había estado vigente durante los veinte años.

El plan de estudios de 1993-1994, vigente en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central de Venezuela, es producto de la revisión curricular realizada en el

año 1974 y la efectuada en el Pensum de Estudios del año 1970 articuló la estructura curricular del pensum en torno a la política social. La política social es concebida como un ámbito de luchas de los actores predominantes por detentar los dispositivos de satisfacción de carencias y potenciación de aspiraciones socio-políticamente problematizadas.

El proyecto curricular, según lo establecido en el diseño, se orienta y sustenta en los siguientes criterios:

1. Define una matriz de conocimientos para una formación básica, dicha matriz está identificada con la Política Social, espacio donde se conjugan las diversas fuerzas sociales con intereses contradictorios. Por lo tanto, la formación profesional debe estar dirigida a estudiar, analizar y comprender la complejidad, heterogeneidad y diversidad de prácticas sociales y las lógicas de negociación y pugna presentes en la sociedad.
2. Se entiende y traduce el conocimiento como un proceso en construcción
3. Imparte una formación básica que promueve la reflexión sobre las diversas posiciones teóricas metodológicas vigentes en las Ciencias Sociales.
4. Garantiza la interdisciplinariedad y asegura la integralidad del proceso formativo y articula las funciones docencia, investigación y extensión para garantizarla.
5. Promueve una formación flexible que permita la participación democrática de las diversas tendencias e intereses vocacionales de la población estudiantil y viabiliza su ejecución mediante la adecuación y dotación académica-administrativa indispensable.
6. Concebir el proceso de aprendizaje como una estrategia para aprehender, comprender e intervenir en la planificación (nacional, regional, local y vecinal) macro y operativas, macro y microsociales que promueva sistemáticamente la participación de la población en procura de mejorar sus niveles de calidad de vida.

En el diseño vigente se establece taxativamente

“La academia, en función de sus objetivos de carácter humanista, priorizará el compromiso de los sectores de la población más afectados de la sociedad, es decir, todos aquellos sectores de la población que viven dentro de condiciones materiales

tangibles e intangibles que impiden su participación real en la producción y en el usufructo de riqueza social”

El reto fundamental para los educadores y educando en el plan de estudios es la concepción de una realidad sustentada en tres supuestos básicos:

1. El sector de la población que no accede a los beneficios sociales posee un potencial como fuerza social y lo que demanda para su desarrollo es la debida orientación, estímulo y liderazgo
2. La forma prioritaria y básica de trabajo se ubica en el espacio local, entendido como proceso en construcción y de apropiación colectiva sustentada en la participación y la organización societal, en consecuencia, el estudio y sus alternativas de solución deben asumir connotación de proyecto colectivo.
3. La intervención profesional debe realizarse articulando la docencia, la investigación y la extensión, lo cual involucra vinculaciones entre lo teórico conceptual, lo ideológico-simbólico y lo cultural que alimentan la investigación con miras a dinamizar las potencialidades sociales.

Los objetivos de la formación profesional en el diseño curricular (1994) vigente de la Escuela de Trabajo Social (ETS) de la Universidad Central de Venezuela son los siguientes:

1. Formar un profesional integral capaz de investigar, analizar, interpretar e intervenir en los procesos sociales y políticas sociales que demanden la intervención del Trabajo Social.
2. Investigar, analizar, gerenciar, dinamizar e intervenir en los programas y proyectos sociales inscritos en el ámbito del Trabajo Social, a fin de elevar el nivel y la calidad de vida de la población objeto-sujeto de atención
3. Fortalecer la solidaridad, movilización, participación de los diversos sectores sociales, con énfasis en los más vulnerables que son, real o potencialmente, objeto-sujeto de atención profesional.

Estos objetivos enunciados se orientan hacia un “para qué de la formación profesional” que no es otra cosa que los roles que definen los perfiles profesionales. Estos roles se estructuran y se conforman a lo largo del proceso formativo desde la fase propedéutica hasta el trabajo especial de grado o pasantías profesionales: En el ciclo básico se accederán a los espacios para la formación teórico-metodológico que les ofrece las herramientas necesarias para el ciclo profesional a los fines de lograr ejercer los roles específicos definitorios de la profesión, En las prácticas profesionales se constituye en el espacio en el cual se integran los diversos roles.

CUADRO 25
ROLES Y EXIGENCIAS ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL DE LA UCV

ROLES	CONTENIDO	EXIGENCIAS
Investigador Social	Supone el dominio teórico, metodológico y técnico operativo que le permita comprender, explicar y abordar la realidad social	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer y aprehender las distintas lógicas de construcción del conocimiento, formas de abordar la realidad social y sus correspondientes procedimientos metodológicos y técnicos. • Asumir la búsqueda de formas alternativas de reflexión frente a la realidad social en permanente construcción • Comprender el valor de la investigación y sus productos para el enriquecimiento profesional. • Formular y dirigir proyectos de investigación referidos a la política social • Investigar situaciones específicas, colectivas e individuales, para ofrecer posibilidades de desarrollo teórico y proyectos de ejecución mediata e inmediata
Analista de Política Social	Formar para el análisis de la relación entre estrategia de desarrollo y la política social, para describir las tendencias de la distribución de la riqueza e identificar los sectores menos favorecidos (objeto central de la política social)	<ul style="list-style-type: none"> • Dominio teórico de las estrategias de desarrollo y los modelos de la política social que se desprenden de ellos. • Diseñar proyectos de acción profesional de conformidad con lo establecido en las líneas de investigación del diseño curricular, la problemática existente, las expectativas, potencialidades y participación de los sectores involucrados y los recursos institucionales disponibles.
Planificación y Gerente Social	Implica el dominio de los modelos de planificación y la gerencia social para actuar sobre la realidad social, para le diseño,	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar, dirigir y evaluar programas de bienestar social de acuerdo a las necesidades detectadas y las condiciones reales del contexto social, institucional y comunal. • Participar en el diseño de los planes

	ejecución y evaluación de las políticas y programas dirigidos al logro del bienestar.	<p>nacionales, regionales y locales en equipos multi y transdisciplinarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y ejecutar proyectos de acción profesional para actuar a favor de la articulación social, la concertación y propiciar el desarrollo de modelos de organización alternativos • Promover la movilización y utilización eficiente de los recursos
Dinamizador de los Procesos sociales-locales	Supone la participación en la promoción y desarrollo de estrategias y acciones capaces de influir en los procesos en beneficio de los sectores de población involucrados	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular la participación activa, analítica y reflexiva de los sujetos • Propiciar la formación y el fortalecimiento de las organizaciones de base y movimientos sociales • Promover, organizar y desarrollar liderazgos participativos y autogestionarios • Promover, coordinar y movilizar los recursos institucionales y extra-institucionales en relación con las demandas y expectativas de los movimientos sociales y otras expresiones de la participación social. • Promover la integración de formas de participación masiva a nivel local, regional y nacional.
Dinamizador de los procesos familiares-locales	Poseer una formación teórica, técnica, metodológica e instrumental que le permita la atención directa a individuos, familias y localidades afectados por la exclusión social y carencias sociales, dificultades de integración social y conductas que ameriten de tratamiento individualizado para garantizar el éxito del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar formas de estudio, diagnóstico y evaluación que permite identificar las situaciones que ameriten tratamiento individualizado • Generar los procesos técnicos e instrumentos específicos para tratar problemas sociales a nivel familiar local • Movilizar recursos individuales, familiares, institucionales y comunales. • Fortalecer las potencialidades de los grupos familiares para facilitar las actividades autogestionarias • Explorar, definir y desarrollar alternativas de acción profesional que involucren las capacidades y potencialidades del individuo, familia y comunidad

Fuente: Elaboración propia, en base al diseño curricular Escuela de Trabajo Social, UCV, 1994

El desempeño profesional del egresado se desenvuelve en un medio social en permanente construcción que es necesario comprender, que exige la creación y recreación de explicaciones a fin de orientar la acción profesional y el propio espacio laboral. El conocimiento constituido es insuficiente para explicar por sí mismo esa realidad, de igual manera son insuficientes los procesos educativos centrados en la

instrucción y el adiestramiento. Ambos afectan el desempeño profesional, así como también al desenvolvimiento en la vida social.

El conocimiento constituye un producto teórico, resultado de un proceso, en el cual el individuo, es sujeto de conocimiento y al propio tiempo participa activamente y creadoramente en dicha construcción, por lo tanto es importante rescatar la dimensión del conocimiento como proceso, es decir la necesidad de definir el conocimiento como proceso en construcción. Como también es importante vitalizar la condición de sujetos sociales en profesores y estudiantes, a los fines de potenciar el proceso educativo. Este proceso trasciende la relación entre un sujeto que enseña y otro que aprende. Para lograr una formación integral es necesario involucrar a todos los sujetos que participan en la relación educativa.

Todo lo anterior demanda un perfil del estudiante y un perfil del profesor, donde el profesor se reconozca como un facilitador y el estudiante como sujetos protagonistas del proceso que participa activa y creativamente en su constitución como sujeto de conocimiento. Ambos deben ser sujetos actualizados sobre los problemas, situaciones y conceptualizaciones en correspondencia con su nivel de formación que incorpora información adicional a la procesada en el aula. Ambos sujetos se conciban como responsables con el compromiso de búsqueda y reflexión permanente de los conocimientos, problemas y situaciones que enfrenta. Como sujetos comprometidos éticamente con una actitud capaz de entender los problemas, necesidades, actitudes, racionalidades y valoraciones del otro.

Todo lo anterior conduce a la necesidad de reducir la magistralidad del trabajo en aula, convertir el aula en una instancia permanente de discusión y confrontación en el cual se acepten las divergencias y la diversidad de concepciones. Se requiere agilizar la gerencia del proceso para garantizar la disponibilidad de materiales didácticos y bibliográficos necesarios para enriquecer y dinamizar el proceso. Garantizar la disponibilidad del profesor para consulta de los estudiantes fuera del aula. Garantizar la

coordinación de equipos de trabajos. Ubicar la investigación y la extensión como dimensiones fundamentales dentro del proceso de enseñanza aprendizaje.

CUADRO 26
MATRIZ DE ASIGNATURAS DEL PLAN DE ESTUDIOS

ASIGNATURA POR CICLO	REGIMEN PROPEDEUTICO		
	Trimestre	Semestre	Año
Lecto-lectura y estrategias de aprendizaje	X		
Matemáticas	X		
Orientación vocacional	X		
CICLO BÁSICO			
PRIMER AÑO			
Trabajo Social I			X
Teoría Económica			X
Introducción al Estudio de la Sociedad			X
Problemas Epistemológicos de las Ciencias Sociales			X
Taller de Estrategias de Aprendizaje y Técnicas de Investigación			X
SEGUNDO AÑO			
Trabajo Social II			X
Sociología y Antropología			X
Contexto Económico y Social y política cultural venezolana			X
Taller de proyectos de investigación		X	
Informática para Ciencias Sociales		X	
Aplicaciones Estadísticas			X
Teoría política de lo local			X
Psicología			X
CICLO PROFESIONAL			
TERCER AÑO			
Trabajo Social III			X
Planificación, Diseño y Evolución de Programas Sociales			X
Construcción de Indicadores		X	
Taller de Investigación I			X
Estado, Política Social y Seguridad Social			X
Legislación Social			X
Electiva Fija I		X	
Electiva Contingente I		X	
CUARTO AÑO			
Taller de Investigación II		X	
Prácticas Profesionales I		X	
Gerencia de la Política Social		X	
Electiva Fija II		X	
Electiva Contingente II		X	
QUINTO AÑO			
Practica Profesionales II		X	

Electiva Fija III		X	
Electiva Fija IV		X	
Electiva Contingente III		X	
Electiva Contingente IV		X	
Trabajo de Grado o Pasantía		X	

Fuente: Elaboración propia, en base al diseño curricular Escuela de Trabajo Social, UCV, 1994

En el diseño vigente de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Central de Venezuela se plantea la necesidad de desarrollar un proceso para rescatar la dimensión formativa de la educación, el estudiante se perfila como un sujeto que participa activa y creativamente en la constitución como sujeto de conocimiento, lo cual implica la capacidad de reconocerse como protagonista de su formación para situarse como individuo en el contexto grupal o colectivo.

El diseño curricular se orienta hacia la búsqueda de un profesional con una actitud que trascienda la de receptor de información, para convertirse en un actor que analiza y valora crítica y éticamente los procesos reales y se los explica, un estudiante que analiza, valora, evalúa y exige una formación integral con una actitud de apertura y desarrollo tanto interiormente como hacia su entorno, en permanente actualización sobre los problemas, situaciones y conceptualizaciones en correspondencia con su nivel de formación, responsable y comprometido éticamente consigo mismo y con la sociedad.

8.3. EL TRABAJO SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN VENEZUELA

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. Los servicios sociales se constituyen en uno de los pilares sobre los cuales se sustenta la seguridad social en nuestro país, para extender la cobertura de la protección social a todo el territorio nacional, ofreciendo especial atención a los sectores más carentes de la población venezolana.

La inserción social de la población venezolana como productora y consumidora en una economía en expansión, nos exige desarrollar actividades productivas que nos integren al mercado mundial, realidad que nos reclama formar la mano de obra necesaria para estos procesos, lo cual requiere de masivas inversiones en educación, salud y servicios sociales en general, que signifiquen una sólida base para elevar la calidad de vida. Solamente reconociendo que la política social es en sí tan económica como la política económica, y viceversa, es que podemos generar un crecimiento social y económico sustentable y es lo que nos permitirá alcanzar el objetivo medular de las reformas estructurales y desarrollo de la economía: integrar a los pobres al desarrollo económico para mejorar sus condiciones sociales.

Sólo en el marco de una economía en crecimiento, con productividad y salarios en aumento y servicios sociales mejorados, una gran porción de los pobres logrará escapar de la pobreza. Pero ello nos exige un nuevo ordenamiento institucional del sistema de prestación de los servicios sociales, de forma que permita aumentar la eficiencia de su producción y focalizar los recursos disponibles.

Debemos crear y mantener un marco macroeconómico estable que estimule la inversión en capital social y mejor calidad de vida. Debemos modificar el actual sistema presupuestario basado en derechos burocráticos históricamente adquiridos, por uno basado en asignaciones presupuestarias determinadas por los servicios requeridos y prestados, para lograr mayor eficiencia del gasto fiscal. Ello implica la voluntad de reestructurar el gasto público.

Debemos impulsar la descentralización de responsabilidades y autoridad del Estado hacia los gobiernos regionales y municipales, como mecanismo para resolver los problemas cerca de la gente, pero cuidando que las burocracias locales no sean más depredadoras que la burocracia centralizada. Ello requiere de la comunidad, una mayor presencia, participación y contribución al financiamiento en las acciones de sus gobiernos locales.

Debemos buscar fuentes alternativas para financiar los servicios sociales. La focalización y el cobro de servicios son opciones que permiten mejorar la prestación de estos servicios. La focalización permite asignar los escasos recursos disponibles a los grupos que más lo necesitan y el cobro de los servicios es efectivo porque permite a los usuarios escoger entre prestadores alternativos de servicios sociales. Pero se requiere tener los costos bajo control, lo cual es impulsado por la competencia que genera la escogencia entre diversos suplidores de servicios por parte de los usuarios. No obstante, dado que es derecho de todo ciudadano lograr un nivel adecuado y aceptable de educación, salud y seguridad social, debemos mantener el concepto de universalidad. Estoy pensando en los grupos sociales más pobres y vulnerables.

La reforma del sistema de servicios sociales debe abarcar tres aspectos fundamentales:

a) **Definición e instrumentación de una concepción global de la política social.**

Debemos pasar de la actual dispersión institucional a la coherencia y cohesión institucional; de la fragmentación de la política social, donde cada institución opera sin una estrategia integrada, a políticas coherentes con la estrategia de desarrollo social. Una sola institución debe tener la responsabilidad de definir la estrategia global, el conjunto de objetivos de cada programa, las reglas de financiamiento y el contenido de las acciones, pero no debe tener ninguna responsabilidad operativa y sola actuar como coordinadora de las instituciones del área social. Se debe legitimar su papel de coordinadora que debe organizar el sistema de servicios sociales. Se la debe dotar con personal del más alto nivel, con el objeto de poder apoyar eficientemente el desarrollo de la capacidad técnica y gerencial en el resto del sistema.

b) **Fortalecimiento de la capacidad tecno-gerencial del sistema.**

La característica actual es el inadecuado uso del personal calificado, las malas prácticas gerenciales y gran debilidad para formular proyectos, producto de las presiones por expandir la cobertura de los servicios y de las prácticas presupuestarias sin criterios técnicos,

que dan como resultado la continua expansión de las partidas de personal dentro de los presupuestos sociales, en detrimento de los servicios prestados a los usuarios. Por lo tanto, es necesario crear y mejorar la capacidad gerencial de las instituciones para planificar y formular proyectos.

- c) **La descentralización del control y la organización de los servicios sociales para aumentar la participación de la sociedad civil.** Por razones de eficiencia y de equidad se requiere descentralizar los servicios. Sin embargo, esto no debe ser sinónimo de creación de burocracias locales. Debemos distinguir entre producción, financiamiento y acceso a los servicios sociales, etapas en las cuales puede haber diferentes participaciones del Estado y del sector privado, sin descartar el mecanismo de mercado el cual puede y debe usarse para aumentar el control del servicio por parte de los usuarios.

Como hay el peligro de que las comunidades más pobres sean dejadas a cargo de sus propios servicios, se corre el riesgo de caer en un círculo vicioso de financiamiento y baja calidad de los servicios. Por consiguiente, el Estado debe desarrollar patrones de calidad adecuados, vigilar su cumplimiento y contar con el apoyo de personal técnico para informar a los usuarios y a la comunidad acerca de necesidades, demandas y costos.

No podemos ignorar los problemas que plantea el aparato tradicional de prestación de servicios de educación, salud y seguridad social. Requerimos crear un nuevo consenso alrededor de la política social para resolver los dilemas que generan la producción, el financiamiento y el acceso a los servicios sociales. En consecuencia, es necesario el desarrollo institucional de los servicios sociales.

Por último, es preciso lograr el consenso de fuerzas para superar las ineficiencias del sistema de servicios sociales para el logro del bien común, lo cual va más allá de las necesarias soluciones organizativas.

Una efectiva estrategia de desarrollo social para Venezuela, es aquella capaz de impulsar la posibilidad real de trabajo para la gente a través de un desarrollo armónico y sustentable, lo cual sólo es posible integrándonos a la competitividad mundial y a la integración regional. Por esta vía, se abrirán diversas y fructíferas áreas de producción y empleo, que redundarán en la elevación de la calidad de vida del venezolano.

Reflexionar acerca del Trabajo Social en relación a las condiciones sociales y su capacidad de respuesta frente a las mismas, es ya para nosotros una práctica frecuente. Si bien es cierto que casi todas las profesiones debaten permanentemente nuevos problemas y situaciones, ésta es una disciplina que como ninguna otra en las Ciencias Sociales, precisa revisar-los y revisar-se. Este constante proceso de cuestionamiento, mueve a algunos colegas a la queja. Sin embargo, creemos que esta práctica constituye uno de los soportes éticos más preciados que están consolidados en nuestra profesión. Al decir de Nicolás Casullo, permanecemos "con la vigilia de la negatividad, con el insomnio de teorías de la sospecha frente a los arrasadores espíritus de época".

En términos generales los roles que se definen en los diseños curriculares de la Escuelas de Trabajo Social de las tres universidades nacionales, podemos resumirlos en el cuadro siguiente:

CUADRO 27
ROLES DEFINIDOS EN LOS DISEÑOS CURRICULARES ETS
(LUZ, UDO, UCV)

UNIVERSIDAD DEL ZULIA	UNIVERSIDAD DE ORIENTE	UNIVERSIDAD CENTRAL
Investigador Social	Área de Investigación Social	Investigador Social
		Analista de Política Social
Gerente Social	Área de Planificación Social	
Analista de Proyectos, Programas y Políticas de Intervención Social	Administración de los Servicios Sociales	Planificación y Gerente Social
Agente de desarrollo humano social	Área Comunitaria	Dinamizador de los Procesos sociales-locales
Asesor de Organizaciones de Bienestar	Área Familiar	Dinamizador de los procesos familiares-locales
Terapeuta Social	Área de Educación	

Fuente: Elaboración propia, marzo 2008

Como se puede evidenciar los roles definidos en los diseños curriculares de las universidades nacionales venezolanas (LUZ; UDO y UCV) se corresponden con la evolución histórica de la práctica profesional del Trabajo Social, práctica que encadena interdependientemente los componentes yuxtapuestos, orientados a socializar la participación para facilitar los procesos que permitan metas superables en la tendencia de una adecuada calidad de vida colectiva.

Como mencionamos anteriormente, los servicios sociales hacen los sistemas de seguridad social más incluyentes, lo cual no es sólo contribuye con la mera supervivencia del propio sistema, sino que responde a condiciones de cohesión e integración social y de preservación de la dignidad humana. Los Servicios Sociales implican claramente componentes de planificación y de organización; sistemas sujetos a principios, a valores internos, a mecanismos de relación, jerarquía y eficiencia. Podemos decir que los sistemas de los servicios sociales están encaminados a desarrollar mecanismos capaces de generar actividades que garanticen la efectividad de la universalidad del sistema de seguridad social, como derecho humano fundamental y como valor social.

En este espacio adquiere relevante importancia los conocimientos, habilidades y destrezas que deben poseer los actores profesionales involucrados en la investigación, planificación, dirección, ejecución, evaluación y control de los servicios sociales, a fin de garantizar una gestión eficiente que efectivamente garantice la protección social y promueva el fortalecimiento y consolidación del sistema de seguridad social.

CAPITULO 9
PERSPECTIVAS DE LA ACTUACIÓN DEL
TRABAJO SOCIAL PARA LA EFECTIVA
APLICACIÓN DE LA LEY DE SERVICIOS
SOCIALES EN VENEZUELA

La desigualdad social aumentó en Venezuela como consecuencia de la injusta distribución de ingresos y en medio de la inusual bonanza petrolera que disfruta el país sudamericano desde 1995, aseguró el economista José Guerra.

Caracas.- La desigualdad social aumentó en Venezuela como consecuencia de la injusta distribución de ingresos y en medio de la inusual bonanza petrolera que disfruta el país sudamericano desde 1995, aseguró el economista José Guerra.

El ex jefe de Investigaciones Económicas del Banco Central de Venezuela (BCV) dijo a Notimex que estudios independientes y cifras oficiales demuestran un deterioro en el reparto del ingreso del país.

Con base en un informe de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Guerra indicó que el “coeficiente de Gini” que mide la distribución equitativa de la riqueza subió de 45.4 a 48.5 en los últimos 10 años en el quinto país productor mundial de petróleo.

El coeficiente Gini, es un indicador estadístico creado por el italiano Corrado Gini, por el cual se mide la desigualdad social y que representa una herramienta que ayuda a captar los principales factores que caracterizan a las diferentes sociedades.

“El informe revela que 20 por ciento de la población más pobre bajó su porcentaje de ingreso de 4.0 a 3.7 por ciento, mientras que 20 por ciento de la población más rica concentró 52.5 por ciento de los recursos en 2005, contra 50.7 por ciento de 1982”, agregó.

Guerra advirtió que las estadísticas oficiales también revelan el deterioro de algunas variables de la pobreza, como el aumento de la desigualdad de 45.8 a 48.8 por ciento en ese lapso, así como el crecimiento del desempleo que pasó de 10.00 a 13.3 por ciento.

Al mismo tiempo, dijo, hay también un mayor número de trabajadores por debajo del salario mínimo, al pasar de 25.7 a 47.7 por ciento en ese período.

“Estas cifras coinciden con el reporte de la Cepal de diciembre de 2005, que señala que la distribución del ingreso se deterioró en países como Brasil y Venezuela entre 1999 y 2002, en tanto que mejoró en Chile, Colombia, México y Uruguay”, expresó.

Indicó que según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), el porcentaje del ingreso nacional percibido por 10 por ciento de la población más rica aumentó en Venezuela entre 1997 y 2002, y bajó el ingreso de 40 por ciento de la población más pobre.

De hecho las sociedades que viven en sistemas políticos con altos niveles de desconfianza, y en donde, los actores políticos no garantizan los acuerdos, pactos, reglamentos y los derechos humanos, es muy difícil lograr construir, y generar confianza en los ciudadanos para crear Capital Social tanto político, como económico. Por la falta manifiesta de los agentes y actores políticos, para crear un ambiente idóneo para la cooperación de capacidad asociativa en sus gobiernos. Lo que termina generando la crisis de la gobernabilidad y desvirtúa el sistema económico.

En tal sentido para crear y generar Capital Social en Venezuela con una economía social más distributiva es de suma importancia respetar los pactos y acuerdos políticos, que hoy por hoy no se respetan y mucho menos se ponen en práctica por parte del régimen. Que ha basado su práctica política cotidiana en generar desconfianza tanto a niveles internos del sistema, como a niveles externos de este. Porque lo fundamental para construir y lograr que la democracia funcione y su sistema económico, es generando responsabilidad y asociación, basados en el respeto mutuo para hacer más prospera y confiable la vida en democracia. De todo ello depende que la economía social se imponga para lograr salir de la grave crisis económica de los sectores populares y medios.

9.1. DESAFIOS QUE DEMANDA LA EFECTIVA APLICACIÓN DE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES

El Estado no puede eludir la responsabilidad de proteger a grupos particularmente vulnerables de la población durante los procesos de ajuste y desarrollo de

la economía, pero no con "paliativos", sino estableciendo una red de seguridad integral para las personas que puedan padecer de los efectos de dichos ajustes hoy y de eventuales fluctuaciones económicas adversas, mañana.

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 y la calidad de los servicios ofrecidos.

La investigación, experimentación e innovación, en torno a los servicios sociales está en función de las competencias del componente humano, por lo tanto, la sociedad exige y demanda el desarrollo de profesiones para la formación de los actores que se desarrollarán dichas políticas. La razón de ser de una profesión es la necesidad de la sociedad, por lo tanto, las ideas rectoras para la elaboración curricular es la demanda social de profesionales en un determinado campo.

La pregunta por nuevos caminos es cuasi estructural a la profesión, quizá en gran medida porque ella se dirige a los aspectos más duros de nuestra realidad, y la intervención de cara al conflicto social más urgente produce siempre algún desfasaje en la necesaria articulación entre conocimiento, producción del mismo e intervención eficaz. De ahí que Trabajo Social carga con el peso de convivir en su quehacer con las más graves problemáticas de la vida de los sujetos. Desde luego, no puede decirse que sea la única disciplina que carga con este peso adicional. Pero entendemos que la búsqueda permanente por mejorar nuestra capacidad de respuesta está habitada por algunos "fantasmas", algunos "espectros" que recorren nuestro campo, sobre todo en relación a nuestra identidad.

En efecto, si tomamos algunas designaciones que nos han otorgado distintos autores de la teoría social en general, y de la teoría del Trabajo Social en particular, encontramos que hemos sido considerados alternativamente como bomberos del Estado, fiscalizadores de la pobreza, policías de las familias, agentes de control social. Todas estas designaciones producidas por lo que podríamos llamar miradas "calificadas" nos han

significado, por un lado, desde el polo del Estado -bomberos, fiscales, policías- pero además -y esto no debe ser soslayado- desde el polo de la negatividad.

Simultáneamente, la mirada de los sectores con quienes trabajamos nos invisten con una extensión de la imagen con que el Estado se ha presentado históricamente a la sociedad: somos en su imaginario los benefactores, volcados principalmente hacia el bienestar de los ciudadanos, guardianes de la justicia, detectores de una ética incorruptible, representantes de intereses generales. Estas generalmente hacen coincidir la presentación social del trabajador social con la presentación social que históricamente ha asumido el Estado a través de sus políticas sociales.

Estas distintas representaciones producen una circulación simbólica a veces conflictiva y confusa que soporta la intervención del profesional de Trabajo Social que muchas veces oscurecen la aprehensión del significado real de la práctica social. Creemos en este sentido que hay un proceso de constitución del Trabajo Social fuertemente signado por una relación discursiva de externalidad, desde sus orígenes y por lo tanto, difícil de superar. Este mito de los orígenes ha operado como fuente de ambigüedades, de incertidumbre de nuestras fronteras, de indecisión de nuestros contenidos.

En este sentido, vale recordar que la direccionalidad de las profesiones no se define sólo por contenidos discursivos, y mucho menos por la sola voluntad de los agentes profesionales, sino que se define por su inserción en la dinámica social como una práctica social específica, condicionada por determinaciones objetivas y por la correlación de fuerzas vigente. Y si de determinaciones objetivas y correlación de fuerzas se trata, la cuestión se torna compleja de cara al 2000, también para el Trabajo Social.

Es importante destacar que la aplicación de la Ley de Servicios Sociales, tal como ha sido concebida, constituye un pilar fundamental en la protección social para la sociedad venezolana; un puente de acceso a la inserción o reinserción económica y social de sectores de población diferenciados y excluidos, y, 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.

Sin embargo, la aplicación efectiva de las disposiciones normativas de la Ley de Servicios Sociales, sólo es posible, si existe la voluntad política y la eficiencia administrativa para reducir la dispersión y desarrollar los mecanismos de coordinación establecidos para lograr, descentralizadamente la armonización de las acciones sociales del Estado que permitan promover la participación local a nivel de comunidad, familia e individuos, en el desarrollo de redes que garanticen la participación activa y protagónica de la ciudadanía.

Es importante destacar que se avizoran limitadas perspectivas para la eficiente aplicación de la Ley de Servicios Sociales y, sí tomamos en consideración el desarrollo desarticulado de programas sociales y la proliferación de leyes, sin concierto ni armonización alguna. Esta consideración también se aplica para la futura consolidación del Sistema de Seguridad Social y lo más grave, es que se hace extensiva hacia la política social en general. Por cuanto, 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 efectiva de una política social que contribuya con el desarrollo social de la población venezolana.

9.2. DE LOS PROGRAMAS PARCIALES FOCALIZADOS HACIA PROPUESTAS COMPLEJAS E INTEGRADORAS DE LA ACCIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DESDE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES

En las Ciencias Sociales y en especial en el Trabajo Social se requiere una sólida formación en cuanto al papel del Estado. No se requiere ser neoliberal para criticar la hipertrofia estatal, el gigantismo del sector público o la rigidez de las burocracias. El Estado

debe ser estudiado articulando con el reforzamiento de la democracia, con énfasis en la concertación social, en la reconstitución de la ciudadanía, en la participación ciudadana, en el papel del Estado como articulador de los distintos actores sociales.

- a) El diseño curricular de Trabajo Social debe prestar especial atención al estudio de la sociedad civil, desarrollando todas las estrategias posibles de intervención en su seno: trabajo en organizaciones de base, económicas o poblacionales. No es fácil ponderar la capacidad de estos movimientos para permear el tejido social. Pero son un reto motivador, porque en su interior se conjugan funciones tales como la administración de la escasez, la movilización de energías sociales dispersas, la desjerarquización de las relaciones, la construcción de identidades colectivas, la resolución socializada de necesidades básicas, la búsqueda de la democracia en pequeños espacios.
- b) Al interior de la profesión y de la formación del Trabajo Social adquiere una importancia radical una nueva discusión que nos trasciende, a la vez que implica profundamente: el debate por un lado, saber-representación, remite a una serie de ideas y representaciones para ser comunicadas y consumidas por los colegas del campo intelectual. Se trata de bienes simbólicos que circulan entre productores. Tiene una existencia exterior a los individuos, está formalizado y objetivado. Por otro lado, saber-destreza, sólo existe en forma incorporada, saber en el cuerpo que se asocia con un saber hacer y solo existe en la medida en que se usa en contextos de interacción.

Hoy, previsiblemente, la balanza se inclina hacia el segundo: el capitalismo posmoderno, junto con el muro de Berlín, derriba un muro mucho más antiguo que separaba el conocimiento de la práctica. Es probable que estemos ante una forma sofisticada de antiintelectualismo.

Mientras tanto, la realidad societal venezolana considerada en su conjunto más inclusivo, viene marcando hitos cruciales; entre éstos los siguientes:

- a) El desplome final de la Cuarta República y, específicamente del régimen socialdemócratacristiano instaurado a partir del derrocamiento de la dictadura militar de Pérez Jiménez en enero de 1958.
- b) La instauración de la Quinta República sobre la base de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada por referendo popular en 1999.
- c) La larga y difícil fragua y revaloración del estado venezolano como estado integral-nacional societalmente centrado.

En la actualidad se está pasando por una fase más o menos prolongada de inestabilidades, incertidumbres y antagonismos propios del reacomodo profundo de los poderes de clase y de estado, provocados por el proceso sociopolítico frente al cual las escuelas de trabajo social y los organismos que agrupan a los licenciados y técnicos en trabajo social vienen ostentando una deuda social creciente.

La oposición saber-representación y saber-destreza presenta por lo menos dos problemas:

- a. Desconoce las condiciones sociales de producción de la teoría como conocimiento de la práctica, distinta del conocimiento-destreza;
- b. No permite pensar y explicar las articulaciones entre estas dos formas de saber, sino que se limita a comprobar y consagrar la hegemonía de un modo de conocimiento sobre otro. Celebración del analista simbólico, que supone una toma de posición por uno de los dos polos que organizan la estructura de los campos de producción simbólica.

No puede rendirse cuenta de la especificidad del trabajo intelectual si no se supera la visión bipolar del intelectual puro y del intelectual comprometido. Más pertinente es pensar en el intelectual como un personaje bidimensional que solo existe y subsiste como tal si está investido de una autoridad específica que le es conferida por un mundo intelectual autónomo, es decir, independiente de los poderes religiosos, políticos o económicos, y sí compromete esta autoridad específica en las luchas políticas.

En síntesis, para iniciar los estudios de ampliación de la cobertura de la protección social en un determinado país es imprescindible el desarrollo de los siguientes pasos:

- a) Construcción del Mapa de los Excluidos con base en pesquisa de hogares y otras fuentes: Identificando los niveles de exclusión cuantitativa y cualitativa por sexo, localidad, actividad económica, nivel de ingreso, edad, tipo de relación laboral.
- b) Discusión de los resultados con los actores sociales.
- c) Separar los grupos con y sin capacidad contributiva.
- d) Separar efectos potenciales de las políticas laborales y fiscales
- e) Diseñar en consulta con los actores sociales estrategias de políticas de acuerdo con los grupos desprotegidos
- f) Desarrollar una intensa reforma institucional
- g) Empezar políticas de educación y comunicación

A título de cierre consideramos importante reafirmar que en el presente trabajo incorporamos los servicios sociales como la modalidad de protección social característica de los sistemas de protección social no contributivos. El avance de los servicios sociales en un modelo de Estado de bienestar, significa conocer progresivamente las características fundamentales de la población protegida, las necesidades humanas e idear la organización y métodos con que satisfacerlas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La ley de Servicios Sociales en el entorno actual del país le plantean al trabajo social nuevas exigencias que se pueden capitalizar como potenciales ventajas para contribuir a abrir nuevos caminos para el trabajo social, ofreciendo un vasto escenario para la formulación, ejecución y evaluación de programas sociales orientados al desarrollo social del venezolano bajo una concepción de dignidad y solidaridad, pero al propio tiempo, se enfrenta a nuevos desafíos en un ambiente turbulento de cambios gestados desde los diferentes actores políticos, económicos, y los gestados por la participación de los actores

comunitarios, se le exige al profesional de trabajo social mayor presencia y solidez en la formación profesional.

Aceptar estos desafíos de asumir estos nuevos escenarios de intervención compromete a este profesional a retomar el liderazgo que le corresponde en la atención de la problemática social. Lo cual lo conduce a profundizar en el avance de nuevas competencias científico-técnicas para lograr consolidar una práctica profesional reflexiva ajustada a las necesidades del país y del colectivo social hacia el cual desarrolla sus hacer y reconstruye su saber.

El rol del Trabajo Social se ha materializado dentro del desarrollo de la política social, en este caso, nos interesa su accionar inmerso en los sistemas de seguridad social y más específicamente desde los servicios sociales. Campo de acción, tanto institucional como comunitaria, que se orienta (desde la noción misma de la seguridad social y de los servicios sociales) hacia la protección de los derechos sociales y el desarrollo de la ciudadanía, también como derecho a la participación en el quehacer político y social.

Esta acción social representa para el Trabajo Social de hoy, desafíos muy importantes, no sólo desde las perspectivas técnicas, sino también, desde su concepción teórica y la conformación de valores éticos para el ejercicio de los roles de la investigación social, la planificación social, la gerencia social y de la intervención social propiamente dicha.

Los servicios sociales en la actualidad demandan de profesionales del Trabajo Social que ejerzan esa diversidad de roles, de forma tal que contribuyan con la organización de la sociedad civil en lo local, para la conformación de ciudadanía que le permita fortalecer el tejido social en la configuración de redes para la búsqueda de soluciones que contribuyan a la promoción de la calidad de vida, a través de la formación ciudadana, constitución de la contraloría social y procura de la constitución de los medios de defensa de los derechos sociales.

Para ello, es indispensable que el trabajador social actúe en el campo de los servicios sociales en el desarrollo de escenarios que permitan y promuevan la participación y el protagonismo social, a través del acompañamiento social para que esa comunidad organizada, defina sus propios cursos de acción o proyectos de acción social y, al propio tiempo, ejerzan la contraloría social necesaria para hacer exigible la efectividad de los derechos sociales.

Es importante destacar que la aplicación de la Ley de Servicios Sociales, tal como ha sido concebida, constituye un pilar fundamental en la protección social para la sociedad venezolana; un puente de acceso a la inserción o reinserción económica y social de sectores de población diferenciados y excluidos, y, 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.

Sin embargo, la aplicación efectiva de las disposiciones normativas de la Ley de Servicios Sociales, sólo es posible, si existe la voluntad política y la eficiencia administrativa para reducir la dispersión y desarrollar los mecanismos de coordinación establecidos para lograr, descentralizadamente la armonización de las acciones sociales del Estado que permitan promover la participación local a nivel de comunidad, familia e individuos, en el desarrollo de redes que garanticen la participación activa y protagónica de la ciudadanía.

Es importante destacar que se avizoran limitadas perspectivas para la eficiente aplicación de la Ley de Servicios Sociales y, si tomamos en consideración el desarrollo desarticulado de programas sociales y la proliferación de leyes, sin concierto ni armonización alguna. Esta consideración también se aplica para la futura consolidación del Sistema de Seguridad Social y lo más grave, es que se hace extensiva hacia la política

social en general. Por cuanto, 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 efectiva de una política social que contribuya con el desarrollo social de la población venezolana.

Como conclusión afirmamos que sólo es posible desarrollar y disfrutar de un eficiente Sistema de Seguridad Social, si, efectivamente, se cree en él y se conjugan los intereses para su consolidación. Sí en este propósito se integra la voluntad política de hacerlo; las disposiciones legales para regularlo y protegerlo; los poderes públicos para construirlo; y, la conciencia ciudadana para exigirlo, controlarlo y renovarlo.

BIBLIOGRAFIA

Abendroth, W.; Forsthoff, E., y Doehring, K., (1986): El Estado social, trad. De J. Puente Egido, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Aguayo Cecilia (1998): Trabajo Social y Acción Social: Los Desafíos de un Conocimiento Ético Político. Ponencia. Congreso Nacional de Trabajo Social CNETSO-Chile. Santiago. UTEM-PUC.

Agúndez Fernández, Antonio (1981): Los Derechos Humanos, justificación de su defensa por parte del Estado. Memoria del Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos. Volumen IV, Costa Rica 1981.

Alvarado, Miguel, Gerardo Barros, Hilda Chiang, Luisa Díaz y Wendy Godoy (1995): Licenciatura en Trabajo Social. Fundamentos de una Propuesta. En PERSPECTIVAS. Revista de Trabajo Social. Universidad Blas Cañas (Cardenal Silva Henríquez). Santiago, 1995, pp. 48-55.

Álvaro Cardona y otros (1999): Impacto de la reforma de la Seguridad Social sobre la Organización Institucional y La Prestación de los Servicios de Salud en Colombia, *Medellín, Universidad de Antioquia.*

Aquin, Nora (1998): Las implicaciones de la categoría de ciudadanía en la intervención profesional. Ponencia presentada en el XVI Congreso Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. Santiago de Chile.

Asociación Chilena de Escuelas de Trabajo Social (2003): Algunas Consideraciones en Relación al Rango Universitario en Trabajo Social. Documento de Trabajo. Santiago-Chile.

Berlin, I. (1988): Cuatro ensayos sobre la libertad. Alianza, Madrid.

Barrantes, César (coord., 2002): “Participación Sociopolítica de los Trabajadores Sociales y las Organizaciones Civiles de Desarrollo Social en la Economía Popular. Representaciones Sociales y Crisis del Estado en la Venezuela Bolivariana”, proyecto financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.

Bustamante y Sirven, Antonio (1936): Derecho Internacional Público, Tomo III. La Habana.

Díaz, E. (1986): Estado de Derecho y sociedad democrática, 5ª reimpresión de la 8va. Edición, Taurus, Madrid.

Capella, J. R. (1993): Los ciudadanos siervos, Trotta, Madrid

Capella, J. R. (1997): Fruta prohibida, Trotta, Madrid.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999): Gaceta Oficial No. 5.453 del 24 de marzo del año 2000, Caracas, Venezuela.

Casado, Demetrio (1987): Introducción a los servicios sociales. Madrid, Acebo.

Comisión Latinoamericana por los Derechos y Libertades de los Trabajadores y los Pueblos (2001): "Los derechos del trabajador latinoamericano: agresiones y desafíos" Caracas.

Faúndez, Héctor (1996): EL Sistema Interamericano de los Derechos Humanos Aspectos Institucionales y Procesales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. p.21

Flecha, Ramón (1992): El discurso sobre la educación de las perspectivas postmoderna y crítica, Barcelona, El Roure.

Fleury; Sonia (1999): "Política social, equidad y exclusión en América Latina en los años noventa" en Alvares, Lourdes y otros (coords). Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa. Fonvis/Cendes/ILDIS/Nueva Sociedad/Caracas.

Freitez, Elis (2007). El Trabajo Social en Venezuela 1936-1941. Trabajo mimeografiado presentado para ascender a la categoría de titular en el escalafon universitario, UCV, Caracas.

Jossop Bob: Crisis del Estado de Bienestar, Hacia una nueva teoría del **Estado y sus consecuencias sociales** (1999). Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Jossop Bob (1999): Crisis del Estado de Bienestar, Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales. Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

García, S. (1991). Especificidad y Rol del Trabajo Social. Editorial Hvmánitas.

García Salord, Susana (1998): Especificidad y rol en Trabajo Social: Currículum – Saber – Formación. Editorial LUMEN/HVMANITAS. Buenos Aires

Gaitán Lourdes y Zamanillo Teresa (1992): Para Comprender el Trabajo Social. EVD. Navarra.

Gómez Serra, Miguel (2004): Evaluación de los servicios sociales. Pedagogía Social y Trabajo Social. Gedisa editorial, Biblioteca de Educación. Barcelona, España.

Grassi, Estela (1995): Trabajo Social e Investigación. Una relación necesaria. En PERSPECTIVAS. Revista de Trabajo Social. Universidad Blas Cañas (actual U. Cardenal Silva Henríquez). Santiago.

Habermas, J. (1975): Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, traducción de J. L. Etcheverry, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Haring, C. H. (1990): El imperio español en América. México: Alianza Editorial Mexicana.

Isuani, Ernesto A., Lo Vuolo, Ruben M. y Tenti Fanfani, Emilio (1991): El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis. Miño, Dávila/Ciepp, Buenos Aires.

Johnson, Norman (1990): El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Jossop Bob (1999): Crisis del Estado de Bienestar, Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales. Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Kymlicka, Will y Wayne, Norman (1997): El retorno del ciudadano. Una revisión reciente en teoría de ciudadanía. En La Política. Revista de estudio sobre el Estado y la sociedad. Ciudadanía. El debate contemporáneo. No. 3. Paidós, Madrid.

Kisnerman, Natalio (1998): Pensar el Trabajo Social. Lumen Humanitas. Buenos Aires. 1998 p.154. El subrayado es nuestro.

Kliksberg, Bernardo (2001): El Capital Social: Dimensión olvidada del desarrollo Editorial Panapo. San Martín, Caracas, Venezuela.

Las Heras, Patrocinio y Elvira Cortajarena (1979): Introducción al Bienestar Social. Federación Española de Asociaciones de Asistente Social. Madrid.

Lima, Boris (1983): Epistemología del Trabajo Social. Humanitas. Buenos. Aires.

López Hidalgo, Josefa (1992): Los Servicios Sociales. Aproximación conceptual a los indicadores discriminatorios, Madrid, Nancea.

Madrid Izquierdo, Juana M. (1993): Política social comunitaria y estado de bienestar, en Pedagogía Social. Revista interuniversitaria. Valencia, núm. 8, marzo, pág. 15-22.

Maingon, Thais (Coordinadora) (2006): Balance y perspectivas de la política social en Venezuela. ILDIS, CENDES, UNFPA, Caracas.

Martínez De Pisón, José (1998), Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales, Madrid, Editorial Tecnos, Universidad de Rioja.

Maldonado, Carlos Eduardo (2000): Derechos Humanos, Solidaridad y Subsidiaridad. Editorial Temis S.A. Instituto de Humanidades, Universidad de la Sabana, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Maríñez N. Freddy (2000): Estado, Bienestar y Sociedad. la Globalización y lo Social. Editorial Trillas S.A. México.

Matus Sepúlveda, Teresa (1999): Propuestas Contemporáneas en Trabajo Social; Hacia una intervención Polifónica. Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina.

Méndez Cegarra Absalon (1999): La Reforma de la Seguridad Social, Orientaciones y Tendencias. Cuaderno de Seguridad Social, Colección: La Reforma de la Seguridad Social. No. 01 UCV-FACES, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Comisión de Estudios de Postgrado. Caracas.

Michaud Chaucon, Augusto (1969): "Servicios Sociales para países subdesarrollados" en revista Selecciones del Social Work, No.5, Hvmánitas, Buenos Aires.

Molina, M.L. y Ma. Cristina Romero (1998): Los modelos de atención asistencial, socioeducativo-promocional y terapéutica en Trabajo Social. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 1998 (en prensa Editorial UCR).

Montagut, Teresa (2000): Política Social. Una Introducción. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.

Monroy Cabra, Marco Gerardo (1980): Derechos Humanos, Ed. Temas, Bogotá Colombia.

Nikken, Pedro (1988): Defensa de la Persona Humana, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

Nikken, Pedro (1991): Código de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana, UCV.

Ramos Jiménez, Alfredo (1993): Comprender al Estado, Introducción a la politología, Estado Mérida, Venezuela.

Naisbitt, Jhon (1983): Macrotendencias. Diez nuevas orientaciones que están transformando nuestras vidas, Barcelona. Mitre

O`CONNOR, J. (1981): La crisis fiscal del Estado, Península, Barcelona.

Oraison, Mercedes (2005): La construcción de la ciudadanía en el siglo XXI. Ediciones Octaendro-OEI, Barcelona.

Pérez Baltodano, Andrés (1997): Globalización, ciudadanía y política social en América Latina tensiones y contradicciones. “Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina”. Editorial: Nueva Sociedad. Caracas-Venezuela.

Pérez Luño A.E. (1986): Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución. Tecnos, Madrid.

Richmond, Mary (1977): Trabajo Social de caso individual. Ed. Hvmánitas. Bs.As.

Rubio, Lara, M^a. J. (1991): La formación del Estado social. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Ruiz, Ana (Compiladora): (Búsquedas del Trabajo Social latinoamericano: Urgencias, propuestas y posibilidades. Editorial Espacio. Alaets. Argentina.

Salcedo, Ana (Compiladora) (2005): Consideraciones sobre la reforma de la seguridad social en Venezuela. Fondo Editorial Tropykos, UCV, FACES, CEAP, Caracas.

Salcedo, Ana Mercedes (2006): Los Servicios Sociales en Venezuela: Retos y Perspectivas. Editorial Tropykos. UCV, FACES, CEAP, Caracas.

Sen Amartya (1999): El futuro del Estado de bienestar, La Factoría, No.8, Barcelona.

Stiglitz, Joseph E. (2002): El malestar en la globalización. Taurus. Madrid.

Torres Díaz, Jorge (2006): Historia del Trabajo Social. Grupo Editorial Lumen. Segunda Edición. Argentina. Buenos Aires.

Tonon, Graciela (Compiladora): (2005): Las técnicas de la actuación profesional de Trabajo Social. Espacio Editorial. Buenos Aires.

Vélez Restrepo, Olga Lucía (2003): Reconfigurando el Trabajo Social: Perspectivas y tendencias contemporáneas. Editorial Espacio. Buenos Aires.

VEGA, María Cecilia: El Trabajo Social en América Latina. Balance, retos y perspectivas. Escuela de Trabajo Social Universidad de Costa Rica Biblioteca Virtual de Trabajo Social <http://cariari.ucr.ac.cr/~trasoc/trabsoc.html>.

Varela, Francisco (1996). Ética y Acción. Dolmen, Santiago-Chile. Advertimos al lector de no confundir con Jacobo Varela, representante del positivismo, citado en la nota 22.

Zagrebelsy, G. (1995): El Derecho dúctil, Ley, derechos, justicia. Traducido por M. Gascón, Trotta, Madrid.

Revista del Sur: América Latina: La situación de la seguridad social.
http://www.revistadelsur.org.uy/revista.121-122America_Latina.html.