

La Protección Social frente a la vejez en Venezuela¹

María Eugenia Fernández S.

Politólogo. Abogado. Profesora de Derecho de la Seguridad Social. Investigadora adscrita al Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines (CIELDA) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Email: mefernandez1968@gmail.com.

Resumen

En el presente trabajo se analizan las prestaciones que proporciona el Sistema de Seguridad Social a los adultos mayores en Venezuela, partiendo del seguro social, principal instrumento de dicho sistema, hasta llegar a los programas excepcionales y temporales que se han implementado desde 2006 hasta 2011, incluyendo el más reciente denominado Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, contrastando esa protección con la prevista en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS) y en la Ley de Servicios Sociales. Se trata de una investigación documental en la que se manejan los instrumentos legales vigentes, así como ciertos datos estadísticos, para concluir que la protección con que cuentan los adultos mayores es insuficiente, siendo imperioso culminar el proceso de reforma del Sistema de Seguridad Social, para lo cual la Asamblea Nacional debe dictar entre otras normas la Ley del Régimen Prestacional de Salud y la Ley del Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas.

Palabras Clave: Sistema de Seguridad Social, adulto mayor, LOSSS, Ley de Servicios Sociales

Social Protection for the Elderly in Venezuela

Abstract

This work analyzes the benefits offered to the elderly by the Social Security System in Venezuela, from social security, the main instrument of said system, to the exceptional and temporary programs implemented from 2006 to 2011, including the most recent, titled the Great Venezuelan

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en la Conferencia Internacional de Política e Investigación en Seguridad Social, organizada por la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). Luxemburgo, 29.09.2010 al 01.10.2010.

Mission for Love of the Elderly (Gran Misión En Amor Mayor Venezuela), contrasting this protection with what is foreseen in the Organic Law for the Social Security System (LOSSS) and the Law for Social Services. The research is documentary, using current legal documents as well as certain statistical data, and concludes that the protection for the elderly is not enough, completing the Social Security System reform process is a vital necessity. To accomplish this, the National Assembly should approve the Law for the Regimen of Health Benefits and the Law for the Regimen of Pensions and Other Economic Assignment Benefits.

Keywords: Social Security System, elder person, LOSSS, Law for Social Services

INTRODUCCIÓN

En Venezuela como en toda Latinoamérica y el resto del mundo en desarrollo, se viene observando desde hace más de veinte (20) años una tendencia hacia el incremento de la esperanza de vida y la disminución de la natalidad, con el consiguiente incremento de la población adulta mayor².

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE), para 2012 se estima que la población total del país alcanzará los 29.718.357 habitantes, de los cuales, 2.774.786 serán adultos mayores distribuidos de la siguiente manera: 961.271 de 60-64 años, 705.350 de 65-69 años, 487.094 de 70-74 años, 337.794 de 75-79 años y 283.277 de 80 años y más, mientras que para 2015, de una población total de 31.017.064 personas, 3.154.716 serán adultos mayores (INE, 2011).

Estos datos muestran una clara tendencia al envejecimiento de la población, que si bien no es comparable con la situación que viven los países industrializados, especialmente los europeos, resulta preocupante cuando se tienen en cuenta otros indicadores como el desempleo, que según cifras oficiales se ubicaba en 8,8% para el primer semestre de 2011 (número sobre el cual existen dudas debido a la manera como se

² Las Naciones Unidas estimaron en 1980 que la población mayor de 60 años en Latinoamérica y el Caribe era de 23.300.000 personas, esperándose que de acuerdo con las tasas actuales de crecimiento, esta población ascendiera para el año 2000 a 41.000.000 de personas y a 93.300.000 personas para el año 2025, lo que significaría, un incremento de 6.4% al 20.8%, en menos de 45 años (Rocabado, y Sotelo, 1995 citados por Arguelles, 2011).

mide); el porcentaje de la población económicamente activa incorporada al sector informal de la economía, que para el mismo período alcanzaba el 43,6%³; mientras que el número de afiliados al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), principal instrumento del Sistema Venezolano de Seguridad Social, para el primer semestre de 2010, era de apenas 4.089.608 personas (IVSS, 2010).

La baja cobertura del seguro social⁴, aunada a las deficiencias de otros instrumentos como la asistencia social, sin duda repercuten en la protección con que cuentan los individuos al llegar a la tercera edad y en este sentido, de acuerdo a estimaciones del Programa Venezolano de Educación - Acción en Derechos Humanos (PROVEA), para septiembre de 2011 sólo el 50% de las personas integrantes de este grupo contaban con protección (pensión de vejez o jubilación) (PROVEA, 2011).

Para tratar de incrementar la cobertura del Sistema de Seguridad Social, tanto la del seguro social como la de la asistencia social a los adultos mayores, desde el año 2006 se han venido implementando en el país ciertos programas excepcionales y temporales a través de los Decretos 4.269, 5.316, 5.370, 7.401 y 7.402 que garantizan el pago de una pensión de vejez a través del IVSS, la mayoría de las veces equivalente al salario mínimo.

Con estos decretos, básicamente se buscaba que aquellas personas que alguna vez habían cotizado al seguro social, habían alcanzado la edad de retiro y no tenían acreditadas el número mínimo de cotizaciones exigidas (750), pudieran obtener la pensión bien porque el Estado asumía el pago de las cotizaciones pendientes, o porque los interesados cancelaban

³ De acuerdo con el INE, entre 1999 y 2011 la población ocupada en el sector formal se incrementó en 7,4 puntos porcentuales, así mientras durante el primer semestre de 1999, se encontraban ocupados en el sector formal 4.253.726 personas (49,0%), en el primer semestre de 2011, se registraron 6.774.123 personas (56,4%) (INE, 2011). Sin embargo, el porcentaje de la PEA en el sector informal sigue siendo muy elevado.

⁴Para este mismo período, el número de pensionados ascendía 1.506.595, pero el instituto no maneja datos desagregados, de manera que sólo se conoce el total de pensionados, pero no cuántos de ellos por vejez. Tampoco es posible conocer del total de venezolanos que ya han alcanzado la edad de retiro, y que están percibiendo una pensión de vejez del IVSS, cuántos al mismo tiempo reciben una jubilación por parte del sector público ó por parte de algunas empresas del sector privado, pues no existen estadísticas al respecto. Además, desde 2011 el IVSS suprimió estas informaciones de su página web por lo que resulta sumamente difícil conocer datos actualizados al respecto.

las cotizaciones restantes hasta llegar a las 750. También, mediante estos instrumentos, se crearon programas dirigidos a proporcionar pensiones de vejez de carácter no contributivo, es decir, asistenciales, pues sus destinatarios eran amas de casa, agricultores y pescadores mayores de 55 y 60 años que nunca cotizaron al IVSS.

De acuerdo con informaciones de voceros del gobierno nacional, por esta vía 334.000 personas obtuvieron la pensión (Pérez, 2011), no obstante, un importante grupo de este sector aún carece de prestaciones económicas para la vejez, como ocurre con los trabajadores independientes (distintos a los agricultores y pescadores beneficiados con el Decreto 7.402) y las amas de casa, que de hecho podrían haber cotizado pero no lo hicieron por estar fuera del ámbito de aplicación personal de la Ley del Seguro Social, o simplemente, no se encontraban para ese momento, ni ahora, en estado de necesidad o en situación de pobreza y en consecuencia no eran elegibles para estos programas pero igualmente, tienen derecho a la protección en la vejez.

Debido al limitado alcance de estos programas, y muy probablemente por tratarse el 2012 de un año electoral, en diciembre de 2011 el Gobierno Nacional lanzó la Misión en Amor Mayor Venezuela, dirigida a otorgar pensiones de vejez equivalentes a salario mínimo a las mujeres mayores de cincuenta (55) años y a los hombres mayores de sesenta (60) años sin importar si han cotizado o no al seguro social y siempre que vivan en hogares cuyo ingreso mensual sea inferior a un (1) salario mínimo.

Con la implementación de esta nueva Misión, se espera sumar 675.000 nuevos pensionados durante el año 2012 (Armas y Marcano, 2011) para superar los dos millones de pensionados (AVN, 2011), aunque quedaría por resolverse la situación de aquellos que ya llegaron a la tercera edad o están próximos a ella, no han cotizado al seguro social, no son beneficiarios de una jubilación proveniente del sector público o privado, y tampoco, se encuentran dentro de los supuestos o condiciones que exige el Decreto.

A continuación, se analiza la protección con que cuentan los adultos mayores en Venezuela actualmente, haciendo especial mención a lo previsto en el “nuevo” Sistema de Seguridad Social, así como a los programas implementados en los últimos años.

1. Prestaciones otorgadas actualmente por el Sistema de Seguridad Social.

1.1. Pensiones y Jubilaciones en el Sector Público.

Desde 1928, los funcionarios públicos (aunque al principio no todos ellos) tienen derecho a recibir jubilaciones o pensiones de vejez; distintos instrumentos legales se han encargado de garantizar este beneficio, entre ellos, pueden mencionarse además de la Ley de Pensiones de 1928, el Reglamento de Jubilaciones y Pensiones para regir en Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado de 1966, la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y Municipios de 1986, reformada en 2006 y 2010 y su Reglamento, así como un conjunto de regímenes producto de convenciones colectivas⁵, decretos y resoluciones que han creado serias diferencias en cuanto a estas prestaciones.

En términos generales, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias o Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y Municipios (que abarca a la mayoría de los servidores públicos), existen dos tipos de jubilaciones, a saber: las ordinarias y las especiales o por vía de gracia, así como pensiones de invalidez y sobrevivientes para el trabajador que ha sufrido un menoscabo permanente de su capacidad para trabajar antes de llegar a la edad de jubilación y para los familiares de un jubilado o un empleado (trabajador activo) fallecido.

Para el otorgamiento de las jubilaciones ordinarias, la Ley exige el cumplimiento de dos (2) requisitos acumulativos: haber alcanzado la edad sesenta (60) años para los hombres y cincuenta y cinco (55) las mujeres y un mínimo de veinticinco (25) años de servicio; ó en su defecto haber cumplido treinta y cinco (35) o más años de servicio, sin importar la edad. En todo caso, para que nazca el derecho, es necesario que el funcionario o empleado haya efectuado al menos sesenta (60) cotizaciones mensuales (Artículo 3).

⁵ En Venezuela, las contrataciones colectivas son más frecuentes en el sector público que en el privado.

En el caso de las jubilaciones especiales o por vía de gracia, es decir, las otorgadas cuando existen circunstancias excepcionales que lo justifiquen aún cuando el funcionario o empleado no reúna los requisitos de edad y años de servicio establecidos en la norma que consagra el beneficio, el funcionario o empleado debe estar activo dentro de la Administración Pública Nacional, y conforme al artículo 6 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones, y al artículo 4 del Instructivo que establece las Normas que Regulan la Tramitación de las Jubilaciones Especiales, cumplir los siguientes requisitos:

1. No haber alcanzado la edad y tiempo de servicio exigidos para la jubilación ordinaria.

2. Haber cumplido más de 15 años de servicio en la Administración Pública.

3. Presentar alguna de las siguientes circunstancias excepcionales: a) Que el ciudadano padezca de una enfermedad grave que impida de manera permanente el desempeño de sus funciones laborales; b) Situaciones sociales graves derivadas de cargas familiares; c) La avanzada edad del solicitante (Artículo 5 Instructivo que establece las Normas que Regulan la Tramitación de Jubilaciones Especiales).

Finalmente, y aunque la Ley no lo indica, es lógico que se le exijan al trabajador las sesenta (60) cotizaciones mínimas que señala el artículo 3 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

El otorgamiento de Jubilaciones Especiales o por Vía de Gracia, de acuerdo con la precitada Ley del Estatuto, es una facultad discrecional de la autoridad administrativa y no un derecho del funcionario, aunque tal discrecionalidad tiene límites impuestos por el legislador, como un tiempo de servicio mínimo, monto máximo de la correspondiente asignación mensual y la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la concesión del beneficio (Rodríguez, 1994).

En efecto, este tipo de jubilaciones sólo puede ser acordada por el Presidente de la República, mediante resolución motivada que debe publicarse en la Gaceta Oficial de la República (Artículo 6), no obstante, desde hace varios años el Presidente ha venido delegando esta competencia en la figura del Vicepresidente Ejecutivo de la República a través de diferentes Decretos, el más reciente de ellos es el No. 8.328, del 18 de Julio de 2011.

La cuantía de ambos tipos de jubilación es igual, pues se calculan de la misma manera. El monto de la jubilación será el resultado de aplicar al sueldo base (sumatoria de los sueldos mensuales, es decir, sueldo básico y las compensaciones por antigüedad y servicio eficiente, devengados por el funcionario durante los últimos dos años de servicio activo dividido entre veinticuatro), el porcentaje que resulte de multiplicar los años de servicio por un coeficiente de 2.5. En todo caso, y conforme a la misma disposición, la jubilación no podrá exceder del ochenta por ciento (80%) del sueldo base, ni ser inferior al salario mínimo vigente.

1.2. Pensión de Vejez del Seguro Social.

El IVSS otorga pensiones de vejez tanto a los trabajadores del sector privado como del público, exigiendo dos requisitos: haber alcanzado la edad de sesenta (60) años en el caso de los hombres y cincuenta y cinco (55) años, las mujeres, y haber acreditado un mínimo de setecientas cincuenta (750) cotizaciones semanales efectivamente pagadas (Artículo 27 LSS).

Cuando se trata de asegurados que han laborado en condiciones insalubres, peligrosas o capaces de producir vejez prematura (mataderos de animales, recolección de basura, exposición a productos químicos, etc.), estos pueden obtener la pensión de vejez a edad más temprana, restándoles un (1) año de edad por cada cuatro (4) trabajados en dichas condiciones, con un máximo de hasta cinco (5) años de reducción. Sin embargo, es necesario que cumplan con el requisito de las setecientas cincuenta (750) cotizaciones como mínimo durante toda su vida laboral (Artículo 28 LSS y 162 RLSS).

En cuanto a su monto, aunque en la LSS está prevista una fórmula para calcularla teniendo en cuenta el salario mensual de referencia de los últimos cinco (5) o diez (10) años, esta prestación fue homologada a salario mínimo desde 1995, a través de la Ley de Homologación de las Pensiones del Seguro Social y de las Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública Nacional al Salario Mínimo Nacional (Pensión Mínima Vital), toda vez que durante más de veinte (20) años no se habían realizado los ajustes previstos en la propia LSS, lo que las había deteriorado significativamente⁶. Los pensionados también perciben una

⁶ En Venezuela, para 1995, las pensiones del IVSS y en muchos casos, las jubilaciones en el sector público no superaban los 2.400 Bs. mensuales, equivalentes aproximadamente a 12,63 US\$ para esa fecha. Actualmente, son

bonificación de fin de año “aguinaldo”, de hasta dos (2) salarios mínimos (Artículo 11, Ley de Homologación de las Pensiones).

1.3 Pensión de Retiro de los Miembros de la Fuerza Armada Nacional.

De acuerdo con la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Nacionales, tienen derecho a recibir la pensión de retiro, los Oficiales y Suboficiales Profesionales de Carrera que pasen a situación de retiro o cese de funciones y el personal de Tropa Profesional que sea retirado, con excepción de aquellos que sean retirados como consecuencia de una condena judicial por los delitos de traición a la patria, espionaje o desertión.

Sólo se exige como requisito el haber alcanzado el mínimo de quince (15) años de servicio, pues si se tratare de personal que ha pasado a retiro antes de haber cumplido el tiempo indicado y sin estar incurso en los delitos arriba mencionados, recibirán por una sola vez el monto total de las cotizaciones que hubieren acreditado (Artículo 16).

En relación a la cuantía de la pensión a ser cancelada por el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), ésta varía de acuerdo al número de años de servicio prestados, de la siguiente manera:

1. Sesenta por ciento (60%) de la última remuneración mensual devengada, cuando el personal ha cumplido el mínimo de quince (15) años de servicio.
2. Si hubiere cumplido el tiempo de servicio, dentro del lapso comprendido entre los dieciséis (16) y los diecinueve (19) años, la pensión continuará incrementándose anualmente en el tres por ciento (3%) de la última remuneración mensual devengada;
3. Setenta y cinco por ciento (75%) de la última remuneración mensual devengada, si el personal ha cumplido veinte (20) años de servicio,
4. Cumplidos los veintiún (21) años de servicio, el ochenta por ciento (80%) de la última remuneración mensual devengada.
5. Si el personal hubiere cumplido entre veintidós (22) y veinticuatro (24) años de servicio, la pensión continuará

equivalentes a salario mínimo, es decir, 1.548,22 Bs.F. ó 350,05 US\$, a la tasa de cambio oficial de un 1 US Dólar por 4,30 Bs.F.

- incrementándose anualmente en el cuatro por ciento (4%) de la última remuneración mensual devengada.
6. Cuando se hubieren cumplido entre los veinticinco (25) y los veintinueve (29) años de servicio, la pensión será del noventa y nueve por ciento (99%) de la última remuneración mensual devengada.
 7. A partir de los treinta (30) años de servicio la pensión será igual a la última remuneración mensual devengada (Artículo 17).

1.4. Pensiones Asistenciales.

Junto a la previsión social, opera la asistencia social, dirigida a quienes carecen de capacidad contributiva o a quienes perciben de la previsión social prestaciones insuficientes.

Como se sabe, la asistencia social actúa a nivel nacional, estatal o regional y local, y en este sentido, a nivel nacional se encuentran las pensiones no contributivas de vejez canceladas por distintos organismos y por intermedio del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS) que forma parte de la nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social, como se verá en el siguiente punto.

Hasta diciembre de 2011, el INASS otorgaba prestaciones no contributivas (asignaciones económicas) a los adultos mayores equivalentes al 60% del salario mínimo urbano vigente, es decir, 928,93 Bs.F., con base en la Ley de Servicios Sociales de 2005 que regula el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, y de acuerdo a información emanada del propio instituto, para el primer semestre de 2011 contaba con 218.704⁷ pensionados (Piña, 2011).

⁷ No obstante, según información manejada por el Presidente de la República, cerca de 200 mil adultos mayores reciben asignaciones económicas del INASS (Panorama, 11.10.2011, Ciudadanos 5). Asimismo, en otra información proporcionada por el Presidente de la República con ocasión del lanzamiento de la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, los pensionados del INASS superaban los 205.000 (Panorama, 14.12.2011: 4 Ciudadanos), mientras que el Artículo 7 del Decreto que crea la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, se refiere a las 105.600 personas adultas mayores beneficiarias de la asignación económica equivalente a 60% del salario mínimo.

Desde el año 2006, el INASS ha venido ampliando la atención integral de los adultos mayores mediante la suscripción de diecisiete (17) Convenios con Alcaldías de los Estados Barinas, Falcón, Lara, Mérida, Miranda y Táchira. Asimismo, durante el año 2009, este instituto logró atender a más de 736.000 abuelos (Camba y Flores, 2010: 81), proporcionándoles atención en materia de alimentación, médica y

A nivel regional o estatal, igualmente se otorgan pensiones no contributivas de vejez por intermedio de las Secretarías de Desarrollo Social⁸ y diferentes fundaciones; y por último, se encuentra el nivel local o municipal⁹, no obstante la cuantía de estas prestaciones es muy baja y la cobertura poblacional muy reducida.

Además de las prestaciones económicas, los adultos mayores cuentan con asistencia médica, proporcionada por el IVSS (tanto a asegurados y pensionados, como a la población en general), por el Sistema Nacional de Salud y por las Misiones Barrio Adentro I, II y III, la Misión Milagro y otras relacionadas con el área de la salud.

2. La Protección al Adulto Mayor en el Nuevo Sistema de Seguridad Social.

Como se sabe, desde 1997 se inició un proceso de reforma estructural del sistema venezolano de seguridad social, gracias a la firma del Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI), entre representantes del Estado, de los patronos y de los trabajadores.

Aunque el entramado jurídico del nuevo sistema estaba casi completo a comienzos de 1999, no se concluyó y tampoco se implementó lo aprobado, siendo modificado en su totalidad, mediante la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), dictada el 30 de diciembre de 2002, que retorna a un modelo solidario, de reparto conformado por tres Sistemas Prestacionales, que a su vez están integrados por uno o varios Régimenes Prestacionales, a saber:

1. Sistema Prestacional de Salud: Régimen Prestacional de Salud.
2. Sistema Prestacional de Previsión Social: Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías

recreativa, no así prestaciones económicas para todos ellos.

⁸ Por ejemplo, la Gobernación del Estado Zulia, para marzo de 2011 otorgaba pensiones no contributivas a un total de 26.593 adultos mayores, por un monto de 200,00 Bs.F. mensuales (<http://www.informecifras.com>, 18.03.2011), equivalentes a 45,51 US Dólares a la tasa de cambio oficial.

⁹ En el Municipio Andrés Bello del Estado Táchira, funciona la Oficina Municipal de Protección al Adulto Mayor que ofrece centros de atención diaria y comedores a estas personas (<http://www.tachira.gob.ve>, 24.06.2010).

de Personas; Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas; Régimen Prestacional de Empleo y Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

3. Sistema Prestacional de Vivienda y Hábitat: Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.

La protección al adulto mayor en el nuevo sistema de seguridad social, que ya no es nuevo, pero se denomina así para distinguirlo básicamente del seguro social (IVSS) que todavía continúa funcionando, debe concretarse fundamentalmente a través del Sistema Prestacional de Salud (Régimen Prestacional de Salud) y el Sistema Prestacional de Previsión Social, y dentro de este, mediante el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas y el Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas.

2.1 Régimen Prestacional de Salud: Tiene por objeto "... garantizar el derecho a la salud como parte del derecho a la vida..." y conjuntamente con el componente de restitución de la Salud del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, serán gestionados por el Sistema Público Nacional de Salud, que atenderá tanto a los afiliados cotizantes, como a los que no lo son sin discriminación alguna (Artículos 52 y 53 LOSS).

El Sistema Público Nacional de Salud estará conformado por las estructuras, órganos, programas y servicios que se sostengan total o parcialmente con recursos fiscales o parafiscales, de manera descentralizada, intergubernamental, intersectorial y participativa, bajo la rectoría del ministerio con competencia en salud (Artículo 53 LOSS), y se financiará mediante los recursos fiscales y parafiscales representados por las cotizaciones correspondientes a la salud, los remanentes netos de capital destinados a la salud y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley (Artículo 56 LOSS). El Régimen Prestacional de Salud estará bajo la rectoría del ministerio con competencia en salud (Artículo 57 LOSS), pero todavía no ha sido dictada la ley especial que lo regulará.

2.2 Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas: Es de naturaleza asistencial, pues se financia mediante impuestos y todos los miembros de la colectividad que se encuentren en cualesquiera de las situaciones de necesidad previstas en la Ley de Servicios Sociales, que lo regula, son potenciales beneficiarios.

Este Régimen se encuentra parcialmente en funcionamiento y en términos generales, debe ofrecer protección a todos los venezolanos de sesenta (60) o más años de edad y a los extranjeros de igual edad, siempre que residan legalmente en el país, así como a los venezolanos y extranjeros, radicados legalmente en el país menores de sesenta (60) años de edad en estado de necesidad, no amparados por otras leyes, instituciones o programas destinados a ofrecer prestaciones semejantes a la previstas en esta Ley. Cuando se trate de extranjeros de tránsito en el país que se encuentren en las situaciones arriba indicadas, serán atendidos de acuerdo a los tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados por Venezuela (Artículo 3).

El órgano rector de este Régimen es el ministerio con competencia en materia de servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas (Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social) (Artículo 68) y se encargará de la gestión de todo el Régimen, el INASS¹⁰, adscrito al mismo ministerio (Artículo 69).

Las competencias del Instituto están consagradas en el Artículo 70 de la Ley, su máxima autoridad es el Directorio integrado por once (11) miembros y su Presidente, es de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, mientras que la selección del resto de los miembros del Directorio, será determinada en el Reglamento de la Ley de Servicios Sociales, pero en todo caso, estos ejercerán sus funciones durante un período de tres (3) años, prorrogables por un período igual (Artículo 71).

Los estados de necesidad que dan derecho a los beneficios de éste Régimen Prestacional, son:

1. Estar en desamparo familiar, social, económico o en indigencia.
2. Estar excluidos del núcleo familiar, carecer de medios de subsistencia y con ingresos inferiores al cuarenta (40) por ciento del salario mínimo urbano.
3. Estar privadas de alimento y en estado de desnutrición.
4. Carecer de habitación y estar en exposición a la intemperie.

¹⁰ La Ley de Servicios Sociales en su Disposición Transitoria Primera ordenó la reestructuración del Instituto de Geriátrica y Gerontología (INAGER), creado en 1978, cambiándole el nombre a Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS), para adaptar su estructura, organización y funcionamiento a los principios, bases y lineamientos establecidos en dicha ley.

5. Estar en situación de avanzada edad o de gran discapacidad con imposibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y depender permanentemente de otra persona con escasos recursos
6. Ser jefe o jefa de familia en estado de necesidad y con personas bajo su dependencia.
7. Encontrarse en cualquier otra circunstancia de desamparo que implique limitaciones severas para cubrir las necesidades básicas de subsistencia y que la persona o familia no pueda superarlas por sí misma (resaltado nuestro) (Artículo 30).

En cuanto a las prestaciones a otorgar son de dos tipos: asignaciones económicas de largo, mediano y corto plazo, y prestaciones asistenciales en servicio y en especie. Las de largo plazo son las que se otorgan por más de veinticuatro (24) meses, las de mediano plazo, las que se otorgan por un lapso de entre trece (13) y veinticuatro (24) meses, y las de corto plazo, las que se entregan por un lapso de entre seis (6) y doce (12) meses, que pueden ser pagadas por una cantidad fija de entrega única o periódica (Artículo 31).

a. Asignaciones Económicas: tienen derecho a recibirlas conforme al Artículo 32, **los adultos mayores en estado de necesidad y con ausencia de capacidad contributiva**¹¹, las personas menores de sesenta (60) años de edad en estado de necesidad y no integradas a un grupo familiar o con discapacidad total, las familias en situación de desprotección económica, amas de casa y pueblos indígenas, en estados de necesidad, cuya situación haya sido calificada y certificada por el INASS.

En el caso concreto de los adultos mayores que se encuentren en estado de necesidad y con ausencia de capacidad contributiva, previa certificación de cualesquiera de estas condiciones, conforme al Artículo

¹¹ A los efectos de la Ley de Servicios Sociales, se entiende por adulto mayor a la persona con edad igual o mayor a sesenta años (Artículo 7, Numeral 1); y por ausencia de capacidad contributiva, la “falta de recursos económicos de una persona que le imposibilita cotizar al Sistema de Seguridad Social, o ser beneficiaria del subsidio que otorga el Estado, para completar el monto de la cotización, que esté debidamente registrada en el Sistema de Información de la Seguridad Social y certificada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales” (Artículo 7, numeral 4). En este sentido se debe aclarar que en la actualidad y aunque está previsto así en la LOSSS, el Estado no está otorgando subsidios a los trabajadores independientes para completar sus cotizaciones y tampoco hay sido creado el Sistema de Información de la Seguridad Social.

39 de la Ley de Servicios Sociales, deberían recibir una asignación económica, entre un mínimo de sesenta por ciento (60%) y un máximo de ochenta por ciento (80%) del salario mínimo urbano vigente, pero a partir del 1 de enero de 2012 comenzarán a percibir una pensión de vejez equivalente al salario mínimo, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 7 del Decreto 8.694 que crea la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela.

Estas prestaciones económicas son incompatibles con cualquier ingreso, remuneración, renta, pensión, jubilación u otra asignación económica de la misma naturaleza, otorgada por cualquier organismo de carácter público (Artículo 35), y se revalorizarán de oficio anualmente, tomando en cuenta la relación de las mismas con el salario mínimo urbano (Artículo 36).

El Artículo 37 de la Ley prevé la posibilidad de incrementar la cuantía de estas asignaciones mediante estudios médicos y socio económicos y de acuerdo al monto tope máximo establecido en la Ley. No obstante, en el caso de los adultos mayores, esta disposición queda sin efecto de acuerdo a lo establecido en el Artículo 7 del Decreto 8.694.

b. Prestaciones en Servicio y en Especie: Se entiende por tales todos “los servicios sociales no dinerarios, orientados a mejorar las circunstancias de carácter social, no superables en forma autónoma por la persona, y que le impiden su desarrollo integral e incorporación a una vida plena y productiva” (Artículo 46). Se trata de un variado cuadro prestacional (la mayor parte del cual no se está aplicando actualmente), que incluye desde hogares sustitutos hasta descuentos en boletos aéreos, estando directamente relacionadas con los adultos mayores las prestaciones siguientes:

- Red de hogares sustitutos y residencias diurnas (Artículo 47).
- Programas destinados a promover una cultura de la salud para fomentar estilos de vida saludables, que incluyan la prevención de enfermedades y el desarrollo de una conciencia sobre el proceso de envejecimiento (Artículo 48).
- Programas y campañas de valoración y respeto para personas adultas mayores y personas con cualquier tipo de discapacidad (Artículo 50).
- Atención médica especializada gratuita, dotación de prótesis, lentes, traslados, intervenciones quirúrgicas, atención

- odontológica, oftalmológica y los medicamentos indicados en las consultas, emergencias y hospitalización (Artículo 51).
- Programas destinados a proporcionar alimentación adecuada (Artículo 54).
 - Programas destinados a la atención domiciliaria para las personas adultas mayores y personas con discapacidad (Artículo 55).
 - Programas destinados al uso adecuado del tiempo libre, la recreación y el turismo social (Artículo 56).
 - Prestación del servicio funerario, de inhumación o cremación (Artículo 57).
 - Tarifas preferenciales para las personas adultas mayores y las personas con discapacidad en los espectáculos, cines y teatros (Artículo 58).
 - Pasaje gratuito en el transporte urbano, y al menos, el cincuenta por ciento (50%) de descuento en los montos de los pasajes terrestres extraurbanos, aéreos, fluviales, marítimos y ferroviarios en las rutas nacionales y la promoción de descuentos en las rutas internacionales (Artículo 59).
 - Adopción de medidas para que la empresas de transporte reserven en sus unidades asientos para ser usados por las personas adultas mayores y personas con discapacidades, así como la adecuación de los vehículos de transporte (Artículo 60).
 - Programas de vivienda (Artículo 61).
 - Planes para facilitar y promover la incorporación voluntaria de las personas protegidas por esta Ley, al proceso productivo en ocupaciones acordes con sus cualidades y capacidades (Artículo 62).
 - Promoción de incentivos tributarios a aquellas instituciones o empresas que mantengan en sus nóminas un porcentaje mínimo de cinco (5) por ciento de personas adultas mayores o de personas con discapacidad (Artículo 63).
 - Inclusión de materias relativas a la gerontología, geriatría y al uso de la lengua de señas venezolana, para personas con privación auditiva y oral, en todos los niveles de los programas de formación de las profesiones relacionadas con la salud y las ciencias sociales (Artículo 64).
 - Convenios con instituciones educativas públicas y privadas con el fin de promover la incorporación de las personas adultas mayores y personas con discapacidades, como instructores, maestros y facilitadores, en los programas dirigidos a la

alfabetización, capacitación laboral y difusión de la cultura y de la Seguridad Social (Artículo 65).

Los recursos para el financiamiento del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, están constituidos por las asignaciones presupuestarias previstas en la Ley de Presupuesto Anual; los aportes extraordinarios del Ejecutivo Nacional; los remanentes netos de capital; las cantidades recaudadas por concepto de sanciones, multas y otras de naturaleza análoga; cualquier otro ingreso o fuente de financiamiento. Además, para contribuir al financiamiento de las prestaciones en servicio y en especie, los estados y municipios asignarán recursos en su presupuesto ordinario para la atención de la población que habita en cada entidad territorial (Artículo 92).

2.3 Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas: A diferencia del anterior, es de naturaleza previsional, pues se financiará mediante las cotizaciones de patronos y trabajadores, y aunque está previsto que puedan afiliarse a él trabajadores independientes, en todo caso, siempre habrá de tratarse de personas con capacidad contributiva.

Otorgará las siguientes prestaciones: pensiones de vejez o jubilación, discapacidad parcial permanente, discapacidad total permanente, gran discapacidad, viudedad y orfandad; indemnizaciones por ausencia laboral debido a enfermedades o accidentes de origen común, maternidad y paternidad; asignaciones por cargas derivadas de la vida familiar; y los subsidios que establezca la ley que regule éste Régimen Prestacional (Artículo 64 LOSS).

Sólo cancelará pensiones a quienes contribuyan al Sistema sean trabajadores dependientes o no, y en el caso de las pensiones de vejez, las mismas serán "... de beneficios definidos, de aseguramiento colectivo bajo el régimen financiero de prima media general y sobre una base contributiva de uno (1) a diez (10) salarios mínimos urbanos..." (Artículo 65 LOSS)

La administración de los recursos correspondientes a las pensiones de vejez estará a cargo del Estado por intermedio de la Tesorería de la Seguridad Social, y en todo caso, la afiliación al Sistema de Seguridad Social no será obstáculo para que los sujetos puedan afiliarse voluntariamente a planes complementarios de pensiones de vejez bajo administración del sector privado, público o mixto regulado por el Estado (Artículo 65 LOSS).

El Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas estará bajo la rectoría del ministerio con competencia en materia de previsión social (Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social) y su gestión, tendrá lugar a través del Instituto Nacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas (Artículo 71) que contará con un directorio de siete (7) miembros y cuyo presidente será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República (Artículo 74).

Este Régimen todavía no ha entrado en funcionamiento, toda vez que la normativa prevista en la LOSSS para regularlo, es decir, la Ley del Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, no ha sido dictada.

Ello explica que en la actualidad, se mantenga vigente la LSS y sea el IVSS quien continúe cancelando las pensiones de vejez tanto a los trabajadores del sector público como del sector privado, así como a los beneficiarios de los programas excepcionales y temporales que se analizan a continuación.

3. Medidas implementadas para extender la Protección Social a los Adultos Mayores.

En Venezuela coexisten como se ha visto hasta ahora, multiplicidad de normas y un conjunto variado de regímenes de jubilaciones y pensiones en el sector público producto de decretos, convenciones colectivas de trabajo y otros instrumentos jurídicos de diferente jerarquía, que consagran beneficios de variada cuantía.

Cuando se inició la reforma del sistema venezolano de seguridad social en 1997, estaba previsto que el nuevo sistema comenzara a funcionar en enero del año 2000, no obstante, tras el cambio de gobierno y las modificaciones que sufrieron las leyes dictadas en 1998, se estableció en la LOSSS que la nueva institucionalidad estaría completa para el 31 de diciembre de 2007, lo que no ocurrió, encontrándose pendientes, componentes centrales del mismo como lo son el Régimen Prestacional de Salud y al Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, que todavía hoy, carecen de legislación.

Ante esta situación, dadas las demandas de la colectividad, y en buena medida por razones electorales, durante los últimos cinco años, el Estado ha tratado de abarcar mayor número de personas en edad de retiro a través del seguro social (IVSS), para lo cual han sido creados mediante

diferentes decretos, varios programas excepcionales y temporales (que de acuerdo al propio gobierno se encuentran fuera del régimen normativo que regula la seguridad social) dirigidos específicamente a proporcionar una prestación económica a este sector de la población, a saber:

1.- Decreto No. 4.269 del 10 de febrero de 2006, a través del cual se creó un programa excepcional y temporal para garantizar el disfrute de las pensiones de vejez otorgadas por el IVSS, con vigencia de un año.

Gracias a este programa, los asegurados que hubieran cumplido la edad establecida en la LSS y tuvieran acreditadas ante el IVSS por lo menos setecientas (700) cotizaciones para la fecha de vigencia del Decreto, podían recibir la pensión, pues el Estado asumía el número de cotizaciones restantes para cumplir el requisito de setecientas cincuenta (750) cotizaciones (Artículo 3).

De igual forma, cuando se trataba de personas que hubieran cumplido los requisitos de edad y tuvieran acreditadas menos de setecientas cincuenta (750) cotizaciones, hubieran o no recibido la indemnización única prevista en el Artículo 31 de la LSS, y manifestaren su voluntad de completar las setecientas cincuenta (750) cotizaciones, dentro de los doce (12) meses de vigencia del Decreto, también tendrían derecho a la pensión de vejez (Artículo 4).

Gracias al Decreto No. 4.269, entre febrero de 2006 y febrero de 2007, obtuvieron la pensión 103.039 asegurados¹².

2.- Decreto 5.316 del 25 de abril de 2007, que estableció un programa excepcional y temporal para que el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social y el de la Participación y Protección Social (actualmente, Ministerio del Poder Popular para las

¹² Del total de personas beneficiadas, un número importante, no eran asegurados, es decir, se trataba de individuos que nunca cotizaron al seguro social, bien porque estaban amparados por otros regímenes previsionales, como es el caso del personal docente y administrativo de las universidades nacionales (públicas) que disponen de un régimen de jubilaciones y pensiones propio, o porque nunca habían laborado de manera subordinada; sin embargo, y a pesar de lo dispuesto en el Decreto y de su propósito, como era el de beneficiar a aquellos trabajadores que habiendo cotizado al IVSS habían llegado a la edad de retiro sin haber recibido la pensión de vejez, se permitió a estas personas pagar la totalidad de las cotizaciones con base en el salario mínimo nacional vigente para esa fecha y recibir la pensión.

Comunas y Protección Social), a través de sus entes adscritos conjunta y coordinadamente, registrarán, calificarán y certificarán a cien mil (100.000) personas venezolanas o extranjeras, mayores de setenta (70) años de edad, residenciadas en el territorio nacional y que se encontraran en alguno de los siguientes estados de necesidad: desamparo familiar; carencia de medios de subsistencia, carencia de habitación, discapacidad diagnosticada, dependencia de otra persona con escasos recursos económicos; ser jefe o jefa de familia en estado de necesidad y con personas bajo su dependencia (Art. 1).

El programa también beneficiaba a las personas mayores de sesenta (60) años con discapacidad total diagnosticada que se encontraran al momento de realizar el registro, calificación y certificación de las personas en situación de necesidad. Asimismo, los beneficios se extenderían a mayores de sesenta y cinco (65) años y a mayores de sesenta (60) años, si en el proceso de registro, calificación y certificación no se encontraran suficientes personas mayores de setenta (70) años para alcanzar la cifra de cien mil (100.000) beneficiarios del programa (Artículo 1).

La prestación consistía en una asignación económica equivalente al sesenta por ciento (60%) por ciento del salario mínimo urbano vigente (Artículo 2) y se extinguirá cuando el estado de necesidad que la motivó sea superado (Artículo 3). Quedaban excluidas todas aquellas personas que estuvieren percibiendo cualquier ingreso, remuneración, renta, pensión, jubilación u otra asignación económica de la misma naturaleza otorgada por cualquier organismo de carácter público o privado (Artículo 4).

La creación de este programa excepcional y temporal pareciera no tener justificación, toda vez que la Ley de Servicios Sociales vigente desde el 12 de septiembre de 2005, como se indicó en páginas precedentes, consagra para las mismas personas mencionadas en el Decreto 5.316, una asignación económica no inferior al sesenta por ciento (60%) ni superior al ochenta por ciento (80%) del salario mínimo urbano vigente. En consecuencia, los beneficiarios de este Decreto son los sujetos que desde 2005 deberían estar siendo atendidos por el INASS con base en la Ley de Servicios Sociales.

En todo caso, de acuerdo con el Presidente del IVSS, gracias a este Programa fueron beneficiadas 94.447 personas que nunca cotizaron al Seguro Social (Pérez, 2008).

3. Decreto No. 5.370 del 29 de abril de 2007, mediante el cual se creó un programa excepcional y temporal para que el IVSS identificara y registrara en su nómina de asegurados a cincuenta mil (50.000) mujeres venezolanas mayores de sesenta y cinco (65) años de edad que vivieran en el territorio nacional o extranjeras con residencia ininterrumpida en el país por un lapso no menor de diez (10) años, siempre que no hubieren cumplido con el número de cotizaciones mínimas requeridas por la LSS y que se encontraran en cualquiera de los siguientes supuestos: “dedicadas a los oficios del hogar, desprovistas de atención y protección familiar, carentes de vivienda propia, presenten impedimento físico que limite su actividad cotidiana, dependencia económica de otra persona, sean sostén del hogar y con personas bajo su dependencia” (Artículo 2).

Las mujeres que se encontraban en cualquiera de las situaciones antes indicadas tenían derecho a una pensión de vejez periódica equivalente a un (1) salario mínimo nacional y para ello el Estado asumió el pago de las cotizaciones pendientes hasta completar el mínimo de setecientas cincuenta (750) (Artículos 3 y 4).

Obviamente, quedaban excluidas de la aplicación de este Decreto las mujeres que a la fecha estuvieran recibiendo cualquier ingreso, remuneración o renta, así como cualquier pensión, jubilación u otra asignación económica de la misma naturaleza otorgada por un organismo, público o privado, nacional o extranjero (Artículo 5). La pensión se extingue cuando el supuesto de hecho que dio lugar a la prestación desaparezca o cuando fallezca la beneficiaria (Artículo 6).

En todo caso, el Decreto ordenaba al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, a través del IVSS, elaborar y presentar al Poder Ejecutivo otro programa que permitiera a todas las amas de casa¹³ y comerciantes informales realizar sus cotizaciones al Sistema de Seguridad Social (Artículo 8), lo que hasta ahora no ha ocurrido.

Aunque el Decreto no establecía una vigencia limitada como en el caso del Decreto 4.269, ya no existe posibilidad de obtener la pensión con base en este instrumento, y en total, mediante este Programa se incorporaron 12.329 amas de casa al seguro social (Pérez, 2011).

¹³ Hay que recordar que la LSS de 1966 en el Parágrafo 2 del Artículo 2, consagró la posibilidad de extender el seguro social facultativo a las mujeres no trabajadoras con ocasión de la maternidad, es decir, a las amas de casa.

4. Decreto No. 7.401 del 30 de abril de 2010, al igual que el Decreto 4.269, crea un programa excepcional y temporal para garantizar el disfrute de las pensiones de vejez otorgadas por el IVSS, pero su vigencia se redujo a sólo siete (7) meses es decir, hasta el 31 de diciembre de 2010.

Sin duda, se trató de una medida positiva, pues permitió que un importante número de personas que se encontraban en condiciones de pagar las cotizaciones restantes para alcanzar las setecientas cincuenta (750) mínimas, y que por diferentes motivos no obtuvieron la pensión con base en el Decreto 4.269, pudieran tramitar y obtener el beneficio; sin embargo, por tratarse de un programa temporal, muchas de las personas que podían optar a la pensión por encontrarse en la situación prevista en el Decreto, no disponían de los recursos necesarios para saldar su deuda de cotizaciones, más aún, si se tiene en cuenta que bajo la vigencia del Decreto 4.269, los interesados dispusieron de cinco (5) años (que vencieron en febrero de 2011) para pagar, mientras que conforme al Decreto 7.401, sólo tienen dos (2) años contados a partir del 01 de mayo de 2010.

En todo caso, se mantiene el problema de aquellos que nunca cotizaron y que en principio estarían fuera del campo de aplicación de este beneficio, así como un importante sector que ya llegó a la edad de retiro y que escapa a las ayudas más básicas de la asistencia social.

5. Decreto 7.402 del 30 de abril de 2010, mediante el cual se ordenaba al IVSS otorgar la pensión de vejez a veinte mil (20.000) campesinos y campesinas, pescadores y pescadoras que hubieran cumplido sesenta (60) años de edad en el caso de los hombres y cincuenta y cinco (55) años de edad en el de las mujeres. La identificación y la información correspondiente a los campesinos y pescadores beneficiarios, fue encargada al Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.

De acuerdo a datos manejados por el Presidente del IVSS, mediante este Decreto se logró pensionar a más de 32 mil pescadores y campesinos que no se encontraban dentro de la seguridad social (Pérez, 2011).

6. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, dictado el 08 de diciembre de 2011, crea la Misión del mismo nombre "...con la finalidad de asegurar la máxima protección, inclusión, igualdad, respeto, solidaridad, bienestar y justicia social para las personas adultas mayores de la Patria, especialmente para quienes viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional..." (Artículo 1).

Los beneficiarios de esta Misión son todas las mujeres adultas mayores a partir de los cincuenta y cinco (55) años y los hombres adultos mayores a partir de los sesenta (60) años de edad, venezolanos o extranjeros con residencia legal en el país durante los últimos diez (10) años (Artículo 3).

En principio, pareciera que cualquier persona que haya alcanzado las edades indicadas sería elegible para los beneficios consagrados en este instrumento legal, no obstante, y como se indica en su Artículo 3, “en todos los casos y por razones éticas vinculadas a los valores y principios constitucionales para la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, se priorizarán las acciones dirigidas a proteger a las adultas y adultos mayores que viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional, con la finalidad de contribuir a superar las desigualdades sociales y las condiciones de pobreza” (Artículo 3).

Esto es reforzado por lo dispuesto en el Artículo 4, de acuerdo con el cual “A los fines de la interpretación y aplicación del presente Decreto (...), serán sujetos de protección especial las personas adultas mayores que viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo.

De igual forma y para que no existan dudas, el Capítulo II del Decreto se intitula “Pensión de vejez para las personas adultas mayores en pobreza y sin capacidad contributiva”, y en el Artículo 5 se establece la prestación a la que tendrán derecho los adultos mayores beneficiarios, que consistirá en una pensión de vejez igual al salario mínimo nacional. Tendrán prioridad las personas de mayor edad y quienes sufren alguna discapacidad o enfermedad que les impida o dificulte valerse por sí mismas.

Para obtener la prestación, los sujetos elegibles deben estar incluidos en el Registro Nacional de Personas Adultas Mayores que viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional, el cual se realizará en sitios públicos de todo el país (Artículo 6).

El registro nacional debe permitir obtener información básica sobre la situación socioeconómica, así como sobre vivienda, salud, acceso a los alimentos, participación social, e intereses en materia de recreación, deporte, cultura y educación, de las adultas y adultos mayores que viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional, a objeto de proporcionarles una atención integral e integradora que, efectivamente, de manera universal y solidaria garantice la superación de la pobreza (Artículo 6).

El Poder Ejecutivo Nacional mediante el Órgano Superior de la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela¹⁴, podrá verificar a través de visitas realizadas casa por casa, la información suministrada al registro nacional (Artículo 6).

De acuerdo con este Decreto, el INASS transferirá al IVSS la nómina correspondiente a las ciento cinco mil seiscientas (105.600) personas adultas mayores beneficiarias de la asignación económica equivalente al sesenta por ciento (60%) del salario mínimo, regulada en el Artículo 39 de la Ley de Servicios Sociales, dejando de percibir tal beneficio y pasando a recibir la pensión de vejez equivalente al cien por ciento (100%) del salario mínimo nacional a partir del 01 de enero de 2012 (Artículo 9).

Asimismo, conforme al Artículo 9, se reconoce el derecho a la pensión de vejez igual al salario mínimo, a las cien mil (100.000) personas adultas mayores beneficiarias de la asignación económica establecida en el Decreto 5.316 y que cancela el IVSS.

¹⁴ El Órgano Superior de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, consiste en una Comisión Presidencial creada mediante el Decreto 8.695, que bajo las orientaciones del Presidente de la República se encargará del diseño, planificación, ejecución, seguimiento y control de las actividades a desarrollar en el marco de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, "...a objeto de asegurar la máxima protección, inclusión, igualdad, respeto, solidaridad, bienestar y justicia social para las personas adultas mayores..." (Artículo 1). Esta Comisión estará integrada por el Presidente de la República quien la presidirá, el Vicepresidente del Consejo de Ministros para el Área Social, los Ministros del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, para las Comunas y Protección Social, para la Salud, para la Alimentación, para la Cultura, para el Deporte, para el Turismo, para la Banca Pública, para el Comercio, para los Pueblos Indígenas, para la Mujer y la Igualdad de Género y por el Presidente del IVSS (Artículo 3). La coordinación del Órgano Superior de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela corresponderá al Vicepresidente del Consejo de Ministros para el Área Social, quien convocará a su sesión siempre que lo considere conveniente, suscribirá y notificará los actos y documentos emanados del seno de la Comisión, pudiendo contar con una Secretaría Ejecutiva (Artículo 4). Asimismo, la Comisión podrá constituir las subcomisiones, equipos o grupos de trabajo técnico que estime necesarios, para garantizar el cumplimiento de los fines de su creación pudiendo incorporar a sus actividades a órganos y entes de la administración pública (Artículo 5).

Una novedad es la relativa al otorgamiento de las pensiones de vejez a las personas que se acogieron al Decreto 7.401 en el año 2010 y que aún cuando no se encuentran en situación de pobreza, carecen de capacidad contributiva y en consecuencia, aún no han pagado la totalidad de las cotizaciones que adeudan.

En este caso, recibirán la pensión de vejez equivalente al salario mínimo dentro del año siguiente a la vigencia del Decreto que crea la Misión en Amor Mayor Venezuela, de la cual mensualmente se les descontará la cantidad de doscientos tres Bolívares con cuarenta céntimos (Bs. 203.40), equivalente a cincuenta y dos (52) cotizaciones anuales adeudadas al IVSS, teniendo prioridad las personas mayores de sesenta y cinco (65) años o más (Artículo 8).

Para cumplir con el objeto de este Decreto, la Misión desarrollará los siguientes Programas de Trabajo:

1. Programa para avanzar hacia la universalidad del derecho a la pensión de vejez para las personas adultas mayores que viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional, independientemente de su capacidad contributiva.
2. Programa para facilitar el acceso al sistema financiero, y obtener ventajas preferenciales en los programas o misiones dirigidas a la distribución de alimentos, medicinas, bienes o servicios, incluyendo planes turísticos y recreativos, mediante la Tarjeta en Amor Mayor Venezuela, para todas las personas adultas mayores pensionadas.
3. Programa para el turismo social y la recreación En Amor Mayor Venezuela, para todas las personas adultas mayores pensionadas, a fin de avanzar hacia la universalidad del derecho a disfrutar y participar en actividades turísticas, recreativas, deportivas y culturales, como parte esencial del derecho a la vida y a la salud.
4. Programa de valores patrios, para rescatar, identificar y compartir conocimientos, saberes y tradiciones que, a partir de la valiosa experiencia acumulada por las personas adultas mayores, puedan contribuir a profundizar la refundación de la República.
5. Programa especial de salud para todas las personas adultas mayores, particularmente aquellas que se encuentran en situación de pobreza: Vivir más tiempo, mejor y en Amor Mayor.

El Presidente de la República podrá modificar los Programas de Trabajo establecidos en el presente artículo, así como ampliarlos, agregar otros, sustituirlos, transferirlos a un órgano o ente de la Administración Pública Nacional, o suprimidos una vez cumplido su objetivo Artículo 9).

El pago de las pensiones establecidas en este Decreto corresponde al IVSS y será el Presidente de la República en Consejo de Ministros quien determine el órgano u órganos, o el ente o entes de la Administración Pública Nacional a cuyo cargo estará la ejecución presupuestaria y financiera de los recursos necesarios para realizar los proyectos que incluya cada uno de los programas a desarrollarse en el marco de esta Misión (Artículo 10).

Una limitación evidente en esta Misión es, la manera como se realizará la comprobación de recursos de los beneficiarios para determinar si son elegibles o no. Es decir, cómo verificar que se trata de individuos que forman parte de hogares con ingresos inferiores a un salario mínimo. Salvo lo dispuesto en el Artículo 6 antes mencionado, donde se habla de la visita casa por casa a los interesados, no hay nada más en el Decreto. Tampoco se aclara su duración, por lo que pareciera que va a ser permanente.

Estará directamente en manos del Presidente de la República, pues el Órgano Superior dada la manera como está integrado, difícilmente logrará reunirse, pero sin duda, generará más burocracia. Esto induce a pensar que habrá poco control de los recursos invertidos, que según declaraciones del propio Presidente de la República, sólo para 2012 ascenderán a 7.630 millones de Bolívares (1.770 millones de dólares) (Armas y Marcano, 2011).

Otro aspecto criticable, es que los programas de trabajo planteados en el Decreto, como el de turismo social y recreación, así como el programa especial de salud están previstos en la Ley de Servicios Sociales, sólo que no funcionan o lo hacen a muy pequeña escala.

En consecuencia, esta Misión viene a engrosar el sistema paralelo de seguridad social, que se ha venido configurando desde 2003, lo que evidencia la falta de interés del gobierno nacional en culminar el proceso de reforma del sistema de seguridad social, ya que no se crean los institutos previstos en las diferentes leyes, y además, se le sustraen competencias a los que están operando, tal y como está ocurriendo con el INASS,

mientras se refuerza el papel, la importancia de otros como el IVSS, cuya sustitución fue establecida en la LOSSSS desde 2002.

CONSIDERACIONES FINALES

La protección que actualmente ofrece el sistema venezolano de seguridad social frente a la vejez, es claramente insuficiente. El conjunto de beneficios se reduce a pensiones, pagaderas por el IVSS, por el INASS, gobiernos estatales y locales y jubilaciones otorgadas por organismos públicos, eventuales pensiones de sobrevivientes, cuando se trata de adultos mayores familiares calificados de pensionados del seguro social o de jubilados o pensionados del sector público, además de asistencia médica, pero se sabe que tales prestaciones sólo llegan a la mitad de la población mayor.

Hasta ahora, el gobierno nacional ha implementado ciertos programas para extender la protección social a las personas de la tercera edad, pero estos se han centrado básicamente en garantizarles una prestación económica, la mayoría de las veces equivalente al salario mínimo, y en todo caso, se trata de medidas espasmódicas o coyunturales (consideradas por las propias autoridades como excepcionales), que han permitido atender a un grupo vulnerable de la sociedad, pero no resuelven el problema en sus raíces, al no establecer mecanismos de protección para aquellos que aún no han llegado a la edad de retiro y que podrían estar contribuyendo al sostenimiento del sistema de seguridad social en la actualidad y a futuro.

No existen dudas acerca de la responsabilidad que tienen la sociedad y en primer lugar el Estado, de proteger a quienes ya llegaron a la vejez y no disponen de recursos, pero hasta ahora no se ha pensado en cómo proteger a los que ya son viejos pero no son pobres o al menos no pobres extremos.

Ante esta realidad, es necesario desarrollar la legislación que habrá de regular el Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, pues teniendo en cuenta lo dispuesto en la LOSSSS, a través de este Régimen será posible la afiliación de trabajadores independientes en general y el otorgamiento de subsidios a la cotización para los trabajadores independientes de bajos ingresos, lo que contribuiría a incrementar la cobertura y sostenibilidad financiera, en este caso de la previsión social.

Sin duda, sería una inversión social más eficiente que la de tratar de suministrar pensiones asistenciales o ciertas facilidades para que estas

personas obtengan la pensión del IVSS homologada al salario mínimo en el futuro. Obviamente, se deben diseñar mecanismos que tengan en cuenta las características particulares de este sector, como lo es la ausencia de patrono, que faciliten la afiliación al sistema y el pago de cotizaciones.

Asimismo, en lugar de implementar programas como la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, el gobierno nacional debería proporcionar mayor apoyo al Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, dando cumplimiento efectivo a la Ley de Servicios Sociales, lo que no está ocurriendo; de hecho, con la creación de este Misión, una de las principales tareas del INASS, como lo es el otorgamiento de asignaciones económicas a los adultos mayores le es arrebatada.

También, es fundamental evitar la duplicidad, yuxtaposición de beneficios y la dispersión de los recursos, para ello, el IVSS debe establecer mecanismos de coordinación con los estados y municipios. La Ley de Servicios Sociales prevé la conformación del Registro de Beneficiarios y Beneficiarias de Asignaciones Económicas, de manera que la protección, aunque limitada, llegue a un mayor número de personas evitándose el solapamiento de las prestaciones del IVSS, del gobierno nacional, de los estados y de los municipios. En este sentido, también está previsto en el marco de la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, el Registro Nacional de personas adultas mayores que viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional.

Otro problema que hay que atacar es el relacionado con la calidad de las prestaciones, pues sus montos aún siendo equivalentes al salario mínimo, en el caso de las pensiones del seguro social, de las jubilaciones y pensiones en el sector público y de las previstas en los Decretos antes mencionados, están muy por debajo del costo de la canasta alimentaria que para noviembre de 2011, según cálculos del Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA), se situó en 3.288,29 Bs.F., equivalentes a 764,71 US Dólares, mientras la canasta básica alcanzaba 6.145,70 Bs.F., es decir, 1.429,23 US Dólares (a la tasa de cambio oficial de Bs.F. 4,30 por US Dólar), al tiempo que la inflación supera el 20%.

Las pensiones homologadas a salario mínimo además de ser insuficientes, se convierten en un desestímulo para los que contribuyen, pues al final de su vida laboral, independientemente del monto del último salario o del salario promedio de los últimos años de servicio, reciben la misma pensión que aquel que nunca cotizó y goza de una prestación asistencial.

Además, hay que tener en cuenta que las personas de la tercera edad requieren la mayoría de las veces tratamientos médicos costosos que aunque en teoría y conforme a la Ley deben ser suministrados por el seguro social, o en su defecto por la red de hospitales y ambulatorios del sistema de salud, en la práctica, muchas veces no llegan, o llegan inoportunamente, exigiendo un esfuerzo mayor a los pensionados para tratar de hacer rendir sus pensiones.

En consecuencia, pareciera que la solución definitiva sería la promulgación de la Ley del Régimen Prestacional de Pensiones que garantice prestaciones acordes con los ingresos y mientras ello ocurre, la reforma de la Ley del Seguro Social y su Reglamento, para ampliar su campo de aplicación personal incorporando a categorías de trabajadores independientes que actualmente no están sujetos y a las amas de casa, así como la difusión de la posibilidad de continuar facultativamente inscrito en el seguro social obligatorio para aquellos trabajadores que estuvieron sujetos a la obligación del seguro social y por haber finalizado una relación de trabajo, dejaron de estarlo, alternativas estas que han sido planteadas por los diputados del bloque democrático en la Asamblea Nacional, sin que hasta la fecha hayan sido discutidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCIA VENEZOLANA DE NOTICIAS (2011). “Crearán misión para atender al adulto mayor a fines de año”. En: Panorama. Maracaibo, martes 11 de octubre de 2011. Ciudadanos, Pág. 5.
- AGENCIA VENEZOLANA DE NOTICIAS (2011). “El Presidente Hugo Chávez lanzó la Gran Misión En Amor Mayor. Pensionarán a adultos que no cotizaron”. En: Panorama. Maracaibo, miércoles 14 de diciembre de 2011. Ciudadanos, Pág. 4.
- AGENCIA VENEZOLANA DE NOTICIAS (2011). “Poder Popular: Misión Amor Mayor rompe paradigmas de la seguridad social”. Disponible en: <http://www.avn.info.ve/contenido/misi%C3%B3n-amor-mayor-rompe-paradigmas-seguridad-social>. Fecha de Consulta: 15.12.2011.
- ARMAS, Mayela y MARCANO, Ender (2011). “Misión en Amor Mayor costará Bs. 7,6 millardos en 2012. El programa sumará

675 mil pensionados el próximo año”. En: El Universal. Caracas, miércoles 14 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/economia/111214/mision-en-amor-mayor-costarabs-76-millardos-en-2012>. Fecha de Consulta: 15.12.2011.

- ARGUELLES ROJAS, Marianne Mery (2011). "Estrategias para la Extensión de la Protección Social a los Adultos Mayores y Otros Sujetos Vulnerables en Venezuela". Trabajo Especial de Grado para Optar al Título de Magíster Scientiarum en Derecho Laboral y Administración del Trabajo (Mención Derecho del Trabajo). Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. División de Estudios para Graduados. Maracaibo. Venezuela.

- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de Servicios Sociales. Gaceta Oficial No. 38.270. Caracas, 12 de septiembre de 2005.

- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de Reforma Parcial de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias o Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios. G.O. No. 5.976, Extraordinario. Caracas, 24 de mayo de 2010.

- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. "Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 6.266 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social". G.O. No. 5.976, Extraordinario. Caracas, 24 de mayo de 2010.

- CAMBA, Nelson y FLORES, Rafael (2010). "Protección social al adulto mayor: un análisis del ordenamiento jurídico venezolano". En: **Gaceta Laboral**. Maracaibo. Universidad del Zulia. Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines (CIELDA). Ediciones Astro Data. Volumen 16, No. 1. Enero-Abril.

-CENTRO DE DOCUMENTACION Y ANALISIS PARA LOS TRABAJADORES (CENDA) (2010). "Informe Canasta Alimentaria". En <http://www.cenda.org.ve/buscador>. Fecha de Consulta: 24.01.2012.

- GOBERNACION DEL ESTADO ZULIA. Fundación Casa del Abuelo. En: <http://www.gobernaciondelzulia.gov.ve>. Fecha de Consulta: 24.06.2010.
- GOBERNACION DEL ESTADO TACHIRA. En: <http://www.tachira.gov.ve>. Fecha de Consulta: 24.06.2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (2011). “Proyecciones de Población”. En: <http://www.ine.gov.ve>. Fecha de Consulta: 24.01.2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (2011). “Resumen de Indicadores Socioeconómicos. Noviembre 2011”. Disponible en: http://www.ine.gov.ve/resumenindicadoresociales/Resumen_ISD.pdf. Fecha de Consulta: 31.01.2012.
- INSTITUTO VENEZOLANO DE LOS SEGUROS SOCIALES (2010). “Número de Asegurados”. Disponible en: <http://www.ivss.gov.ve>. Fecha de Consulta: 18.06.2010.
- INSTITUTO VENEZOLANO DE LOS SEGUROS SOCIALES (2010). “Número de Pensionados”. Disponible en: <http://www.ivss.gov.ve>. Fecha de Consulta: 18.06.2010.
- “Más de 26 mil pensionados de la Casa del Abuelo del Estado Zulia recibieron su pago”. Disponible en: <http://www.informecifras.com>. Fecha de Consulta: 24.01.2012.
- PEREZ, Liliana (2010). “La revolución ha pensionado 1 millón de personas más que la Cuarta República”. Prensa Asamblea Nacional. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=29003%3A-la-revolucion-ha-pensionado-1-millon-de-personas-mas-que-la-cuarta-. Fecha de Consulta: 15.12.2011.
- PIÑA SOTO, Elimar (2011). “Las Prestaciones No Contributivas como Instrumento para la Reducción de la Pobreza en Venezuela”. Trabajo Especial de Grado para Optar al Título de Magister Scientiarum en Derecho Laboral y Administración del Trabajo (Mención Derecho del Trabajo). Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. División de Estudios para Graduados. Maracaibo. Venezuela. 2011

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Nacionales. Decreto No. 2.879. Gaceta Oficial No. 35.752. Caracas, 13 de julio de 1995.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Reglamento de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios. G.O. No. 35.752. Caracas, 13 de julio de 1995.

-PRESIDENCIADELA REPUBLICA. Decreto No. 4.170, mediante el cual se dicta el Instructivo que establece las Normas que Regulan la Tramitación de las Jubilaciones Especiales para los Funcionarios y Empleados que prestan servicio en la Administración Pública Nacional, Estatal Municipal y, para los obreros Dependientes del Poder Público Nacional. G.O. No. 38.323. Caracas, 28 de noviembre de 2005.

- PRESIDENCIA DE REPUBLICA. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. G.O. No. 5.891, Extraordinario. Caracas, 01 de agosto de 2008.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto No. 4.269 por el cual se establece el Programa Excepcional y Temporal para garantizar el Disfrute de las Pensiones de Vejez otorgadas a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Gaceta Oficial No. 38.377. Caracas, 10 de febrero de 2006.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto No. 5.316 por el cual se establece el Programa Excepcional y Temporal para garantizar el Disfrute de las Pensiones de Vejez otorgadas a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Gaceta Oficial No. 38.377. Caracas, 10 de febrero de 2006.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto No. 5.370 por el cual se establece el Programa Excepcional y Temporal para que el IVSS Identifique y Registre en su nómina de asegurados a cincuenta mil (50.000) mujeres mayores de sesenta y cinco (65) años. Gaceta Oficial No. 38.694. Caracas, 30 de mayo de 2007.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto No. 7.401 por el cual se establece el Programa Excepcional y Temporal para garantizar el Disfrute de las Pensiones de Vejez otorgadas a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Gaceta Oficial No. 39.414. Caracas, 30 de abril de 2010.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto No. 7.402 por el cual se establece el Programa Excepcional y Temporal para garantizar el Disfrute de las Pensiones de Vejez otorgadas a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Gaceta Oficial No. 39.414. Caracas, 30 de abril de 2010.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto N° 8.328 mediante el cual se delega en el ciudadano Elías Jaua Milano, Vicepresidente Ejecutivo, acordar jubilaciones especiales a funcionarios, empleados y obreros al servicio de la administración pública nacional. Gaceta Oficial N° 39.715. Caracas, 18 de Julio de 2011.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. “Decreto No. 8.694, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Gran Misión en Amor Mayor Venezuela”. G.O. No. 39.819. Caracas, 13 de diciembre de 2011.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. “Decreto No. 8.695, mediante el cual se crea una Comisión Presidencial denominada Organo Superior de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela”. G.O. No. 39.819. Caracas, 13 de diciembre de 2011.
- “Presidente Hugo Chávez lanzó la Gran Misión en Amor Mayor. Pensionarán a adultos que no cotizaban”. En: Diario Panorama. Maracaibo, miércoles 14 de diciembre de 2011. 4 Ciudadanos.
- PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACION-ACCION EN DERECHOS HUMANOS (2011). “Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual Octubre 2010/ Septiembre 2011”. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/informes-anales/informe-anual-2011/>. Fecha de Consulta: 13.12.2011.
- RODRIGUEZ, Hilda (1994). **Jubilaciones y Pensiones en la Administración Pública**. Caracas. Paredes Editores.