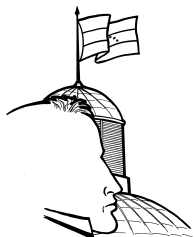


**ASAMBLEA NACIONAL**

Oficina de Asesoría Económica y Financiera

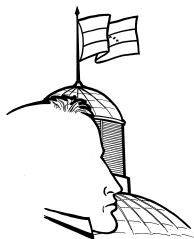
**Impacto presupuestario y económico de la Ley del  
Régimen Prestacional de Servicio Sociales al Adulto  
Mayor y otras categorías de personas**

Enero 2004 • **Serie: Informes IE 0104-190**



## **Contenido.**

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Introducción .....</b>	<b>6</b>
<b>II. Análisis de los cambios del articulado de la ley .....</b>	<b>7</b>
<b>III. Estimación del impacto presupuestario .....</b>	<b>16</b>
<b>IV. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>21</b>
<b>V. Documentos consultados .....</b>	<b>30</b>



### **Resumen Ejecutivo.**

El presente proyecto de ley tiene por finalidad dotar al Estado venezolano de un mecanismo que regule la prestación de atención a aquellas personas excluidas del régimen contributivo de la Seguridad Social. En ese sentido, la ley dotaría de un piso jurídico a los servicios y programas sociales dirigidos a estas personas, y armonizaría las prestaciones otorgadas con las contempladas en la parte contributiva del sistema de seguridad social puesto que este subsistema se incluiría dentro de la seguridad social integral.

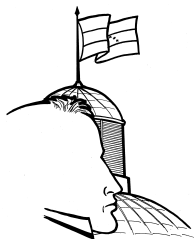
Las instituciones que ejecutarían los programas se construirían a partir de las ya existentes, particularmente el Inager, que adoptaría otra denominación. Así mismo, se está tomando en cuenta la existencia de servicios dirigidos específicamente a la población infantil, por lo cual las prestaciones contempladas en el proyecto se refieren fundamentalmente a personas adultas en estado de necesidad, es decir, de abandono, desamparo, indigencia, discapacidad y pobreza.

El proyecto contempla prestaciones en servicios, en especie y en dinero lo cual le otorga mayor flexibilidad y adaptabilidad a los diferentes tipos de situaciones familiares. Las prestaciones en servicio y en especie permiten direccionar los recursos a dotaciones especiales que impiden la distracción de los aportes a fines distintos de los perseguidos por la ley. Ejemplo de ello son el subsidio al agua potable y al gas doméstico, que apuntan a necesidades básicas de la familia y que redundan en beneficio de la cobertura del saneamiento ambiental y a la elevación del nivel y calidad de vida.

Se debe tener especial cuidado en no incurrir en duplicidades con otros programas y leyes sociales, procurando cubrir aquellas necesidades típicas o especiales del Adulto Mayor y “otras categorías de personas” como sería servicios domiciliarios, entrega de medicamentos, medicamentos especiales, alimentación especial, etc.

El proyecto no excluye la cobertura de servicios de internación de las personas que así lo requieran pero hace énfasis en la atención ambulatoria y domiciliaria ya que éstas resultan menos costosas que la reclusión.

Un aspecto novedoso es la implantación de asignaciones monetarias, similares a las del sistema de pensiones de retiro, invalidez y viudedad u orfandad, pero adaptadas a las características de un régimen no contributivo. Estas asignaciones se otorgan en función de criterios muy claros aplicados por organismos



## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

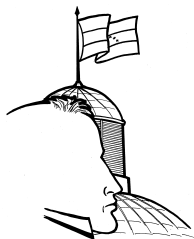
especializados. Las asignaciones son administradas por órganos del poder local, es decir, la municipalidad. Estas asignaciones se conceden de forma temporal o de por vida dependiendo de la causa que justifica su otorgamiento, por ejemplo, discapacidad permanente, situación de pobreza extrema, abandono, etc. Se sugiere que, con miras a la simplificación del trámite y la disminución de la discrecionalidad del funcionario, sea eliminada la escala de montos de la asignación y se contemple una escala dual de modo que se otorgue la asignación base a los beneficiarios, y que sólo a un grupo con necesidades especiales, en particular aquellos con discapacidad severa, a los damnificados o víctimas de catástrofes naturales y otras, y a las madres sostén de hogar, se otorgue una asignación de mayor valor pues se considera que estos tienen más limitaciones para atender por sí solos un conjunto de necesidades personales y por tanto demandan recursos extras para satisfacerlas.

El monto de la asignación queda establecido como una fracción del salario mínimo urbano, pero se propone un piso mínimo, expresado en unidades tributarias previendo la posibilidad de que éste quede desactualizado. Se sugiere que este nivel mínimo sea de 4 U.T. La fijación del ese porcentaje anualmente, debe responder tanto las necesidades de los beneficiarios como a las disponibilidades del fondo, esto último con el fin de evitar que estas asignaciones resulten, de inicio, impagables<sup>1</sup> aunque procurándose el cumplimiento del mínimo vital recomendado por la ONU en las metas de ingreso familiar del Programa del Desarrollo del Milenio equivalente a 360 dólares per cápita al año en las familias en pobreza extrema (L. de P.), o lo que es lo mismo, la superación de la brecha de pobreza.

Se estima que la aplicación de este instrumento se daría en una situación propicia en la cual parte importante de los ciudadanos estarían incorporados al subsistema contributivo, incluyendo a trabajadores de empresas de menos de cinco empleados, servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia. Esto significa no solo que estarán cotizando para los sistemas de pensiones sino que muchos recibirían asignaciones del mismo y por tanto no recurrirían al fondo de asignaciones del subsistema regulado por el presente proyecto de ley. Aún así, este fondo deberá atender un enorme contingente de beneficiarios, el cual incluye algunos de forma permanente como los invidentes, y otros de manera temporal

---

<sup>1</sup> Estos programas son perfectamente financiables pero se requiere un proceso de adecuación de las finanzas públicas y por tanto, su aplicación debe tener cierta gradualidad dentro de la inmediatez que debe caracterizar a un programa de lucha contra la pobreza. Posterior a su implantación y la identificación cierta de los beneficiarios puede hacerse extensivo a otras categorías de personas y el monto de la asignación puede incrementarse. De hecho Venezuela ha acumulado algunas experiencias, lamentablemente con fallas importantes, en el manejo de asignaciones dinerarias no contributivas. Las leyes inglesas, tal vez de las más conocidas o exitosas, en este sentido acumulan hasta 400 años de antigüedad.



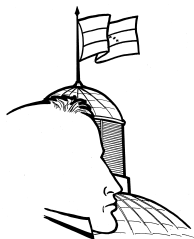
## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

como son los agricultores y pescadores afectados por desastres naturales, los que buscan trabajo por 1a vez y por tanto no están amparados por el seguro de paro forzoso, etc.

El fondo de asignaciones monetarias, que es supervisado por la Tesorería del sistema de seguridad social, se alimenta de aportes fiscales y de tributos específicos, para lo cual se propone utilizar parcialmente la recaudación por concepto de Impuesto a los Derivados de Hidrocarburos, con base a lo establecido en el documento acerca de que se garantice el financiamiento de las prestaciones aquí contempladas mediante el concurso de ambos tipos o fuentes de recursos. Esta alternativa implica un incremento del precio de los derivados de hidrocarburos, por efecto de un incremento del impuesto correspondiente y/o una actualización de los precios de despacho. Este incremento de impuesto se aplicaría fundamentalmente al consumo de gasolina, diesel y fuel oil. Se estima que tal incremento puede acumular al menos dos puntos del PIB, lo cual resultaría más que suficiente para cubrir los requerimientos del subsistema regulado en la presente ley.

Se hacen dos observaciones fundamentales al sistema de asignaciones. La primera respecto a la distinción de la asignación a la persona y el subsidio o asignación a las familias de los beneficiarios contemplados en el proyecto. Aunque el núcleo familiar se beneficia directa o indirectamente de ambos tipos de asignaciones es importante tal diferenciación a efectos de regular sobre la percepción de más de una asignación individual entre los distintos miembros de una misma familia así como para establecer mejor las condiciones para merecer las asignaciones especiales. La asignación individual, en dinero o en especie, es para el beneficiario, independientemente de que la administre personalmente o no, y de que el núcleo familiar se vea favorecido de una u otra forma por el otorgamiento de dicha asignación. En tal sentido, hemos sugerido la inclusión de una disposición en el artículo 30 concediendo a las familias un subsidio al consumo de agua potable y de gas doméstico, equivalente al gasto mínimo correspondiente. Una medida como esta, perfectamente administrable y financiable con los recursos disponibles por el ejecutivo, redundará en beneficio de la calidad de vida de estas familias, en su nivel de salud y contribuirá a la disminución de la incidencia de ciertas enfermedades y por otra lado, incentivará el desarrollo de las redes de servicio de agua y de gas doméstico en las cuales el gobierno ha manifestado tener especial interés. Estos subsidios están vinculados a la permanencia en el núcleo familiar de la persona beneficiada por esta ley. Igualmente, dentro de las asignaciones dinerarias a las familias proponemos específicamente dos: las dirigidas a las familias en que la madre es sostén de hogar y las dirigidas a las familias afectadas por desastres colectivos que hayan



## ASAMBLEA NACIONAL

Oficina de Asesoría Económica y Financiera

quedados privadas de su fuente de ingresos (accidentes, pérdidas de cosechas o cultivos, desastres ecológicos, etc.)

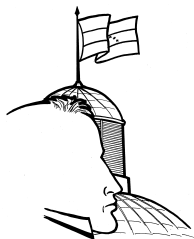
Consideramos que debe establecerse claramente que las personas que trabajen no pierden el derecho a la asignación que les corresponda, siempre y cuando su ingreso se conserve en los niveles descritos en la ley como de situación de necesidad: pobreza extrema. Por ello no resulta necesario otorgar difusos estímulos tributarios a los empleadores de este tipo de trabajador ni mucho menos poner un límite mínimo al porcentaje empleado en el establecimiento respectivo. Basta con conceder o conservar estas asignaciones monetarias a los Adultos mayores que las merezcan, para que exista un estímulo a los empleadores ya que significan indirectamente un subsidio al costo de la mano de obra. Además, en términos sociales, el beneficio económico de la asignación es mayor a correspondiente a otorgarla a un individuo que no está trabajando. Si este último valor mejor el ingreso que el ocio, preferirá desempeñar un empleo remunerado que dedicarse únicamente a percibir la prestación dineraria.

Se hizo una estimación de la magnitud de los aportes fiscales a esos programas, en el escenario de la asignación menor prevista en el proyecto de ley, la cual permite visualizar la viabilidad de la implantación del instrumento y su comparación con el costo de otros programas sociales.

Por último, referimos la posibilidad de que existan aspirantes movidos por motivaciones espurias por lo cual el régimen debe mantener controles apropiados para evitar, corregir y sancionar este tipo de situaciones.

**I. Introducción** El objeto del presente trabajo es analizar el impacto presupuestario y económico de la implantación de las disposiciones contenidas en el Ante-Proyecto de Ley del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y otras Categorías de Personas, presentado ante la Asamblea Nacional para su discusión y ulterior aprobación. El Ante-Proyecto fue remitido con fecha 18.11.03 a la OAEF mediante oficio N° CPDSI 1233/03 firmado por el Diputado Ángel Rodríguez, Presidente de la Comisión de Permanente de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional.

De acuerdo a consideraciones contempladas seguidamente, el Título de la Ley debiera ser modificado para hacerlo más preciso y comprensible. Un título más apropiado sería, por ejemplo, "Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto mayor y otras personas en estado de necesidad", el cual es reflejo de lo dispuesto en la Constitución de 1999 en relación a la concepción de un régimen



# ASAMBLEA NACIONAL

Oficina de Asesoría Económica y Financiera

prestacional no contributivo para atender a las familias más pobres en el marco de normas generales sobre seguridad social y bajo la supervisión de las autoridades de ésta.

Desde el punto de vista institucional se procura la reingeniería de las organizaciones orientadas a la atención a las familias en pobreza extrema y se implanta, bajo la conducción del Instituto Gestor, una red nacional en coordinación con las autoridades locales, para acercar al ciudadano la administración de los programas.

El marco jurídico contemplado en el instrumento está diseñado para atender a las familias afectadas por el estado de necesidad con la finalidad de mejorar su situación presente pero con la intención de que los recursos aplicados coadyuven en la superación de la situación de pobreza.

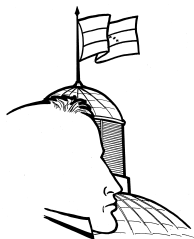
La reorientación del gasto mediante procesos de redistribución del ingreso desde sectores de medianos y altos ingresos a los de menores ingresos, apoyados en mecanismos tributarios, inducirán cambios en el perfil de la demanda con efectos beneficiosos en el nivel de consumo de alimentos y otros bienes de primera necesidad. Las intervenciones concebidas en este proyecto de ley tendrían un efecto visible en la actividad económica favoreciendo el empleo, la demanda efectiva y la inversión social.

**II. Análisis de los contenidos más relevantes del articulado de la ley.** Las principales observaciones sobre el texto son las siguientes:

\* **Artículo 1º. Objeto** Aclara que el objeto de la Ley propuesta se refiere a definir este Subsistema o Régimen, el cual fue creado mediante la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

En efecto, el Artículo 21 de la ley recién aprobada en Diciembre del 2002, establece este régimen dentro de los sistemas prestacionales de prevención social, empleando la definición de Servicios Sociales al adulto mayor y otras categorías de personas.

Estimamos sin embargo, que es necesario aclarar dos puntos: el primero, más que todo formal, de que el título de la ley no tiene que recoger exactamente los vocablos empleados en ese Artículo, pudiendo fijar otros si resultan más cónsonos con el ámbito de la ley y más rigurosos o precisos desde el punto de vista no sólo del idioma sino de los conceptos de las ciencias sociales contemporáneas. El segundo, en relación a las asignaciones monetarias o prestaciones dinerarias,



## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

para aclarar que la Ley de Pensiones y otras asignaciones económicas, aún sin aprobar, sólo regula lo referente a pensiones de origen contributivo, aunque ello no descarta que el mismo ente especializado en la recaudación y manejo de los fondos correspondientes a ese subsistema administrase las asignaciones de tipo no contributivo como son las dirigidas hacia los denominados adultos mayores y otras categorías de personas, derivándose de ellos los beneficios de toda economía de escala y de especialización.

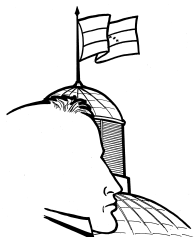
\* **Artículo 3°.** **Ámbito de Aplicación.** Establece que los venezolanos y extranjeros residentes legalmente en el país mayores de 60 años son beneficiarios de la presente ley, si no tienen capacidad contributiva y se encuentran en estado de necesidad por situación de desamparo o discapacidad. La definición de desamparo no figura en el Artículo 4 mientras que sí aparecen las de orfandad y de abandono. Había que señalar si aquella comprende las dos anteriores. Igualmente es incompleta la definición de “capacidad contributiva”. Entendemos que ésta última comprende el estar excluido del régimen de pensiones de la Seguridad Social, bien como beneficiario o bien como cotizante. Por ejemplo las “amas de casa” que reciban pensión de viudedad.

Habría que revisar si el segmento de “Otras categorías de personas” debe abarcar también a los menores de edad. Si la LOPNA ya establece servicios y asignaciones monetarias para este tipo de sujeto, la presente ley no se aplicaría a este grupo etario, mas aún si SENIFA es un instrumento ya existente orientado a la atención del menor. Estoy hay que definirlo para evitar duplicidades de lado y lado porque si no va a haber hogares de cuidado diario de SENIFA atendiendo a niños junto con ancianos y también asilos del INAGER (ahora con otro nombre) atendiendo huérfanos y niños excepcionales. Ambos grupos etarios extremos tiene necesidades diferentes que deben ser atendidas en establecimientos separados por parte de entidades especializadas cada una en su propio “target”, lo cual no contradice en absoluto a la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral.

\* **Artículo 4°.** **Definiciones**

Dentro de éstas, nos ocupa la referida a “Otras categorías de personas” denominación tomada de la Ley marco. En primer término, debemos aclarar – como ya fue señalado-- si también se refiere a los menores de edad. En caso contrario lo correcto sería decir “otras categorías de adultos” o “adultos menores de 60 años en estado de necesidad”. Esto conllevaría a que el Instituto Gestor, antes INAGER, debería denominarse acorde a este criterio como “Instituto de adulto mayor y personas en estado de necesidad” y no como figura en el Artículo: “Instituto del adulto mayor y otras categorías de Personas”. Ya que existe un ente especializado en niños y adolescentes, no sería necesario extender la acción del





## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

nuevo Instituto hasta estos grupos etarios, que poseen características diferentes y ameritan un tratamiento diferente al del adulto. Los demás adultos en situación de necesidad caben perfectamente en la definición sobre “otras categorías de personas” incluida en el artículo, exceptuando la referida a “orfandad” ya que esta definición es aplicada fundamentalmente a menores de edad.

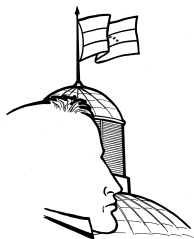
De acuerdo a la misma definición, estas personas están excluidas de las pensiones de retiro y de paro contempladas en el sistema de seguridad social ya que no tienen capacidad contributiva. Ahora bien, otros individuos, no incorporados al sistema de seguridad social como ciertos trabajadores por cuenta propia, no aplican dentro de esta categoría ya que no se encuentran en estado de necesidad, ni por situación de abandono ni por discapacidad. Sin embargo, dentro de éstos, temporalmente pueden figurar sujetos que, no teniendo derecho a indemnizaciones por seguro de desempleo, requieren de atención por confrontar situaciones de emergencia económica. Estas situaciones no resultan fácilmente verificables, prestándose a confusiones o a manipulaciones indebidas.

**Artículo 23°.** De los Estados y Municipios. Este artículo, dedicado a la responsabilidad de Gobernaciones y Alcaldías en apoyar los programas del Instituto, los particulares y las empresas privadas dirigidos al adulto mayor y otras personas en estado de necesidad, debería tener algunas precisiones al respecto y contemplar que el poder local podrá tener programas propios hacia este grupo etario. Así que debe intercalarse después del verbo “apoyar” los de diseñar y desarrollar sus propios programas en este ámbito en coordinación y armonía con los del Instituto, particularmente los de prevención de enfermedades y promoción de la salud, asistencia médica, distribución de medicamentos y recreación y cultura.

**Artículo 27°** Atención Prioritaria. Este Artículo señala 8 criterios para asignar prioridad en los programas de atención. Sin embargo, excluye los siguientes los cuales deberían ser contemplados:

Discapacidad severa, sea física o mental  
Desnutrición aguda o crónica  
Analfabetismo funcional

**Artículo 29°** Asignaciones económicas. Este artículo y el 30 tienen la misma denominación. Se refiere a las prestaciones dinerarias o asignaciones monetarias que se otorgan a los beneficiarios de la presente ley. El artículo 29 indica que “El Estado garantizará a los adultos mayores sin capacidad contributiva que así lo requieran, asignaciones permanentes o no.” El siguiente artículo señala lo mismo, pero referido a las familias “en estado de necesidad” que “atiendan a adultos mayores en situación de dependencia y sin capacidad contributiva”. Pudiera



## ASAMBLEA NACIONAL

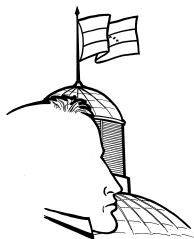
Oficina de Asesoría Económica y Financiera

interpretarse como una asignación doble, una al adulto mayor y otra a su familia. Esta duplicidad debe ser aclarada de alguna manera, preferiblemente dejando en el artículo 29 la asignación monetaria que ahora figura en el 30 e incluir en este último la asignaciones especiales para familias en estado de necesidad o indigencia, incentivos especiales (asignaciones económicas para servicios básicos). Un argumento adicional a favor de esta distinción entre asignaciones al individuo y a la familia es que los Artículos 95 y 96 del proyecto de ley establecen que la asignación monetaria “es incompatible con cualquier otra asignación dineraria proveniente de organismos públicos nacionales” (lo cual incluye a los de la Seguridad Social. Si se establece que la asignación monetaria es a *la familia*, podrá ocasionar problemas de interpretación cuando el núcleo familiar recibiera otras asignaciones tales como becas escolares, asignaciones a amas de casas etc. Por eso el Artículo 29 debe señalar de forma explícita y clara que el Estado “otorgará” a los adultos mayores, etc... en lugar de emplear el verbo “garantizará” quedando claro de esa manera que se confiere la asignación al individuo independientemente de que sea la familia o el individuo quien la administre, según el caso. Igual para el artículo 69 respecto a los demás beneficiarios, distintos del adulto mayor.

Por otra parte, debe quedar expreso el compromiso de que las asignaciones deben ser pagadas *oportunamente* por el ente responsable.

**Artículo 24°** Este Artículo establece que “Corresponde a los Municipios (es decir, a las Alcaldías. N. de la OAEF) la concreción de las prestaciones otorgadas a los sujetos protegidos en esta ley”. Sin embargo, el nuevo Instituto (Instituto del Adulto mayor y otras personas en estado de necesidad), de acuerdo a lo pautado en el Artículo 75ª del proyecto de Ley, se responsabiliza de la identificación, evaluación y registro de esas personas. Este doble control, el del Instituto que califica y el del que paga, es importante para la transparencia del sistema ya que existe cierto margen de discrecionalidad del funcionario que verifica si el beneficiario realmente carece de capacidad contributiva. Por último, en el Artículo 91 se establece “ que a efectos de las asignaciones económicas “el Ejecutivo Nacional constituirá un fondo especial adscrito a la Tesorería del Sistema de Seguridad Social” y en el Artículo siguiente aclara que su administración “se regirá por las normas que establezca la Tesorería del Sistema de Seguridad Social”

La fijación de la asignación en un margen comprendido entre el 40 y el 80% del salario mínimo, permite que el organismo rector ---antiguo INAGER--- selecciones un punto dentro de ese rango de acuerdo a sus disponibilidades y al nivel del salario mínimo urbano. Esta selección es extensiva al nivel básico de los distintos subsidios otorgados sirviendo éste último de referencia para el nivel especial, el cual, de acuerdo a esto tampoco podría ser mayor el 80% del salario mínimo. El



## ASAMBLEA NACIONAL

Oficina de Asesoría Económica y Financiera

margen no varía individualmente pero sí puede cambiar colectivamente, sin embargo, resulta difícil que una vez fijado en un nivel, pudiera reducir posteriormente por parte del ejecutivo. El valor menor de ese margen, 40% del salario mínimo, equivale a 4 Unidades tributarias y representa el per cápita de la Canasta básica en una familia de 5 personas. No hay límites al N° de adultos mayores de una misma familia que pudiera ser beneficiado con una asignación individual.

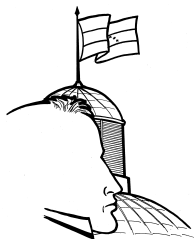
Debido a que la situación del discapacitado, sea temporal o permanente, es mucho más comprometida que en las restantes personas en estado de necesidad, ya que éste representa un carga mayor para la familia, las prestaciones dinerarias concedidas en el artículo deberían ser de tipo especial para las personas calificadas como discapacitados severos (más de 50% de discapacidad de acuerdo a la escala internacional). Esta es una norma corrientemente acogida en los sistemas de seguridad social y en los regímenes de beneficios tributarios.

Todas estas observaciones resultan válidas para el artículo 71 que se refiere a las asignaciones económicas (prestaciones dinerarias) a los menores de 60 años sin capacidad contributiva y en estado de necesidad.

### **Artículo 30°.** Asignaciones económicas

Este artículo se referiría a las asignaciones a la familia realmente, ya que en el 29ª figuraría la asignación personal al adulto mayor. Estas asignaciones, conforme a lo definido en el Artículo 28º, serían asignaciones económicas que los beneficiarios recibirían a través de servicios subsidiados, concretamente dos que son básicos para la economía y la salud familiar como son agua (servicio de agua potable y aguas servidas) y gas. En Venezuela los servicios de agua y de gas confrontan problemas de distinto tipo que limitan el acceso adecuado por carencia o mala calidad de la red de distribución. Se sugiere que a las familias que califiquen de acuerdo a lo previsto en el artículo 27ª, se les confiera un subsidio parcial que cubra la totalidad del consumo mínimo de 15 metros cúbicos de agua potable al mes. Igualmente para el consumo mínimo de gas, sea directo o sea en bombona. Tal como lo señala el Artículo 24ª antes citado, serán las municipalidades las encargadas de administrar este subsidio a cuyo efecto presentarán bimestralmente las cuentas subsidiadas para el hacer pago correspondiente a la empresa de servicios y tramitar el aporte del Instituto gestor.

Estas disposiciones estimularán y generalizarán el consumo racional de tales recursos en los estratos más pobres de la población, con el consiguiente impacto en los planes de desarrollo y extensión de las redes de servicio respectivas y en el



## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

fortalecimiento institucional y financieros de los entes suplidores así como en el saneamiento ambiental y por ende, en la salud de la población.

#### **Artículo 33°. Atención médica especializada.**

En este artículo se indican las prestaciones de tipo médico que manejará el Instituto a favor de estas personas. Cabe observar que se omitió a los exámenes para-clínicos en la lista. Así mismo, es importante añadir el servicio de atención domiciliaria considerada tanto para lo mencionado en el artículo, o sea traslados de la persona, como para la entrega a domicilio de los medicamentos y otros materiales indicados en las prescripciones médicas, como para visitas domiciliarias y atención domiciliaria en general. En realidad eso sería lo característico de estos servicios pues de resto, en un régimen realmente Universal, el futuro sistema de salud ofrecerá estas prestaciones (atención médica, exámenes y medicamentos y otros materiales) a todas las personas, tanto contribuyentes como no contribuyentes. Ello significaría que el artículo – en este particular-- sería redundante con lo dispuesto en la ley orgánica de salud.

Resulta razonable el respaldo a la atención domiciliaria ya que ello disminuye la demanda sobre casas de reposo o ancianatos, que son más costosos y deben ser financiados por el Instituto. De hecho, el costo anual por beneficiario en las unidades geriátricas del Inager en 2003 se estima en Bs. 9,1 MM<sup>ii</sup> y para los beneficiarios no internos es de Bs. 1.6 MM.

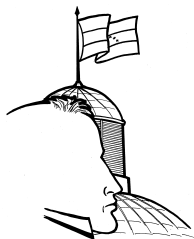
En ese mismo orden de ideas se añade que se estimulará la prestación de servicios con descuento para este tipo de personas en clínicas y farmacias (privadas). Esto puede quedarse en una simple manifestación de voluntad si no se indica una disposición clara y concisa al efecto o si no se ofrece algún tipo de estímulo o contraprestación en retribución a tales establecimientos. Además, debe incluirse, de forma explícita o abierta, a los *laboratorios* y *ópticas* además de las clínicas y farmacias.

#### **Artículo 34°. Suministro de Fármacos.**

Se establece el suministro gratuito de fármacos a través del Sistema Público Nacional de Salud. En realidad este punto es clave por cuanto en los adultos mayores suele representar un nivel de gastos muy elevado, especialmente los medicamentos para tratamientos de crónicas y degenerativas. No luce necesario aludir en el artículo específicamente a las cardiovasculares, ni excluir a otras patologías no crónicas asociadas al envejecimiento. Pero el punto es que sería redundante lo de la distribución gratuita de medicamentos, ya que el proyecto de Ley Orgánica de Salud plantea esta obligación. Más interesante sería que en el

---

<sup>ii</sup> Fuente Inager. Presupuesto 2003



## ASAMBLEA NACIONAL

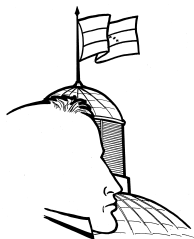
### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

artículo se estableciera el compromiso del Instituto en cuanto a promover el abastecimiento de estos medicamentos, el mantenimiento de los inventarios de los productos requeridos por estos pacientes –incluso los mas costosos-- y a supervisar su entrega efectiva al adulto mayor ya que lo que suele suceder es precisamente eso, que exista desabastecimiento en el país – bien por la producción local o bien por las importaciones-- o si no, que no haya la disponibilidad presupuestaria suficiente. Así que sugerimos que el artículo se concentre en esas dos ideas: abastecimiento y disponibilidad. En eso es mucho lo que el Instituto puede hacer identificando nuevos proveedores, promoviendo nuevos productos y el abaratamiento de los existentes, aprovechando su capacidad de convocatoria y el poder de compra del sector público. El desabastecimiento, la inexistencia de genéricos, la escasez de ciertas presentaciones afecta mucho a los programas de medicamentos para las personas, especialmente para personas mayores de modo que la existencia de planes de suministro gratuito por parte del sistema público de salud no constituye una garantía absoluta del acceso a los medicamentos y otros productos de uso médico, aún existiendo los fondos necesarios.

**Artículo 36°.** Atención Preferencial. Este Artículo está referido a la atención preferencial en los hospitales y en la Red de Farmacias así como a un sistema de farmacias móviles. Bien, esto es interesante, pero hay dos observaciones. La primera, que la atención preferencial debe ser un asunto general, es decir, no resumido a hospitales y farmacias sino a servicios públicos en general, especialmente en Bancos, Oficinas de servicios públicos, etc. Lo segundo es que debe afirmarse con detalle, por ejemplo, establecer servicios de farmacia a domicilio – además de las farmacias móviles- para los ancianos cosa que “por razones de seguridad personal” ha ido desapareciendo. Otro detalle: establecer horarios preferenciales para los adultos mayores, taquillas especiales para ellos con personal capacitado para atenderlos y señalizaciones adecuadas, asientos de espera, etc.

**Artículo 44°.** (Trabajo). Numeral 4. El término “explotados” significa en economía laboral algo diferente a la terminología jurídica. Ser explotado, económicamente hablando, no es intrínsecamente negativo, porque todo trabajo ajeno significa explotar la fuerza de trabajo así como se explota la tierra o una mina o el mar. Lo condenable es la “sobreexplotación” o el abuso físico, mental o económico del trabajador.

**Artículo 45°.** Ese artículo puede ser letra muerta si no es más específico. Particularmente, el incentivo se relaciona específicamente con la LISLR y con ninguna otra ley tributaria. Esta disposición es muy importante porque las empresas suelen rechazar o sacar de sus nóminas a personas mayores de 40



## ASAMBLEA NACIONAL

Oficina de Asesoría Económica y Financiera

años para evadir compromisos laborales como permisos no potestativos, pensiones de retiro, costes médicos, etc. o eventual caída de la productividad de la persona en razón de su edad.

Una opción mejor, ante lo débil de los mecanismos tributarios, es recurrir a un subsidio directo, otorgando al patrono un aporte por persona mayor empleada, similar a la asignación básica o especial prevista en el artículo 29º.

La misma observación es válida para el Artículo 71, referido a los menores de 60 años con situación de discapacidad

### **Artículo 52º. Descuentos en espectáculos públicos, salas de cine y teatros.**

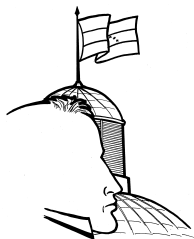
En este artículo debe replicarse lo previsto en el artículo 54 respecto “destinar asientos para el uso de adultos mayores”. Sugerimos también que se disponga entrada gratuita el día del año que las autoridades designen como día del adulto mayor.

**Artículo 53º. De los servicios públicos.** Debe hacerse extensiva la disposición sobre descuentos y tarifas especiales para el adulto mayor no solo a los servicios de comunicación y transporte sino a los de telecomunicaciones y televisión por cable en la venta de suscripciones, tarjetas y servicios telefónicos, etc. a estas personas.

**Artículo 54º.** Este artículo está referido a la adecuación de los diseños de los vehículos de transporte. Es oportuno agregar en ese mismo artículo la obligación de las Alcaldías de acondicionar las paradas de autobuses con la misma finalidad de facilitar el abordaje y la bajada de y desde las unidades de transporte público de personas mayores de 60 años y de los que tiene discapacidades físicas. Esto es algo que se ha implantado en muchas ciudades del mundo y que además trae como beneficio adicional que se abrevia el tiempo de parada de la unidad para tomar y dejar pasajeros. Son soluciones sencillas tales como pequeñas rampas que llegan a la altura del estribo del bus, barandillas en esa rampa y venta del pasaje en sitios fuera del bus o colectivo.

**Artículo 59º.** Debe mejorarse la redacción de la norma añadiendo después de “toda nueva edificación de tres niveles o plantas” con el frase “sobre o/y bajo el nivel de acceso” para hacer justicia a las construcciones que tienen el acceso en la parte media, con tres o menos niveles por encima o por debajo de ese nivel

**Artículo 62º. De la protección a otras categorías de personas.** En este artículo se hace un esfuerzo por aclarar en detalle a los segmentos de “las otras categorías de personas”, definidos por nosotros como “otras personas en estado



## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

de necesidad". Según el artículo, estos son: 1. Discapacitados 2. Amas de casa sin ingresos económicos 3. Indígenas en situación particular 4. Cualquier otro grupo de personas sometidas a estado de necesidad. En este último punto, precisamente, califica cualquier segmento no amparado por el régimen contributivo, como serían los afectados por catástrofes naturales o de otro tipo. Este último grupo demanda atención especial, incluyendo asignaciones económicas, por cuanto comporta a comunidades enteras como es el caso de agricultores, pescadores, etc. afectados por inundaciones o desastres ecológicos perfectamente documentados por las autoridades respectivas (plagas, mareas roja, incendios, etc.) que acarrearán la pérdida de cosechas o la afectación de sitios de pesca o de cultivo, e incluso la pérdida de sus hogares y enceres, de la desaparición o fallecimiento de miembros de la familia<sup>iii</sup>.

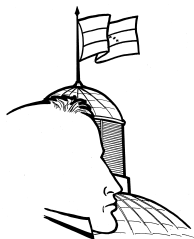
En este sentido, es preciso incluir explícitamente estas definiciones en el punto 4 o abrir un punto específico para ello puesto que son situaciones recurrentes en nuestro país, que la mayor parte de las veces afectan a personas sin capacidad contributiva. Si bien los organismos de defensa civil hacen frente a la situación de desastre, no existe todavía una previsión en cuanto a suplir de un ingreso a estas personas mientras se supera la contingencia que los afectó y les dejó sin sus fuentes de trabajo. Estas situaciones pueden prolongarse, para muchos de los afectados, por meses y hasta por años como el caso del deslave en el Edo. Vargas, y se requiere un plan que los atienda integralmente. Debe incluirse alusión expresa a otras categorías sociales y humanas comprendidas en este mismo punto como son: madres sostén de hogar, mujeres pobres en estado de gravidez y madres lactantes, y personas buscando trabajo por primera vez.

Por otro lado, independientemente de que las asignaciones y otras prestaciones tengan carácter permanente o no, es importante reconocer que las asignaciones en dinero no implican un acto caritativo sino un derecho social y económico de los afectados y un procedimiento válido para prevenir hambrunas y muerte por inanición amén de su impacto en el nivel de la demanda efectiva.

Así mismo, debe considerarse que estas asignaciones pueden ser manejadas en estos casos como verdaderos planes de empleo en la medida que estas personas puedan incorporarse a programas de reconstrucción y re-acondicionamiento de las zonas afectadas realizados colectivamente y bajo la orientación o conducción de las autoridades locales.

---

<sup>iii</sup> En el solo año 2003 hubo en Venezuela al menos tres situaciones catastróficas de magnitud las cuales involucraron a un importante número de familias afectando sus viviendas y/o sus medios de vida: en Guasualito, Edo. Apure, en la zona Sur del Lago, Edo. Zulia, y en las riberas de río Chama en el Edo. Mérida.



## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

En el caso de los indígenas debe quedar claro que las prestaciones no son procedentes si éstos se desplazan de sus regiones de origen para trasladarse a practicar la mendicidad en las grandes urbes. En caso contrario, la ley estaría propiciando migraciones de estos ciudadanos en condiciones inhumanas en perjuicio de su identidad cultural y de su dignidad como personas.

Respecto a las amas de casas, nos volvemos a plantear la interrogante de si esta disposición no es redundante con las contempladas en la el instrumento legal antes identificado orientado a la protección de la mujer (Ley Orgánica de los Derechos de las Mujeres para le Equidad e Igualdad de Género). Dentro de éstas, el caso particular de las Madres en período de lactancia y Embarazadas, debe ser abordado por la ley orgánica de salud.

**Artículo 70° y 71°. Asignaciones económicas.** (A “**otras categorías de personas**”). Los señalamientos respectivos ya fueron hechos al comentar los artículos 29° y 30° referidos a asignaciones al adulto mayor, siendo prácticamente los mismos que fueron hechos para éstos.

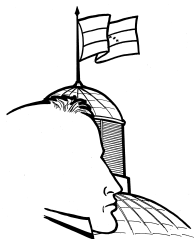
**Artículo 85°. De la Fiscalía.** No está claro que este Título deba referirse a la Fiscalía en lugar de a la Defensoría del Pueblo siendo que es ésta última la que se ocupa de la protección y defensa del ciudadano.

**Artículo 88°. Financiamiento del Régimen.** Señala que el régimen respectivo “se financiará con recursos fiscales” ... mediante “el diseño de mecanismos impositivos para este fin” y con los remanentes netos de capital” pero no hay una definición que aclare ese último concepto

**Artículo 89°.** Establece que el reglamento de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y el de la presente Ley establecerán la determinación de los recursos fiscales. Este artículo o el anterior deberían concretar que el origen provenga de las asignaciones presupuestarias pero también especificar “el diseño de los mecanismos impositivos”. Ya que en esta materia hay que legislar y no establecerlo por vía reglamentaria. Lo más recomendable es vincular el impuesto sobre combustibles o derivados de hidrocarburos (gasolina, lubricantes, etc.) a este fondo.

**Artículo 93. Monto de la Asignación económica.** Señala que “la cuantía o monto de la asignación será variable, dependiendo del estado de necesidad del beneficiario, dependiendo de estudios médicos y socio-económicos elaborados por el personal profesional del Instituto gestor”. Esta variabilidad introduce





## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

elementos de discrecionalidad del funcionario en la decisión y complica la administración de las asignaciones económicas. Se sugiere que los rangos o montos se reduzcan solamente a dos, el básico y el especial, independientemente de que la asignación sea a largo plazo o a corto plazo, comprendidos entre el 40 y el 80% del salario mínimo legal según lo que establezca anualmente las autoridades del fondo, conforme a lo previsto en el artículo 94 del proyecto de Ley

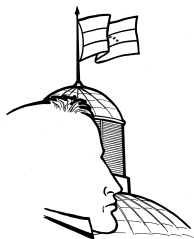
En este sentido habría que operacionalizar los criterios que figuran en el Artículo 27 mediante un baremo que figure en el Reglamento mediante en un párrafo del presente artículo en el que debiera fijarse las bases del baremo indicando que se establecerán los puntajes mínimos para los dos niveles antes señalados (básico y especial) de acuerdo a un puntaje asignado a los criterios que allí figuran y los que pudieran añadirsele.

**Artículo 94°. Monto de la asignación de largo plazo.** En este artículo se incurre en una contradicción monetaria por cuanto ya está definido en los 29°, 30° y 71° que la asignación se hace en función del salario mínimo, luego no puede haber distinciones por regiones ya que éste es igual en todas las zonas urbanas y no depende del IPC pues aunque éste varíe, es la modificación del salario mínimo lo que importa. De no ser eliminado este artículo debería señalar únicamente que el porcentaje del salario mínimo a efectos del monto de la asignación podrá ser revisable de oficio anualmente por el Instituto según las disponibilidades del Fondo para estas asignaciones. También pudiera fijar un piso de 4 unidades tributarias para la asignación de modo que si el salario mínimo no es ajustado proporcionalmente u oportunamente por la variación del IPC, el porcentaje sobre éste debe subir automáticamente al inicio del año respectivo y por el tiempo requerido.

### **III. Estimación del impacto presupuestario y económico de la reforma legal propuesta.**

El principal impacto presupuestario de la ley sería el relativo a las asignaciones monetarias. A este efecto se tomó a la población mayor de 65 años, 1.284.674 personas y se asumió que el 21.5% están en pobreza crítica<sup>iv</sup>, esto es 276.204 personas. A esta población se aplicó una asignación de 4 U.T. mensuales (Bs. 100.800), o sea Bs. 1.209.600 por beneficiario-año para una U.T. de 25.200. De esta forma se estimó en Bs. 334 millones el costo del plan, lo que representa 0,2% del PIB del 2004 ó 0.67% del Presupuesto y 2% del Gasto Social. El valor en U.T. es el mínimo propuesto, equivalente a 40% del salario mínimo. Como se

<sup>iv</sup> INE. Encuesta de Hogares 2002. Procesamiento: OAEF



## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

aprecia, el costo de esta asignación es ocho veces menor que el de mantener un interno en una unidad geriátrica, cuyo costo es de 32,5 U.T. al mes. El costo de la consulta externa y de las medicaciones deberá ser asumido por el sistema público nacional de salud y dejaría de ser una prestación específica del subsistema del Adulto Mayor, independientemente de que en este se implanten los programas de mercadeo de fármacos descritos en el articulado del presente proyecto de Ley.

Si se introduce el incentivo por el empleo de adultos mayores en las empresas, habría que estimar la cantidad de trabajadores de este grupo etario dentro de toda la población empleada, pero ésta se incluye en el 21% antes aludido, por cuanto tampoco es población con capacidad contributiva.

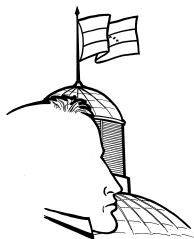
Respecto al programa de subsidio al agua potable, el costo es mucho menor, equivalente a Bs. 14.4 millardos anuales. Asumiendo 200 mil familias <sup>v</sup>en pobreza crítica con personas mayores de 65 años y un costo anual de Bs. 72.000 con derecho a 15 metros cúbicos mensuales de agua potable, este programa representaría sólo el 0.008% del PIB y el 0,029% del Presupuesto. La cifra que hemos estimado aquí es inferior en todo caso a la transferencia a las hidrológicas que hubo de hacer el Estado en el 2001, equivalente a Bs. 36,2 millardos. El costo por beneficiario es sumamente bajo, de 3.1 U.T. al año, o sea 0.26 U.T. mensuales.

El programa de gas doméstico, aplicable a gas directo pero también al envasado (bombonas) tendría un costo aproximadamente igual al del agua, antes descrito y por tanto de similar incidencia en las cuentas nacionales. Acumulando los tres rubros: las asignaciones monetarias y los subsidios a gas y agua, la incidencia del plan para el Adulto Mayor representaría un aporte fiscal equivalente al 0.22% del PIB y el 0.72% del presupuesto del Gobierno Central.

Su impacto económico se apreciaría en el estímulo a la expansión de redes de servicio de agua y gas –en las cuales el ejecutivo ha manifestado especial interés- y en la mejora de las cobranzas de los servicios respectivos. En el aspecto social, se mejoraría la calidad de vida de la población ya que se contribuiría a reducir el margen de población no atendida – o no bien atendida- por acueducto, que en la actualidad supera el 30% de las familias, y mejorarían indicadores de salud tan importantes como tasa de mortalidad neonatal e infantil, morbilidad por enfermedades infecciosas en los distintos grupos etarios y esperanza de vida al nacer. Esto reduciría ciertos costos en salud por cantidades superiores al costo de este programa en una relación 20:1. Ambos son programas de subsidio puesto

---

<sup>v</sup> Sobre la base de 276 mil mayores de 65 años en situación de pobreza, de los cuales la mitad vive en pareja en el mismo hogar y la otra mitad no.



## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

que las asignaciones van direccionadas a gastos específicos, que son bienes o servicios de primera necesidad, y no son reorientables a otros bienes.

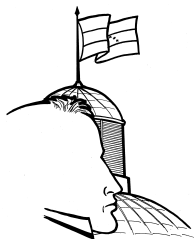
En cuanto al impacto por los descuentos en boletos de transporte, teatro y cine, sería necesario estimar que parte de la demanda efectiva de estos servicios corresponde a este grupo etario, equivalente al 5% de la población, pero a una proporción menor a esa dentro del total de la boletería. El impacto dependería del rango del descuento, el cual la ley no señala. Respecto a los discapacitados, no tenemos en el momento, una medición, pero no es superior al porcentaje correspondiente a adultos mayores.

Ahora bien, el impacto presupuestario debe incluir el costo de las asignaciones por medicamentos distribuidos gratuitamente, pero esos costos son imputables al Sistema Público Nacional de Salud por la nueva Ley Orgánica del sector.

Por otro lado hay que considerar que este fondo, al ser distribuido a los beneficiarios, representa un incremento en la demanda de bienes esenciales, especialmente Alimentos 40.85% ó más de acuerdo a la Canasta del primer cuartil (25% más pobre) según la data del INE citada por la misma fuente (OAEF. Coyuntura, etc.) antes mencionada.

En cuanto a las “otras categorías de personas” o mejor, “personas en estado de necesidad o indigencia”, resulta algo difícil estimar el universo de beneficiarios ya que se requieren estadísticas sobre personas en diferentes grados de discapacidad así como en general, en situación de necesidad: damnificados, desempleados, etc.. El contingente de discapacitados severo se estima en 1% de la población adulta y se asigna de manera permanente el aporte especial, pagadero en dinero a su familia. Las asignaciones en estos casos se estiman en el nivel especial ya que la carga para la familia resulta muy elevada, por los ingresos que estas personas dejan de generar y por la atención que la familia debe prestarles.

Por otro lado, los desastres naturales dejan, de forma recurrente, miles de damnificados que quedan sin medios de vida por daños a los cultivos, cosechas y rebaños de los cuales dependen para subsistir, bien sea como dueños o bien como jornaleros y otros. Estas personas requieren de aportes especiales, de carácter temporal, para subsistir y reconstruir sus vidas. En este sentido, el programa sustentado mediante la presente ley deberá ser un Plan contra el hambre pero también un plan especial de empleo ya que debe promover que los beneficiarios de las asignaciones se involucren en actividades productivas mientras estén percibiendo el subsidio, a excepción de los individuos que no se encuentren capacitados física o mentalmente para trabajar entre los cuales se



## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

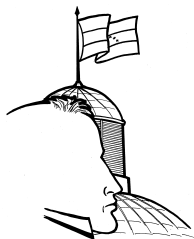
encuentran la mayoría de los discapacitados. Las asignaciones a largo plazo irán dirigidas solamente a este último grupo mientras que los otros percibirán asignaciones a corto plazo.

El compromiso suscrito por Venezuela con la Organización de las Naciones Unidas, en las llamadas metas del Milenio<sup>vi</sup> plantea la reducción de la situación de pobreza mediante la aplicación de programas específicos destinados a grupos vulnerables a partir de recursos fiscales. Estos programas deben procurar la superación paulatina de la pobreza mediante la incorporación de los beneficiarios a actividades productivas. Las asignaciones monetarias o mixtas (dinerarias-en especie) a estas personas, aún las de largo plazo, deben tener carácter temporal pues su finalidad no es que la situaciones de pobreza se eternicen ni representen compromisos impagables para la sociedad, sino que la persona logre superar la situación de pobreza con cierta ayuda de la sociedad. Además de los aportes materiales a estas personas se contempla la promoción de actividades productivas y su incorporación a estas mediante acciones de capacitación. Se ha identificado como individuos en estados de necesidad a los mayores de 65 años en situación de pobreza, a los discapacitados severos, a los indigentes, a quienes buscan trabajo por primera vez, a las víctimas de inundaciones y otros desastres naturales y sociales, así como a las mujeres sostén de hogar en familias en pobreza crítica. Se estima que los programas de atención deben favorecer fundamentalmente a las categorías antes nombradas hacia las cuales por cierto, a excepción tal vez de los de cuidado diario, los programas sociales que han existido no lograron llegar, o que presentaban coberturas muy bajas bien porque no estaban concebidos para ello, o porque no eran suficientemente selectivos además de procurar asignaciones permanentes que no promovían ni registraban la superación de la situación de pobreza por parte de la familia asistida.

En un mismo hogar pueden concurrir varios tipos de prestaciones si en éste coexisten diversas situaciones que las demanden aunque, como lo señala la ley, en una misma familia no pueden concurrir asignaciones de distintos sistemas provisionales. En este sentido el sistema funciona como un subsidio familiar único, pero admite la percepción de asignaciones adicionales cuando concurren situaciones especiales como embarazo, discapacidad, búsqueda de empleo por 1<sup>a</sup> vez y adulto mayor a 65 años sobre la base de que las necesidades de la familia aumentan respecto a las otras familias pobres. Igualmente eso explica porque el tratamiento especial a la familia en que la mujer es sostén de hogar, por cuanto está en desventaja respecto a las que el hombre es sostén de hogar porque está disminuida la cantidad de personas activas y está más comprometido el tiempo disponible por la mujer para las tareas domésticas. Esta es una decisión a efectos

---

<sup>vi</sup> Objetivos del Desarrollo del Milenio.O.N.U.



## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

de estimar el impacto del programa y de su instrumentalización, pero no contradice que, de acuerdo al espíritu, propósito y razón de la ley, se incluyan a las restantes familias en pobreza extrema. De hecho, en una segunda fase se incluirían esas familias. También es cierto que la asignación otorgada a la familia en que la madre es sostén de hogar, debe ser mayor a la de aquella familia pobre en que no existe tal condición, por las mismas razones antes expuestas.

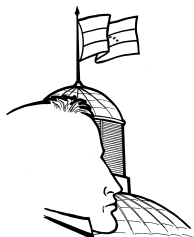
En el trabajo de la OAEF sobre Hogares de cuidado Diario<sup>vii</sup> se estima en 37.700 el número de mendigos o indigentes que debe ser atendido por un programa de combate al hambre, la pobreza y la miseria. Así mismo, estima en 1.257.700 los adultos pobres menores de 65 años en función de la data de la Encuesta Hogares 2002 del INE. Para la atención de mendigos debe aplicarse un sistema de albergues como los sostenidos por INAGER para los ancianos. La cantidad de prestaciones sería mucho mayor a la que ofrece INAGER que tan solo atiende 2.200 ancianos. Este tipo de programa es el más costoso por persona atendida: 9.075.760 Bs. por persona, lo que significa Bs. 342 millardos a precios de 2003. Esto hace pensar en la necesidad de soluciones diferentes, de manera que se diseñen hogares abiertos, en los que se garantice alojamiento diario, en viviendas dignas pero que la alimentación y el cuidado sea cubierto de otra forma, y por centros integrales en los que estos individuos, según su situación, puedan colaborar en tareas productivas o útiles mediante las cuales generen aunque sea una parte de su propio sustento.

Un grupo particular es el de las Mujeres Grávidas en Pobreza Crítica (al cual hay que añadir el de mujeres en periodo de lactancia). Estas deben recibir especial atención dentro del Sistema Público de Salud y además cuentan con disposiciones especiales en el proyecto de ley Orgánica de los derechos de las Mujeres para la Equidad e Igualdad de Género. Se contemplan prestaciones especiales para ellas en la presente ley con el carácter de asignaciones en especie por un mínimo de 4 UT mensuales. Este grupo se estima en unas 167.600 mujeres según la misma fuente antes citada<sup>viii</sup> más una cantidad igual para las madres de lactantes, en su primer año. Tratándose de un grupo que cumple con las características señaladas en los artículos 62 al 65, y asumiendo el impacto de los programas alimentarios en estos grupos sociales, deben constituir un componente de la estimación del costo presupuestario de la ley. Estas madres y futuras madres debieran recibir una prestación en especie consistente en canastas de alimentos enriquecidos, concebidas especialmente para su condición. Estas canastas, al igual que las contempladas para las familias pobres, que exponemos más adelante, se producirían a través del ProAl el cual las vendería al Instituto

---

<sup>vii</sup> OAEF. Risopatron, Carlos. Costo de Hogares de Cuidado Diario y Albergues. Agosto 2.003

<sup>viii</sup>



## ASAMBLEA NACIONAL

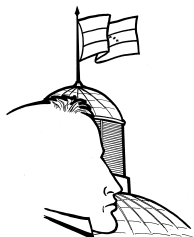
Oficina de Asesoría Económica y Financiera

Gestor y serían distribuidas a través e las Alcaldías. El costo del programa es de 404 millardos de Bs. en un año asumiendo que se otorga por doce meses a las embarazadas seleccionadas y 12 meses más como lactadoras (Ver Cuadro).

En cuanto al total de individuos en situación de pobreza, el 21% de la población y un 17% de las familias, un sistema de asignaciones monetarias resultaría impagable. En este sentido debe pensarse en dos opciones: i. plan de empleo y ii. subsidios y asignaciones en especie. El plan de empleo atendería a personas en estado de necesidad, que buscan empleo por primera vez (y que por tanto no tienen capacidad contributiva y no están amparadas en el seguro de paro forzoso), y que no ingresan a las otras categorías incluidas en el artículo 62 del presente proyecto de Ley (discapacitados, indígenas, damnificados, etc.). Estas personas recibirían una atención especial mediante asignaciones monetarias que serían canceladas a través de la empresa o institución que los contrate, o a través de la respetiva Alcaldía que los emplearía en programas de mantenimiento, limpieza, seguridad, etc. La asignación sería de tipo temporal (hasta 12 meses) e iría acompañada de programas de entrenamiento y capacitación, de información y educación sobre las normas laborales y los deberes y derechos sociales. El costo de este programa estaría en alrededor de 382 Millardos de bolívares al año, sobre la base de 315 mil beneficiarios a razón de 4 U.T. por mes. Estos son subsidios que el empleador recibe por la contratación de un trabajador que está buscando trabajo por primera vez. ii. La parte siguiente estaría integrada por los subsidios o asignaciones en servicio (pago de agua y gas), y la asignación personal dividida en dinero y en especie, como lo indica el Artículo 64. La asignación se comparte en partes iguales en asignaciones monetarias más la entrega de cestas de alimentos a familias en pobreza extrema con mujer como sostén de hogar de acuerdo a las características indicadas en los Artículos 63 y 65 del proyecto de Ley. Este grupo es el más expuesto de acuerdo a los estudios sobre pobreza y exclusión social. Es el subprograma más costo dentro del conjunto lo cual se explica por que es el segmento más numeroso de beneficiarios y aunque no está directamente asociado a actividades productivas, se vincula al autoempleo y al autoconsumo doméstico.

Así mismo, se otorgaría el subsidio al consumo de agua y gas de la misma forma contemplada para el Adulto Mayor el cual consolidamos en un solo item el estimado del costo de otorgar el subsidio al consumo mínimo de agua potable y gas doméstico a las familias pobres con mujer jefe de hogar y a las demás familias pobres con una madre lactante o una embarazada.

El costo de las prestaciones en dinero, en servicio y en especie, el impacto de los programas previstos en el presente proyecto de ley se resume en el cuadro siguiente, en donde destacan los tipos de programas y su costo en UT y en Bs. a



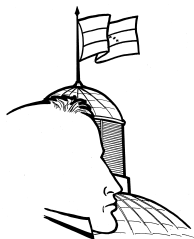
# ASAMBLEA NACIONAL

## Oficina de Asesoría Económica y Financiera

precios corrientes. El acumulado de estos programas asciende a Bs. 2.392,6 Millardos, lo que representa el 1.33% del PIB del año 2004. El subsistema, incluso si se elevasen los montos de las asignaciones, es financiable si recurre a mecanismos impositivos para este fin, tal como lo señala el artículo 88° del presente proyecto de ley. El sacrificio fiscal por el subsidio implícito a los combustibles alcanza al 5% del PIB<sup>ix</sup>, si se aplica la diferencia entre el precio del mercado interno y el de exportación. Este diferencial es asumido íntegramente por el estado venezolano en beneficio de los segmentos sociales de mayores ingresos altamente consumidores de derivados, especialmente en gasolina. Una reducción de ese subsidio implícito –afectando el precio de los derivados, excepto el gas doméstico–, a 2.9%, que es el nivel del mismo para 1998, representaría 2% del PIB, que es mayor a la magnitud del fondo de asignaciones estimado correspondiente al presente proyecto de Ley para las distintas prestaciones.

Asignación en dinero, en especie o en servicios	Unidad	Tipo	N° de beneficiarios	Costo anual (en U.T.)	Costo Anual (en Bs.)	%
a. Adulto mayor	Individuos	En dinero. LP	276,204	13,257,792	334,096	14.93
b. Discapacitados severos	Individuos	En dinero. LP	127,903	6,139,342	154,711	6.91
b. Serv. de Agua y Gas a > 65 a.	Familias	En servicios	207,000	1,182,857	29,808	1.33
c. Albergues pobres > 65 a. (*)	Individuos	En servicios	2,200	785,714	19,800	0.88
d. Hogares a mendigos	Individuos	En servicios	37,000	1,321,429	33,300	1.49
e. A embarazadas y madres l.	Individuos	En especie	167,000	16,032,000	404,006	18.05
f. Que busca empleo x 1a vez	Individuos	En dinero. 6 m.	157,896	15,158,016	381,982	17.07
g. Damnificados	Familias	En dinero o mixto. 12 m.	40,000	3,840,000	96,768	4.32
h. Mujer Jefe de Hogar Pobre	Familias	En especie mixto. L.P.	300,000	28,800,000	725,760	32.43
i. Serv. de Agua y Gas a Otros	Familias	En servicios	400,200	2,286,857	57,629	2.58
(*) Programa ya existente Nota: las asignaciones se estiman en 4 UT al mes, excepto en las identificadas como asignaciones familiares (g y h) y a discapacitados (b) en las cuales se estipula el doble.				94,943,349	2,392,572	100%

<sup>ix</sup> OAEF. Coyuntura. Volumen # 51. Agosto 2003. “Cómo Financiar la Lucha Contra el Hambre y la Miseria en Venezuela?”. Pág. 2



## ASAMBLEA NACIONAL

Oficina de Asesoría Económica y Financiera

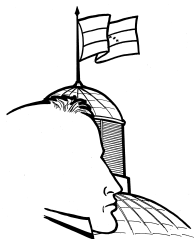
Una fuente impositiva alternativa al impuesto a derivados de hidrocarburos es el Impuesto sobre la renta, tomando en consideración que es factible disminuir los montos de los desgravámenes en el impuesto a personas naturales, es particular, el desgravamen único, así como ciertas liberalidades a personas jurídicas.

### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

La virtud del presente instrumento de ley es doble, por una parte, otorga un piso jurídico sólido al programa de atención a las personas socialmente menos favorecidas, desarrollando principios constitucionales. Por la otra, hace que el programa opere dentro del sistema de seguridad social, en consonancia con los programas de tipo contributivo en términos de la calidad de las prestaciones ofrecidas y en cuanto al control de beneficiarios puesto que se integran a un registro único evitando así duplicidades con los sistemas de pensiones (retiro, viudedad, invalidez y cesantía). Estas características no estaban presentes en los programas sociales anteriores implantados en nuestro país lo cual conducía a fallas en el sistema de registro y regulación, desperdicio de recursos e insuficiente impacto de los programas.

Los problemas que pueden plantearse son fundamentalmente dos: la especialización de los institutos ejecutantes conduce a que coexistan programas dirigidos a adultos (atendido por el antiguo Inager) y programas dirigidos a la población infantil (Senifa, INAM), lo cual debe ser respetado pero a riesgo de que no se garantice la necesaria coordinación entre ellos. El otro problema, relacionado al anterior, es el de los recursos financieros. El Estado venezolano ha debido soportar el sistema de pensiones de la seguridad social ante el déficit recurrente de las cuentas respectivas a objeto de garantizar el nivel y la cobertura exigidos por mandato constitucional. Este nuevo subsistema aumentaría el peso que debe sostener el Estado, el cual no puede descansar sobre los recursos ordinarios y menos sobre contratación de deuda. Tal como lo establece la ley, deben definirse los aportes de origen tributario, lo que en otros términos quiere decir, establecer tributos que deben ser aplicados total o parcialmente, al sostenimiento del subsistema. Esto a su vez significa elevar la presión tributaria pues es la única forma de garantizar una base mínima de sustentación, aún si sólo se cubre el nivel elemental o más bajo de las asignaciones monetarias previstas en la Ley. El Estado corre un riesgo evidente: el de dar cumplimiento a la oferta social prometida en la Constitución vigente sin disponer de los recursos suficientes, lo que alimentaría el déficit fiscal. Si los recursos no aumentan por el simple efecto de la activación económica, los ciudadanos deben estar dispuestos





## ASAMBLEA NACIONAL

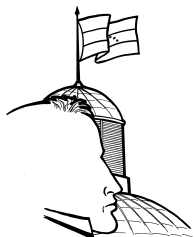
### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

a cubrir las exigencias y derechos de los más necesitados mediante un incremento de sus aportes tributarios netos.

El subsistema propuesto, tomado de la propia constitución, es una especie de réplica del sistema de pensiones, dirigido a personas sin capacidad contributiva. La mayor parte de las asignaciones previstas tiene carácter no temporal, es decir, el beneficiario tiene derecho a recibirlas de por vida, a menos que varíe sustancialmente la situación que generó ese derecho, sea una discapacidad o sea la situación de pobreza misma. El sub-sistema no prevé la extinción obligatoria del aporte ni su desescalamiento progresivo pero está contemplada la suspensión del subsidio si se extinguen las causas que lo generaron: discapacidad, pobreza, estado de necesidad. Esa es otra gran diferencia del presente subsistema con respecto al de pensiones pues éstas no se extinguen, a veces ni siquiera con el fallecimiento del beneficiario. El proyecto de ley reconoce en sus Artículos 28 y 64 que las asignaciones pueden ser permanentes o de largo plazo, y de corto plazo. Estas últimas, de acuerdo al Artículo 96, se extenderán por no más de 24 mensualidades (consecutivas).

Un riesgo importante de la viabilidad del programa es la existencia de una extensa economía informal en la sociedad venezolana. Los sujetos de la actividad informal suelen ser individuos no incluidos en la seguridad social integral, es decir, son personas que ejercen actividades que tradicionalmente han escapado al sistema contributivo, especialmente trabajadores por cuenta propia, empleadas domésticas y trabajadores de establecimientos con menos de cinco empleados. Ahora bien, la reforma del sistema de la seguridad social debe conducir a una desinformalización de dichas actividades. De forma compulsiva, estas personas deben ingresar al sistema contributivo con lo cual, si su nivel de ingresos es suficiente, no pueden participar en el subsistema objeto de la presente ley. Mas si los sistemas de registro de la seguridad social fallan o si la integración de estos sujetos al sistema contributivo se frustran, entonces se abren enormes brechas del “riesgo ético o moral” pues grandes contingentes de personas querrán beneficiarse de las asignaciones previstas y podrían ocultar que sus ingresos superan el mínimo exigido por la ley: el salario mínimo o la canasta alimentaria. Esta realidad podría poner al subsistema al borde de un desastre financiero, especialmente si la asignación no es un valor único sino que tiene gradaciones sujetas en buena medida a la discrecionalidad del funcionario.

Ante tal circunstancia es deseable reducir el nivel de discrecionalidad contemplado en el Artículo 93 del proyecto de ley, a objeto controlar filtraciones del subsistema y eventuales corruptelas así como de simplificar la administración de tales asignaciones. En primer lugar, la asignación solo debe estar sujeta a una variación mínima, con dos opciones: básica y especial. La básica se otorgaría a la



## ASAMBLEA NACIONAL

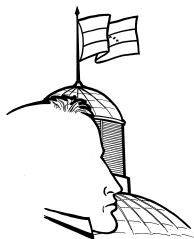
### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

generalidad de los casos. La asignación especial solo se otorgaría solo a aquellos en que las limitaciones económicas y físicas son de mayor cuantía como resultan ser los que tienen discapacidad severa, de acuerdo a la clasificación internacional, --certificada debidamente por un médico autorizado—en segundo lugar, las madres sostén de hogar y en tercer lugar los damnificados, es decir, quines han perdido momentáneamente sus fuentes tradicionales de sustento por causa de catástrofes naturales o de otro tipo.

El porcentaje de la asignación estaría sujeto a revisión anual, dependiendo de las disponibilidades del fondo y de la cantidad de beneficiarios tal como lo indica el artículo 94 del proyecto de Ley. Ahora bien, debería especificarse que esta revisión estará bajo la responsabilidad el Instituto Gestor como administrador del Fondo, pero debe ser aprobada por la Tesorería de la Seguridad Social y el Ministerio de Finanzas previa a su inclusión el Presupuesto Anual.

En 2º término, las personas no captadas en ese proceso de desinformalización, serían sometidas a un proceso de evaluación, de acuerdo a los criterios señalados en los artículos 62 y 63 para los que no clasifican como Adulto Mayor, y del artículo 27 para éstos. La evaluación de los datos correspondientes no resulta fácil en el caso de individuos con ingresos importantes pero que pertenecen a al economía informal. Los mecanismos de verificación podrían incluir la información sobre saldos de cuentas bancarias, remesas monetarias al exterior y otros. Si la desinformalización no funciona y si el proceso de evaluación y verificación no son exitosos, la cantidad de beneficiarios puede llegar a duplicarse con relación a su verdadero y justo valor, es decir, al de aquellos que realmente merecen de este apoyo por cumplir los requisitos establecidos en la ley. De ahí la importancia de que también funcione el régimen de sanciones previsto en el proyecto de ley y que se incluya específicamente, sanciones contra las personas que falseen u oculten los datos correspondientes con la finalidad de disfrutar del otorgamiento de asignaciones monetarias que no les corresponda.

Dentro de las sugerencias estamos incluyendo que la asignación monetaria se puede conceder a personas activas, pues su ingreso --sin contar la asignación monetaria de la nueva ley -- puede estar por debajo del mínimo previsto en la ley. Es ese caso, se sugiere que el empleador reciba este aporte y compense parcialmente el salario pagado. Esto estimula a los individuos beneficiados a continuar trabajando porque obtiene así un ingreso superior al valor de la asignación monetaria del subsistema. A su vez este mecanismo beneficia a los empleadores porque el trabajador obtiene un salario comparativamente mayor, y porque van a recibir un reintegro parcial de lo cancelado por los sueldos o salarios respectivos. Este mecanismo, que ha funcionando con éxito en otros países, incluso como mecanismo de estímulo al empleo, es más efectivo que el incentivo



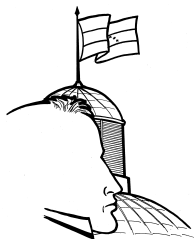
## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

tributario que es el contemplado en la versión propuesta por la subcomisión. La idea que ésta se entregue a través del empleador es con el objetivo de verificar que el salario base devengado no supera el límite de ley para tener derecho a la asignación. El beneficiario está obligado a reportar a los entes administradores del subsistema el hecho de estar realizando un trabajo remunerado. El empleador puede reportar este hecho si el beneficiario o potencial beneficiario no ha efectuado la notificación. Los individuos que perciben un incremento de remuneración de modo que ésta llegue a sobrepasar los valores máximos establecidos en la ley para tener derecho a la asignación monetaria, quedarían excluidos de ésta.

Este mecanismo opera como un desestímulo al retiro y al paro laborales y genera un reporto directo para quienes reciben la asignación y trabajan en comparación a los subvencionados que no trabajan. El derecho se extingue solamente cuando el ingreso de la persona supere el mínimo establecido por la ley. Pero es perfectamente posible que una persona de estas características, a pesar de estar empleada en la economía formal, no llegue a ese mínimo, sobre todo si es trabajador a tiempo parcial, a destajo o a domicilio. Socialmente este tipo de asignaciones dirigidas a la nómina es menos costoso que la asignación a una persona inactiva. Esta realidad es otra diferencia más entre el subsistema de pensiones y el subsistema del adulto mayor. En este caso la diferencia es a favor de este último.

Una fuente, teóricamente posible, de replicación de asignaciones monetarias a una misma persona es la Ley Orgánica de los Derechos de las Mujeres para la equidad e igualdad de Género (Anteproyecto). Esta duplicidad parte del simple hecho de que una persona mayor puede ser mujer (de hecho es una probabilidad mayor al 50%). Toda ama de casa, según el Artículo 88 de la Constitución, tiene derecho a la seguridad social, incluida una pensión, independientemente de si tiene cónyuge o concubino con derecho a la misma. Como el Registro de la Seguridad Social es único, no es posible que una “ama de casa” perciba doble pensión, puesto que el sistema de información lo detectaría inmediatamente. Si tiene derecho a la asignación de acuerdo a ambas leyes, cobra una sola asignación. Si no califica como persona “sin capacidad contributiva”, no puede tener ese derecho en ninguna de ambas leyes. Ahora bien, según lo dispuesto en ese proyecto de Ley, hay amas de casa que no aplican para las asignaciones previstas en el presente proyecto pero sí en el de los Derechos de las Mujeres para la Equidad e Igualdad de Género. La consecuencia más importante de eso es que la fijación del monto de las asignaciones monetarias de ambos instrumentos legales debe ser si no idéntica, al menos armónica.



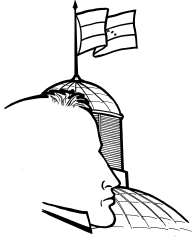
## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

Una última observación, la tomamos textualmente del papel de trabajo de la OAEF suscrito por el Prof. Carlos Risopatron, la cual puede tomarse sin enmienda, y dice así: “ Desde el punto de vista operativo , se construye, en conjunto con los municipios y otras organizaciones locales una red nacional de promotores que deben establecer un contacto personalizados regular con las familias beneficiadas”. Esta es en efecto, una de las mayores virtudes de este nuevo instrumento legal, la gestión local para hacer más efectivo y transparente el conjunto de prestaciones que se propone, bajo la coordinación y financiamiento del Instituto Gestor, en un plan extendido y homogéneo que procura dar mayor cohesión al tejido social, mayor nivel de inclusión y participación garantizando la viabilidad administrativa y financiera del plan de intervención.

Las conclusiones y recomendaciones más importantes, resumidamente, son las siguientes:

1. Elevar la edad mínima del grupo de adulto mayor a 65 años.
2. Definir como beneficiario --además del adulto mayor-- en lugar de a “otras categorías de personas” a las “personas en estado de necesidad”
3. Fijar el mínimo de la asignación, el cual establecimos tentativamente en 4 U.T., a efectos de prever una desactualización del salario mínimo.
4. Especificar dos rangos para el monto de la asignación: básico y especial señalando que el primero, como lo establece el proyecto, fluctúa entre el 40 y el 80% del salario mínimo legal.
5. Establecer un baremo en el artículo respectivo según los factores de riesgo señalados (Artículo 27) añadiendo los de : i. Desnutrición severa o crónica ii. Analfabetismo y iii. Discapacidad mental o física severa.
6. Distinguir entre las asignaciones individuales y las familiares (Artículos 29 y 30) siendo las primeras no excluyentes dentro de un mismo núcleo familiar. Las asignaciones individuales son de rango básico, excepto a los discapacitados severos.
7. Especificar y operacionalizar las “otras categorías de personas” en estado de necesidad, contemplando la siguientes: madres sostén de hogar, personas buscando trabajo por primera vez, discapacitados permanentes o temporales, víctimas de catástrofes naturales y otras, mujeres en estado de gravidez o en primer año de lactancia y mendigos.
8. Implantar subsidios o asignaciones directas a los empleadores en lugar de estímulos tributarios difusos por la contratación de las personas protegidas en la presente ley (adulto mayor y discapacitados parciales) equivalentes al monto de la asignación monetaria del Adulto Mayor, de la cual el empleador se convierte en administrador.
9. Eliminar el porcentaje mínimo de empleados mayores para aplicar el incentivo previsto en el artículo 45 y en el 71 (discapacitados) ya que ese

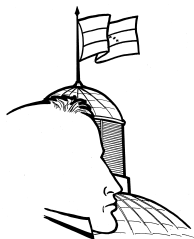


## ASAMBLEA NACIONAL

### Oficina de Asesoría Económica y Financiera

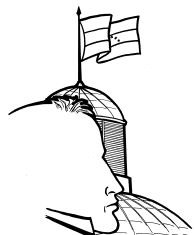
porcentaje pierde sentido si se sustituye el “incentivo tributario” por la asignación monetaria.

10. Incluir asignaciones específicas para promover y asegurar el servicio de agua potable entre la población pobre sin perjudicar la situación financiera de las instituciones productoras y distribuidoras y no comprometer su flujo de caja para programas de expansión y mejoramiento del servicio.
11. Considerar la viabilidad de extender el mismo beneficio a la distribución de gas doméstico entre esas familias.
12. Establecer explícitamente que el impuesto a los derivados de petróleo consumidos internamente contribuirá a sufragar los gastos de estos programas (Artículos 88 y 89 de la ley fundados en el artículo 61 de la Constitución).
13. Relacionado al punto anterior, debe aclararse del artículo 89 y en cualquier otro artículo de la ley, en la alusión a que los pagos establecidos en esta ley, el alcance y naturaleza de “los remanentes netos de capital”. A nuestro criterio, los mismos constituyen una fuente de valor que genere flujos financieros y recursos monetarios para alimentar el fondo especial previsto en el artículo 91, en la medida que se vinculen a la renta petrolera y a los dividendos de las empresas del Estado así como a las rentas que pudieran generar inversiones de fondos financieros del Estado, es decir, fondos de carácter no contributivo, especiales para tal fin.
14. Rebajar el mínimo de las sanciones previstas en la ley de 50 .T. a 5 U.T. para hacer más efectivo el régimen sancionatorio y castigar también las faltas menores.
15. Hacer extensivas a Bancos y otros establecimientos de servicios públicos las disposiciones a favor del Adulto Mayor sobre Atención Preferencial y De los Servicios Públicos contenidas en el proyecto de ley.
16. Establecer en la ley, no en su Reglamento, el margen de descuento en los boletos para funciones de cine, teatro y otros espectáculos a beneficio del Adulto Mayor (Artículo 52). Fijar ese descuento en el 50%. Igualmente establecer el margen de descuento para los pasajes, el cual debiera ser no menor a 20% para los pasaje en general y 50% para el transporte urbano. (Artículo 53). Es necesario también exigir un cupo mínimo para estos menesteres, el cual no debiera ser menor al 5% de la capacidad de boletería.
17. Hacer hincapié en el rol gestor del Instituto gestor (antiguo Inager) en cuanto a promover el abastecimiento, la diversificación y la supervisión del sistema del desarrollo, producción y distribución de medicamentos.



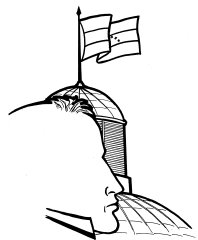
## VI. Documentos consultados.

1. Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. 2002
2. Anteproyecto de Ley del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas.
3. Ley Orgánica de Protección al Niño y al Adolescente LOPNA
4. Código Civil
5. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
6. Anuario Estadístico 1999. INE.
9. Ministerio de Finanzas. Proyecto de Ley de Presupuesto 2.004.
10. Proyecto de Ley Orgánica de Salud. 2003
11. Risopatrón, Carlos. ¿Qué instrumentos han sido exitosos en el combate contra el Hambre y la Miseria? OAEF Noviembre 2003  
¿Qué planea hacer el estado este año para combatir el hambre y la miseria?.OAEF. Diciembre de 2003
12. Santeliz, Andrés. “Régimen para pensiones de Amas de Casa”. OAEF Julio de 2003
13. Sen, Amartya. “Desarrollo y Libertad”. Ed. Planeta. 2000
14. ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio ( Metas del Milenio).
15. Ministerio de la Familia, “Seguimiento de la situación nutricional y de los programas alimentarios”. Caracas, 1993



**ASAMBLEA NACIONAL**  
Oficina de Asesoría Económica y Financiera

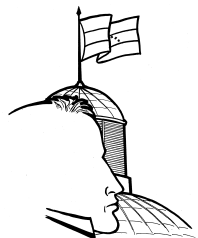
<b>ANEXO</b> Objetivos del Desarrollo del Milenio e impacto de la ley del Adulto Mayor y otras categorías de personas			
<i>Meta</i>	<i>Detalle del contenido de la meta</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Impacto de la aplicación de la ley</i>
<b>Meta 1.</b> Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día para el año 2015.	1. Porcentaje de la población cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día (valores de PPA) 2. Coeficiente de la brecha de pobreza 3. Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población.	<p>El porcentaje de la población con ingresos inferiores a 30 dólares mensuales per cápita (Bs. 57.600, equivalente a la L. de P. II) en Venezuela alcanza entre el 14 y el 21% de la población, estimado en 1.175.600 familias para el 2004 (Cifras de INE para el 2002).</p> <p>El ingreso per cápita de las familias en pobreza extrema ese año llegaba a Bs. 21.000, por lo que la brecha respecto a la L. de P. era de Bs. 13.533, esto es Bs. 115.300 (precios de 2002) por persona al año, unas 5.9 UT. Se necesitan U.T. 2.404.241,4 (Bs. 3.761,7 Millardos del año 2004) para compensar un 100% la pobreza extrema asumiendo para el 2004 igual contingente de pobres extremos que el 2002 (4.848.897 de personas)</p>	<p>Los Artículos 30 y 71 de la ley contemplan el otorgamiento de asignaciones dinerarias a adultos mayores y otros en estado de necesidad. Estas asignaciones equivalen aproximadamente a 50 US \$ mensuales y beneficiarían a unas 734 mil personas, de los cuales 576.000 son jefes de familia.</p> <p>La implantación de las asignaciones propuestas, Bs. 2.237,9 millardos (incluyendo las asignaciones en especie y en servicios), permitiría cumplir la meta prevista a partir del primer año de entrada en vigencia de la ley pues equivale al 60% de la brecha de pobreza extrema. Existen dos barreras importantes para la efectividad de las disposiciones prevista, la primera es el volumen de recursos, lo que limita el</p>



**ASAMBLEA NACIONAL**  
Oficina de Asesoría Económica y Financiera

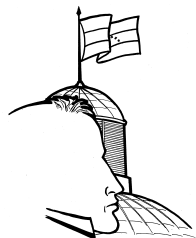
		<p>aunque un porcentaje algo menor al de ese año, de un 19% de la población.</p> <p>El cuartil más pobre de la población absorbe sólo el 8,4 % del consumo nacional</p>	<p>monto de la asignación por beneficiario. La segunda es la cobertura del programa y la identificación o certificación de los beneficiarios puesto que entre los excluidos del sistema contributivo, hay muchas personas que no califican para el programa asistencial contemplado en esta nueva Ley.</p> <p>Los beneficiarios directos de las asignaciones dinerarias pueden incorporar posteriormente a otras categorías de personas tales como jefes de hogar en pobreza extrema y desempleados no amparados en el seguro de paro forzoso</p>
<p><b>Meta 2.</b> Reducir a la mitad, antes del 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre</p>	<p>4. N° de niños menores de 5 años de peso inferior al normal (para la edad)</p> <p>5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (calorías diarias)</p>	<p>Según Fundacredesa el 20% de los niños menores de 5 años presentaban un peso y/o una estatura inferior al normal. La proporción de niños con bajo peso al nacer (&lt; 2,5 Kgs.)llega, según la</p>	<p>Los artículos 30 y 71 incluirían asignaciones para beneficiar a embarazadas y madres lactadoras así como a madres sostén de hogar lo que beneficiaría en buena parte la situación nutricional</p>





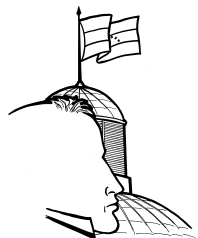
**ASAMBLEA NACIONAL**  
Oficina de Asesoría Económica y Financiera

		UNICEF, al 7%. Según la misma fuente el 8% de la población venezolana presenta déficit de ingesta calórica. Este déficit puede subir hasta el 24% en el estrato V en la región más pobre, la cual presenta un 17% con déficit.	de los menores de 5 años.
<b>Meta 3.</b> Velar para que, para el año 2015, los niños puedan terminar el ciclo completo de enseñanza primaria (o básica)	6. Tasa de matrícula neta en la enseñanza primaria o básica 7. Porcentaje de estudiante que llegan al 5° grado 8. Tasa de alfabetización de personas de 15-24 años	El 1.8% de los niños están excluidos del sistema escolar. 4 de cada diez niños no culminan la escuela básica	Las causas más importantes de abandono son el fracaso escolar y la necesidad de contribuir al sostén de la familia. Ambas están ligadas a la situación de pobreza de la familia. La desnutrición en especial, es causa del fracaso escolar. Al combatir la pobreza y la desnutrición, puede mejorarse el rendimiento escolar y por tanto disminuir la deserción por esta causa así como por la necesidad de contribuir al sostenimiento del hogar.
<b>Meta 4:</b> Eliminación de desigualdades entre los géneros	11. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados del sector no	La tasa de participación femenina es del 40% de la	La asignación monetaria a personas que buscan trabajo



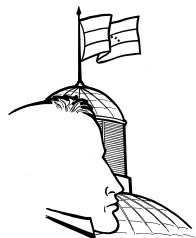
**ASAMBLEA NACIONAL**  
Oficina de Asesoría Económica y Financiera

	agrícola	fuerza de trabajo o población activa (INE 203) La tasa de inactividad en mujeres es de 44.8%, el doble de la masculina que era de 17.2% según la misma fuente	por primera vez pudiera beneficiar a la incorporación de mano de obra femenina
<b>Meta 5:</b> Reducir las dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	13. Tasa de mortalidad de menores de 5 años	La T.M. de menores de 5 años pasó de 1.14 por hab. En 1998 a 0.86 en el 2002, esto es una reducción del 24% en cuatro años.	El estímulo a la cobertura del servicio de agua potable y saneamiento así como la mejora en la nutrición infantil y de las embarazadas y madres, permitiría una reducción importante de la mortalidad infantil, sobre todo de la neonatal la cual ha tendido a mantenerse sin cambios. Las asignaciones a madres lactantes permitirán mejorar al cobertura de la consulta pediátrica (lactantes) y pro tanto de los márgenes de cobertura vacunal
	14. Tasa de mortalidad infantil	La T.M.I. pasó de 20.45 x nvr en 1998 a 18.95 en el 2002, lo que es una reducción de 7.3%.	
	15. Porcentaje de niños de 1 año vacunados	La cobertura vacunal ha presentado altibajos en los últimos años y en general ha habido brechas en la mayoría de las vacunas por la debilidad del sistema de APS	
<b>Meta 6.</b> Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes para el 2015.	16. Tasa de mortalidad materna (x 1000 nvr) 17. Porcentaje de partos con	La tasa de mortalidad materna en Venezuela ha tendido a repuntar en la	Las asignaciones especiales a embarazadas no sólo contribuirán a mejorar su



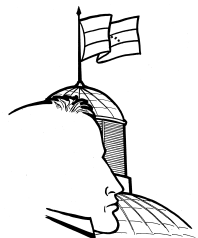
**ASAMBLEA NACIONAL**  
Oficina de Asesoría Económica y Financiera

	asistencia de personal sanitario especializado	última década, de acuerdo a estimaciones y ajuste de la OMS, para el año 2000 la tasas respectiva alcanzó a 96 por 100.000 nvr. En Venezuela los partos institucionales tienen la mejor cobertura de América Latina, alrededor del 97% -- la cual ha mejorado aún más entre 1995 y 2002-- pero ello contrasta con la muy baja cobertura de la atención prenatal (menos del 50%). Esto último, unido posiblemente a una disminución, en buena parte no espontánea, de la tasa de natalidad y a una elevada proporción de pobreza extrema condicionan las tasas de mortalidad materna. Llegar a la meta prevista significa igualar la tasa a la de Costa Rica para ese mismo año. Los países más avanzados, Suecia, Holanda, Noruega, han logrado tasas	nivel de vida y estado nutricional sino que inducirán a un mayor cumplimiento de la atención prenatal.  Ambos elementos, mayor cobertura del control prenatal y la mejor nutrición materna, cooperarán en la reducción de la tasa de mortalidad materna, mucho más que la mejora en la calidad de la atención al parto.
--	--	---	---



**ASAMBLEA NACIONAL**  
Oficina de Asesoría Económica y Financiera

		de 3 por 200.000 nvr.	
<b>Meta 10.</b> Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable.	29. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua	Para el año 2002, según el INE, 18% de los hogares pobres extremos no disponían de servicios de agua potable y 31% no disponían de sistemas de aguas servidas. Estas carencias influyen de manera determinante en los indicadores de salud, especialmente en mortalidad de menores de 5 años.	El estímulo al acceso de servicio de agua potable mediante el subsidio previsto en los artículos 30 y 71 del proyecto de Ley, ayudarán de manera efectiva a superar esa brecha en el mediano plazo.
<b>Meta 16.</b> En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.	45. Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años.	Los que buscan empleo por primera vez constituyen alrededor de un 10% del contingente de desempleados en el país. Las dificultades de su inserción en la economía productiva son grandes especialmente en épocas que la tasa de cesantía es elevada y además, no están amparados por el seguro de paro forzoso.	La Ley propiciaría el programa especial de empleo a personas que buscan trabajo por primera vez favoreciendo a un promedio de 157.000 jóvenes semestralmente. La propuesta concibe la asignación como un subsidio al empleo de estos trabajadores y no como un bono por desempleo. Facilitaría los planes de incorporación de nuevos



**ASAMBLEA NACIONAL**  
Oficina de Asesoría Económica y Financiera

			trabajadores al sector productivo y se coordinaría con los programas de formación para el trabajo.
<b>Meta 18.</b> En colaboración con el sector privado , velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones	47. Número de líneas de teléfono por 1000 habitantes	La Encuesta de hogares no incluye datos acerca de la cobertura del servicio telefónico doméstico. La aparición de los teléfonos celulares con tarjeta ha hecho que esa situación varíe drásticamente, pero no hay estadísticas al respecto.	Se sugiere que el Artículo 53 , de los Servicios Públicos, incluya un párrafo que obligue a las empresas de servicios de telecomunicaciones a ofrecer tarifas especiales para el adulto mayor y otras categorías de personas en la emisión de tarjetas telefónicas, suscripción de servicios y otras.