

# **Título de la ponencia: Políticas Públicas y participación comunitaria en salud en el sector “Los Techos Rojos” del Municipio San Francisco en Venezuela**

Avance de investigación en curso

GT 19. Salud y seguridad social. Transformaciones sociales e impactos en la población.

Xiomeli Cordero Rodríguez  
Yanitza Palmar  
Universidad Bolivariana de Venezuela

## **Resumen**

El proceso de transformación en Venezuela ha generado la redefinición de Políticas Públicas en un proyecto histórico y descolonizador, desde un punto de vista crítico a la homogenización de lo social. Este contexto desde el proceso constituyente de 1999, establece un espacio para la participación activa y protagónica, transversalizando la construcción de mecanismos e instrumentos legales. El objeto de esta ponencia es caracterizar los procesos de participación comunitaria en salud de la comunidad San Felipe III, Sector “Los Techos Rojos”, desde las políticas públicas que fundamentan los cambios en salud. Se describen las organizaciones comunitarias en salud y el rol de la Misión Barrio Adentro entre otros programas sociales en la gestión de la participación comunitaria.

**Palabras clave:** Estado, Políticas Públicas, Participación Comunitaria en Salud

## **Introducción**

Venezuela vive actualmente un Estado de transición hacia un Estado socialista e incluyente, establecido desde una redefinición del Estado como social de derecho y justicia, que promulga como la expresión de la ciudadanía se construye a través de los derechos sociales, desde la inclusión social, participación e integración (Matos y Vargas, 2008)

El proceso constituyente, que derivó en la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999, marcó un hito histórico vinculado a la construcción de un modo distinto de pensar lo social, que conlleva a un espacio de concepción de la democracia y la participación. Se propugna un nuevo proyecto histórico y descolonizador, desde el que las comunidades reconceptualizan su rol para asumirse como parte de la ejecución de las políticas públicas, promovido a través de procesos de profundos cambios políticos, sociales y económicos, que involucran un nuevo orden de la organización ciudadana y comunitaria. (Rodríguez, 2012)

En ese sentido, la participación comunitaria se convierte en una herramienta para derrotar la exclusión política. Al ejercer plenamente su ciudadanía, la gente recupera el verdadero sentido de la democracia, poder para el pueblo y del pueblo.

Desde la perspectiva de la Revolución Bolivariana, la participación abre espacios de encuentro entre los ciudadanos y sus gobiernos, posibilitando el desarrollo de políticas públicas altamente relacionadas con las expectativas y necesidades de la gente.

De este modo, considerar una participación activa y protagónica desde las comunidades, transversaliza la construcción de mecanismos e instrumentos legales, demandando nuevas formas de acción a todos los actores sociales y comunitarios.

Esta ponencia intenta reflexionar sobre los procesos de participación en un contexto comunitario, y cómo sus actores desde sus propias organizaciones dan sentido desde la construcción colectiva a las políticas públicas en salud que fundamentan los cambios en los espacios locales.

## **1.- Participación comunitaria en Salud**

La participación en salud de las comunidades organizadas se asume como una herramienta para el desarrollo de propuestas de transformación comunitaria, permitiendo a las poblaciones la toma de decisiones acerca de su propio espacio con el objeto de alcanzar su bienestar económico, social y mejoramiento colectivo de sus condiciones de vida. Para Sánchez, E (2000) la participación tiene como finalidad actuar para garantizar congruencia entre decisiones y necesidades. Estas últimas varían de acuerdo al contexto, es por ello, que los procesos y experiencias vividas por cada comunidad, y por ende, las organizaciones de carácter comunitario, son diferentes.

En Venezuela el concepto de participación desde las comunidades es conocido desde hace mucho tiempo. A través de las Asociaciones de Vecinos que tuvieron sus orígenes en aquellas organizaciones de bases que surgieron en los años 60 en las urbanizaciones de clases media-altas del este de Caracas, se establecieron como nuevos canales de participación, diferente a los tradicionales-partidistas, cuestionando el modelo dominante de organización y participación establecido por el sistema político instaurado en a partir de 1958. (Hernández, M.1997)

Tal como lo señala Leal, N (2008), en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 y el Reglamentos Parcial N° 1 sobre las Asociaciones de Vecinos de 1979, se constituyeron principios para la organización municipal y comunitaria, sin embargo como esta autora resalta se evidenciaron excesivos controles sobre las asociaciones de vecinos sin establecer canales de participación en los procesos de toma de decisiones locales.

Intentos posteriores en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1988 y el Reglamento Parcial N°1 sobre la Participación Comunitaria de 1990, flexibilizando los procesos para la organización, pero al concebir las juntas de vecinos como el único enlace con el gobierno municipal y la única con poder de actuación dentro de la comunidad, terminaron constituyéndose en entes de colaboración para las decisiones ya decididas y planificadas desde los organismos municipales, limitando la participación de los vecinos de una comunidad. (Leal, N, 2008)

En este sentido, las comunidades se mantenían como agentes pasivos ante situaciones donde eran las instituciones del Estado, las que por su carácter estatal, decidían y “respondían” a las necesidades comunitarias. Hasta la década de los noventa el sistema político obstruía la participación significativa en los procesos decisorios, ejerciendo el poder las élites representativas sobre diversos sectores, minimizando la participación en términos de la elección de gobernantes, “dejando en un plano marginal la expresión de la participación a través de la influencia que la comunidad pueda ejercer en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas públicas” (Leal, 2008: 22)

La transición política a partir del proceso constituyente de 1999, ha permitido que las las comunidades se apropien del concepto de participación, desde una visión popular referida, como lo plantea Harnecker, M., (2005) a un proceso dinámico en el que los ciudadanos se impliquen por su propia decisión en los procesos que los involucran, y los afectan directa e indirectamente.

Comprendiendo que es desde la participación el espacio para la conformación de la ciudadanía, desde una conciencia política emergente, que permite el ejercicio de la democracia participativa y protagónica, presente en todos los procesos de toma de decisiones en los asuntos de interés público (Bonilla, L. 2005).

Por tanto, en la dirección de responder al ordenamiento constitucionales, se han establecido instrumentos y mecanismos que sustenten la construcción del nuevo estado democrático participativo, a través de la Ley Orgánica del Poder Popular, (2009) Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) y

Ley Orgánica de las Comunas (2009), que vinculadas al Primer Plan Socialista de la República (2007-2013) y Plan de la Patria (2013-2019), constituyen los términos y expresiones organizativas y funciones de las organizaciones sociales y los espacios de participación comunitaria en el poder público en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Se establece el reconocimiento jurídico a los comités de salud y otras formas organizativas de participación local como parte de la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, en cada comunidad que define los procedimientos y mecanismos a través de los cuales se constituyen estas asambleas y de cómo ejercen sus funciones, esto permite establecer un marco de ordenamiento en los procesos de organización y participación comunitaria en la gestión pública. (Organización Panamericana de Salud, 2006)

De tal forma la constitución del poder comunal elemento central del modelo de democracia directa y participativa promovida desde el gobierno tiene un impacto importante en la estructura del estado y en la organización de la sociedad. Los consejos comunales, y en ellos los distintos comités que se conforman, como el Comité de Salud, representan la instancia donde se ejerce el poder comunal diseñado para ser mecanismo de participación ciudadana directa en las decisiones sobre las políticas públicas de desarrollo comunitario. Estos Consejos y Comités, a través de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas han sido reconocidos en la relación directa entre el poder central y las comunidades organizadas. (Luengo, 2007, citado por Jungemann, 2008)

## **2.- Misión Barrio Adentro y la participación comunitaria en salud**

En el transcurso de las últimas décadas hasta finales de los noventa la política de la salud venezolana estuvo signada por una reducción del gasto público, privatización del sector, reducción del cupo de las universidades para la formación de profesionales de la salud, entre otros elementos que llevaron a constituir la situación de la salud en excluyente, inequitativa e inefectiva a las necesidades de las comunidades. (Rodríguez, Rincón y Madueño, 2006; Alvarado y otros, 2008)

A esto se suma las escasas posibilidades de la población a participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de las políticas y planes que le atañen y propician o no el mejoramiento de las condiciones de vida individuales y sociales.

De este modo en 1999 surge la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la cual desde su misma redacción se democratizó la discusión sobre la salud como derecho y su expresión como producto de un conjunto de determinantes estructurales y condiciones que configuran la calidad de vida. En su articulado, se establece como eje la acción participativa y protagónica de las comunidades como garantía de la transformación social.

En este contexto el Estado ha establecido una serie de acciones al espacio local, desde lo comunitario, orientadas a superar las problemáticas estructurales de salud, la inequidad, exclusión y accesibilidad.

La Misión Barrio Adentro surge como una política en salud en consecuencia de una transformación en el ámbito político, social y económico en el país; en el surgimiento de un nuevo Sistema Público Nacional de Salud como una iniciativa del gobierno con el propósito de brindar una atención integral, gratuita e inclusiva para mejorar la calidad de vida.

A comienzos de 2003, y extendiéndose como decreto en 2004, se establece en el territorio nacional la Misión Barrio Adentro, teniendo como propósito fundamental la transformación de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las comunidades bajo un nuevo modelo de gestión basado en principios de interdependencia, coordinación, corresponsabilidad, cooperación y de participación activa y protagónica de las comunidades organizadas (Decreto Presidencial de creación de la Misión Barrio Adentro, 2004)

Según Alvarado y otros (2008) la Misión Barrio Adentro constituye un espacio tanto para la transformación sociopolítica como para la transformación socioinstitucional, en la construcción del nuevo Sistema Público Nacional de Salud. Barrio Adentro deja de ser la consulta para ser el proyecto de cambio de la comunidad, otorgándole un nuevo sentido a la acción pública, redimensionando el espacio de la participación popular, que pasa a convertirse en el eje dinamizador y orientador de la acción del Estado, a través de formas de trabajo basadas en la construcción de poder popular y en la apropiación colectiva de los recursos de poder político, social, financiero y científico, en función de las necesidades y aspiraciones de la población.

El abordaje que se hace desde Barrio Adentro, está basado en una concepción de salud relacionada a la cultura, la economía social, el ambiente, la educación y la seguridad alimentaria. (Aguirre, 2008). Su accionar interactúa desde la vinculación al espacio comunitario, a través de la conformación de los comités de salud como organizaciones de base comunitaria y expresión de la participación en la Misión Barrio Adentro.

En este marco la Misión Barrio Adentro busca propiciar acciones para la intervención y participación de líderes comunitarios en el diseño y control de la gestión en salud, posibilitando que desde las comunidades, la participación, sea el soporte fundamental, exigiendo la adecuación de la instituciones en salud a las nuevas necesidades identificadas y la posibilidades abierta por el estado en la construcción de la inclusión social. (Organización Panamericana de Salud, 2006)

Por tanto, un concepto central de los consultorios de Barrio Adentro es el de la participación de la comunidad organizada. Esa participación toma forma en los comités de salud en los cuales se incluyen los promotores comunitarios o defensores de salud, así como el trabajo en red que articula la acción de los comités de salud con las organizaciones comunitarias de otros programa y misiones con la finalidad de un desarrollo social integral de la comunidad. (Jungemann, 2008)

### **3.- “Los Techos Rojos” del Municipio San Francisco en Venezuela. Reflexiones desde el ejercicio de la participación comunitaria en salud**

La comunidad San Felipe III, está ubicada en Venezuela, en el Noroccidente del país, en el Estado Zulia, Municipio San Francisco, Parroquia San Francisco, en su reconstrucción histórica relata como es constituida en 1993 a través de un proceso de “invasión” de unos espacios en construcción:

“ yo vivía en la primera etapa con mi mamá cuando me entere que estaban invadiendo por aquí, invadí sólo la estructura de las casas, fueron a INAVI porque era un proyecto para policías y guardias al ver que ya estaban invadidas y después de tanta lucha nos dieron las casas, la toma del gas esta en el puente que nos divide con Negro Primero pero para poder conectarlo hay que volver a colocar toda la instalación porque la que esta ya esta podría, el aseo pasa 2 veces por semana, la red de cloaca cada quien la metió hasta su casa”. (Diarios de Campo del investigador, 2012).

Desde este inicio han logrado la organización de un Consejo Comunal, con activación de un Comité de Tierras, Comité de Salud, Círculo de Abuelos, Consultorio Popular de la Misión Barrio Adentro, y la vinculación con la Escuela Básica Estatal del Sector.

El acercamiento a esta comunidad forma parte de una vinculación mayor a través del Programa de Formación de Grado Gestión en Salud Pública, en el contexto del Eje curricular Proyecto de la Universidad Bolivariana de Venezuela.

Según el Documento Rector de la Universidad Bolivariana de Venezuela, Proyecto es un eje integrador de la investigación, la formación y la interacción socio comunitaria del primer año de estudio. (UBV, 2003). En el Programa de Formación de Grado Gestión en Salud Pública Proyecto está

relacionado a elaborar un proyecto basado en el desarrollo social, histórico y político de las condiciones de salud de una población determinada, usando metodologías de investigación.

En este sentido se busca el reconocimiento de la concepción de salud colectiva en el espacio comunitario, a través de un proceso de diagnóstico participativo, que inicia en el encuentro con las comunidades, para entender desde el interactuar y el convivir, la co-construcción de la transformación en salud.

Este proyecto busca inicialmente una caracterización del contexto comunitario en el sector “Los Techos Rojos” del Municipio San Francisco y su situación de salud, así como el análisis de las redes de salud y políticas públicas que se ejecutan en este espacio, comprendiendo los procesos comunitarios que impulsan la participación y el poder popular en salud. Finalmente el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias en la promoción de salud y prevención de enfermedades de las mismas comunidades.

La experiencia de interacción con el PFG Gestión en Salud Pública se ha establecido desde el 2010 hasta la actualidad, realizándose a través de dos períodos principales 2010-2012 asociado al diagnóstico de la situación de salud y co-construcción de acciones de promoción de salud y prevención de enfermedades, y desde mediados de 2012 hasta la actualidad procesos de fortalecimiento de la organización y comunicación de las redes de salud, analizando las políticas públicas ejecutadas en el espacio comunitario.

En “Los Techos Rojos” el Consejo Comunal se asume como espacio de ejercicio de la gestión de las políticas públicas locales, como instancia de participación organizada que permite la construcción de un gobierno comunitario, y establecer los canales y gestión directa en los proyectos que son asumidos como necesidad para la comunidad en la construcción de un nuevo modelo de sociedad.

“el 11 de octubre del 2011 el Consejo Comunal paso a formar parte de la Comuna Gran Cacique Guaicapuro esta Comuna luego se convierte en la primera comuna en registrarse a nivel nacional ante el Consejo Federal de Gobierno esto se logró a través de mucho trabajo” (Entrevista al Consejo Comunal, 2013)

La participación comunitaria es asumida como un derecho establecido en la constitución del Estado, la cual sólo puede ser ejercida a través de la posibilidad real en la toma de decisiones. Las organizaciones comunitarias persisten en la necesidad de separar el rol participativo de la comunidad y el papel que como organizaciones de la estructura del Estado tienen el Consejo Comunal y Comité de Salud.

“Desde que se conformó el consejo comunal la gente ha participado más en las actividades que se hacen y ha tenido interés por los problemas que hay en la comunidad.” (Entrevista al Consejo Comunal, 2013)

Coinciden en un enfoque dinámico de la participación, desde lo planteado por Harnecker (1999), donde se asume concientemente como la posibilidad de alcanzar un bienestar colectivo. Insisten en la importancia de la asistencia a las reuniones, asambleas y consultas a los servicios de salud y el apoyo en la ejecución de las actividades, así como el interés voluntario en los procesos que les permitan resolver los problemas. Sin embargo, consideran que el papel de las organizaciones comunitarias en su participación en salud involucra tareas de planificación, organización y control, y que estos elementos deben incrementar progresivamente la vinculación de la comunidad como parte de la organización.

Es importante resaltar como en la construcción del Estado Socialista, ha jugado un rol fundamental la construcción de la organización popular, a través de la constitución de espacios de participación en salud como lo han sido los Consejos Comunales y Comités de Salud y su vinculación con la Misión Barrio Adentro.

“Cuando comenzó a extenderse Barrio Adentro en Venezuela, se hizo una reunión en la comunidad, para traer a los médicos cubanos, y que necesitaban un lugar para que se quedaran a

vivir y poder trabajar, dos personas ofrecieron su casa hasta que se pudiera habilitar el consultorio, luego comenzarían a realizar la estructura del módulo en el 2004 donde los médicos llegaron a la comunidad, la gente de la comunidad ayudó con la construcción ya en el 2005 se apertura el consultorio y se comenzó a dar las primeras consultas” (Entrevista a miembro de la comunidad, 2009)

El comité de salud en esta comunidad se creó en el año 2005 el mismo año en que el consultorio de Barrio Adentro se funda, esto para cumplir con los lineamientos de los consultorios de crear un comité de salud, posteriormente en el año 2006 se crea el Consejo Comunal. Los comités de salud fueron constituidos inicialmente como estrategia de apoyo de la Misión Barrio Adentro, por lo que esta primera forma de organización en el Estado Comunal, se establecen como el principal enlace entre las necesidades comunitarias y la atención en salud desde el consultorio popular de Barrio Adentro.

Tal como afirma Jugemann, 2008, los comités de salud son las organizaciones sociales que forman parte del funcionamiento de los consultorio populares como centros de atención primaria. De igual modo según la Organización Panamericana de Salud, 2006, el comité de salud tiene como objetivo identificar los principales problemas de salud de la comunidad, priorizarlos y definir acciones principales que debe realizar la comunidad, como la tramitación de gestiones en apoyo al trabajo del consultorio popular.

Dada su naturaleza, en la comunidad “Los Techos Rojos”, la participación comunitaria desde Barrio Adentro es comprendida como la integración del comité de salud en sus procesos de funcionamiento, lo cual media la posibilidad de comprender los problemas comunitarios, desde la inclusión de la misma en el equipo de atención primaria en salud. Así mismo, se establecen formas de promoción de la participación que buscan implicar a los ciudadanos y ciudadanas en ls actividades planificadas desde el consultorio con el accionar del Comité de Salud.

Sin embargo, algunos obstáculos percibidos por la comunidad, por un lado vinculados a dificultades interpersonales, y por otro por considerarse a lo interno en el imaginario comunitario al Consejo Comunal y Comité de Salud como entes autónomos e independientes, lo cual ha debilitado la consolidación de la participación comunitaria en la interacción Barrio Adentro – Comunidad.

La participación comunitaria que se ejerce mediante las organizaciones sociales como los consejos comunales y comité de salud ha permitido de alguna manera la participación de la comunidades en las política publicas sin embargo los rasgos burocráticos han estado presente, dentro de estas organizaciones lo cual no permite la consolidación de los mismos y además se convierten en un obstáculo para la participación.

Lo planteado conlleva a reflexionar, sobre los desafíos en la profundización de la participación en salud, para el fortalecimiento de la democracia participativa, en la búsqueda de incluir a los ciudadanos como sujetos de derechos sociales y políticos. Comprendiendo a la participación como proceso dinámico, se evidencian los pasos que han llevado a esta comunidad a asumir el espacio de las organizaciones comunitarias como posibilidad de construir desde las necesidades colectivas la gestión de la transformación local.

## **Bibliografía**

Aguirre, V. (2008). Barrio Adentro en Salud: Un proyecto político y social de la República Bolivariana de Venezuela. Revista Salud Colectiva. Mayo-Agosto. Año/Vol. 4. Número 002. 221-238. Buenos Aires: Argentina.

Alvarado, N (2011) Participación en Salud de la Comunidad Carmelo Urdaneta de la Parroquia Venancio Pulgar. Estado Zulia. Período 2003-2008. Trabajo Especial de Grado para Optar al Título de

magíster en Ciencias para el Desarrollo Estratégico. Universidad Bolivariana de Venezuela. Eje Zulia-Mérida y Trujillo

Alvarado y Otros (2008). Cambio Social y política de salud en Venezuela. Revista Medicina Social. Volumen 3, número 2. 113-129

Bonilla, L. (2005). Herramientas para la participación. Sistema nacional de planificación participativa. Ediciones MEPLA. Venezuela

Boyle, J (2003) Estilos de Etnografía. En: Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa. Universidad de Antioquia

Decreto Presidencial de creación de la Misión Barrio Adentro, 2004. Gaceta Oficial No. 37.865, del 26 de Enero.

Figueroa, D (2002). Participación Comunitaria y Salud. Revista Salud Pública y Nutrición. Vol. 3 N° 2. Abril-Junio. Obtenido el 9 de mayo de 2009. En: [http://www.respyn.uanl.mx/iii/2/ensayos/participacion\\_salud.html](http://www.respyn.uanl.mx/iii/2/ensayos/participacion_salud.html)

Hernández, M. (1997). La nueva administración pública. Editorial Alianza. Universidad de Madrid, España.

Jungermann, B. (2008). Organizaciones sociales y anclaje territorial Escenarios y componentes de la transformación socioterritorial y local en Venezuela. Cuadernos del Cendes. Abril. Vol. 25. Número 67. Caracas: Venezuela

Lévy, N. (2010). Estrategias organizativas para la construcción del poder popular. Una interpretación a la luz de tres experiencias comunitarias. En: Lévy, N. y Malo, M. (Eds) (2010). De la participación en salud a la construcción del poder popular. Experiencias para el debate. Maracay: IAES “Dr. Arnoldo Gabaldon”.

Leal, N (2008) Comunidad, Participación y Democracia en Venezuela. Ediciones del Vicerrectorado Académico. Universidad del Zulia.

Montero, M (2003) Teoría y Práctica de la Psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad. Paidós. Buenos Aires

Montero, M (1996) La Participación, Significado, Alcances y Límites. En: Montero, M (1996): Participación, Ámbitos, Retos y Perspectivas. Ediciones CESAP. Caracas

Natal, A (2002) Participación ciudadana y administración del desarrollo. Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional. El colegio mexiquense. México. En: [www.cmq.edu.mx/investigadores/101-cvanatal.html](http://www.cmq.edu.mx/investigadores/101-cvanatal.html)

Ochoa, H y Fuenmayor, J (2010) Contraloría Social a la Gestión Pública: Una Reflexión teórica. En: Comunidades Emergentes. Resistencias y Vicisitudes. Salazar, R y Miller, N (Coordinadores). Universidad de Tucumán. Argentina

Ochoa, H (2008) Consejos Comunales: política del gobierno de Chávez para avanzar en la democracia participativa en Venezuela. En: Venezuela ¿Más democracia o más populismo? Los consejos comunales y las disputas sobre la hegemonía democrática. FLACSO. Uruguay

Rodríguez, Rincón y Madueño (2006) Barrio Adentro: Una experiencia de Política en Salud en ejecución. Revista Espacio Abierto. Julio- Septiembre. Año/vol 15. Número 003. 617-640. Maracaibo: Venezuela.

Sánchez, E (2000) Todos con la Esperanza. Continuidad de la Participación Comunitaria. Facultad de Humanidades y Educación. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela

Gonzalez Marregot, Miguel.(2007) “La Participación Ciudadana desde una Alternativa Democrática”. Lineamientos para la organización Popular. Disponible en: [library.test.de/pdf-files/bueros/caracas/05544/.pdf](http://library.test.de/pdf-files/bueros/caracas/05544/.pdf)

Harnecker, Marta.(2009) “ De los Consejos Comunales a las Comunas”. Construyendo el Socialismo del siglo XXI. Disponible en: [Es.Scibd.com/doc/13928983/construyendo-el-socialismo-del-s-XXI-de-los-consejos-comunales-a-la-comuna-Marta-Harnecker](http://Es.Scibd.com/doc/13928983/construyendo-el-socialismo-del-s-XXI-de-los-consejos-comunales-a-la-comuna-Marta-Harnecker)

Rodríguez, X. (2012). Desafíos del proceso venezolano para la práctica del Trabajo Social. En: Políticas públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público. Arias, Bazzalo y García (Comp). Editorial Espacio. Buenos Aires.