

# **E**l principio de la participación en el sistema de seguridad social venezolano para impulsar la gestión del conocimiento\*

*The principle of participation in the Venezuelan social security system to boost the knowledge management*

**Xiomara Coromoto García Palma\*\***

---

\* Recibido el 30 de abril de 2018. Aceptado el 8 de febrero de 2023.

\*\* Licenciada en Trabajo Social, especialista en Seguridad Social con mención en Gerencia Social, magíster en Gerencia Empresarial, doctora en Gestión de Investigación y Desarrollo. Estudia un doctorado en Seguridad Social y es profesora e investigadora en la Escuela de Trabajo Social y el posgrado en Gestión de Investigación y Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. Universidad Central de Venezuela. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9054-919X>

## RESUMEN

La participación como principio operativo de la seguridad social permite la instrumentación de la política social en los diferentes subsistemas de protección social. Hasta ahora, en Venezuela, estos sistemas se han ejecutado bajo un modelo burocrático, jerárquico y técnico, en el que los procedimientos no permiten la participación de la población en las políticas de la seguridad social ni el control que tienen sobre estas. Su involucramiento en estos últimos 20 años se ha limitado a recibir subsidios, mientras que el Estado ha ido creando sistemas paralelos de protección, denominados 'misiones' o 'grandes misiones', que debilitan los sistemas como el de salud o vivienda, además del empleo y el salario. Cuando la población ejerce la participación, se gestiona un sistema de seguridad social eficaz, incluyente, con carácter equitativo y justo para la sociedad. Dicho esto, es posible desplazar la burocratización hacia un modelo democrático, descentralizado y de gobernanza, que gestione el conocimiento desde la construcción colectiva y permita la apropiación social de los principios doctrinarios de la seguridad social como cultura y modo de vida en sociedad.

## PALABRAS CLAVE

Sistema de seguridad social, participación ciudadana, gestión del conocimiento.

## ABSTRACT

People's active participation is an operative principle of social security system that allows the implementation of social policy in the social protection subsystems. To date in Venezuela such systems have followed a bureaucratic, hierarchical and technocratic model, whose procedures do not allow people to shape social security policies, nor having control over them. For the last 20 years people have been receiving charity treatments while the State has been creating parallel protection systems called 'missions' or 'great missions', weakening systems such as healthcare or housing, as well as employment and salary rates. Civic engagement leads to an effective, inclusive, equitable and fair social security system. Therefore, it is possible to move from bureaucratization

to a democratic, decentralized and governance model that allows knowledge management from a collective perspective, and towards the social appropriation of the doctrinal principles of social security as a culture and way of life in society.

## KEYWORDS

Social security system; public participation; knowledge management.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta un debate sobre la seguridad social a partir de aspectos generales, tales como la conceptualización, los principios y el sistema de protección social, que han ido evolucionando –en la sociedad– a la par del Estado, que es responsable de garantizar –desde las políticas sociales– la calidad de vida y el bienestar de la población. La seguridad social, como política social, ha progresado en Venezuela, mediante el desarrollo de las normativas. Sin embargo, su instrumentación y la administración de los programas y de las instituciones responsables del sector público se han convertido en un escenario para el populismo electoral, con el cual se han masificado dádivas paralelas con el sistema de seguridad, hecho que ha generado mayor exclusión de la población. De esta forma, una parte de la población queda excluida de los programas de los subsistemas y se convierte en beneficiaria de políticas de emergencias, coyunturales y de carácter de subsistencia.

Nos encontramos ante una ciudadanía que no ha entendido que la seguridad social no es un evento electoral, sino un proceso sistemático y progresivo de derechos de y para el bienestar social. En consecuencia, se vuelve necesario que la población se haga partícipe de los principios de la seguridad social: universalidad, solidaridad, unidad, integridad, internalización, eficiencia y participación.

La participación como principio de carácter operativo permite que la población, los técnicos y administradores de la política social, así como los decisores, puedan controlar la gestión de los subsistemas en forma eficiente y eficaz, a fin de establecer un modelo de seguridad social democrático de gobernanza que reemplace el modelo burocrático centralizado.

Ante esta propuesta, conocida y descrita por especialistas en el tema, es importante resaltar que la *gestión del conocimiento* como

dimensión estratégica de la política social puede generar mayor cohesión informativa, consultiva, resolutive y cogestionaria. La participación de las personas en todas sus fases genera la construcción colectiva, la apropiación social e impacta en la cultura de la seguridad social.

## 2. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

Diferentes textos sobre la seguridad social y su definición<sup>1</sup> han clasificado su contenido dependiendo de la amplitud o restricción de sus acciones, procesos o sistema que la contiene. Sin embargo, para orientar el desarrollo de este texto, se asume un concepto que pretende incluir todos los elementos claves que garanticen la protección social:

La Seguridad Social es un sistema de protección social, fundado legalmente, orientado a garantizar a las personas amparo o cobertura ante una serie determinada de contingencias y riesgos a los que están expuestas tanto en la vida laboral como en la cotidiana, susceptibles de ser previstos, atendidos dichos riesgos mediante prestaciones o beneficios que se manifiestan o expresan en especie, servicio o en dinero, con el fin de mantener o mejorar la calidad de vida de las personas, evitando así que, por imprevisión, se profundicen los males sociales<sup>2</sup>.

Desde esta concepción, la seguridad social ha ido perfeccionando la protección social, bajo mecanismos de asistencia o beneficios sociales por parte de entes tanto privados como del Estado. De esta forma ha constituido un sistema de protección social menos improvisado, que cubre los riesgos, las amenazas y contingencias de la población.

El Estado, en su proceso evolutivo, ha sufrido varias transformaciones en sus acciones y la orientación de sus funciones, debido al cambio en las dinámicas y las relaciones de poder que están presentes en el contexto mundial. En este sentido, es posible identificar tres grandes formas o tipos de Estado moderno: el Estado liberal clásico, el Estado de bienestar y el Estado neoliberal.

---

1 Manuel Alonso Olea, *Instituciones de Seguridad Social* (Instituto de Estudios Políticos, 1959); Martín Fajardo, *Derecho de la seguridad social* (Lima: Idemsa, 1989); Rafael Uzcátegui, *La seguridad social: síntesis bibliográfica* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1978); Miguel Zúñiga Cisneros, *Seguridad social y su historia* (Caracas: Edime, 1963).

2 Absalón Méndez, *Retos de la Seguridad Social* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 2013), 26.

Las características del Estado de derecho han permitido definir al sistema constitucional desde tendencias como la liberal, la social o la democrática. La tendencia liberal estaba centrada en el libre mercado y el centralismo de los aspectos económicos. Las características de un Estado social consistieron, entonces, en el reconocimiento de los derechos a la organización profesional, a la huelga, a la contratación colectiva, al acceso a la riqueza y de principios de equidad en las relaciones jurídicas y económicas. De esta manera, se explica el surgimiento de la seguridad social, de los tribunales laborales, así como de la defensa de derechos como la jornada, el salario y el descanso obligatorio. También aparecieron los derechos de protección con cargo al Estado, como los concernientes a educación, salud, vivienda y alimentación.

Por otra parte, las características constitucionalistas democráticas han consistido en el reconocimiento de los partidos políticos, la garantía de procesos electorales libres e imparciales, la descentralización del poder –incluyendo las formas del Estado federal y regional–, así como el fortalecimiento de la organización, las facultades y el funcionamiento de los cuerpos representativos como el referéndum, la iniciativa popular y en la revocación de los representantes.

Como señala Ricardo Sol Arriaza, las tendencias constitucionalistas contemporáneas han generado conceptos complementarios del Estado de derecho: Estado social de derecho y Estado social y democrático de derecho<sup>3</sup>. Por ejemplo, en la Constitución venezolana de 1999 surgió el Estado democrático y social de derecho y de justicia. En el Estado social y democrático de derecho se incluyen la tutela tanto del individuo como de sus derechos de participación política y las relaciones de clase, con mecanismos de distribución de riqueza a través del salario, del ejercicio de derechos colectivos y de un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar.

Las discusiones que se han presentado acerca de cuál debería ser el papel del Estado en materia de protección social han existido siempre. Se discute sobre la intervención estatal en la prestación directa y en el financiamiento de los diversos programas de seguridad social, sobre cuáles deberían ser los límites de la intervención del Estado, los límites de la intervención privada, y de manera especial, sobre cuáles servicios deberían ser de interés del Estado y cuáles de interés individual.

---

3 Ver Ricardo Sol Arriaza, *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho* (Costa Rica: Facultad Latinoamericana Ciencias Sociales, 2012).

Las respuestas siempre se basan en la política económica que asuma el Estado, el cual ha adoptado programas sociales con ajustes macroeconómicos, orientados por cortes neoliberales que son impuestos por organismos financieros multilaterales y los cuales han determinado su papel ante las transformaciones estructurales que requiere el modelo económico. De allí que sea posible afirmar que la reforma del Estado y de la seguridad social es el resultado expresamente buscado por las políticas de ajuste estructural.

De esta manera, la reforma de la seguridad social se planteó bajo las directrices neoliberales, y propuso la sustitución del sistema público por uno privado respaldado por el Estado, para dejar atrás una larga tradición de intervención estatal en esta materia. A partir de los años 80 y principios de los 90 se instrumentó una serie de programas de asistencia social y fondos sociales en diversos países de América Latina y el Caribe, como Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Nicaragua, México, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela. Aunque en la mayoría de los casos la reforma de la privatización se afianzó con éxito, la responsabilidad del Estado continúa siendo determinante.

Venezuela no escapa de esta realidad. A partir del año 89, el país orientó su economía con la implementación de ajustes estructurales de corte neoliberal, proceso que se cristalizó para el año 97, al impulsar definitivamente los cambios sociales con la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSS) y las leyes especiales de los subsistemas de salud, vivienda, pensiones, paro forzoso y capacitación profesional, del año 98. Para lograrlo, se establecieron negociaciones o discusiones que determinaron espacios políticos en los que actuaron diferentes actores, con el fin de lograr reivindicaciones de acuerdo al interés del grupo que representaba.

Desde 1998, el modelo económico se mantiene bajo un corte neoliberal, con discursos socialistas y acciones autoritarias. Este modelo ha obviado, con mayor profundidad, la participación de los diferentes actores, al tiempo que ha conformado grupos de interés progobierno (Movimiento Sindical Bolivariano, Profesionales Gente en Positivo, entre otros), que actúan bajo una sola directriz: profundizar su modelo con principios solidarios y equitativos, pero los resultados han sido de mayor exclusión en la historia venezolana.

Lamentablemente las disposiciones constitucionales (1999) no se han hecho efectivas y el derecho a la seguridad social sigue siendo

una expectativa para los venezolanos y no un derecho auténtico, posible y realizable; por consiguiente, a la estructura de seguridad social en Venezuela... solo debemos agregar el amplio desarrollo del asistencialismo en los últimos tiempos, mediante la creación de un conjunto de programas sociales, algunos coyunturales, otros estructurales, bautizados con el nombre de misiones... la aprobación de algunas leyes, fuera del ámbito de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, tal es el caso de la Ley de Protección de las personas con discapacidades...<sup>4</sup>.

Sin embargo, se necesita destacar que el artículo 86 de la Constitución de 1999 es un avance de forma extensa, en el que se manifiestan las mejores corrientes doctrinarias del derecho a la seguridad social.

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 especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de prevención 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 para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados solo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos de capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumulan a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial<sup>5</sup>.

Uno de los grandes avances de este artículo constitucional es que cambia el modelo laborista de la seguridad social, basado en las coti-

4 Absalón Méndez, *Temas sobre Seguridad Social en Venezuela* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 2011), 21.

5 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 86, 1999.

zaciones de patrones y trabajadores, por un nuevo sistema de seguridad social que tendrá como norte la universalidad, por cuanto incluye a los grupos etarios y vulnerables con o sin capacidad contributiva.

La *universalidad* como principio en la seguridad social históricamente ha guiado el diseño del sistema de seguridad, basado en la equidad y la justicia. Por tanto, pretender exponerlo como un avance del periodo de gobierno comprendido entre 1998 y 2018 no es totalmente correcto, porque su fundamento se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Declaración Americana de los Derechos Humanos (1948), que consagran como derecho a la seguridad social.

De igual manera, los principios doctrinarios han orientado la evolución de la seguridad social y es evidente su aporte en la estructura o los sistemas y en los componentes organizacionales que prestan el servicio y ejecutan la protección social, del cual se profundiza más adelante.

Otro principio de gran importancia es la *solidaridad*, que se manifiesta en forma colectiva y permite a cada individuo dentro del sistema tener acceso oportuno a la ayuda mutua, contribuyendo –según sus capacidades económicas– para satisfacer sus necesidades. Un principio, que por su característica está conectado con el de *solidaridad*, es el denominado *integralidad*, que busca el amparo de todas las contingencias que acechan a la población, procurando mantener la dignidad humana en condiciones favorables y de oportunidades.

La *unidad*, como principio –calificado como el órgano administrativo y gestor de los programas– debe formar parte de un sistema integral y dinámico. El principio de la *eficiencia*, por su parte, refiere a que los recursos deben ser utilizados para lo planificado y llegar al beneficiario (sujeto-objeto) de forma eficaz.

Un principio que impulsa la sostenibilidad de la seguridad social es la *internacionalización*, la cual permite asentar bases para que las poblaciones protejan a las personas aunque estén fuera de los límites territoriales, propiciando normas, convenios, códigos, pactos y acuerdos internacionales de carácter vinculante en las leyes internas de los países. Ejemplo de ello es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social,

una norma de carácter internacional, acordada por varios Estados para la coordinación de sus legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la

incapacidad o muerte de las personas que, en razón del trabajo por cuenta ajena o de la actividad independiente, se hayan desplazado a dos o más Estados miembros, acreditando en los mismos períodos de cotización, de seguro o de empleo<sup>6</sup>.

Por otra parte, el principio de la *participación* va más allá de la contribución. Anteriormente, su incorporación y mención se ubicaba en la dimensión del financiamiento de la seguridad social unido al principio de solidaridad. El desarrollo estaba en la participación de los afiliados, los empleados o patronos y el Estado, como forma contributiva al Seguro Social Obligatorio. A partir de la idea de que la seguridad social es un derecho y, por ende, que esta origina derechos de todos, los ciudadanos no solo están obligados a contribuir, sino también a controlar la calidad de los servicios, la burocratización de los mismos, así como la continuidad de los proyectos y programas, a fin de construir el mejor sistema de seguridad para lograr el bienestar social colectivo.

Pero la realidad es otra, debido a la tendencia centralizadora en la Administración Pública, la falta de continuidad administrativa, el caudillismo administrativo y la posesión de parcelas de poder, la falta de criterios gerenciales y de racionalidad administrativa en el manejo de lo social, la omisión o incumplimiento de procedimientos administrativos, y el irrespeto a la persona. Estas cuestiones adquieren características de drama cuando se vinculan a la organización y funcionamiento de la seguridad social, en especial de la salud<sup>7</sup>.

Si bien la población puede influir en que los órganos gestores administrativos de la seguridad social sean eficientes, para que se cristalice esta forma de ejercer la ciudadanía hay que organizar las instancias públicas; por ejemplo, el seguro social, que actualmente presenta problemas de liquidez, mala gestión pública y se ve afectado por el clientelismo político. Es necesario formar a la población y darle herramientas de control, que trasciendan lo operativo y les permitan entender

- 
- 6 Arturo Vidal, Alfredo Bortagaray y María Inés Burgona, *Estudio sobre el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social* (Madrid: Secretaría General de la OISS, 2012), 3.
  - 7 Carlos E. Febres, Alejandro Cardozo y Absalón Méndez, "La Reforma de la Seguridad Social en Venezuela, bases y perspectivas: Salud de los Trabajadores" (Exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, Venezuela, Asamblea Nacional/edición especial n.º 1, vol. 10, nov. 2002).

a las personas que la seguridad social es de todos y para todos. Su buena marcha logrará la democratización de los servicios y un sistema político diferente, que pase de una gestión centralizada a la administración descentralizada de los programas sociales.

### **3. REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: UN SISTEMA PARTICIPATIVO**

Podemos indicar, en este punto, que la reforma de la seguridad social en Venezuela se ha realizado con la intervención de unos actores que asumieron el proceso en beneficio de sus propios intereses. Un sistema de seguridad social auténtico involucra a toda la sociedad, por lo que en su definición, replanteamiento o reforma, deben hacerse partícipes los distintos componentes de esta. Es importante entender que la seguridad social representa una relación jurídica en la que intervienen dos partes que son titulares de derechos y obligaciones: Estado y sujeto protegido. De allí la importancia de que estos últimos contribuyan tanto en la definición del sistema como en las instancias de control, vigilancia y supervisión de aquella.

Actualmente, la definición del sistema de seguridad social se ha concebido como un servicio público que busca proteger y salvaguardar a todas las personas (nacionales y extranjeros residentes en el país) en una serie de contingencias entre las cuales se encuentran las relacionadas con la salud; las pensiones de vejez (o jubilaciones), de invalidez, así como aquellas relacionadas con la maternidad, paternidad, orfandad, recreación, vivienda y el hábitat.

El artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 atribuye al Estado la obligación de crear el Sistema de Seguridad Social bajo la modalidad de servicio público. Para ello, el Sistema Público de Seguridad Social se ha delimitado y clasificado en la siguiente forma administrativa:

- *Régimen Prestacional de Salud*, con criterios de universalidad y equidad. Debe garantizar la promoción de la salud y la calidad de vida.
- *Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y otras categorías de personas*, que garantiza las prestaciones programadas entre las que resaltan, con criterios de universalidad, asignaciones económicas permanentes o no para los adultos mayores, así como a los hombres y mujeres de cualquier

edad que se encuentren en estado de necesidad y con ausencia de capacidad contributiva, participación en actividades laborales acorde con la edad y estado de salud.

- *Régimen Prestacional de Empleo.*
- *Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*, que comprende prestaciones en dinero por riesgos laborales y, a la vez, ofrece un ambiente de trabajo seguro y saludable, previsto en la LOSSS y en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Lopcyamat).
- *Régimen Prestacional de la Vivienda y Hábitat.*
- *Régimen Prestacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas*, que comprende pensiones y jubilaciones, además de subsidios y cobertura de las pensiones de vejez o jubilaciones.

Por otra parte, el Sistema de Seguridad Social ha sido clasificado bajo una estructura de subsistema y regímenes en los artículos 19 al 22 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social:

La LOSSS define el sistema de Seguridad social como un sistema de sistemas y regímenes prestacionales –artículo5–, debido a que se conforma por tres grandes Sistemas Prestacionales: Salud, Previsión Social y Vivienda y hábitat y seis Regímenes Prestacionales, salud, pensiones, y otras asignaciones económicas, empleo, seguridad y salud en el trabajo, servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personal y vivienda y hábitat<sup>8</sup>.

Sin embargo, la estructura ha quedado en papel y no se ha dado su evolución en forma eficiente. Al respecto, es posible tomar como referencia aspectos del sistema de salud, que se ha caracterizado por ser altamente centralizado, lo cual dificulta dar respuestas oportunas, generando una crisis sanitaria en todos los aspectos. En razón a lo anterior, podemos citar lo siguiente:

La Academia Nacional de Medicina de Venezuela expresa su profunda preocupación por la aguda crisis humanitaria en salud que vive el pueblo venezolano. Es inadmisibles desde el punto de vista ético y moral que la red hospitalaria y la red primaria de salud se encuentren en precarias condiciones de funcionamiento sin que se

---

8 Absalón Méndez, *Derecho de la Seguridad Social en Venezuela* (Caracas: Ediciones O, 2015), 160.

haya hecho nada en concreto para remediarla; como consecuencia del proceso de abandono, se ha profundizado la crisis que ha alcanzado también a la red asistencial privada. En razón de la falta de medicamentos e insumos para la salud, del deterioro de las condiciones laborales y de seguridad en los ambientes de trabajo, de la carencia de personal médico calificado y de otros profesionales de la salud que han emigrado, buscando mayor seguridad personal y trabajo digno. Ni en los peores momentos de la historia republicana se había presenciado el efecto de la indiferencia e incompetencia gubernamental sobre la población toda, sin distingos de capacidad económica<sup>9</sup>.

Al profundizar en el sistema de salud, nos encontramos con su segmentación, que rompe con el principio de eficiencia de la seguridad social, en la medida que existe multiplicidad de organismos públicos financiadores y prestadores de salud. Lo mismo sucede con otros ámbitos de la sociedad venezolana, que han sido desequilibrados por esta política de masificación, como la educación y la vivienda, que multiplican las funciones del sistema con estructuras paralelas, lo que representa una seria dispersión de recursos, como sucede con las misiones y grandes misiones que se hacen operativas por populismo electoral.

Otro régimen que ha padecido las mismas deficiencias que el anterior es el de prestación de pensiones del subsistema prestacional de previsión social. El Estado venezolano lo ha enmarcado desde lo económico, en la medida en que ha ido otorgando pensiones fuera del sistema y masificando la población pensionada, sin mayor control del presupuesto nacional, ampliando con ello la cobertura y aumentando las asignaciones por el condicionante de la inflación y el poco acceso a los alimentos, medicinas y canasta básica familiar.

Sumado a los factores que han influido para que se distorsione el sistema pensional, se evidencia la poca garantía y protección que el Estado ha ofrecido al salario de la población venezolana activa, contradiciendo la política del gobierno y los principios de la Constitución.

Siendo el derecho de Trabajo el más social de los derechos, tiene una proyección que puede extenderse a una justa distribución de la riqueza que es un producto social, generado por la clase trabajadora en el proceso social de trabajo, mediante el salario que debe

---

9 Academia Nacional de Medicina de Colombia, "Crisis sanitaria venezolana", <https://anmdecolombia.org.co/crisis-sanitaria-venezolana/>

garantizar una justa distribución, una vida digna para ellos y sus familiares, el Estado debe garantizar su protección en principios de nuestra Constitución humanista y obrerista<sup>10</sup>.

En la actualidad, y mediante decretos, el Ejecutivo nacional ha ido incrementando el salario a los trabajadores –al tiempo que las pensiones que no resultaron beneficiadas por el salario mínimo nacional–, con la excusa de proteger el poder adquisitivo de sus beneficiarios, obviando las consecuencias estructurales y el impacto de estas en el desarrollo económico y social del país.

Por otra parte, esta rama del poder ha ido distorsionando el significado del bono alimentario, que debería estar por debajo del salario para no competir con su incidencia en las prestaciones y beneficios. Su incremento ha sido desproporcionado, aumentando vigorosamente para tratar de cubrir o alcanzar la cesta básica familiar, lo cual ha sido una política errada para el sector empresarial y trabajador, que incide en cierre de empresas y desaparición de empleos.

El presidente de la República, Nicolás Maduro, anunció [el] ... 31 de diciembre el aumento del 40 % del salario mínimo y decretó el aumento de 30 UT del bono de alimentación. El salario mínimo pasó de 177507 bolívares a 248510, mientras que la cesta ticket pasó de 279000 a 549000 mil bolívares. El ingreso mínimo integral suma 797 mil bolívares<sup>11</sup>.

Las políticas sociales que ha ejecutado el Estado venezolano en cuestión de seguridad social han sido diseñadas fuera del sistema y subsistemas que contempla la norma. El Estado ha ido creando paliativos económicos, generando un número de bonos sin consultar a los sectores económicos y sociales, por un diagnóstico electoral, que le provee un cifra de votos en el momento de elecciones para mantener un Gobierno de carácter populista.

En lo que concierne a las políticas públicas y, más específicamente, a las políticas sociales, en su formulación son múltiples los elementos que tienen una connotación de populismo reeditado sobre nuevas

---

10 Carlos Sainz Muñoz, "Seguridad Social y DDHH", *El Universal*, 31 de mayo de 2018, <https://www.eluniversal.com/el-universal/10709/seguridad-social-ddhh>

11 "En Gaceta Oficial aumento al salario mínimo y al cestatigue", *NotiZulia*, 3 de enero de 2018, <https://notizulia.net/en-gaceta-oficial-aumento-al-salario-minimo-y-al-cestatigue/>

bases, donde destacan los antónimos anteriores. El principal sería la dicotomía rico-pobre... ahora el nuevo populismo la explota bajo la forma “ricos contra pobres”. Es decir, en una forma no plural o inclusiva sino excluyente o exclusiva, en una apelación recurrente a los sectores populares<sup>12</sup>.

Por ende, la seguridad social que ha desarrollado el Estado está dada bajo un modelo asistencialista y sin instituciones sólidas y participativas. Es necesario romper con las intervenciones sociales que fundamentan una ‘legitimidad por dádivas’ y elevan el componente populista de la acción del Gobierno. El desafío actual en Venezuela es lograr una nueva correlación de fuerzas que conlleve la creación corresponsable y solidaria de la riqueza, la superación de la pobreza y la exclusión, además de la convivencia ciudadana, en un contexto de auténtica democracia participativa. Para tal fin se necesitan nuevas actitudes y valores hacia lo público que permitan, a largo plazo, trascender la cultura del populismo.

De este modo, la seguridad social podría reforzar un proceso democratizador dentro del contexto de la reforma del Estado. Como lo señala Ricardo Sol Arriaza<sup>13</sup>, las tendencias constitucionalistas contemporáneas han originado conceptos complementarios del Estado de derecho. En el Estado social y democrático de derecho se incluyen la tutela del individuo, así como de sus derechos de participación política y las relaciones de clase, instituyendo mecanismos de distribución de riqueza por medio del salario, del ejercicio de derechos colectivos y de un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar.

Lo característico de esta forma de Estado es la vinculación entre los contenidos sociales y los concernientes al pluralismo. Según esta tesis, la participación ciudadana es indispensable, tanto para ampliar los derechos que corresponden al cuerpo social como para ejercer un efectivo control sobre los órganos del poder.

De igual manera, los términos como ‘transparencia’, ‘buen gobierno’, ‘acceso a la información’, ‘organizaciones de la sociedad civil’ y ‘mecanismos de democracia participativa o semidirecta’ como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa, la consulta popular y la revocación de mandato, son indispensables para entender la participación ciudadana en los sistemas políticos contemporáneos.

---

12 Neritza Alvarado, *Populismo, democracia y política social en Venezuela* (Mérida: Ferrethum, 2015), 305.

13 Sol Arriaza. *El desafío de la participación ciudadana*.

El derecho a la participación de los ciudadanos y población venezolana ha experimentado avances en estos últimos años. La aprobación, por parte de la Asamblea Nacional, de una serie de leyes que permiten definir varios espacios y herramientas participativas, sin obviar el marco rector de la Constitución, que prevé aproximadamente 60 artículos con los que se promueve la participación.

Desde la participación política se han abierto espacios para el derecho al voto y, por ende, para la participación directa del ejercicio de la ciudadanía de la población venezolana en los diferentes procesos electorales, cristalizando el Estado democrático y protagónico del pueblo.

Por otra parte, la participación ciudadana está relacionada con la democracia participativa, mediante la cual la población puede tomar parte de la gestión del Gobierno, sin formar parte de este. El artículo 14 de la LOSSS se refiere a la participación de los actores sociales y la cultura de la seguridad social, que garantiza la participación de todos los actores de la sociedad en la gestión, control y evaluación de las distintas políticas, planes y programas de los regímenes prestacionales. Esto permite al ciudadano implicarse en los asuntos públicos con ideas y opiniones de forma autónoma.

Artículo 14. El Sistema de Seguridad Social garantizará, en todos sus niveles, la participación protagónica de los ciudadanos, en particular de los afiliados, trabajadores, empleadores, pensionados, jubilados y organizaciones de la sociedad civil, en la formulación de la gestión, de las políticas, planes y programas de los distintos regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social, así como en el seguimiento, evaluación y control de sus beneficios y promoverá activamente el desarrollo de una cultura de la seguridad social fundamentada en una conducta previsiva, y en los principios de solidaridad, justicia social y equidad. Las leyes de los regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social y sus reglamentos, fijarán las modalidades en las que participarán los ciudadanos amparados por esta Ley<sup>14</sup>.

Para lograr esta independencia con posición crítica, debe estar separada de la intervención tanto de los partidos políticos, como de la incidencia y promoción del Estado. Sin embargo, el tejido social venezola-

14 Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, *Gaceta Oficial* n.º 37600, 30 de diciembre de 2002, art.14.

no es débil en lo que respecta a las relaciones de red ciudadana y en la participación en la cosa pública. Una masificación del sector asociativo no es lo único que genera desarrollo en el país, pues hay que construir desde los diferentes factores y desde los diferentes actores que hacen vida en la sociedad.

Es importante estudiar la participación como principio doctrinario del sistema de seguridad social y construir elementos de análisis que permitan tener una visión amplia e integral de los factores que inciden en la construcción, reforma o reestructuración del sistema de seguridad social venezolano, especialmente en estos momentos de crisis económica y de estructura social y política. “Corresponde a la población, como actores en el proceso de gestión de la seguridad social, intervenir activamente para lograr su perfeccionamiento y consolidación...”<sup>15</sup>.

La participación ciudadana se relaciona principalmente con la democracia participativa y la democracia directa. Esta se basa en mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente, sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político. Andrea Sanhuesa explica que en un proceso de participación ciudadana se pueden distinguir cuatro niveles:

- **Informativo:** el objetivo es proveer información sobre el tema en cuestión. En este nivel el flujo de información es unidireccional y no existe posibilidad de retroalimentación o negociación directa sobre lo informado.
- **Consultivo:** el objetivo es invitar a personas y grupos a participar de manera activa con sus opiniones y sugerencias. Para desarrollar este nivel es necesario generar canales a través de los cuales se reciben la opinión y posturas respecto de un tema.
- **Resolutivo:** el objetivo es convocar a personas y grupos con posibilidades reales de influir respecto de un tema específico. Los actores son considerados como ejecutores o gestores de programas o proyectos sociales para dar respuesta a problemas locales. En esta forma, los actores participan de un proceso de negociación, producto del cual se establecen acuerdos que tienen carácter vinculante y por lo tanto inciden en la decisión adoptada.

- **Cogestión:** el objetivo es convocar a actores claves para ser parte de un proceso de toma de decisiones que involucra más de un tema específico. La cogestión se realiza en función de un proceso de gestión amplio. En esta modalidad de participación, los actores involucrados y la comunidad adquieren destrezas y capacidades, fortalecen sus espacios y organizaciones y actúan con un sentido de identidad y comunidad propio respecto del tema que los convoca. El fortalecimiento de sus organizaciones y su trabajo en redes facilita una acción eficiente y orientada al cumplimiento de sus metas y proyectos<sup>16</sup>.

El desarrollo democrático comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social<sup>17</sup> sobre el desempeño de los servidores públicos. Este propone establecer una política de firme aliento a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles, en diversas áreas de la administración pública.

Desde este contexto, el desarrollo de un país debe sentar las condiciones socioeconómicas e institucionales que permitan la participación libre y continua de todos los sectores a todos los niveles posibles. Esto significa la intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública que conduzcan a acuerdos; por ejemplo, a un sistema de seguridad social concertado, representativo, institucionalizado y democratizador dentro del contexto de la reforma del Estado.

#### 4. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO: UNA PROPUESTA PARA UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARTICIPATIVO

La seguridad social constituye, desde hace varias décadas, una de las principales funciones ejercidas por el Estado. Aunque esta ha permitido logros importantes en materia de protección social, la actual crisis

---

16 Andrea Sanhueza, *Participación ciudadana en la gestión pública* (Santiago: Corporación Participa, 2004), 3, [https://www.academia.edu/4614594/Participacion\\_ciudadana\\_en\\_la\\_Gestion\\_Publica](https://www.academia.edu/4614594/Participacion_ciudadana_en_la_Gestion_Publica)

17 La *contraloría social*, sobre el principio constitucional de la corresponsabilidad, es una función compartida entre las instancias del poder público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del poder popular. Ver Ley Orgánica de Contraloría Social, *Gaceta Oficial* n.º 6011 Extraordinario, 21 de diciembre de 2010, art. 2.

por la que atraviesa se ha traducido en el deterioro de los servicios sociales y, por ende, en la agudización de las fallas presentes en el sistema de seguridad social.

Como política social, la seguridad social ha sido diseñada y ejecutada en Venezuela de forma aislada y sectorial. Se han conformado grupos de acciones desvinculadas de los subsistemas de protección, obviando el hecho de que esta debería desarrollarse mediante un proceso continuo que persiga una visión social de la calidad de vida y el bienestar social.

A partir de este planteamiento, la seguridad social, como política pública y social, puede ser considerada bajo los elementos conceptuales que propone Luis Salamanca:

Es un curso de acción que el Estado decide, a partir de una situación social o, mejor dicho, societal dada, problemática en la cual están involucrados diversos actores estatales y extraestatales, dirigidos a distribuir valores de diferente tipo con el objeto de incidir sobre dichos estados sociales<sup>18</sup>.

Se extrae de este planteamiento que la participación social debe ser una característica de la política social, a fin de que su diseño y ejecución sea una plataforma consensuada entre actores. De esta manera, se establecen las bases para el cumplimiento del principio de participación de la seguridad social. Como lo señala Ana Salcedo, quien define el principio de participación desde el orden operativo:

**Participación:** Es la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto. La seguridad social es un deber y un derecho de todos los ciudadanos, los miembros de la sociedad están obligados a contribuir a su financiamiento de acuerdo a su capacidad económica y a velar por su correcto y adecuado desarrollo, como actores participantes en la gestión de la seguridad social, para el logro de su perfeccionamiento y consolidación<sup>19</sup>.

---

18 Luis Salamanca, *Las políticas públicas como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura* (Caracas: Politeia-Universidad Central de Venezuela, 1994), 338.

19 Ana Mercedes Salcedo González, *La Seguridad Social en la Fuerza Armada Nacional* (Caracas: Tamher, 2004), 83, <http://saber.ucv.ve/handle/10872/1882>

Desde esta posición sobre participación y seguridad social, como variables que no deben separarse, debe cerrarse la brecha entre el Estado, el sector empresarial y los investigadores, que siguen aportando para mejorar las prácticas y concepciones teóricas, así con los decisores, la gente trabajadora y población en general, en ir promoviendo acciones consensuadas para lograr un sistema autónomo que responda a la realidad venezolana.

No se pretende cambiar o transformar el sistema de seguridad social, sino poner en marcha el sistema de seguridad social con sus contradicciones y mejorar las prácticas existentes. Hasta ahora lo que se ha hecho, como señala Absalón Méndez, es “conspirar contra el Sistema de Seguridad Social establecido en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social”<sup>20</sup>. El autor ofrece un diagnóstico que permite conocer la realidad del sistema:

- Dictar medidas que van en contra de la noción sistémica de la Seguridad Social: Misiones Sociales.
- Omisión legislativa para sancionar las leyes especiales de los regímenes prestacionales más importantes: Pensiones y Salud.
- Omisión ejecutiva para poner en marcha el Sistema de Seguridad Social: Eliminación de los Lapsos. (Primera Reforma de la LOSSS).
- Creación de Instituciones que forman parte del Sistema de Seguridad Social sin crear previamente dicho Sistema: Superintendencia y Tesorería de la Seguridad Social. (Tercera Reforma de la LOSSS).
- Inoperatividad de algunas instituciones creadas: INASS, Instituto Nacional de Empleo
- Paralelismo Institucional: En Salud: Misión Médica Cubana, Regímenes Especiales de Salud, Consejo Presidencial del Poder Popular de Salud y Estado Mayor de Salud. En Pensiones: Regímenes de Jubilaciones y Pensiones; Vice-ministerio de Pensiones, Asignaciones Económicas y Seguridad Laboral. En Servicios Sociales: Vice-ministerio de la Suprema Felicidad Social, Órgano Superior de Misiones y Grandes Misiones. En Seguridad y Salud en el Trabajo: Vice-ministerio del Sistema Integrado de I. En Vivienda y Hábitat: Misión Vivienda y Hábitat, Barrio Nuevo

.....  
20 Absalón Méndez, “La Reforma de la Seguridad Social” (Láminas de exposición en el marco del seminario del Programa Doctoral Seguridad Social, Universidad Central de Venezuela, octubre 2017).

Tricolor. Inspección Laboral y de la Seguridad Social. En Empleo: Misión Saber y Trabajo.

- Promulgación de Leyes absolutamente innecesarias por estar la materia comprendida en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, como por ejemplo: Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras/Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas/Ley Orgánica para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes/Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones/Ley del Plan de la Patria/Ley para las Personas con Discapacidad/Ley para la Protección de la Familia, la Maternidad y la Paternidad /Ley para el Poder Popular de la Juventud/Ley de Protección Social al Trabajador y Trabajadora Cultural/Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer/Ley del Bono de Alimentación y Medicina /Ley del Estatuto de la Función Pública<sup>21</sup>.

Pareciera que el modelo imperante del sistema de seguridad social como política pública que se ha desarrollado es el burocrático de Max Weber (1864-1920), el cual entra en contradicción en sus bondades con el burocratismo, porque se concibe como un proceso técnico, donde los trámites y procedimientos no son claros para el beneficiario o usuario del sistema. En este sentido, la participación de la sociedad civil se ve limitada a formar parte de las decisiones tomadas por los técnicos, y desde este punto de vista se entiende que el papel que juega la información no permite mejorar el servicio, sino que sirve como control jerárquico, organizado en flujos ascendentes.

Al respecto, se presenta un cuadro construido a partir de la teoría expuesta por Charrijo, el cual ejemplifica los modelos que caracterizan la gestión de la política social desde categorías como: (a) Relación entre el proceso de gestión y la interacción política; (b) Distribución/concentración del poder; (c) Contribución a la gobernabilidad; (d) Participación de la Sociedad Civil en las políticas públicas; (e) Indicadores de desempeño; (f) Información y conocimiento.

---

21 Absalón Méndez, "La Reforma de la Seguridad Social", 74-75.

**CUADRO 1. EL ROL DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO  
SEGÚN LOS DISTINTOS MODELOS DE GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Características	Modelo de gestión de políticas públicas		
	Administración burocrática	Nuevo gerencialismo público	Nueva gobernanza democracia
Relación entre el proceso de gestión y la interacción política	Interacción política separada de la gestión. La gestión de las políticas públicas es un proceso eminentemente técnico.	Interacción política separada de la gestión. La gestión de las políticas públicas es un proceso eminentemente técnico.	La interacción política es parte de la gestión de políticas públicas. La gestión de las políticas públicas es un proceso político, además de técnico.
Distribución/concentración del poder	Poder concentrado en la administración.	Poder transferido a los gerentes.	Poder descentralizado a grupos sociales y ciudadanos.
Contribución a la gobernabilidad	Busca eficiencia a partir del control y la racionalidad técnica.	Busca eficiencia a partir de la competencia entre proveedores y la libertad de elección (establece o simula condiciones de mercado).	Busca la legitimidad de la acción pública a partir de la cooperación y consensos.
Participación de la sociedad civil en las políticas públicas	Como invitación.	Como consulta o delegación. Se hacen valer las prioridades del cliente.	Como cogestión. Se hacen valer los derechos de los ciudadanos.
Indicadores de desempeño	Centrados en el proceso administrativo.	Centrados en los resultados de la gestión: eficiencia, satisfacción del cliente.	Centrados en los procesos colectivos. Compromisos compartidos.
Información y conocimiento	Organizados en flujos ascendentes para el control de procesos. Poco uso a nivel local.	Se utilizan en la gestión para la satisfacción del usuario y la gestión de la calidad. Facilita el funcionamiento del mercado o cuasi mercado.	Compartidos entre organizaciones para facilitar interacción entre actores y toma de decisiones. Contribuyen a la construcción de la ciudadanía activa.

Fuente: Horacio Charrijo, *La información y el conocimiento de la gestión de las políticas públicas de saneamiento ambiental en Costa Rica* (Costa Rica: Gestión, 2006), 71.

Al igual que en el paradigma burocrático, en el gerencialismo público (GP), la interacción política se mantiene distanciada de la gestión de servicios, sobre todo si no se logra un nivel avanzado de descentralización política-administrativa. El proceso de gestión es un proceso científico, técnico y empresarial; en buena medida, el poder se distribuye en los gerentes y los mecanismos de mercado (oferta-demanda) que garantizan la eficiencia.

En lugar de satisfacer requerimientos de calidad y unidad administrativa, el aporte de este modelo es una dependencia vertical de los prestadores del servicio, quienes valoran esta concentración del conocimiento para proteger y potenciar sus relaciones contractuales.

En el sector privado, específicamente en las instituciones que prestan servicio de salud, la condición de la asistencia está relacionada con el contrato de precios del plan de los servicios que se pueda establecer con el afiliado o beneficiario.

Por otra parte, la contribución democratizante, como propuesta y paradigma denominado Nueva Gobernanza Democrática (NGD), surge como respuesta ante la necesidad de transformar la relación Estado-sociedad, en el sentido de romper los núcleos de poder que prevalecen bajo los paradigmas anteriores, promoviendo un mayor nivel de participación ciudadana en el gobierno. Se supone, entonces, una descentralización del poder, no hacia los gerentes como propone el GP, sino hacia los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la gestión de las políticas públicas, más allá de ser un proceso técnico y gerencial, es parte del proceso político, lo que quiere decir que la interacción política durante la gestión es fundamental.

Bajo el paradigma NGD, Charrijo precisa que el gobierno no solo se ubica en las altas esferas tradicionales que formulan las políticas públicas, sino también se establece en forma descentralizada.

De manera que se habla de gobierno “multinivel”, en el que se incorporan una diversidad de actores transformados en actores políticos, lo que significa una transformación del modelo en la medida que se espera que los objetivos de las políticas públicas se modifiquen durante la gestión a través de la interacción política. Se busca conciliar entre el interés general y el interés particular de los grupos sociales<sup>22</sup>.

La NGD supone formas más desarrolladas de participación política, como la co-gestión y la formación de redes de políticas públicas y el establecimiento de un gobierno en red. También promueve principios de gobernanza, entendida esta como interacción entre actores delimitados por instituciones, en tanto se propone incrementar la legitimidad del gobierno, acercando a la toma de decisiones a los grupos tradicionalmente más alejados del poder.

A partir de lo anterior, se estaría construyendo una política colectiva, en la que los actores intervienen desde su experiencia, conocimiento y sus prácticas obtenidas en los diferentes escenarios de discusión y participación, así como desde sus grupos de origen. Con esta visión, se van creando espacios de conocimiento que se enriquecen

---

22 Charrijo, *La información y el conocimiento*, 71.

por los mismos actores, produciendo contextos de discusión, debates, reuniones y mesas de acuerdo para, por ejemplo, impulsar la operatividad de las políticas públicas en seguridad social.

Tal tesis conduce a definir esta posición desde la Gestión del Conocimiento (GC) como estrategia política que implica un proceso en el que deben desarrollarse acciones sociales encaminadas a conseguir los objetivos deseados, de modo que se convierta en un método que permita dirigir el conjunto de acciones a desarrollar para alcanzar el fin. La GC puede definirse como:

El intercambio, interacción, socialización de aprendizajes, experiencias y saberes entre los sujetos, generando espacios colectivos y de horizontalidad, que les permitan construir conocimiento, crear nuevas propuestas, mejorar las prácticas aprendidas, solucionar, diseñar acciones, procesos y conceptos, convirtiendo el conocimiento muy particular en plural, que les permita articularse con un contexto dinámico, cambiante y al modelo de desarrollo que se adopte<sup>23</sup>.

El concepto general de GC, según esta perspectiva, implica el desarrollo de la gestión estratégica de las siguientes áreas: gestión de la información, gestión de inteligencia, gestión de documentación, gestión de recursos humanos, gestión de innovación y cambio, gestión-organización del trabajo y gestión de las políticas públicas.

De esta forma, la GC en la gestión pública consiste, en gran medida, en colaborar en la identificación de problemas locales que requieran del conocimiento para su solución y contribuir en la identificación de las organizaciones o personas que pueden aportarlo, para luego construir nexos, redes y flujos de conocimiento que permitan la asimilación, evaluación, procesamiento y uso de esos conocimientos.

Así, cuando hablamos de GC, debemos entender que dicha gestión se define dentro de una política social del conocimiento, que no es otra cosa que una dimensión de la estrategia global de desarrollo de un territorio. Se entiende por *política social del conocimiento* la construcción de estrategias deliberadas orientadas a la producción, difusión y aplicación de conocimiento, a fortalecer sus procesos, principios, normas, valores y políticas internas, así como la definición de

---

23 Xiomara García, *La gestión del conocimiento en los consejos comunales. Organizaciones para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil Venezolana* (España: Editorial Académica Española, 2017), 32.

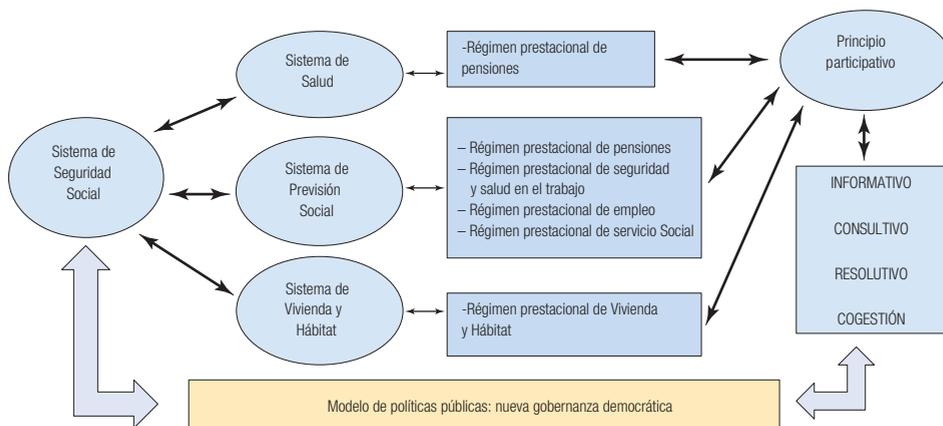
agendas que proyectan objetivos, prioridades desde la inclusión y un favorable impacto social.

La existencia de tal política es lo que hace posible un amplio proceso de apropiación social del conocimiento y dota al conocimiento de una amplia función social. Al restablecer la primacía de la política, asumimos que el Estado juega un papel fundamental en la política del conocimiento y, por medio de ella, en la gestión del conocimiento.

Por otra parte, la gestión del conocimiento está relacionada con el modelo de desarrollo que se adopta. Se puede optar por una gestión del conocimiento orientada a la búsqueda de una rentabilidad mayor, independientemente de la condición humana, o por una gestión del conocimiento orientada a la construcción colectiva, la economía solidaria y el encuentro de los saberes.

De esta forma, se va dibujando la GC en el sistema de seguridad social participativo. Tal como ya se expuso, de acuerdo con Sanhueza, en un proceso de participación ciudadana se pueden distinguir cuatro niveles: informativo, consultivo, resolutorio y de cogestión. Al relacionar estas categorías con el modelo de las políticas públicas, la NGD permite perfilar un sistema de la seguridad social, complementario en el hacer y quehacer. Este se presenta en el gráfico 1.

**GRÁFICO 1. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARTICIPATIVO**



Fuente: elaboración propia.

La seguridad social y la gestión del conocimiento, desde el enfoque de políticas públicas, llevan a considerar un cambio de un modelo imperantemente burocrático y orientan hacia la propuesta de un modelo del sistema de seguridad social de gestión, conocimiento e información democrático y con mayor gobernanza com-

partida, cumpliendo de esta forma el principio de la participación, la efectividad y unidad.

El modelo actual burocrático ha centralizado acciones y desvirtuado las decisiones estratégicas en acciones prácticas y utilitarias. De este modo, la tesorería de la seguridad social únicamente ha servido para recaudar fondos, a fin de garantizarle al Gobierno de turno asignación y masificación de pensiones. No se puede negar que existe una población necesitada, pero la única fuente de información es un carné<sup>24</sup> para otorgarla y retribuir políticas de subsistencia. Este carné es la base de datos que maneja la gestión de las pensiones, población y característica del usuario. El sistema de información del registro, afiliación e identificación de las personas sujetas al ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social es una información controlada y dirigida por el poder ejecutivo. Este documento de identificación, concebido para el beneficio de las políticas de asistencia social, fue creado durante la presidencia de Nicolás Maduro y su objetivo principal, según el Gobierno, es conocer el estatus socioeconómico de la población con el propósito de agilizar las ayudas sociales dentro del sistema de las misiones bolivarianas.

De modo que los técnicos y funcionarios públicos manejan la data con recelo, hacia dentro, mientras que al ciudadano y la población en general no les es permitido consultar una información valiosa que impacta en la política social. Se sigue construyendo un modelo operativo, paralelo a los sistemas de la seguridad social, un modelo restringido, centralizado, burocrático y con un solo decisor, como es el Ejecutivo nacional. El análisis y lectura de lo actual permite diseñar una nueva forma de actuar, en espacios de construcción colectiva y abordados por los diferentes actores para generar conocimiento y apropiación social, como es la gestión del conocimiento.

La GC como estrategia de la política social y, por ende, de la seguridad social hace operativo el principio de participación, sin obviar que su aplicación influye en los otros principios. Esta se transforma en una espiral de acciones que coinciden para todos los otros sistemas. En ese sentido, en el cuadro 2 se presenta una propuesta integrada por los principios definidos por Sanhueza; en cuanto a la operatividad, esta se fue elaborando en función de los aspectos ya debatidos anteriormente.

---

24 Carnet de la patria (@CarnetDLaPatria), Twitter, 21 de noviembre de 2023, <https://twitter.com/CarnetDLaPatria>

**CUADRO 2. PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN PARA LA OPERATIVIDAD  
DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA IMPULSAR LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO**

Principio de participación	Descripción	Operatividad en la Seguridad Social Gestión del conocimiento
Informativo	El objetivo es proveer información de un solo canal, no hay retroalimentación y la negociación es sobre lo informado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestionar el conocimiento tácito y convertirlo en conocimiento explícito.</li> <li>-Disponer de una intranet eficiente para el intercambio de información, conocimientos y experiencias.</li> <li>-Actualización sistemática de la información necesaria para agilizar y hacer más efectiva la toma de decisiones.</li> <li>-Disponer de bases de datos que beneficien a estudiantes, profesores, investigadores y expertos.</li> <li>-La interoperabilidad entre las diferentes organizaciones de programas de seguridad social.</li> </ul>
Consultivo	El objetivo es participar con opiniones y sugerencias. Se generan canales donde se reciben las opiniones sobre un tema específico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Disponer de un repositorio de información de conocimiento al que tengan acceso todos los trabajadores, complementado con herramientas de comunicación para intercambiar experiencias, conocimientos y estudio de casos, lo que implicará una mejora en los procesos de gestión.</li> <li>-Consultar las experiencias internacionales que hayan diseñado modelos de gestión del conocimiento para la seguridad social, factibles y prácticos.</li> <li>-Crear grupos consultivos de expertos, observatorios que analicen datos y construyan estadísticas actuariales, evaluación de riesgos e impactos financieros.</li> <li>-Crear grupos de discusión por temas específicos; reforma de la seguridad social, diseño de programas sociales y subsistema, economía y entorno de país, crisis financiera, entre otros.</li> </ul>
Resolutivo	El objetivo es convocar sujetos para influir sobre temas de interés colectivo. Los actores participan en procesos de negociación y se pueden establecer acuerdos vinculantes para dar respuestas e incidir en problemas locales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación en la creación de comunidades de conocimiento por ramas afines del saber (e interdisciplinarias), que garanticen la relación humana necesaria para garantizar un flujo eficaz de conocimientos.</li> <li>-Diseñar cátedras sobre seguridad social en escuelas de medicina, trabajo social, nutrición, enfermería, entre otras, y en los diferentes posgrados de ciencias sociales y humanas, a fin de formar para la cultura de la seguridad social.</li> <li>-Mantener canales abiertos de discusión por áreas en conflictos para resolver y acordar salidas a programas que impacten.</li> <li>-Por subsistema, establecer mesas de negociación con reportes, informes y memorias de cuenta con la participación de los actores: academia, sociedad civil, sindicatos y gremios, empresarios y Estado.</li> <li>-Crear modelos validados y replicables para los beneficios con carácter provisional-solidario.</li> <li>-Crear modelos de atención de los usuarios del sistema, clasificados por tipo.</li> <li>-Desde el poder legislativo abrir comisiones de trabajo por subsistema con los actores ya señalados, para estudiar y acordar compromisos vinculantes.</li> </ul>
Cogestión	En esta modalidad de participación, los actores involucrados y la comunidad adquieren destrezas y capacidades; fortalecen sus espacios, y las organizaciones actúan con un sentido de identidad. Sumado a ello, el fortalecimiento de las organizaciones facilita el trabajo en redes de forma eficiente, orientado al cumplimiento de sus metas y proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Crear programas de fortalecimiento a las comunidades y líderes, para adquirir herramientas de control de gestión y cultura hacia la seguridad social.</li> <li>-Definir un modelo descentralizado para que la participación se pueda ejecutar en procesos específicos de los subsistemas.</li> <li>-Congreso nacional para debatir las políticas sociales de la seguridad social con carácter vinculante para el plan de desarrollo y presupuestario del país.</li> <li>-Establecer la unidad administrativa y definir sus componentes.</li> <li>-Revisar, desde la experiencia de los beneficiarios, usuarios, técnicos, las grandes misiones para tomar de ellas lo mejor y lo efectivo.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

En este cuadro se expresan acciones definidas que pueden impulsar espacios colectivos de aprendizajes, conocimiento, debates y apropiación de la cultura de seguridad social. Es probable que sea necesario profundizar en los elementos que lo caracterizan y contextualizarlo en la dinámica de país que nos actualiza. Este constituye un primer avance de trabajo, pero es necesario repensar lo que tenemos y lo que queremos hacer. Desde la operatividad, el nivel informativo permite la participación de la población en el manejo, la búsqueda e intercambio de datos cuantificables y cualitativos que conforman los sistemas de la seguridad social. De esta forma, los ciudadanos pasan de conocer información general a su clasificación y análisis.

En cuanto al nivel consultivo, los espacios de debate conformados por los actores sociales, que son voceros de los diferentes sectores –academia, empresa, trabajadores, gremios y la sociedad civil organizada–, permiten a estos debatir y exponer propuestas sobre las estrategias, con la participación del Estado como garante de la política. Esto permite establecer, entre los distintos espacios, una visión exploratoria que guíe los sistemas y procesos que describan, para que articulen con el contexto de país y el modelo de seguridad social al que se aspira.

El resolutivo, como nivel de participación, conlleva que los grupos o actores sociales con acuerdos o propuestas logradas en el nivel consultivo propongan, negocien y debatan, en los espacios de encuentro, aspectos que sean de beneficio colectivo. De forma que la participación se basa en una negociación como un proceso entre dos partes, en el que existen dos posiciones diferentes sobre un mismo asunto; las dos partes quieren llegar a un acuerdo y para esto se comunican intercambiando propuestas y concesiones.

La cogestión, última fase del proceso de participación, está centrada en la ejecución de las políticas, acuerdos y decisiones estratégicas entre los diferentes actores. No solo los técnicos tienen la función de cristalizar la política; también la comunidad y la población beneficiaria deben actuar en calidad de controlador, evaluador, dar seguimiento, monitorearla unidad administrativa para que sea eficiente y eficaz.

Ante esto, la realidad y sus representaciones sociales siguen su curso; la reforma de la seguridad social debe estar pensada, entre otros órdenes, desde el coyuntural. No es posible obviar la población que ha migrado por la crisis socio-política, considerada una crisis humanitaria por lo descontrolado del flujo migratorio de la población a diferentes países, especialmente en Suramérica. Es necesario comenzar a pensar en un subsistema de seguridad social de migración Venezuela-Colombia, Venezuela-Argentina, Venezuela-Perú, Venezuela-Chile, entre otros países, que permita bajo convenios internacionales rescatar la dimensión asistencial, para lograr incorporar los otorgamientos de dinero a la población venezolana (grupo focalizado). Esto con el fin de generar políticas de incorporación al empleo

y encaminar a la sociedad hacia el emprendimiento, una de tantas gestiones para darle valor propio y dignidad al ser humano en su actuación, para que este sea libre y respetado, sobre todo por sí mismo, brindándole el poder de autonomía sobre sus acciones.

Es necesario rescatar un Estado fortalecido, eficiente y una política social universal, general, incluyente, participativa, amplia, que se financie desde la producción pública y privada, organizacional y ciudadana, para apalancar calidad de vida ciudadana en términos de igualdad, democracia y desarrollo pleno. Velar por el sostenimiento efectivo, duradero, del sistema democrático y del bienestar general<sup>25</sup>.

Todo lo anterior no tendría ningún fin si seguimos aplicando el modelo burocrático, descentralizado y tecnocrático. Es necesario que la participación como principio del sistema de seguridad social tenga como referencia al modelo nueva gobernanza democrática y del conocimiento. No solo es una guía de procedimientos, sino también una forma de entender que la seguridad social es un modo de vida, una cultura que debe concertarse, diseñarse en forma constante y progresivamente junto a la reforma del Estado, tomando en cuenta los aspectos y dimensiones estructurales que son transversales para el análisis de país: lo económico, lo social, lo financiero, lo normativo, lo político, lo cultural, entre otros.

## 5. CONCLUSIONES

El Estado ha sufrido, en el curso de la historia, varias transformaciones en cuanto a sus acciones y la orientación de sus funciones, debido al cambio en las dinámicas y las relaciones de poder presentes en el contexto mundial. Desde esta concepción, la seguridad social en la evolución de la sociedad también ha ido perfeccionando la protección social con el desarrollo del Estado, el surgimiento de instituciones y de las políticas sociales.

La seguridad social no es una política aislada, es un proceso continuo que persigue una visión social acerca de la manera en que las personas deben vivir y trabajar. Para que esa visión sea coherente, los objetivos de la seguridad social deben definirse con claridad, las distintas formas de organizarse institucionalmente deben responder a esos objetivos y estos deben ser compatibles con los objetivos más amplios tanto de la política económica como de la política social y estar al servicio de ellos.

.....  
25 Judith J. Hernández, Ana Cecilia Chumaceiro y Rafael Ravina Ripol, "Estado populista y gestión de políticas sociales. Una mirada de América Latina", *Negotium* 13, n.º 38 (noviembre, 2017): 60-61, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78253678004>

Un modelo de gobernanza democrático y cogestionario es al que se aspira para lograr que la seguridad social sea operativa como sistema de protección en sus diferentes regímenes prestacionales. Sin embargo, lo que se ha destacado en este texto es la contradicción del modelo burocrático, centralizado y gerenciado desde una visión de mercado y procedimientos que generan múltiples trámites. Sumado a ello, en Venezuela, el Ejecutivo ha creado políticas separadas de la norma y, por ende, estas se han alejado de un sistema de seguridad social integral eficiente, solidario y participativo.

El principio de la participación corresponde, hasta ahora, a un beneficio distributivo de aportes de los diferentes actores que juegan un papel histórico en el sistema: empleado, empleador y Estado. Es necesario crear una cultura hacia la seguridad social, verla como un modo de vida, donde todos los actores de la sociedad puedan aportar para su integridad y eficiencia. El marco constitucional vigente de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social en Venezuela (arts.14 y 26) promueve la participación de la sociedad en sus diferentes sistemas previsionales, así como crear unidades de apoyo, oficinas educativas y comunicacionales. Resta por crear las modalidades y maneras de lograr la participación de todos para fortalecer la cultura hacia la seguridad social.

La seguridad social, como política, debe ser asumida por todos, desde escenarios participativos que pasen por lo informativo, lo consultivo, lo resolutorio y lo cogestionario. De esta manera, se crean espacios de participación para el debate, el análisis y la construcción colectiva de propuestas, acuerdos y discusiones que originen políticas públicas en seguridad social, congruentes, relacionadas con el contexto y el modelo de país que se quiere.

Así, la gestión del conocimiento como política social estratégica permite que su impulso dentro de la seguridad social, como componente filosófico, administrativo y operativo, establezca la construcción del aprendizaje compartido, desde las diferentes prácticas aprendidas y por mejorar, distribuido el conocimiento en los diferentes actores que conforman los sistemas: beneficiarios, usuarios, empleadores, técnicos, líderes comunitarios, organizaciones de la sociedad civil, expertos en el tema, investigadores y Estado.

Si se logra consolidar la apropiación social y la cultura de la seguridad social desde la gestión del conocimiento, se conseguiría el objetivo de ver la seguridad social como algo más que un servicio público, carente de cuerpo. Sumado a ello, la participación como principio permite promover la socialización y la transferencia de valores que forman parte de los principios, normas y modelos que se identifican con los resultados obtenidos de la acción de todos y para todos.

## REFERENCIAS

- Academia Nacional de Medicina de Colombia. "Crisis sanitaria venezolana", <https://anmdecolombia.org.co/crisis-sanitaria-venezolana/>
- Alonso Olea, Manuel. *Instituciones de Seguridad Social*. Instituto de Estudios Políticos, 1959.
- Alvarado, Neritza. *Populismo, democracia y política social en Venezuela*. Mérida: Ferrethum, 2015.
- Carnet de la patria (@CarnetDLaPatria). Twitter, 21 de noviembre de 2023, <https://twitter.com/CarnetDLaPatria>
- Charrijo, Horacio. *La información y el conocimiento de la gestión de las políticas públicas de saneamiento ambiental en Costa Rica*. Costa Rica: Gestión, 2006.
- "En Gaceta Oficial aumento al salario mínimo y al cestatigue", *NotiZulia* (3 de enero de 2018), <https://notizulia.net/en-gaceta-oficial-aumento-al-salario-minimo-y-al-cestatigue/>
- Fajardo, Martín. *Derecho de la seguridad social*. Lima: Idemsa, 1989.
- Febres, Carlos E., Alejandro Cardozo y Absalón Méndez. "La Reforma de la Seguridad Social en Venezuela, bases y perspectivas: Salud de los Trabajadores". Exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica del sistema de Seguridad Social, Venezuela, Asamblea Nacional/edición especial n.º 1, vol.10, nov. 2002.
- García, Xiomara. *La gestión del conocimiento en los consejos comunales. Organizaciones para el fortalecimiento de la sociedad civil venezolana*. España: Editorial Académica Española, 2017.
- Hernández, Judith J., Ana Cecilia Chumaceiro y Rafael Ravina Ripol. "Estado populista y gestión de políticas sociales. Una mirada de América Latina". *Negotium*, 13, n.º 38 (noviembre, 2017): 60-61, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78253678004>
- Méndez, Absalón. "La Reforma de la Seguridad Social". Láminas de exposición en el marco del seminario del programa doctoral Seguridad Social. Universidad Central de Venezuela, octubre 2017.
- Méndez, Absalón. *Derecho de la Seguridad Social en Venezuela*. Caracas: Ediciones O, 2015.
- Méndez, Absalón. *Retos de la Seguridad Social*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 2013.
- Méndez, Absalón. *Temas sobre Seguridad Social en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 2011.
- Sainz Muñoz, Carlos. "Seguridad Social DDHH". *El Universal*, 31 de mayo de 2018, <https://www.eluniversal.com/el-universal/10709/seguridad-social-ddhh>
- Salamanca, Luis. *Las políticas públicas como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura*. Caracas: Politeia-Universidad Central de Venezuela, 1994.
- Salcedo González, Ana Mercedes. *La seguridad social en la Fuerza Armada Nacional*. Caracas: Tamher, 2004, <http://saber.ucv.ve/handle/10872/1882>
- Sanhueza, Andrea. *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago: Corporación Participa, 2004, [https://www.academia.edu/4614594/Participacion\\_ciudadana\\_en\\_la\\_Gestion\\_Publica](https://www.academia.edu/4614594/Participacion_ciudadana_en_la_Gestion_Publica)

Sol Arriaza, Ricardo. *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho*. Costa Rica: Facultad Latinoamericana Ciencias Sociales, 2012.

Uzcátegui, Rafael. *La seguridad social: síntesis bibliográfica*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1978.

Vidal, Arturo, Alfredo Bortagaray y María Inés Burgona. *Estudio sobre el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*. Madrid: Secretaría General de la OISS, 2012.

Zúñiga Cisneros, Miguel. *Seguridad social y su historia*. Caracas: Edime, 1963.