

COMENTARIOS AL REGIMEN PRESTACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES AL ADULTO MAYOR Y OTRAS CATEGORÍAS DE PERSONAS EN LA LEY ORGANICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD

Profesora: Ana Mercedes Salcedo G.

Presentación:

El presente artículo está estructurado en tres (3) partes; La primera aborda los aspectos teóricos, constitucionales y legales, con el propósito de esbozar los elementos que permitan darle significado y contenido al Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas en el contexto de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. La segunda parte, se orienta a comentar cada uno de los artículos que definen la protección de este sector de la población; para cerrar con una tercera parte que se dirige a reseñar los aspectos que deben ser regulados en la Ley del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

1. Aspectos teóricos, constitucionales y legales del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas:: A los efectos de abordar los aspectos teóricos, se asume la modalidad de sistematizar los términos, con la descomposición de la denominación "Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas"

a. Régimen Prestacional: Conjunto de normas que regulan las prestaciones que jurídicamente constituyen el contenido de la obligación del ente gestor, a favor del beneficiario. Las prestaciones se otorgan para compensar las consecuencias de la contingencia social protegida, a favor de una población incluida en el campo de aplicación de los sistemas de seguridad social. Los regímenes en general, pueden clasificarse en régimen Universal y Profesional; es universal cuando se sustenta en el principio de la universalidad y se orienta hacia la inclusión máxima de las personas amparadas, generalmente adquieren formas de servicios públicos, con

financiación de base solidaria y participación de los interesados en la gestión; el régimen universal no excluye lo que a título complementario puedan existir, por lo tanto, pueden coexistir con regímenes profesionales. Se entiende por regímenes profesionales aquellos cuyo campo de aplicación es determinado y limitado a la condición del ejercicio de una actividad profesional de los beneficiarios, puede llegar a límites extremos de incluir a toda la población activa (Antonio Perpiña Rodríguez, 1972, p.149). Las prestaciones contenidas en los regímenes según Humberto Podetti (1982) se clasifican de acuerdo a los siguiente criterios:

- i. Por la relación funcional entre la prestación y cotización; se clasifican en automáticas y no automáticas.
- ii. Por su contenido; en monetarias, especies y servicios
- iii. Por su relación entre las prestaciones; en sustitutivas y complementarias
- iv. Por la posición jurídica del ente gestor; se clasifican en obligatorias y facultativas
- v. Por su temporalidad; son de un pago único o pagos periódicos que a su vez pueden ser permanentes o no.

En las prestaciones se considera el monto, cuantía, las condiciones para su otorgamiento o verificación de los requerimientos y la adecuación de las prestaciones a las variaciones del costo de la vida. De allí la importancia de considerar los problemas vinculados al estudio del reparto de la carga financiera entre los diversos sectores de la población, su reparto en el tiempo y entre generaciones sucesivas, considerar el régimen financiero de las cotizaciones y asegurarse la gestión financiera de los fondos contenidos en los regímenes prestacionales. La definición de Régimen Prestacional contenida en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, establece que "...Se entiende por Régimen Prestacional el conjunto de normas que regulan las prestaciones con los cuales se atenderán

las contingencias, carácter, cuantía, duración y requisitos de acceso; las instituciones que la otorgan y gestionarán, así como su financiamiento y funcionamiento.”

b. **Servicios Sociales;** Formas y modalidades de prestaciones mediante la intervención social metódica y científica, orientada a la atención general o especializada, institucionalizadas o no, interna, ambulatoria o a domicilio, de rehabilitación social, física, psíquica o sensorial y de asistencia en general orientada a salvaguardar el bienestar de la población. Los servicios sociales contribuyen a disminuir las desigualdades, atendiendo de manera especial y particular a los grupos vulnerables, considerando sus especificidades, fortaleciendo y desarrollando políticas de igualdad de oportunidades y equidad. En definitiva los servicios sociales se conciben como instrumentos para el fomento de la democracia participativa para evitar la marginalidad social, actuando sobre los factores de riesgo que amenazan a sectores de la población promoviendo la inserción de personas, núcleos o sectores que se encuentran en situación de exclusión social, proveyendo oportunidades para su incorporación a la sociedad, conforme a sus capacidades individuales o como grupos y respetando sus particularidades.

c. **Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas:** El término de adulto mayor se refiere a un sector de la población determinado por la edad cronológica, generalmente coincidente con la edad de jubilación, establecida en la norma jurídica. Esta población también ha sido definida como: “tercera edad”, “vejez”, “anciano”, con diferentes connotaciones. El término de adulto mayor se vincula con cambios en las condiciones fisiológicas, pero también con factores socioculturales que trae consigo transformaciones personales, de las condiciones físicas, de la dependencia económica y funcional, con modificaciones de roles dentro de la familia, la participación en el

mercado laboral, el uso del tiempo libre, la auto percepción y la percepción de los otros. (Villa y Rivadineira 1999. Algunos documentos (R. Pizarro 1999, P. Aranibar 2001, CEPAL 2000, Del Popolo, 2001, etc.) mencionan a las personas adultas mayores –al menos a grupos de ellas– incluidas dentro de los denominados grupos vulnerables, como grupo con limitaciones en sus capacidades para aprovechar las oportunidades disponibles para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Los adultos mayores generalmente definidos por personas con sesenta (60) o más años de edad, están mas expuestos que otros grupos de edades a enfermedades, pobreza y la marginación social, pero ello, no es explicable solo por el simple dato cronológico, porque ésta es una población heterogénea, cuya vulnerabilidad no está siempre presente y varía en su intensidad, según variables socioeconómicas básicas vinculadas con la edad, clase social, genero, etnia y zona de residencia que influyeron en las etapas anteriores de su ciclo de vida,. La actividad social de las personas adultas mayores está determinada específicamente por tres (3) factores: Las condiciones de salud, la situación económica y el apoyo social. En consecuencia no es la edad, por sí sola la que conduce a la desventaja social, sino que está relacionada con la disponibilidad de recursos, y a características socioeconómicas especiales que los hacen vulnerables. Sin embargo, la edad cronológica no admite ambigüedades para sectorizar y precisar a un sector de la población; pero no sucede lo mismo, con el término “Otras Categorías de Personas”. Cuando acotamos esta noción, nos encontramos con el hecho de no poder, por razones éticas, categorizar a las personas, en todo caso, solo podemos referirnos a situaciones específicas que atraviesan algunas personas o grupos de ellas; para ello consideramos importante hacer referencia al artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual reza:

Artículo 21. “Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:

1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva, adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por algunas de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan...”

El contenido de este artículo nos permite sustentar la base para abordar la noción de Otras Categorías de Personas, desde la perspectiva de las personas que atraviesan por algunas circunstancias o situaciones que representan debilidad para acceder a la igualdad de protección frente a la ley, se refiere a personas o grupos que por su condición se encuentran en situación de discriminación, exclusión, marginados o en vulnerabilidad social. Entonces, se interpreta a “Otras Categorías de Personas” como aquellas personas que por algunas circunstancias permanecen en situación de vulnerabilidad social, que le impiden, no solo cotizar al sistema de seguridad social, sino que se encuentran en desventaja social para acceder a los recursos disponibles en los distintos ámbitos socioeconómicos; o, en todo caso, atraviesan por adversidades específicas que le impiden controlar las fuerzas que afectan su bienestar.

La vulnerabilidad como concepto e instrumento analítico, se encuentra en pleno proceso de discusión. Sus defensores marcan algunas ventajas respecto a otros usados para definir situaciones de inequidad tales como: pobreza, exclusión, marginalidad, precariedad, etc. Por el contexto teórico antes descrito, es que inscribimos las otras categorías de personas, en los hoy denominados "grupos vulnerables". Ellos, identificados como sujetos en situación de desmedro y desventajas sociales originadas a partir de

múltiples y diferentes factores, son, sin embargo, grupos que no encuentran o no cuentan con estructuras institucionales para resolver los asuntos propios de una idónea reproducción social. Siguiendo las reflexiones teóricas anteriores, en diferentes planos de la reproducción social podrían eventualmente permitir la identificación de los grupos vulnerables. Si bien esta afirmación nos empujaría inexorablemente a identificar como grupos vulnerables a la gran mayoría de la población del país, no es menos cierto, la necesidad de tener en cuenta el carácter multidimensional de los factores que construyen o facilitan situaciones de desventaja social y por ende de vulnerabilidad social, en consecuencia, son más identificables como grupos vulnerables, aquellos asociados a estamentos sociales incluidos o cercanos a la pobreza. Se mencionan como grupos vulnerables a los niños y jóvenes, las mujeres, los ancianos y los indígenas, todos ellos, grupos que requieren de políticas sectoriales o multisectoriales específicas. La CEPAL (1999), señala algunos grupos socialmente vulnerables que ya son insistentemente identificados, se mencionan al menos a: mujeres (generalmente jefas de hogares), Discapacitados (en situación de pobreza), jóvenes (de entre 14 y 24 años, en situación de pobreza y con problemas de empleo), emigrantes, indígenas (en situación de pobreza), niños (de la calle o incluidos en trabajo infantil), hogares (con portafolios limitado de activos), adultos mayores (mayores de 60 años, sin ingresos o con ingresos inferiores a jubilaciones mínimas). El Banco Interamericano de Desarrollo, en la Política Social propuesta para combatir la pobreza que coadyuve a romper la transmisión intergeneracional (1999), establece que entre los grupos vulnerables se encuentran:

- i. La mujer pobre jefe de hogar con niños a su cargo, responsables del sostenimiento familiar.
- ii. Niños / as y adolescentes en situación de riesgo social
- iii. Las poblaciones indígenas que además de los riesgos que caracterizan la pobreza, tienen una identidad cultural que las margina del resto de la comunidad.

- iv. Los adultos mayores dependientes o con escasos recursos económicos.
- v. Las personas con discapacidades marginadas del mercado laboral.

Conviene hacer notar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 86, cambia el tradicional modelo laborista de la seguridad social, basado en las cotizaciones de patrones y trabajadores, por un nuevo sistema de seguridad social, que tendrá como norte la universalidad, es decir, formarán parte del mismo, todos los grupos etarios con o sin capacidad contributiva. Este punto es de vital importancia para el Régimen de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, porque el mismo, no solo no demanda cotización para su protección, sino que es una condición para la mayoría de las prestaciones que otorga. El énfasis de la protección de este régimen se orienta hacia la población que carece de capacidad contributiva. De allí que para muchos, este régimen ha sido considerado como residual.

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

Este artículo no es el único que se refiere a la seguridad social en la Constitución. Se encuentran también, el artículo 75 (protección a la familia); 76 (protección a la maternidad y paternidad); 77 (protección al matrimonio y

las uniones estables), 78 (protección a los niños y niñas y adolescentes), 79 (protección a los jóvenes y a las jóvenes), 80 (protección a los ancianos y ancianas), 81 (protección a los discapacitados o a las personas con necesidades especiales), 82 (derecho a una vivienda adecuada) 83, 84, y 85 (derecho a la salud), 87 (derecho al trabajo), 88 (derecho a la seguridad social de las amas de casa); 90 (jornada de trabajo, tiempo libre); 91 (derecho a un salario suficiente); 92 (derecho a prestaciones sociales); 96 (derecho a la convención colectiva); 100 (protección a los trabajadores y trabajadoras culturales); 102 (derecho a la educación); 104 (protección al personal docente); 111 (protección integral de los y las deportistas); 118 (protección a las cooperativas, cajas de ahorros, mutuales, etc.); 122 (protección a los pueblos indígenas); 144, 147 y 148 (seguridad social de los funcionarios y funcionarias públicos); 156 (competencia del poder público nacional); 306 (protección a la población campesina); 308 (protección a las asociaciones comunitarias, el ahorro y el consumo bajo régimen de propiedad colectiva); 328 (régimen especial de seguridad social de los miembros de la Fuerza Armada Nacional). Así, que, generalizando, podemos afirmar que los Capítulos V y VI del Título III, de nuestra Carta Magna desarrolla la protección fundamental de la seguridad social en nuestro país, en procura de brindar protección a todos los sectores de la población y se ordena su incorporación a una Ley Orgánica Especial.

En fecha 30 de diciembre de 2002, en la Gaceta Oficial No.37.600, se materializa lo ordenado por la Constitución, bajo la denominación de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social; la Ley en referencia presenta tres caracteres básicos: tiene carácter orgánico, desarrolla el derecho humano fundamental de la seguridad social; y, respeta la supremacía, en el orden interno, de los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, y con ello, nuestro país admite, justifica y plasma en su Carta Fundamental el principio de la internacionalización de la seguridad social.

El artículo 17 de la referida Ley, define el contenido de las contingencias amparadas por el Sistema de Seguridad Social y las condiciones bajo las cuales los regímenes prestacionales otorgarán protección especial a otras categorías de personas que lo ameriten.

Artículo 17: “El sistema de seguridad social garantiza el derecho a la salud y las prestaciones por maternidad, paternidad, enfermedad y accidentes cualquiera sea su origen, magnitud y duración, discapacidad, necesidades especiales, pérdida involuntaria del empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda y hábitat, recreación, cargas derivadas de la vida familiar y cualquiera otra circunstancia susceptible de previsión social que determine la ley. El alcance y desarrollo progresivo de los regímenes prestacionales contemplados en esta Ley se regulará por las leyes específicas relativas a dichos regímenes. En dichas leyes se establecerán las condiciones bajo las cuales los sistemas y regímenes prestacionales otorgarán protección especial a las personas discapacitadas, indígenas, y cualquiera otra categoría de personas que por su situación particular así lo ameriten y a las amas de casa, que carezcan de protección económica personal, familiar o social en general”

Consecuente con las reflexiones teóricas anteriores, el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, tiene como ámbito de aplicación a los sectores de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Este régimen está llamado a desarrollarse progresivamente, para garantizar el acceso a los derechos sociales de la población objeto del ámbito de aplicación y establecer las condiciones para otorgar prestaciones que le permitan acceder a los recursos institucionales a través de servicios sociales a personas o grupos no contribuyentes y que por alguna circunstancia se encuentran en estado de necesidad y atraviesan situaciones que demandan de protección social. En otras palabras, este régimen ampara a todos los adultos mayores venezolanos y extranjeros, y ampara igualmente, a todo venezolano y extranjero, por debajo de la edad establecida para el adulto mayor, que se encuentre en estado de necesidad, por situación de desamparo o discapacidad que le impidan o limiten atender de manera temporal o permanente su supervivencia. Este régimen debe definir las condiciones que constituyen desventajas para la integración social y laboral

efectiva y especificar las situaciones de indefensión que pueden afectar la supervivencia de estos sectores de la población en Venezuela.

2. Comentarios al Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, establecido en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social

El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, se crea con el objeto de garantizar a la población protegida, atención integral con el propósito de mejorar y mantener, en esta población, la calidad de vida, el bienestar social y el respeto a la dignidad humana.

Artículo 58. Se crea el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, que tiene por objeto garantizarles atención integral, a fin de mejorar y mantener su calidad de vida y bienestar social bajo el principio de respeto a la dignidad humana.

Las prestaciones que debe garantizar este régimen, están esbozadas en el artículo 59.

Artículo 59. El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas comprenderá las siguientes prestaciones, programas y servicios:

1. Asignaciones económicas permanentes o no, para los adultos mayores con ausencia de capacidad contributiva.
2. Participación en actividades laborales acordes con la edad y estado de salud
3. Atención domiciliaria de apoyo y colaboración a los adultos mayores que así lo requieran
4. Turismo y recreación al adulto mayor
5. Atención institucional que garantice alojamiento, vestido, cuidados médicos y alimentación a los adultos mayores.
6. Asignaciones para personas con necesidades especiales y cargas derivadas de la vida familiar.
7. Cualquier otro tipo de programa o servicio social que resulte pertinente de acuerdo con la ley respectiva.

Las prestaciones señaladas se clasifican en asignaciones económicas de corto o de largo plazo y en prestaciones asistenciales en servicio y en especie. Las primeras, comprenden las asignaciones económicas, permanentes o no, para los que califiquen para obtenerlas y uno de los requisitos es la ausencia de capacidad contributiva. Las segundas,

comprenden las prestaciones, programas y servicios de atención domiciliaria de apoyo, turismo y recreación, atención institucional con dotación integral, participación en actividades profesionales y otros programas o servicio social que demande la población atendida especificadas en la Ley del respectivo régimen. También es importante reseñar que de los siete (7) numerales que comprenden las prestaciones, de este artículo, cuatro (4) están dirigidas directamente para las personas comprendida dentro de la categoría de adulto mayor, las cuales están referidas a las dinerarias permanentes o no, turismo y recreación, la atención domiciliaria y la institucional; le corresponde a la ley respectiva desarrollar las prestaciones vinculadas a la participación en actividades laborales, asignaciones para las personas con necesidades especiales y cargas derivadas de la vida familiar, así como los programas o servicio social que resulten pertinentes, tanto para el adulto mayor, como para otras categorías de personas.

En cuanto a la estructura funcional del régimen, se establece en el artículo 60, bajo el rótulo de Integración y coordinación institucional, lo siguiente:

Artículo 60. Las instituciones públicas nacionales, estatales y municipales que ejecuten programas de atención a los adultos mayores y otras categorías de personas, coordinarán progresivamente sus actividades a los fines de estructurar un régimen prestacional uniforme.

A pesar de lo establecido en el rótulo sobre la integración y coordinación, en el contenido de este artículo, se toca solamente los aspectos referidos a la coordinación progresiva de las actividades de las instituciones públicas, estatales y municipales, con el propósito de establecer un régimen uniforme, lo cual se traduce en la necesidad de establecer características comunes, para todas las actividades que desarrollan las instituciones públicas responsables de la atención de este sector de la población.

En lo relativo a los recursos para el financiamiento del régimen se establece:

Artículo 61. El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas será financiado con recursos fiscales y los remanentes netos del capital mediante la progresiva unificación de las

asignaciones presupuestarias existentes en los diversos órganos y entes, y el diseño de mecanismos impositivo para este fin.

El financiamiento reseñado para el sostenimiento del régimen es de origen fiscal, a ello se le suma los remanentes netos del capital, el diseño de mecanismos impositivos y la unificación progresiva de los recursos asignados. En este artículo, como se puede apreciar, sí se destaca la unificación progresiva de los recursos asignados por el Estado, para los diversos entes y órganos responsables de proteger a los grupos vulnerables de la población, esta unificación permitirá ahorrar recursos para destinarlos al financiamiento del régimen, en este artículo se destaca la figura de la centralización presupuestaria del régimen.

La rectoría, gestión y base legal del Régimen de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas queda subsumido en el artículo 62, el cual reza lo siguiente:

Artículo 62. El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas estará bajo la rectoría del ministerio con competencia en servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas; su gestión se realizará a través del Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología (INAGER).

El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas se regirá por las disposiciones de la presente Ley y por la ley que regula el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas.

En este artículo se establece que la gestión de este régimen estará bajo la rectoría del ministerio con competencia en servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas, en la actualidad le correspondería al ministerio con competencia en salud y desarrollo social, o sea el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, al cual está adscrito en la actualidad el Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología (INAGER), definido como el órgano gestor del régimen; sin embargo, al analizar el artículo 21 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, podemos apreciar que el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, está integrado al Sistema Prestacional de Previsión Social, conjuntamente con otros regímenes contributivos, como

son: Empleo; Pensiones y Otras Asignaciones Económicas y; Seguridad y Salud en el Trabajo; con lo cual podemos inferir que el ministerio con competencia en este Sistema Prestacional de Previsión Social, sería el Ministerio del Trabajo. Esto produce disonancia, por cuanto apreciamos que la población protegida por el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, por principio pertenece a sectores de la población que no está vinculada a una relación formal de trabajo, por razones de edad, salud, etnia o por otras condiciones y, es, precisamente por ello, que se constituyen en grupos vulnerables, en consecuencia, este régimen, tendrán como órgano rector a un ministerio que no tiene competencia en la protección de este sector de la población, contraviniendo con ello, el enunciado de la primera parte del artículo 62.

El Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología (INAGER), en la actualidad es el órgano del Estado, responsable de la atención al Adulto Mayor en nuestro país, en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, se le asigna la responsabilidad de la gestión del régimen objeto del comentario y se amplían sus competencias y atribuciones, por lo tanto es lógico suponer que la institución debe pasar por un proceso de reestructuración que le permita ampliar sus capacidades, para atender las nuevas competencias que le son asignadas y necesariamente cambiar su nombre, con el propósito de dar cabida a los otros sectores de población que debe proteger.

Como se puede apreciar el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, se resume en cinco (5) artículos, lo cual constituye un gran reto para los proyectistas responsables de elaborar el anteproyecto de la Ley de este Régimen Prestacional, por cuanto, no solo tienen la necesidad de precisar el contenido de “Otras Categorías de Personas” y establecer el equilibrio necesario entre las prestaciones otorgadas para la población definida como Adulto Mayor; y las determinadas para las otras categorías de personas, estas últimas pueden constituirse en múltiples universos poblacionales, susceptibles de sufrir

distintas contingencias y ameritar una gran diversidad de servicios sociales, con las consecuentes probabilidades de exclusión de algún sector de la población en particular, y los riesgos de incumplir los postulados de universalidad e integralidad de la seguridad social consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela(1999) y en la propia Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002).

El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, para cumplir con el mandato de garantizar la atención integral para mejorar y mantener la calidad de vida y bienestar social (artículo 58), debe estructurar la protección social en dos dimensiones: La primera, dirigida a consagrar los derechos sociales de la población protegida por el régimen, destacando los órganos con competencias, responsabilidades y deberes en la promoción, desarrollo y ejecución de los programas para la consecución de tales derechos sociales y una segunda dimensión, orientada a la protección específica brindada por el órgano gestor, mediante el desarrollo de las prestaciones consagradas en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

Para el desarrollo de la segunda dimensión, se pueden retomar las reflexiones teóricas anteriores, para la identificación de las situaciones que puede atravesar la población, sin capacidad contributiva, protegida por el régimen, que agraven la intensidad de la vulnerabilidad social del sector. El régimen debe establecer la base protectora y plantear el carácter progresivo en la ampliación de la protección, tanto desde la perspectiva prestacional, como de la ampliación de la cobertura poblacional. Algunas de las situaciones que colocan a la población protegida por el régimen, en estado de indefensión, frente a la lucha por la supervivencia, pueden estar determinadas por:

- a) Ausencia o limitados medios de subsistencia
- b) Situación de desprotección económica, personal, familiar o social
- c) Indigencia, abandono, orfandad.

- d) Limitaciones para acceder al campo laboral como medio de subsistencia.

En consecuencia, cualquiera de los sectores que pueden denominarse como grupos vulnerables: adulto mayor, amas de casa, indígenas, personas con discapacidades y otros, que se encuentren en las situaciones antes mencionadas, serían sujetos de la protección específica de este régimen. Es necesario determinar las situaciones protegidas, en virtud a la heterogeneidad de los sectores protegidos y sobre ellas, montar el andamiaje protector del régimen. Ello puede constituirse en una opción viable para el desarrollo legislativo del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas. **Aspectos que deben ser regulados por la Ley del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social**

La Ley del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, debe definir además de la población protegida por este régimen, los aspectos vinculados a:

- a. Las prestaciones, carácter, cuantía, duración, requisitos de acceso a las prestaciones, financiamiento y funcionamiento del órgano gestor, así como enunciar el proceso de reestructuración del INAGER, a fin de disponer de la capacidad suficiente para hacerle frente a las nuevas contingencias que debe proteger.
- b. Modalidades de participación ciudadana de los sujetos protegidos (artículo 14), participación protagónica de los empleadores, pensionados, jubilados y organizaciones de la sociedad civil, en la formulación de la gestión, de las políticas, planes y programas del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y otras Categorías de Personas, así como el seguimiento, evaluación y control de los beneficios por parte de INAGER, como órgano gestor y el establecimiento de mecanismos para promover en la población, una cultura previsiva y positiva hacia el adulto mayor, el

envejecimiento, personas con discapacidades y la población indígena.

- c. Establecimiento de la progresividad de protección especial (Artículo 17) hacia personas con discapacidades, indígenas, amas de casa y otras categorías de personas que por su situación especial, así lo amerite, hasta alcanzar la cobertura total y la consolidación del Sistema de Seguridad Social creado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- d. Aplicación de esquemas descentralizados, desconcentrados, de coordinación intersectorial (Artículo 19) entre los diferentes órganos entes e instancias que protegen al adulto mayor y otras categorías de personas, en nuestro país.
- e. Garantizar al adulto mayor y otras categorías de personas la atención integral para mejorar y mantener su calidad de vida y bienestar social (Artículo 58).
- f. Establecer los términos, condiciones y alcances de las prestaciones (Artículo 59)
- g. Desarrollar los mecanismos y modalidades de coordinación institucional progresiva entre las instituciones públicas (Artículo 60).
- h. Establecer la progresiva unificación de las asignaciones presupuestarias existente en los diversos órganos y entes. (Artículo 61)
- i. Señalar las modalidades de financiamiento (Artículo 61 y Artículo 109)
- j. Establecer las competencias del INAGER (Artículo 62) y condiciones para su adecuación a fin de asumir la responsabilidad como órgano gestor del régimen.
- k. Desarrollar la regulación del régimen (Artículo 62)
- l. Establecer los procedimientos administrativos breves para hacer efectivo el derecho del adulto mayor y otras categorías de personas a la seguridad social (Artículo 142)

- m. Determinar las prescripciones, caducidades, incompatibilidades y prohibiciones aplicables (Artículo 143)

Conclusiones:

1. El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, es el único régimen no contributivo de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.
2. La ausencia de capacidad contributiva para cotizar al Sistema de Seguridad Social, está determinado por ingresos inferiores al salario mínimo urbano.
3. La población sujeta a protección por este régimen se identifica con los grupos vulnerables.
4. La vulnerabilidad varía en intensidad, dependiendo de factores socioeconómicos y de la disponibilidad de las instituciones para proveer la protección, en consecuencia, es necesario determinar las situaciones protegidas por este régimen, las condiciones y requisitos para acceder a la protección.
5. Las características del régimen (residual), su financiamiento (fiscal), la población protegida (grupos vulnerables), el instrumento utilizado (servicios sociales) permiten identificarlo con la modalidad proteccional de la Asistencia Social, dirigida a la población sin capacidad contributiva.

Considerando los aspectos anteriores, encontramos que el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, se identifica con la asistencia social, dirigida a la población no cotizante, frente a otros regímenes, igualmente creados por la Ley del Sistema de Seguridad Social, dirigidos a la población con capacidad contributiva; en virtud a ello, sería interesante evaluar el contenido de las propuestas de los anteproyectos de leyes de los diferentes regímenes, para determinar las cercanías y distancias, entre el contenido de la seguridad social desarrollado en el artículo 86 de la Constitución

de República Bolivariana de Venezuela (1999) y el contenido de la seguridad social desarrollado. artículo 94 de la derogada Constitución Nacional del año 1961:

Artículo 94. “En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar. Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social”

En consecuencia corresponder a los proyectistas responsables de las leyes de los regímenes prestacionales, creados por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, marcar las diferencias y traducir en el texto de las mismas, el espíritu y propósito de la LOSSSS , en consonancia con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y desarrollar en las diferentes leyes, las disposiciones que den cuenta del principio de universalidad, e incorporar, efectivamente, a los sectores no contributivos y vulnerables de la población, tradicionalmente rezagados; no quedarse solo en el formalismo técnico de su inclusión nominal, como régimen protectorio de la seguridad social, bajo las mismas condiciones discrecionales, porque con ello, estaríamos transitando en la realidad empírica, bajo los lineamientos del artículo 94 de la derogada Constitución de 1961; sino que, es necesario consolidar un conjunto de normas y medidas que permitan traducir el principio de universalidad y hacer viable la incorporación efectiva de este sector de la población, y con ello, transformar en la práctica, una expectativa de derecho a la seguridad social, en un verdadero ejercicio del derecho de la seguridad social para todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional.

Bibliografía

Aranibar, Paula:

Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina,

Serie Población y Desarrollo, Naciones Unidas, EPAL, ECLAC, Santiago de Chile, Diciembre de 2001

- Agencia Española de Cooperación Internacional: **Taller sobre Servicios Sociales y Participación Ciudadana en el Ámbito Local**, San José de Costa Rica, 3-5 de mayo 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo; Dirección General de Desarrollo de la Delegación de Iztapalapa; **Atención a Grupos Vulnerables en América Central**, Nicaragua, 2000.
- Bazo, M. T.: **La sociedad anciana**, CIS, 113, Madrid, 1990.
- Benítez Zenteno, R. “El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: Una expresión de la transición demográfica” en CEPAL. **Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las personas de la tercera edad**. CELADE- División de Población CEPAL. Santiago de Chile: 25-58. 2000.
- Bravo, Jorge. **Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina**. *Revista de la CEPAL*, Santiago, Chile. 2000.
- CELADE: América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2025. *Boletín Demográfico* 63. CEPAL. (2000a), **Equidad, Desarrollo y Ciudadanía**. Vigésimo octavo Período de Sesiones, México DF. ___(2000b), **Panorama social de América Latina 1999-2000**. Santiago, Chile. 1999.
- Méndez Cegarra, Absalón: Planificación y Política El Derecho a la Seguridad Social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Publicaciones IVEPLAN, FACES-

UCV, Serie Co-ediciones No.1/Abril de 2001, Caracas, Venezuela, 2001.

Perpiña Rodríguez, Antonio:

Sociología de la Seguridad Social, Conferencia Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1972.

Podetti, Humberto A:

Política Social, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1992.

Ramírez López, Berenice:

La Seguridad Social, Reformas y Retos, Colección Jesús Silva Herzog, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, primera edición, México, 1999.

República Bolivariana de Venezuela:

Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, Gaceta Oficial No. 37.600, de fecha lunes 30 de diciembre de 2002:

República Bolivariana de Venezuela:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: Primera Versión, Gaceta Oficial No. 36.860 del 30 de diciembre de 1999.