

388
205



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

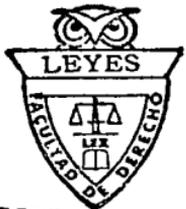
**LA ASISTENCIA SOCIAL EN LAS PERSONAS DE
EDAD AVANZADA A SETENTA Y CINCO AÑOS DE
VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1917**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

ALEJANDRO GUERRERO GLYKA

ASESOR: LIC. ANDRES BANDA ORTIZ



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1993



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

PAG.

INTRODUCCION.

CAPITULO I.- CONCEPTOS.

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.- ASISTENCIA SOCIAL. | 1 |
| 2.- A QUIENES SE CONSIDERA PERSONAS DE EDAD AVANZADA. | 6 |
| 3.- DIFERENCIA ENTRE ASISTENCIA SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL. CONCEPTO Y NATURALEZA. | 10 |
| 4.- NATURALEZA JURIDICA DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. | 14 |

CAPITULO II.- ANTECEDENTES.

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.- ORIGEN DE LA ASISTENCIA SOCIAL. | 21 |
| 2.- INSTITUCIONES QUE SURGIERON EN MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL PARA PERSONAS DE EDAD AVANZADA. | 27 |
| 3.- ORDENAMIENTOS LEGALES QUE RIGEN LA ASISTENCIA SOCIAL EN LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA. | 40 |

	PAG.
<u>CAPITULO III.- ANALISIS DEL ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL.</u>	
1.- TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCION DE 1917.	55
2.- REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL DESPUES DE SU PROMULGACION.	67
<u>CAPITULO IV.- ANALISIS DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL.</u>	
1.- DERECHO A LA PROTECCION DE LA SALUD QUE DEBEN TENER LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA.	74
2.- ORDENAMIENTOS VIGENTES QUE ESTABLECEN LA ASISTENCIA SOCIAL EN LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA.	79
3.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN MATERIA DE ASISTEN - CIA SOCIAL EN LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA.	87
4.- INSTITUCIONES QUE SE ENCARGAN DE BRINDAR ASISTENCIA SOCIAL A LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA.	90
CONCLUSIONES.	108
BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION

Al elaborar el presente trabajo, nos hemos dado cuenta que las personas de la Tercera Edad han llamado la atención en éstos últimos años y la preocupación del Gobierno Federal y del Sector Privado y Social, para buscar mejores perspectivas de vida para ellas, sin embargo, no podemos negar que en nuestro país existe un orden jurídico que establece nuestra carta fundamental, en la cual se encuentran plasmados los derechos fundamentales del hombre, pero en la realidad falta mucho por hacer por los ancianos con el fin de brindarles en los últimos días de su vida, una vida más digna y equilibrada en lo económico y social.

Después de los comentarios anteriores, en la presente investigación en el primer capítulo trataremos los puntos referentes a los diferentes conceptos.

En el segundo capítulo se hablará de los antecedentes.

En lo que respecta al tercer capítulo realizamos un análisis del artículo 4º Constitucional.

En el cuarto y último capítulo estudiamos la realidad jurídica y social por la que están atravesando las personas de Edad Avanzada y en el mismo se plantean posibles soluciones para que esté mejor protegido el Anciano.

Finalmente en las conclusiones no solamente hacemos los planteamientos para buscar mejores perspectivas y avances, para

que se logre un marco jurídico adecuado, que el legislador tendrá que buscar a través de un estudio y análisis de los problemas reales que viven las personas de la Tercera Edad, para que se integren a la Sociedad con los derechos que como seres humanos tienen para vivir con dignidad y respeto.

CAPITULO 1

CONCEPTOS

1.- ASISTENCIA SOCIAL

Para adentrarnos en el estudio de la Asistencia Social es necesario dar un concepto de ella para lo cual nos apoyaremos en el texto y en la interpretación de la Ley General de Salud y de la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social.

Se entiende por asistencia social al "conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impida al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, de protección o desventaja física y mental hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva". Esta definición es la misma de la Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4º Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984 en su artículo 167; con lo que se comprueba que el Estado tiene una posición común sobre la Asistencia Social. Para reforzar lo anterior, señalamos que el artículo 25 Constitucional establece que el desarrollo será integral y vigorizará la soberanía de la Nación y la Democracia.

a través del fomento del crecimiento económico, el empleo, un equitativo reparto del ingreso y la riqueza, para así hacer posible el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos de clases que componen la Sociedad Mexicana y cuya seguridad protege la Constitución Política.

Con fundamento en lo anterior, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa que después se convertiría en Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1986.

Esta Ley fue el resultado del Plan Nacional de Desarrollo 1984-88 y de su Programa Nacional de Salud que por su importancia sigue vigente, lo que en éste contexto concibe a la Asistencia Social como una modalidad de Servicios de Salud con un objeto propio, que es coadyuvar a elevar el nivel de vida de los grupos marginados proporcionándoles los mínimos de bienestar a los que tienen derecho de acuerdo con la Constitución. A continuación para ser más explícitos señalaremos algunas de las actividades básicas de ésta tales como:

La atención a personas que por tener carencias socio-económicas o por problemas de invalidez, se ven impedidas para satisfacer sus

requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo, para ésto se establece la atención en establecimientos especializados a ancianos en estado de abandono y desamparo o de invalidez y sin recursos; la promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación a la Senectud; la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social a todo individuo que lo necesite, asimismo, la Asistencia Social ha adoptado, además de las antes acciones tradicionales de protección, una nueva vertiente preventiva que la lleva a apoyar como uno de los principales objetivos, el desarrollo de programas que abatan los factores propiciados del deterioro del bienestar de los diversos grupos que componen a la población nacional. De ésta forma, se intenta eficazmente resolver el problema de marginación suprimiendo sus causas y no solamente como era costumbre, atenuando sus efectos más graves.

De ésta manera podemos apreciar que la Asistencia Social se divide en dos grandes campos de acción; por una parte, la protección de los individuos y grupos más débiles de la sociedad y por la otra la realización de labores de fomento de la integración familiar y comunitaria en las cuales se tiene el propósito de abatir los índices de marginación a través de una acción educativa y orientadora.

Al citar algunas de las acciones anteriores podemos ver a groso modo cómo el Estado a través de diversos ordenamientos derivados del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo tercero que nos dice:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de ésta Constitución" y el párrafo quinto que dice: "Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las Instituciones Públicas".

De acuerdo con el concepto de éste párrafo, interpretamos que cuando se refiere a que toda persona tiene derecho a la protección a la salud, también se refiere a las personas de edad avanzada y el propio párrafo otorga facultades a la Federación, así como a las Entidades Federativas para que brinden no solamente servicios de salubridad sino también de Asistencia Social para satisfacer sus necesidades buscando soluciones adecuadas a los requerimientos de la tercera edad.

Asimismo, el Artículo 25 en su párrafo primero a la letra dice:

"Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional para garantizar que ésta sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege ésta Constitución". De acuerdo a la transcripción del Artículo 25 Constitucional párrafo primero en el que señala que el Estado debe dar los elementos que garanticen el desarrollo en forma integral, podemos interpretar que la intención del Constituyente es la de que dichos ordenamientos jurídicos para que el Estado y la Sociedad en su conjunto puedan proporcionar a las actividades incluyéndose a los senectox, las garantías para tener un desarrollo armonioso que les de la oportunidad de un mejor ingreso y una más justa distribución de la riqueza dentro del marco del pleno ejercicio de la libertad que el Estado garantiza y protege a través de la Constitución.

Es en éste marco donde el Estado aplica los conceptos de la Asistencia Social en favor de las personas de edad avanzada, para lo cual es la práctica del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN) creado por el Ejecutivo Federal como un organismo público

descentralizado el día 22 de agosto de 1979, cuyo objeto es:
"PROTEGER, AYUDAR, ATENDER Y ORIENTAR A LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA DEL PAIS Y ESTUDIAR LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DERIVADOS DE LA SENECTUD Y OFRECER SOLUCIONES A SUS REQUERIMIENTOS Y NECESIDADES CONCRETAS".

2.- A QUIENES SE CONSIDERAN PERSONAS DE EDAD AVANZADA

El Continente Americano siempre se ha caracterizado por ser un imán de grandes corrientes migratorias de los otros Continentes, como fue el caso de los primeros pobladores que vinieron de Asia, de la oleada de emigrantes que vinieron de Europa posterior al descubrimiento por diversos factores y la corriente migratoria que provino de Africa y que fue en su gran mayoría esclava.

Esta primera gran corriente migratoria que provino de Asia llevó el desarrollo de grupos étnicos que tuvieron diversos grados de avance cultural antes de la llegada de los conquistadores europeos, que trajo como consecuencia el arribo de grandes flujos de emigrantes (europeos o africanos) que vinieron a mezclarse o a colonizar las vastas regiones que forman el Continente Americano.

Esto tuvo como consecuencia la conformación de diferentes tipos de pueblos que en sociología se dividen como testimonio, trasplantados o nuevos.

En los comentarios anteriores se realiza un estudio desde el punto de vista sociológico, para determinar el marco hereditario de América Latina, la cual tiene una estructura poblacional mayoritariamente con una población joven y por lo mismo con tasas de crecimiento demográfico alto, lo anterior es debido al tipo de pueblo que habita ésta región, así como el atraso cultural que sobre la materia existe en ésta parte del mundo.

Pero ante los avances científicos que ha habido en los últimos años, ésta región y en especial algunos países como Argentina y Uruguay han experimentado ya, procesos de envejecimiento que antes solo se daban en Europa y en algunas regiones de Asia.

Esta tendencia al envejecimiento de la población es un fenómeno que en el mundo día con día aumenta, en virtud de las mejoras de vida que tiene la gente. Esta aceveración del aumento de la edad de las personas en el mundo se comprueba al ver los índices de las proyecciones que en años anteriores muestran que todas las regiones del mundo enseñan un notable avance en el número de pobladores que llega a los 60 años o más y ésto va en detrimento a la vez del aumento de la población joven.

En el caso de México, el último censo de población y vivienda que se llevó a cabo en el año de 1990 a través del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, dió como resultado que la población que en el país tiene 60 años o más es aproximadamente de 5 millones siendo las entidades siguientes donde se concentran mayoritariamente: Distrito Federal, México, Veracruz y Jalisco. Por lo señalado anteriormente se podrá ver que en el caso de nuestro país éste grupo poblacional apenas comienza a tener un avance significativo en relación a una población total de poco más de 80 millones de habitantes, pero ante éste crecimiento, en México se espera un incremento considerable en el número absoluto de personas de edad avanzada. Entre 1990 y 2010 habrá en la República Mexicana 11 millones aproximadamente de personas mayores de 60 años y que representarán un 9.33% del total de la población mexicana.

El envejecimiento se define como el aumento de la proporción de adultos viejos en la población total.

Los índices de dependencia de las personas incluídas en el grupo de la tercera edad aumentarán durante el periodo 1990-2010, mientras que los índices globales de dependencia disminuirán.

El envejecimiento de la población tiene serias consecuencias para el desarrollo social.

El cambio social ha traído consigo en la mayoría de los países incluyendo a México, una elevación de los niveles de vida.

Esta alta concentración de personas mayores podría llevar a un desarrollo económico desfavorable en las áreas rurales si no se utilizan las capacidades y recursos de los ancianos.

Se puede considerar que son personas de la tercera edad en los países desarrollados a los mayores de 65 años y en los países en vías de desarrollo como México a las personas mayores de 60 años.

Los países pueden clasificarse en tres grupos:

- los que tienen una estructura de población relativamente envejecida.
- los que tienen una estructura de población joven y,
- los que se encuentran en transición.

Cabe señalar que más del 20% de la población que tiene 65 años de edad o más en América Latina, trabaja actualmente y que más del 45% de quienes se encuentran entre los 55 y 64 años están desempleados.

3.- DIFERENCIA ENTRE ASISTENCIA SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL.

CONCEPTO Y NATURALEZA

El Derecho Asistencial es una de las ramas del Derecho Social, cuya finalidad es procurar una condición digna, decorosa y humana, para personas que se encuentran en estado de marginación, sin posibilidades de satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades a fin de promover su bienestar social, es por éste motivo que requieren de una atención especial, política y jurídica por el Estado en función de un deber de justicia.

No podría llamarse organizada una Sociedad o un Estado, si no se satisfacen los sistemas de protección social a todos aquellos que por una u otra razón no pueden tener el bienestar social que reclama su calidad de persona y de un sentido humanista de la sociedad. De éstos conceptos y planteamientos aparece el derecho a la asistencia social, cuya misión es la de proteger a la población marginada.

Por otra parte, la seguridad social comprende el problema social interno de la colectividad. Los problemas sociales surgidos con la industrialización en el siglo XIX, crean una nueva concepción de la protección que debe brindarle el Estado a la colectividad nacional, así por ejemplo en Alemania se implantan los seguros de accidente profesional, enfermedad, invalidez y vejez.

La Tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social define la seguridad social como: "La vigilancia por el Estado de las realidades sociales y necesidades económicas que hagan posible el mejoramiento del bienestar social de la población, en lucha contra la miseria, desocupación, carencia de vivienda, falta de salud, etc."

Con ésa acción planificada, la Seguridad Social desea organizarse en un todo armónico. Los seguros sociales rodean al hombre desde la edad prenatal hasta su muerte, asimismo a su descendencia, de una acción protectora ante la cesantía, la enfermedad, la invalidez, la vejez y la muerte. Esta acción protectora para cada hombre y cada mujer, da naturalmente a la sociedad entera una seguridad frente al porvenir.

La seguridad social descansa en el principio de que un derecho sin necesidad, (máxima expresión de punto de vista individual), vale infinitamente menos que una necesidad sin derecho, como cada vez se manifiesta, con mayor fuerza dentro de nuestra actual organización económica de la sociedad, orientada ya definitivamente hacia la Constitución del derecho que surge de la necesidad.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre proclama en sus artículos 22 y 25:

Art.22.- "Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, a tener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta entre la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables en el desarrollo de la personalidad".

Esta declaración se complementa en el Artículo 25 que dice:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene derecho asimismo a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia, tienen derecho a los cuidados y asistencia especial. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera, tienen derecho a igual protección social".

En el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (texto de 1919 modificado en 1946), en los considerandos se señala que una paz universal y permanente no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social.

La asistencia y la seguridad social tienen que ver mucho con la salud de la cual hablaremos más adelante.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el capítulo de Asistencia Social establece que:

"Se persigue incorporar a los individuos que lo requieren a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente en los menores en estado de abandono y en general a desamparados y minusválidos". En dicho plan que se menciona aunque no se refiere directamente a las personas de edad avanzada, las está contemplando al decir que protege también a los desamparados y minusválidos tomando en cuenta que por cuestiones razonables, las personas mayores ya no van a tener las mismas cualidades que tenían con anterioridad.

El mismo Plan Nacional de Desarrollo establece que la Seguridad Social: "Atiende al bienestar del trabajador y su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación; protege el poder adquisitivo de su salario y otorga apoyos financieros y garantiza la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte".

El mencionado Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que el objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social persigue impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunas, eficaces, equitativas y humanitarias, que coadyuven eficazmente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios. Después de analizar lo anterior, podemos afirmar que la Seguridad Social es un todo, es algo general, en cambio la Asistencia Social es una parte de la Seguridad Social.

4.- NATURALEZA JURIDICA DE LA ASISTENCIA SOCIAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La Asistencia Social está englobada dentro del Derecho Asistencial, que es una de las ramas del Derecho Social.

El Estado Mexicano está obligado a brindar la asistencia social en favor de los menos favorecidos, dentro de los que se encuentra a la población senecta.

Esta protección también deben brindarla los particulares.

El Derecho regula la forma y las condiciones en que los particulares y el Estado deberán brindar una condición digna, decorosa y humana a personas o grupos sociales de edad avanzada que requieren prioritariamente del Estado sin descartar el apoyo privado de la asistencia social en función de un deber de Justicia Social.

En la actualidad hay una fuerte tendencia a identificar o confundir las instituciones de seguridad social con las de asistencia social. Si bien nos parece correcto que la seguridad social salte la barrera del riesgo, característico de todo seguro, para proteger a un sector más amplio de población mediante una adecuada redistribución de los ingresos, es evidente, por lo menos en nuestro sistema económico, que habrá unos que puedan contribuir mediante su esfuerzo y aportación directa, y otros que, aún pudiéndolo, no están en condiciones de darse el nivel de vida que corresponde a la dignidad humana, más abajo de la cual resultaría infrahumano.

Sin embargo, toda sociedad que pretenda decirse bien organizada, no puede dejar de garantizar ese mínimo. Por desgracia, en toda sociedad habrá siempre enfermos, tanto física como mentalmente incapacitados, a los cuales la sociedad no pueda por un deber social de justicia, dejar de garantizar ese mínimo de condición humana.

La asistencia social puede sistemáticamente atendiendo a diversos criterios, ya sean de orden nacional o internacional.

La asistencia social puede ser pública o privada: la pública centralizada, especialmente a través de la Secretaría de Salud, y descentralizada, a través de instituciones públicas, dotadas de personalidad jurídica que administran y cuentan con un patrimonio propio.

La actividad asistencial no tiene límites, aún cuando se ve determinada por los recursos con los que normalmente cuenta un país y el número dado de exigencias y necesidades.

Se define a la Asistencia Social diciendo que es una de las ramas del Derecho Social, que está constituida por un conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones mediante las cuales las necesidades colectivas se ven protegidas o tuteladas ya sea directamente o a través del Estado o por los particulares, individual o en forma colectiva.

Por otra parte se afirma que la teoría y la práctica de la Seguridad Social toman los fines más altos y establecen propósitos más ambiciosos.

Como en la Carta del Atlántico que consagró a la Seguridad Social como un derecho de la persona humana y un medio para desarrollar lazos de solidaridad entre todos los miembros de la sociedad. Esta carta justificó la acción conjunta de los aliados, en la colaboración estrecha que habrá de establecerse entre todas las naciones con el fin de conseguir para todos los pueblos mejores condiciones de trabajo, propiedad económica y seguridad social.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre expresa que: "Todos los seres humanos sin distinción de raza, credo y sexo tienen derecho al bienestar material y al desarrollo espiritual en condiciones de libertad, de dignidad y de seguridad e igualdad de oportunidades".

Lo anterior nos lleva a la convicción de que hay que proteger a todos los individuos, independientemente de sus particularidades.

Existe el movimiento mundial de Seguridad Social que es la expresión contemporánea de un esfuerzo secular por alcanzar la plena dignidad del ser humano.

Simón Bolívar dijo en el año de 1819: "que los gobiernos de América deberían producir la mayor suma de Seguridad Social y la mayor suma de estabilidad política".

La Seguridad Social Mexicana no se va a dirigir únicamente al cuidado del factor trabajo para el fomento de la producción, sino que contribuye a nuestro progreso mejorando íntegramente al hombre.

A diferencia de las prestaciones y ayudas que impartían las Instituciones asistenciales del pasado, las que ahora ofrece la Seguridad Social corresponden a un derecho y suponen una contraprestación por parte de los asegurados. Es por ello indispensable en nuestro régimen que los servicios que proporcionemos sean recibidos con plena dignidad, con la dignidad que todo ser humano tiene derecho a preservar aún con el extremo desamparo y también, con la dignidad propia de un miembro activo y responsable del sistema de seguridad social.

Desde sus orígenes, la Seguridad Social ha sido considerada como un factor en el desarrollo económico de los países. Hay que recordar que al institucionalizarse tuvo como propósito la consolidación del factor trabajo en los países que estaban realizando su expansión industrial. Se puede decir que se trataba entonces de una política de recursos humanos para la industria.

El Sistema Mexicano de Seguridad Social es un instrumento de desarrollo integral, que establece el paralelismo entre el desarrollo económico y el social, toda vez que participa en el aumento de bienes y servicios y se ocupa de la redistribución de la riqueza, en una política social que persigue el mejoramiento constante de nuestros niveles de vida.

Se ha modificado la idea clásica de la Seguridad Social según la cual la generación económicamente activa ayuda a soportar la carga de la población de edad más avanzada.

La Seguridad Social representa el mecanismo idóneo para obtener recursos específicamente dedicados al progreso social, y por esa razón, nada debe apartarla de sus propósitos esenciales de emplear sus excedentes de inversiones productivas con la esperanza de garantizar un porvenir estable.

El Sistema de Seguridad Social es el instrumento primordial del Estado para cubrir amplias esferas de su política de bienestar y redistribuir el ingreso, en el ejercicio pleno de la solidaridad nacional.

CAPITULO II
ANTECEDENTES

1.- ORIGEN DE LA ASISTENCIA SOCIAL

El presente capítulo se inicia exponiendo algunos antecedentes históricos de la Asistencia Social, para ello comenzaremos nuestro análisis desde las primeras épocas de la humanidad. En el inicio de la historia del hombre, éste sintió la necesidad de agruparse ya que siempre vive bajo la amenaza inevitable de la inseguridad. El temor a ésta inseguridad une a las personas y las identifica y derivado de ésta agrupación nace la familia que es en sí la primera organización social. Estas se constituyen en clanes y son controladas por los ancianos, al ser éstos los que reunían el mayor cúmulo de experiencias para sobrevivir.

A ésta primera forma de gobernar suele denominarse GERONTOCRACIA (palabra que viene del griego GERON, GERONTOS, anciano; KRATOS, autoridad. "GOBIERNO DE LOS ANCIANOS"). (1)

En los albores de la humanidad, el mayor mal que veían los hombres en ésta etapa de la historia, era el temor de los fenómenos físicos que desconocían.

(1) Enciclopedia del Idioma, editorial Aguilar, tomo II, edición 1991

La siguiente etapa la representan dos grandes civilizaciones como son la griega y la romana. En primer lugar hablaremos de la griega: es en ésta, que al evolucionar el espíritu de su civilización, fue conducida por su propia capacidad y genio a la "ruptura con el mito". (2)

La medicina de los griegos no es derivada de la magia o por la imposición del tabú. Los griegos objetivaron el mal y el sistema médico llegó a fundarse en las observaciones acumuladas sistemáticamente, sin embargo, según testimonios históricos, en aquella sociedad no se registran instituciones encaminadas a remediar los daños sociales y las eventualidades del ser individual.

La solución utópica a los males sociales, lo imagina Platón en su libro La República, en el cual decía: "Un Estado es una integración de quienes tienen necesidades y de quienes aportan los medios de satisfacerlas. Si las necesidades elementales son el alimento, la habitación, el vestido y el calzado, se impondrá la existencia de un agricultor, de un albañil, de un tejedor y de un zapatero". En la cúspide del Estado Platónico, los gobernantes serían escogidos de entre quienes demostraran mayores deseos de hacer sólo lo que redundara en bien del país y no de tolerar algo contra sus intereses.

(2)Briseño Ruíz Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, editorial Harla, edición 1987, México.

"El principio que forma el pensamiento de Platón y en general de todos los utópicos, es satisfacer las necesidades humanas en la medida que éstas existen y se presentan en su totalidad, contrariamente a lo que impone la realidad objetiva, donde la satisfacción de la necesidad se ve medida y limitada por las posibilidades". (3)

En la antigua Roma donde se asimiló mucho la civilización griega y en donde nace de hecho el Derecho como materia y profesión, se crean las primeras leyes de protección, es así que Séneca (Lucio Anneo 4 A.C.-65 D.C., nació en Córdoba, España, es un filósofo estóico) (4), pidió la regulación más humana de la esclavitud. Posteriormente, Claudio, el emperador decretó la libertad de un esclavo abandonado por su amo por enfermedad o por vejez. Por su parte, Adriano, prohibió matar a los esclavos sin sentencia de un magistrado, mientras Antonio Pío instituyó que los esclavos se podían quejar ante los magistrados si fueran maltratados.

Es aquí en Roma, donde se presenta una gran cantidad de normas que son el antecedente de las leyes de Asistencia Social, así como, de sus Instituciones. Para ejemplificar señalaremos lo siguiente:

(3) *Ibidem*.

(4) Enciclopedia del Reader's.

- La teoría de la culpa Aquiliana atribuye al patrón o empresario la compensación del riesgo profesional.

En Roma se crea una Institución llamada Colegio, que se encargaba de preparar a la sociedad para desarrollar diversos oficios, éste Colegio estaba íntimamente ligado al Estado, ya que las artes a que se dedicaban eran indispensables para el desarrollo del Pueblo, aunque su actividad de Asistencia Social se limitaba a costear los gastos de los funerales de sus miembros.

En los albores de la Religión Católica en Roma, nacen las Diaconías como el primer testimonio de la Sociedad de Socorros Mutuos que tenía como propósito social la práctica de la caridad, lo que obligaba a proporcionar alimento, enterrar a los muertos, proteger a los indigentes, huérfanos y auxiliar a los ancianos.

En la Edad Media ya con la hegemonía de la Iglesia Católica, la ayuda al necesitado y al desvalido se materializa en el ejercicio de la caridad, concepción y norma moral de tipo religioso. La Iglesia, a través de sus conventos y monasterios, crea establecimientos para socorrer las necesidades humanas: escuelas, hospitales, casas de caridad destinadas a los huérfanos, desvalidos y ancianos.

En las ciudades de origen Anglo-Sajón (Inglaterra, Alemania y los Países Escandinavos) aparecen las Guildas que son asociaciones de

defensa y asistencia; éstas Instituciones proporcionaban asistencia mutua para alimento y enfermedad. Asimismo, nacen en Italia los Gremios, que eran corporaciones de artesanos que entregaban a los socios pobres y enfermos parte de sus rentas en forma de subsidio, de igual manera y por la misma época nace en los reinos Hispano-Cristianos (Castilla, Aragón Asturias, Galicia y León), la Cofradía.

En la época moderna aparece la crisis de los Gremios, Guildas y Cofradías, ya que a partir del siglo XVI, se convirtieron en corporaciones cerradas, privilegiadas, que ponían travas a los elementos que no pertenecían a ellos y no les permitían ingresar a éstas familias tradicionalmente vinculadas al arte y a las organizaciones gremiales, Guildas y Cofradías. Es en ésta época que el Estado empieza a tener una participación más directa en la Asistencia Social.

La Iglesia se separa del Estado en muchos casos y continúa con la tradicional Asistencia en forma de caridad.

En México en el siglo XX, se consagran las leyes garantizadoras de los Derechos Humanos después del movimiento social originado por el nuevo fraude electoral.

"El 12 de diciembre de 1912, el primer jefe del Ejecutivo, expidió un decreto en cuyo Artículo 2° se ordenaba la promulgación y vigencia de leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, con las reformas que la opinión pública demandara, a efecto de establecer un régimen de igualdad entre todos los mexicanos.

En 1914, al triunfo de la Revolución, se establece el principio del Estado en el Servicio Social".(5)

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos queda plenamente consagrada la Salud, la Seguridad, y la Asistencia Social a partir de los Artículos 123 y 4° desde la reforma del 18 de marzo de 1980, donde se adiciona el tercer párrafo que es la base para la expedición de las leyes reglamentarias: Ley Federal del Trabajo, Ley General de Salud y Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

(5) Briseño Ruíz Alberto, Derecho Mexicano del Seguro Social, editorial Harda, 1987, México.

2.- INSTITUCIONES QUE SURGIERON EN MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL PARA PERSONAS DE EDAD AVANZADA.

Como se señaló en este mismo capítulo, las Instituciones que surgieron para proporcionar Asistencia Social para personas ancianas, tuvieron sus orígenes en el antigüedad y en especial en Roma, donde se comienza a legislar en esta materia, como es el caso de lo dictado por el Emperador Claudio quien otorgaba la libertad a los esclavos cuando fueran abandonados por vejez.

Después, en la Edad Media, con la participación de la Iglesia Católica, los monasterios y conventos prestaban ayuda a personas en edad avanzada. Con la creación de las Cofradías, Gremios y Guildas se apoyaba económicamente a los agremiados artesanos que no podían ya trabajar por lo avanzado de su edad.

En el Renacimiento, la aportación del Estado en materia de Asistencia Social creció y se comenzó a especializar al igual que se continuó con los programas que la Iglesia prestaba en forma tradicional a través de la caridad.

Con el Liberalismo y la Revolución Industrial tanto en Europa como en Estados Unidos, los Estados comienzan a preocuparse más por asegurar la Seguridad Social a sus pueblos, sobre todo para garantizar su fuerza de producción, no tanto de la gente de edad avanzada, sino de las personas que estaban en edad de producción.

Sin embargo, durante el siglo XIX, la preocupación va en aumento ya que crece el número de personas de edad avanzada en países de Europa y en los Estados Unidos comenzando a crearse leyes e Instituciones especializadas en el manejo de las mismas, sobre todo porque en esos países como se señaló en el primer capítulo, sus pueblos debido a los avances científicos ya experimentaban procesos de envejecimiento; en el siglo XX, a raíz de las dos grandes conflagraciones mundiales, el número de viejos aumentó más en Europa y en el Extremo Oriente, por lo que fue necesario que se empezaran a constituir organismos privados y sobre todo estatales para atender a éste grupo poblacional que cada día aumentaba de manera considerable.

En México, en la época prehispánica tanto los Aztecas como los Mayas tenían una organización social casi perfecta, ésta se basaba en la división de castas en las que existían grupos sociales con mayor poder que otros, sin embargo, en ésta sociedad, todos tenían una función y un trabajo que desarrollar.

En éstas sociedades los viejos eran considerados, especialmente por su edad y su experiencia, y era a ellos a quien se les pedía asesoría para las decisiones que afectaban la vida de la comunidad. En éstas sociedades se fundan asilos para los guerreros heridos y liciados en combate, así como para asistir a los ancianos.

En éstas culturas, la Asistencia Social se daba en forma integral, desde el nacimiento hasta la muerte protegían a la totalidad de sus miembros aunque existieran clases sociales.

En la época de la Colonia toda ésa estructura social casi perfecta que tenían las culturas indígenas, se rompe, al ser despojados por los españoles de sus medios de producción que estaban soportados en la agricultura. Al romperse ésta economía cayeron en la pobreza los pueblos indígenas conquistados. Sin embargo, los frailes son los primeros que se conmueven por la explotación esclavista que se hace por parte de los españoles sobre los indígenas. Frailes destacados como Fray Junípero Serra y el padre Quino, fundan en el noroeste del país las misiones que son centro de avanzada evangelización, en donde se trabaja en colectividad y los beneficios se distribuyen entre sus miembros.

En la zona del Bajío, especialmente en Michoacán, don Vasco de Quiroga regresa a trabajar con los indígenas en comunidad y al igual que las misiones sus beneficios sirven de provecho colectivo, teniendo asistencia social para sus miembros y es éste mismo fraile quien forma una Institución que se denomina Hospital y que no sólo sirve para la asistencia médica, sino que también es de carácter social.

Sin embargo, éste tipo de organización social comunitaria de los indígenas, fue mal vista por los criollos y posteriormente abolida, ya que los españoles temían un despertar indígena.

Con lo anterior, la ayuda a los desvalidos y ancianos quedó limitada a la caridad religiosa, que era sostenida en proporción por la clase adinerada (española) y estaba orientada según la filosofía de Santo Tomás de Aquino, cuya máxima es la fé, esperanza y caridad.

La Arquidiócesis de México ha tenido una historia fecunda y brillante. Como en toda diócesis nueva, partiendo de cero, había que hacerlo todo y se hizo de modo inminente y con gran celeridad. En el siglo XVI, Fray Juan de Zumárraga, supo responder al reto del momento. No sólo predicaba y administraba sacramentos, sino que se empeñaba en dotar a su diócesis de todo; animales-al gran burro, que sustituyó al tameme; plantas, escuelas, libros, imprenta, universidad, hospital y destacadamente la defensa de los indios ante abusos de los conquistadores.

El segundo Arzobispo Fray Alonso de Montúfar proseguiría la recia labor de organización de su antecesor. El trato personal y afectuoso a los indios, la enérgica presión contra abusos de las autoridades como las del Virrey Gastón de Peralta, que fue destituido y reenviado a España y el fomento de la devoción Guadalupeña!

Le toca la inauguración de la Real y Pontificia Universidad y del Hospital Real de las Indias; convoca y preside los concilios providenciales mexicanos I y II; el uno, para tratar de la organización de la Iglesia, y el segundo, para recibir y promulgar aquí el Ecuménico de Trento.

El tercer arzobispo, Don Pedro Moya de Contreras no sólo fue arzobispo, sino que por sus excelentes dotes de gobierno fue nombrado por el rey Felipe II, virrey y visitador de la Nueva España, para que reprimiera los abusos de todo género que se daban. Con la plenitud de la autoridad que concentró en sus manos, cumplió admirablemente con su cargo; como arzobispo inicia la construcción de la catedral, procura incesantemente el bien de los indios y convoca y preside el Tercer Concilio Mexicano, cuyas sabias disposiciones rigen a la Iglesia Mexicana, no sólo durante los siglos de la dominación española, sino aún después de consumada la Independencia. Tan grande fue su labor que el rey lo llama a España para presidir el alto organismo que gobernaba la América Española: el Real Consejo de Indias.

Como se verá, en México la atención al anciano se dió mayoritariamente a través de la Iglesia Católica, desde la Colonia hasta el siglo XX, sobre todo con la administración de asilos y la captación de caridad que se distribuía en algunos casos entre los ancianos más necesitados. Sin embargo, es hasta la llegada del si-

glo XX, cuando al triunfo de la Revolución que es de carácter social, se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la actualidad nos rige y quedan plasmados muchos de los anhelos de Seguridad y Asistencia Social, que gentes como Mujica, Pastor Roa, los hermanos Flores Magón y los miembros de la Casa del Obrero Mundial, habían inspirado para luchar armadamente por ellas y es en éste marco que nace el Artículo 123 Constitucional que sirve como soporte para formar por parte del gobierno federal, leyes de protección con un sistema de seguros para los trabajadores y empleados a su servicios. En 1925, se expide la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, conforme a lo cual los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los territorios federales, tenían derecho a recibir una pensión al llegar a los 55 años de edad, con 30 de servicio, o cuando quedaran inhabilitados para el trabajo por causa de éste.

El financiamiento de ése seguro se cubría mediante aportación del gobierno federal y de los empleados. Para administrar éste fondo, se creó un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Dirección General de Pensiones Civiles y Retiro. Este organismo es el primero que en México se encarga de ver por los trabajadores que por lógica se encontraban en su gran mayoría de edad avanzada, aunque sólo se cubría un aspecto de la Seguridad Social.

La otra gran Institución que se encarga de ver por el ANCIANO en México y que ya abarca el aspecto médico, es el Instituto Mexicano del Seguro Social. Esta Institución se materializó a partir del 1° de diciembre de 1940. En su discurso de toma de posesión, el presidente Manuel Avila Camacho, manifestó: "No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado; el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país, reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo, necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes y, por otra parte, todos debemos unir desde luego el propósito de que un día próximo las leyes del Seguro Social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, el desempleo y en la VEJEZ". Derivado de ése propósito gubernamental, se crea una comisión que se encarga de sugerir la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que ocurre el 19 de enero de 1943. La voluntad del gobierno se plasma en la creación de ésta noble Institución, en la que no solamente se atiende a los trabajadores, sino que se preocupa por todo su entorno familiar, protegiendolos en todas las etapas de su vida.

En el mismo caso, se encuentran Instituciones como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), el cual se creó por decreto del Ejecutivo Fede-

ral el 20 de diciembre de 1959 y que se ocupa de la asistencia y protección a todos los burócratas del gobierno federal.

Asimismo, el 30 de diciembre de 1961, por decreto del Ejecutivo Federal, se crea el ISFAM, que como su nombre lo indica, se ocupa de la asistencia y protección de nuestro heróico ejercito de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

El Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), con fundamento en la ley sobre el sistema nacional de asistencia social del 9 de enero de 1986, derivado del Artículo 4º Constitucional, también da origen a la Ley General de Salud, y como se señaló en el primer capítulo, la Asistencia Social, es uno de los tres tipos básicos de servicios de salud que contempla la ley antes señalada. Es en éste marco que la Institución responde a la necesidad de dar prioridad al desarrollo integral de la familia para la prestación de los servicios asistenciales, entendiendo que la familia es la célula fundamental de la sociedad y por ser parte importante de ésta, queda incluido el ANCIANO, pero al igual que las otras Instituciones, su atención no es en forma exclusiva.

Hablaremos al final de éste punto, de la única Institución que en México se encuentra especializada en la atención a las personas en EDAD AVANZADA, la cual es el INSTITUTO NACIONAL DE LA SENECTUD (INSEN), creado por decreto del Ejecutivo Federal el 22 de agosto de 1979 como un organismo descentralizado de Asistencia Social, por lo que la importancia para éste estudio nos permitimos transcribirlo hasta su totalidad.

DECRETO

ARTICULO PRIMERO. Se crea el Instituto Nacional de la Senectud como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas.

ARTICULO SEGUNDO.- El patrimonio del Instituto se integrará con:

1º.- Los bienes muebles, inmuebles y subsidios que le destine el Gobierno Federal.

2º.- Las aportaciones voluntarias, donaciones y liberidades que reciba de personas físicas o morales.

ARTICULO TERCERO.- El Instituto Nacional de la Senectud tendrá como Organo superior un Consejo Directivo que estará integrado por el Titular de la Secretaria de Salubridad y Asistencia, quien tendrá el carácter de Presidente del Consejo; por el Subsecretario de Salubridad y por sendos representantes de las Secretarías de Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que podrán ser invitados a formar parte del Consejo Directivo Instituciones Privadas, cuyo objeto guarde afinidad con el del Instituto.

Dicha invitación será formulada por el Presidente del Consejo.
Para cada representante se designará un suplente.

ARTICULO CUARTO.- El Consejo Directivo se reunirá regularmente cada dos meses y en forma extraordinaria cuando lo convoque su Presidente o lo soliciten cuando menos tres de sus miembros.

Los acuerdos del Consejo Directivo se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate.

El Director General del Instituto asistirá a las reuniones del Consejo Directivo con voz, pero sin voto.

El Consejo Directivo contará con un Secretario que será designado por el propio Consejo.

ARTICULO QUINTO.- El Consejo Directivo tendrá las facultades siguientes:

I.- Disponer y proveer lo necesario para el cumplimiento del objeto del Instituto.

II.- Aprobar los programas de operación y de inversiones para cada ejercicio anual.

III.- Estudiar y en su caso, aprobar los presupuestos de ingresos y egresos.

IV.- Vigilar el ejercicio de los presupuestos.

V.- Examinar y en su caso, aprobar el balance anual y los informes financieros del organismo.

VI.- Expedir el reglamento interior del Instituto.

ARTICULO SEXTO.- El Instituto Nacional de la Senectud, tendrá un Director General y los funcionarios y personal técnico y administrativo que se requiera.

El Director General será nombrado por el Presidente de la República.

ARTICULO SEPTIMO.- El Director General tendrá las siguientes facultades:

I.- Representar legalmente al Organismo con la suma de facultades que al efecto le sean otorgadas por el Consejo Directivo.

II.- Elaborar y presentar al citado Consejo, los programas de operación y de inversiones.

III.- Formular y presentar al Organismo Superior los presupuestos correspondientes.

IV.- Elaborar y presentar al Consejo Directivo los balances anuales y estados financieros y;

V.- Nombrar al personal técnico y administrativo del Organismo.

ARTICULO OCTAVO.- Las relaciones de trabajo del Instituto Nacional de la Senectud se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

ARTICULO NOVENO.- El personal de éste organismo quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

ARTICULO DECIMO.- Serán trabajadores de confianza los miembros del Consejo Directivo el Secretario, el Director General, los Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Secretarios Particulares y quienes desempeñen labores de inspección y vigilancia.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- El Instituto Nacional de la Senectud, gozará de franquicia postal y telegráfica.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal en México, Distrito Federal, a los veinte días del mes de agosto de mil novecientos setenta y nueve.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Emilio Martínez Manautou.-Rúbrica.-El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales.-Rúbrica.-El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.-Rúbrica.-El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Mujica Montoya.-Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid.- Rúbrica."

Como se ve, de la lectura del Decreto, el Instituto es el único encargado a nivel Nacional de proteger, ayudar, atender y orientar a las personas de edad avanzada del país y estudiar los problemas específicos derivados de la Senectud y ofrecer soluciones integrales a sus requerimientos y necesidades concretas.

3.- ORDENAMIENTOS LEGALES QUE RIGEN LA ASISENCIA SOCIAL EN LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA

En 1986, se promulgó la Ley Reglamentaria de la Institución obligatoria en el Distrito Federal y en los territorios de Tepic y Baja California, en la cual se otorga una jubilación con goce de sueldo íntegro a los profesores que hubiesen prestado sus servicios por más de treinta años.

Algunos de los antecedentes de protección a la vejez registrados a través del tiempo, son los siguientes:

Las Sociedades Mutualistas que existían en nuestro país. En la Convención de la Alianza de Ferrocarrileros que tuvo lugar en 1912, se mencionó por primera vez la palabra "jubilación".

Por otro lado, el 31 de diciembre de 1912, Don Venustiano Carranza, gobernador del Estado de Coahuila, expide el decreto 1468 de la Ley del Antecedente del Trabajo. En el Plan de Guadalupe de 1913, y de su reforma de 1914, la División del Norte y Noreste, se comprometen a procurar el bienestar de los obreros haciéndole mejoras en sus condiciones laborales.

En 1915, en el Estado de Yucatán, se da por primera vez un Sistema de Seguro Social. El 11 de diciembre del mismo año, el gobernador Salvador Alvarado, expide el decreto 392 de la Ley del Trabajo el cual a la letra dice:

"Que el Estado creará una Sociedad Mutualista de necesidad ineludible, que con la enorme fuerza que ha de obtener por la unión de todos los obreros y la garantía del Estado, que les proporcione a éstos por la acumulación de pequeñas sumas a su favor e incrementadas con la aportación del Estado, con lo cual se alcanzarán beneficios nunca soñados, ni alcanzados en las Sociedades Mutualistas de índole particular, y que puedan resolverse en pensiones contra la vejez y en fondos contra la miseria que invade a las familias en caso de muerte del trabajador." (6)

Por decreto de 19 de enero de 1918, el Congreso autorizó al Presidente de la República, el conceder pensiones a las viudas de los militares y civiles que hubieren perdido la vida en la Revolución.

En la Ley Orgánica de los Trabajadores del Fuero Común en el Distrito Federal y en los Territorios Federales del 29 de diciembre de 1922, establece en su artículo 175:

(6) González Lombardo Francisco, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, editorial Porrúa, 2a edición, México, 1985.

"Los Magistrados, Jueces y empleados judiciales que carezcan de fortuna, tendrán derecho a ser jubilados con todo el sueldo último del que hubiéren disfrutado o de parte de él cuando hubiéren prestado su servicio por más de quince años, permaneciendo tres por lo menos, en su último empleo. La parte del sueldo estará en relación con la edad, enfermedades, tiempo de servicios y posibilidad pecuniaria del empleado funcionario".

Propiamente, se empezó a legislar en forma, a partir de la Ley General de Pensiones Civiles y Retiro, del 12 de agosto de 1925.

Las características de éste ordenamiento, indican que éstas prestaciones no son ya consideradas como una mera gracia que otorga el Estado, sino como una de las condiciones aceptadas por la administración pública y los funcionarios que la sirven, y que es origen de mutuos derechos y obligaciones.

En el Artículo tercero de ésta Ley, se mencionaba a los beneficiarios, que serían todos los encargados de un servicio público que no sea militar, por lo que tienen derecho:

"I.- Los funcionarios que acumulen 55 años de edad, después de 15 de servicio por lo menos.

II.- Los que tengan 35 años de servicio excepto maestros y educadoras, a quien bastarán 30 años de servicio.

III.- Funcionarios que se inhabiliten física e intelectualmente a causa de su servicio, independientemente del tiempo de funciones, a menos que sea producida por el propio funcionario..."

EL ANCIANO EN MATERIA LABORAL

Desde la Edad Media, se había establecido la institución del aprendizaje dentro de los gremios, en tal forma que los mayores eran los maestros y los jóvenes, muchas veces sus hijos, entraban a laborar como aprendices.

El objeto de ésta institución era muy benéfica, pues se trataba de que aquellos jóvenes aprendieran su oficio o la actividad que desarrollaban los mayores y algún día demostraban, con su trabajo, estar capacitados para ocupar un puesto vacante que dejara alguno de los maestros.

Con éste propósito, sin duda alguna, se incluyó en la Ley Federal del Trabajo, un capítulo referido al aprendizaje; pero desgraciadamente se advirtieron abusos patronales muy serios, pues se contrataba a un trabajador como aprendiz con un sueldo inferior y ahí se le mantenía durante años con objeto de ahorrar el esti-

pendio mayor que le hubiera correspondido. Tales abusos fueron seguramente la causa de que desapareciera de la Ley el capítulo del aprendizaje y aún cuando se pretendió substituirlo con otros Cursos de Capacitación, no ha dado el resultado que se esperaba. Ahora bien, entra un joven sin experiencia a laborar a una empresa y durante algún tiempo, el joven se va preparando y pasado el tiempo llega a ser un trabajador competente. Pasan los años y, o bien llega el momento de la jubilación o, en casos frecuentes, un recorte de personal o el cierre de la empresa, motiva que se le liquide y quede sin trabajo. Si para éste entonces ha cumplido 35 o 45 años de edad, en algunos casos, el problema al que se enfrenta es terrible, pues seguramente con la euforia de la "revolución industrial" se ha venido creando la impresión de que los hombres mayores se convierten en seres inútiles, lo cual constituye un error craso.

En el supuesto de que se haya jubilado, tiene la ayuda económica del monto de su pensión, aunque el impacto que significa el aumento en el nivel de precios, después de algún tiempo, le signifique que su pensión es insuficiente. Por otra parte, si un hombre ha trabajado durante toda su vida y un día ve suspendida esa actividad, psicológicamente le provoca una enorme depresión convertirse en un ser inactivo.

Con el conocimiento que se ha observado de la edad senecta, nos damos cuenta de que la tesis de que el hombre siempre es productivo, tiene una base muy sólida.

Por otra parte, debemos reflexionar en que con los años, el hombre va adquiriendo experiencia y que ésta constituye un tesoro incalculable, pues no se obtiene en los libros sino en la vida misma. El hombre experimentado puede, en un momento dado, recordar qué procedimiento o sistema dieron buen resultado y en qué caso la medida que se adoptó resultó un fracaso, de ahí que su opinión o su determinación tiene un enorme valor en cualquier momento.

Lo importante es analizar la naturaleza del trabajo que se asigne a cada obrero: unos requieren fuerza física, energía y entonces el que será lógicamente preferido es el joven para desempeñar tales labores. En cambio, en otros casos en que la calidad va en aumento con el progreso de la tecnología, lo importante es que quien desempeñe en una empresa un puesto que requiera dirección y mando, tenga conocimientos suficientes para saber dictar las medidas que sean correctas y que no vayan a resultar en perjuicio de la empresa.

Desde otro ángulo, el ser humano inactivo, como antes dijimos, experimenta una gran depresión que influye en su ánimo y en algunos casos puede llevarlo hasta la muerte.

Es, pues, muy importante analizar con cuidado las disposiciones legales en materia de trabajo y no permitir que un falso criterio lleve a los líderes o jefes de empresas a insistir en fijar límites de edad para la contratación de una persona. En nuestro concepto, el único límite debe ser el resultado de un exámen médico o de la preparación del sujeto, a fin de rechazarlo, en el primer caso, si sus condiciones físicas no le permiten desempeñar la labor que se pretende encomendarle y, en el segundo, si no es competente para el desempeño del puesto de que se trate.

Es conveniente, inclusive, que después de que una persona mayor se retira de una empresa, se inscriba en una bolsa de trabajo, a fin de ser candidato a otra actividad en que se demanden sus servicios. También para los patronos es muy importante contar con ofrecimientos de trabajo de personas experimentadas para no exponerse a fracasos, precisamente por tener que contratar a personas jóvenes.

En el caso del servicio público, pensamos que puede sostenerse la misma tesis, ya que en las oficinas generalmente no se requiere vigor físico ni esfuerzo, pues más bien se trata de tener capacidad suficiente para cumplir las leyes y reglamentos que requieren la función del servidor público. Nuestra tesis llega hasta los campos de la política, pues independientemente de que el joven pueda ocupar puestos de alta dirección, lo importante es que tenga y escuche el consejo de personas mayores que ya tuvieron la

experiencia de situaciones que se presentan en la vida política y, en estas condiciones aconseje medidas o declaraciones que en ninguna forma vayan a perjudicar la imagen del funcionario público.

También nos han parecido convenientes los talleres artesanales para ancianos, pues además de todos los motivos que ya quedaron señalados, habrá así la posibilidad de que en la venta de los productos que laboren se obtengan algunas ganancias en beneficio del obrero de que se trate.

Creemos que todas las consideraciones anteriores deben ser meditadas tanto por los dirigentes políticos de un país, como por los patrones de empresas particulares y también es necesario que el propio senecto se compenetre de todo lo antes dicho, pues estamos totalmente en contra de la ociosidad que se pretende como un aparente premio y que en realidad viene a ser un castigo.

El trabajo es la actividad que ennoblece al hombre, ocupa su mente en acciones positivas, sienta un ejemplo para sus conciudadanos y en caso de crisis económica, como la que sufre México y otros países del mundo, el anciano se convierte en un elemento positivo y deja de ser una carga para sus familiares o para la Nación.

En nuestra Ley Federal del Trabajo, en el Artículo 133 en su fracción I, existe la prohibición de que el patrón rechace a un trabajador por razón de su edad. Naturalmente que debe entenderse éste precepto referido a la mayor edad y no a la menor edad, ya que la propia Ley señala la prohibición del trabajo de menores y establece las limitaciones cuando se trata de jóvenes mayores de 14 y menores de 16 años de edad, no obstante el artículo antes citado, es frecuente que en los contratos colectivos hayan logrado los sindicatos que se incluyan cláusulas prohibiendo la contratación de personas mayores de 35 años, en algunos casos, o de 45 años. Esto explica por qué en las publicaciones que aparecen en los periódicos solicitando personal para una empresa, se fijan los límites de edad antes señalados.

El INSEN repetidas veces ha insistido ante las autoridades de Gobernación, se incluya una fracción en el Artículo 5° que se refiera a que no producirán efecto legal ni impedirán el goce o el ejercicio de los derechos, la estipulación que establezca la edad mayor para que una persona pueda ser contratada.

No obstante, la plena justificación de ésta iniciativa, no se ha logrado hasta la fecha que se modifique nuestra Ley Federal del Trabajo en el sentido antes apuntado.

Creemos que en ésta forma, o en alguna otra si se encuentra una mejor, debe ponerse un límite a la negativa de contratar a personas de mayor edad.

Independientemente del precepto legal citado, insistimos en la necesidad de difundir los conceptos que antes expresamos, para que no sólo por aplicación legal, sino por convencimiento propio, los empresarios y líderes sindicales vean con simpatía la necesidad de abrir las puertas a los senectos para que laboren en las empresas y aporten su capacidad y experiencias.

En relación con la separación del anciano de los trabajos por jubilación y la edad que naturalmente tiene en ése momento, lo que ocasiona que se le cierren las puertas para un nuevo empleo, parece pertinente hacer algunas reflexiones:

La jubilación debe considerarse como una conquista laboral, pues precisamente al terminar la Edad Media e iniciarse la Revolución Industrial, surgen muchas empresas que, como es sabido, contratan jóvenes para laborar en jornadas de 18 horas, o sea, con mucha resistencia física para llevar maquinaria pesada que requiere fuerza y con éste motivo se va desplazando a las personas mayores.

Los trabajadores al sentir que después de 10 o 40 años de servicio se ven en la calle, sin ingreso alguno, mueven a sus compañeros y entonces los senectos temen la edad del retiro.

En Alemania, Bismark establece los seguros, pero se consideró mejor que al llegar el hombre a cierta edad de la vida y haber trabajado en una empresa determinado número de años sea posible el retiro mediante el pago de una cantidad de dinero periódicamente y éste procedimiento tomó el nombre de "jubilación".

El proyecto se aceptó por las empresas y por las autoridades y así vemos, por lo que se refiere a las primeras, que en los contratos colectivos de trabajo va apareciendo un artículo que se refiere a la jubilación y, por lo que ve al Estado, la Seguridad Social tomó éste concepto y se estableció el Retiro en Edad Avanzada.

Como dijimos antes, tomando en cuenta las condiciones en que se opera en una Institución, debe de considerarse que son los años de servicio los que van generando el derecho de retirarse; pero actualmente ése derecho se ha convertido en una obligación y más bien ha pasado a ser un derecho del patrón, pues muchas veces, gozando el individuo de salud y por lo mismo teniendo posibilidad de seguir trabajando, se le separa al llegar a determinada edad. Existen leyes, en el caso del Poder Judicial, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben retirarse al cumplir los 70 años de edad. La transformación del derecho en obligación, nos parece completamente indebida, pues el retiro de la empresa o de una oficina tomando en cuenta la edad, debe establecerse cuando las condiciones físicas de la persona lo hagan ya inútil para se-

guir desempeñando el puesto. Por éso creemos que legalmente no deberían existir disposiciones, como la que arriba señalamos y que en las empresas, solamente cuando un exámen de aptitud revele que un trabajador ya no es apto para la labor que se le ha encomendado, se le retire por medio de la jubilación; de lo contrario el hombre puede seguir en su empleo hasta que él mismo advierta que ya no tiene la capacidad o la resistencia para desempeñar el puesto como lo venía haciendo.

Es necesario distinguir entre la jubilación y la pensión, pues ésta última puede otorgarse por un accidente de trabajo o por la muerte del marido cuando se trata de la esposa del trabajador, pero las consideraciones anteriores las hemos hecho en relación con la jubilación.

Como antes dijimos, consideramos que por Ley, debe suprimirse de los contratos colectivos y aún de algunos ordenamientos legales, la disposición que obliga a separarse del trabajo cuando se llega a determinada edad.

NECESIDADES DEL ANCIANO

En el Congreso Mundial que tuvo lugar en Viena hace algunos años, se fijó como edad límite para considerar a una persona senecta, la de 60 años y, claro que aunque ésta cifra es un tanto arbitraria, como ocurre en otros casos similares, tiene que tomarse en cuenta como elemento básico para las prestaciones que se derivan de la ancianidad.

Reconocemos que hay individuos de 40 o 50 años de edad, que parecen ancianos, como también existen personas de 70 u 80 años, que todavía tienen la capacidad y la fuerza de un joven; pero queremos referirnos al tiempo en que personas de 60 años o más edad, tienen propiamente las características del anciano y desde luego las condiciones físicas del ser humano indican, como lo ha establecido la nueva rama de la Medicina llamada "Geriatría", que existen detalles específicos: en los huesos, en los músculos, en el aparato digestivo, en el circulatorio, en el mental, que señalan claramente que el individuo ha pasado de la edad adulta a la senectud.

Se había creído que en esas condiciones, las necesidades del ser humano eran básicamente de carácter físico y por eso se crearon los asilos en que básicamente lo que se trata, es de dar un lugar en que el anciano pueda dormir, pueda comer y pueda descansar.

Hemos analizado que si bien es verdad que ése espacio del senecto es necesario, hay otro tan importante o más que el primero, que se refiere a la parte emocional o mental del sujeto. Un anciano puede vivir en un asilo sin hacer nada, sin interesarse en nada y entonces su vida se va extinguiendo rápidamente; se presentan fallas en su memoria que lo hacen no reconocer ni a sus propios familiares, no saber el lugar en el que se encuentran, ni cómo salir de un departamento para ir a otro. La inactividad en el anciano, en nuestro concepto, resulta sumamente grave y por éso hemos llegado a la conclusión de que debe ocuparse en algo: un trabajo productivo o una actividad artística, pero tener algo que realizar durante las horas del día en que no descansa. Se incluyen también las diversiones como cosa natural, pero no debe olvidarse nunca la actividad del senecto. En el caso de las mujeres es más fácil solucionar ese problema con actividades manuales, como el bordado, tejido, costura, fabricación de alimentos, etc.; pero hay muchos casos en que se aspira a actividades intelectuales y debe darsele la oportunidad de que las practique. En el hombre no es posible que pase las horas del día leyendo, sino que debe combinar éstas actividades con otras como pintar, tocar algún instrumento o realizar actividades que requieran de conocimientos técnicos para trabajar en algo que sea de su agrado.

Es por ello que se ha pensado, en el establecimiento de Albergues, a los que no llamamos asilos, en el que el senecto además de sentirse en su propio hogar y descansar adecuadamente con las comodidades naturales de una cama, cobijas, etc., pueda disfrutar de una comida debidamente balanceada, en que nutriólogos elaboran los menús que sirven para preparar los alimentos.

El anciano requiere de asistencia médica y psicológica. También es necesaria la atención odontológica. No desconocemos que la distracción es fundamental y por éso ver algunos programas de televisión o llevarles grupos musicales o de baile que lo distraigan, es muy importante; pero además de todo ésto debe fijársele alguna tarea que pueda inclusive traer como consecuencia la fabricación de artículos que después puedan venderse al público. Hemos visto el buen resultado que da aplicar sistemas modernos que permitan utilizar artículos que eran de deshechos, como botellas que se transforman en vasos o en otros recipientes, botes con los que se fabrican juguetes para niños; huacales que sirven para hacer cestos para papeles, etc.

Si el anciano tiene ocupada su mente en las actividades antes señaladas, se conservará en mejores condiciones y si además tiene la oportunidad de salir a algunos paseos, encontrará sentido en su vida y desde luego se prolongará el período útil de ésta.

Todos los antecedentes y estudios de la problemática psicosocial de las personas de edad avanzada nos han impulsado a llevar a cabo el presente estudio sobre la Asistencia Social a los senectos, a los 75 años de vigencia de la Constitución Política de 1917.

CAPITULO III
ANALISIS DEL ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL

1.- TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCION DE 1917

En este capítulo se hará un análisis del Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para este efecto, a continuación se transcribe el texto original del mencionado artículo que a la letra dice:

"ARTICULO 4°.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo ilícito. (1)

El ejercicio de ésta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos del tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial. La Ley determinará en cada Estado cuáles son los profesionales que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo".

(1) Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, tomo III, editorial Porrúa, 1978.

Para comprender mejor el texto original del artículo en cuestión y conocer cuáles fueron los motivos de los constituyentes de 1917, hablaremos a continuación de los antecedentes en forma cronológica que dieron como resultado el artículo 4º de la Constitución de 1917.

PRIMERO.- La declaración tercera del bando de Hidalgo, en la que se declara abolida la esclavitud, fechado en la Ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810.

"Que todo aquel que tenga instrucción, en el beneficio de la pólvora, puede labrarla, sin más pensión que la de preferir al Gobierno en las ventas para uso de sus ejércitos, quedando igualmente todos los simples de que se compone". (2)

SEGUNDO.- Es el punto 30 de los elementos constitucionales elaborado por Ignacio López Rayón de 1811, que a la letra dice: "Quedan enteramente abolidos los exámenes de artesanos y sólo los calificarán el desempeño de ello". (3)

TERCERO.- Es el artículo 23 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgado en la Ciudad de Cádiz, España, el día 19 de marzo de 1812, en cuyo texto dice lo siguiente:

(2) Ibidem.

(3) Ibidem.

"Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la Ley". (4)

CUARTO.- Los puntos 9º y 10º de Sentimientos de la Nación sugeridos por José María Morelos y Pavón, para la Constitución de 1814, suscrita en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero el día 14 de septiembre de 1813:

PUNTO 9º.- "Que los empleos los obtengan sólo los americanos" (5), (se refería a aquellos nacidos en el territorio de la Nueva España, lo que excluía a los peninsulares que fueron los que habían nacido en el territorio de la actual España.

PUNTO 10º.- Se refiere a que no se admita extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha.

QUINTO.- El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancinado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814 que a la letra dice:

"Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública". (6)

(4) Ibidem.

(5) Ibidem.

(6) Ibidem.

SEXTO.- Lo planteado en las bases 12 y 19 del Plan de Igualta, proclamado por Agustín de Iturbide el día 24 de febrero de 1821, en el que se señalaba lo siguiente:

"Todos los habitantes, sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo".(7)

"Los empleos se darán en virtud de informes de los respectivos jefes y a nombre de la Nación provisionalmente".(8)

SEPTIMO.- El Artículo 16 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822 y que a letra dice:

"Las diferentes clases del Estado se conservan con sus respectivas distinciones sin perjuicio de los cargos públicos, comunes a todo ciudadano. Las virtudes, servicios, talentos y aptitud, son los únicos medios que disponen para los empleos públicos de cualquier especie". (9)

OCTAVO.- La aclaración Sexta al Acta de Casa Mata fechada el 1º de febrero de 1823 en la cual se señala:

(7) Ibidem.

(8) Ibidem.

(9) Ibidem.

"Los ramos del Estado quedarán sin variación alguna y todos los empleados políticos, civiles y militares, se conservarán en sus empleos, menos los que se opongan al actual sistema, pues a éstos con conocimiento de causa se les suspenderá hasta resolución del Congreso". (10)

NOVENO.- El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que en su Artículo 16, fracción 15, promulgada el 31 de enero de 1824, a la letra dice:

"Suspender de los empleos por tres meses, y privar hasta la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes y decretos y en los casos que crean deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo". (11)

DECIMO.- Párrafo sexto del Mensaje del Congreso Federal Constituyente a los habitantes de la Federación, fechado en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824, que dice:

"Parte conducente.- He aquí las ventajas del sistema de Federación, dar cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su in-

(10) Ibidem.

(11) Ibidem.

dustria todo el impulso que sea susceptible sin las dificultades que oponía el sistema colonial u otro cualquier gobierno, que habiéndose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados".(12)

UNDECIMO.- Artículo 50, fracción XXIII de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824, que dice:

"Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

Crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones".(13)

DUODECIMO.- Artículo 3º del Proyecto de Constitución formulado por J. Joaquín Fernández de Lizardi, publicado de mayo a junio de 1825: "Todo ciudadano que posea las virtudes dichas, será acreedor a obtener los empleos de primer rango, sin exigirles nunca que tengan rentas ni caudal conocido, por no ser justo que la virtud y el mérito se castiguen como crímenes por la mezquinidad de la fortuna, y el no colocar al virtuoso en el empleo que merece, a pretexto de que es pobre, es un verdadero castigo".(14)

(13) Ibidem.

(14) Ibidem.

DECIMOTERCERO.- Artículo 44°, fracción XIV de la Tercera; y 17°, fracción XXIII de la Cuarta, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

"Artículo 44°.- Corresponde al Congreso General exclusivamente:

XIV: Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.

Artículo 17°.- Son atribuciones del Presidente de la República:

XXIII: Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y, en el caso de que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al Tribunal respectivo". (15)

DECIMOCUARTO.- Artículo 94°, fracción VIII; y 139 fracciónX, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840:

"Toca al Presidente de la República...VIII.- suspender de sus empleos, y privar de la mitad del sueldo, hasta por un año, a los empleados de su nombramiento o confirmación, que falten al desem-

(15) Ibidem.

peño de sus obligaciones, sin perjuicio de ponerlos a disposición de los tribunales competentes, con los datos necesarios, cuando éstos presten mérito para un proceso". (16)

"Artículo 139.- Toca al Gobernador de cada Departamento...X.- Suspender hasta por tres meses, con acuerdo de la Junta Departamental, a los ayuntamientos y empleados del Departamento, privar a éstos por el mismo tiempo hasta de la mitad de sus sueldos; pero en tales casos, dará cuenta inmediatamente al Gobierno Supremo para la resolución que corresponda". (17)

DECIMOQUINTO.- Artículo 95, fracción VI, del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842:

"Corresponde al Presidente de la República.-VI: suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses a los empleados de su nombramiento que falten al desempeño de sus obligaciones, sin perjuicio de ponerlos a disposición de los tribunales competentes con los datos necesarios, cuando éstos presten méritos para un proceso de reincidencia".(18)

(16) Ibidem.

(17) Ibidem.

(18) Ibidem.

DECIMOSEXTO.- Artículo 5º, fracción XVI del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año, que dice:

"La Constitución otorga a los Derechos del Hombre, las siguientes garantías:

Igualdad.-XVI: queda prohibido todo privilegio para ejercer exclusivamente cualquier género de industria o de comercio, a excepción de los establecidos en ésta misma Constitución en favor de los autores o perfeccionadores de algún arte y oficio. No podrá estancarse en favor del Erario ningún giro, y la Ley derogará como lo estime conveniente el estanco del tabaco".(19)

DECIMOSEPTIMO.- Artículo 13, fracción IV, y 79, fracción VI, del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México, el 2 de noviembre de 1842, que dice:

"Artículo 13.- La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoseles en consecuencia, las siguientes garantías:

IV: Queda prohibido todo privilegio para ejercer exclusivamente cualquier género de industria o comercio, a excepción de los establecidos o que se establecieren en favor de los autores, introductores o perfeccionadores de algún arte u oficio".(20)

(19) Ibidem.

(20) Ibidem.

"Artículo 79.- Corresponde al Presidente de la República:

VI: Suspender de sus empleos y privar de la mitad de su sueldo hasta por tres meses, a los empleados de su nombramiento que falten al desempeño de sus obligaciones, sin perjuicio de ponerlos a disposición de los tribunales competentes con los datos necesarios, cuando éstos presten mérito para un proceso o en el caso de reincidencia". (21)

DECIMOCTAVO.- Artículo 87, fracción VIII, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos Decretos del día 12 de junio de 1843 y publicados por el Banco Nacional el día 14 del mismo mes y año, que a la letra dice:

"VIII: Suspender de sus empleos y privar, aún de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados de Gobierno y Hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo". (22)

(21) Ibidem.

(22) Ibidem.

DECIMONOVENO.- Artículo 17 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856, que dice:

"La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la Ley ni por la autoridad, ni por los particulares, a título de propietarios. Exceptuándose los casos de privilegio exclusivo concedido conforme a las leyes, a los inventores, perfeccionadores o introductores de alguna mejora". (23)

VIGESIMO.- Artículo 3° y 4° de la Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, que dice:

"Artículo 3°.- La enseñanza es libre. La Ley determinará qué profesionistas necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir". (24)

"Artículo 4°.- Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni el otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando ofenda a los de la sociedad". (25)

(23) Ibidem.

(24) Ibidem.

(25) Ibidem.

VIGESIMO PRIMERO.- Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, que a la letra dice:

"Artículo 4° del Proyecto.- A ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícito, ni privarla de sus productos sino por determinación judicial cuando ataque los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando ofenda los de la sociedad". (26)

"La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo". (27)

Los 21 antecedentes que acabamos de anunciar, dieron origen al texto del Artículo 4° en cuestión y que transcribimos al iniciar este capítulo.

(26) Ibidem.

(27) Ibidem.

2.- REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL DESPUES DE SU PROMULGACION.

Fue necesario hacer algunas reformas a nuestra Constitución Política ya que desde 1917 a la fecha se han dado cambios muy notorios dentro de nuestra sociedad los cuales no van acorde con los artículos de la Constitución original.

Si en el punto anterior analizamos los antecedentes del artículo, ahora nos referiremos a las reformas y adiciones que ha sufrido el artículo 4° Constitucional desde su vigencia, hasta la Constitución actual.

Las reformas constitucionales son buenas, siempre y cuando vayan en beneficio de la sociedad en general y no beneficie sólo a un sector de la población mexicana en nuestro caso.

Al momento de reformar el artículo 4° Constitucional, era de vital importancia adicionarle algunos preceptos.

Creemos necesario definir lo que es reformar y adicionar:

Reformar: "Lo que se propone, proyecta y ejecuta como innovación o mejora" (28)

Adicionar: "Agregar, añadir" (29)

(28) Pequeño Larousse Ilustrado, 1992.

(29) Ibidem.

Los Constituyentes de 1916-1917, en el artículo 4° Constitucional ya transcrito anteriormente, establecieron lo relativo a la profesión y trabajo de toda persona siempre y cuando sea de forma lícita, lo que ahora en la Constitución vigente está en el artículo 5°:

La primera reforma que se le hace al artículo 4° Constitucional es, hasta el 31 de diciembre de 1974, mediante un decreto dado por el entonces Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, el cual dice: "El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir la manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos".(30)

En el año de 1979, se inician las discusiones para adicionarle un tercer párrafo al artículo 4° Constitucional y es hasta el 18 de marzo de 1980 que se da el decreto. Este tercer párrafo establece que: "Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las Instituciones Públicas".(31)

(30) Diario Oficial de la Federación, 18 de marzo de 1980.

(31) Ibidem.

Este párrafo es el que le va a dar el soporte Constitucional a la Ley General de Salud e igualmente, a la Ley de Asistencia Social. El 3 de febrero de 1983, se da, por parte del Ejecutivo Federal, un decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual dice a la letra: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de ésta Constitución". (32)

El Artículo 73 establece: "El Congreso tiene facultad: XVI.- Para dictar Leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y Salubridad General de la República de acuerdo con los siguientes lineamientos:

1°.- El Consejo de Salubridad General, dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el

(32)Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

País.

2°.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3°.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4°.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

Es necesario comentar que en lo que se refiere a que "Toda persona tiene derecho a la protección a la salud", no se refiere nada más a un sector determinado de la población, sino que también comprende a las personas llamadas de la tercera edad, asimismo cuando el Artículo 4° enuncia que:

"Toda la familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

También en éste precepto se prevee que el senecto tiene los derechos que ahí se mencionan.

La última iniciativa de reformas y adiciones al tan citado Artículo, fue por decreto del 13 de diciembre de 1990, el cual fue aprobado el 3 de julio de 1991 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, el que adiciona un primer párrafo recorriéndose en su orden los párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a sexto respectivamente en los siguientes términos:

Artículo 4°.- "La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la Jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley". (33)

(33) D.O.F. 28-I-1992.

Después de haber transcrito las reformas y adiciones al Artículo 4º Constitucional, queda en nuestra Constitución vigente de la siguiente manera:

"ARTICULO 4º.- LA NACION MEXICANA TIENE UNA COMPOSICION PLURICULTURAL SUSTENTADA ORIGINALMENTE EN SUS PUEBLOS INDIGENAS.

LA LEY PROTEGERA Y PROMOVERA EL DESARROLLO DE SUS LENGUAS, CULTURAS , USOS, COSTUMBRES, RECURSOS, Y FORMAS ESPECIFICAS DE ORGANIZACION SOCIAL, Y GARANTIZARA A SUS INTEGRANTES EL EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCION DEL ESTADO. EN LOS JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS AGRARIOS EN QUE AQUELLOS SEAN PARTE, SE TOMARAN EN CUENTA SUS PRACTICAS Y COSTUMBRES JURIDICAS EN LOS TERMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY.

EL VARON Y LA MUJER SON IGUALES ANTE LA LEY. ESTA PROTEGERA LA ORGANIZACION Y EL DESARROLLO DE LA FAMILIA.

TODA PERSONA TIENE DERECHO A DECIDIR DE MANERA LIBRE, RESPONSABLE E INFORMADA SOBRE EL NUMERO Y EL ESPACIAMIENTO DE SUS HIJOS.

TODA PERSONA TIENE DERECHO A LA PROTECCION DE LA SALUD. LA LEY DEFINIRA LAS BASES Y MODALIDADES PARA EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y ESTABLECERA LA CONCURRENCIA DE LA FEDERACION Y ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL, CONFORME A LO QUE DISPONE LA FRACCION XVI DEL ARTICULO 73 DE ESTA CONSTITUCION.

TODA FAMILIA TIENE DERECHO A DISFRUTAR DE VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. LA LEY ESTABLECERA LOS INSTRUMENTOS Y APOYOS NECESARIOS A FIN DE ALCANZAR TAL OBJETIVO.

ES EL DEBER DE LOS PADRES PRESERVAR EL DERECHO DE LOS MENORES A LA SATISFACCION DE SUS NECESIDADES Y A LA SALUD FISICA Y MENTAL.

LA LEY DETERMINARA LOS APOYOS A LA PROTECCION DE LOS MENORES, A CARGO DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS".

Por lo que hemos podido observar, tanto en los antecedentes como en las reformas y adiciones, el Artículo 4° Constitucional como se plasma actualmente en nuestra Constitución, es el que reglamenta las cuestiones del trabajo, servicios y profesiones, y es la base fundamental a todo lo que se legisla sobre materia de Asistencia Social, dentro de la cual está incluida la población senecta de nuestro país.

CAPITULO IV

ANALISIS DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 4° CONSTITUCIONAL

1.- DERECHO A LA PROTECCION DE LA SALUD QUE DEBEN TENER LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA

Este capítulo lo vamos a iniciar con un postulado que es de importancia suprema: TODAS LAS PERSONAS TENEMOS DERECHO A LA SALUD.

En el caso de las personas de la llamada tercera edad, se debe prestar especial atención a su salud, ya que como es obvio van a tener más deficiencias físicas y mentales que un niño, adolescente o adulto.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), presta atención médica a las personas de edad avanzada que sean jubilados, pensionados o que sean beneficiarios de los asegurados.

El Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), va a dar el servicio médico a todas las personas senectas, ya que uno de los objetivos de la Asistencia Social, es permitir el acceso a los servicios básicos de salud, para aquellos individuos de escasos recursos que carecen del amparo de la Seguridad Social. Este Instituto además de la asistencia médica que brinda por medio de las Unidades Gerontológicas, ha establecido un servicio médico in-

tegral que ofrece a sus afiliados atención de consulta externa a bajos precios de medicina general, cardiología, oftalmología, salud bucal, psicología, otorrinolaringología, acupuntura y homeopatía.

Como se verá en un punto más adelante, el que se refiere al Plan Nacional de Desarrollo, éste va a dar mucha importancia a la salud en materia de Asistencia Social.

Vamos a referirnos a la salud física y a la salud psíquica:

a) Salud Física.- No hay que olvidar que el envejecimiento desde el punto de vista biológico y fisiológico, implica una declinación en las facultades del ser humano y por lo tanto hay que tomar las medidas preventivas que dilaten hasta donde sea posible ésta declinación.

"Se sostiene que la medicina preventiva, posee un grado de avance suficiente como para poder arbitrar soluciones que posibilitan que el envejecimiento desde el punto de vista físico sea realmente retardado". (1) Es muy importante en éste caso, que en primera instancia la educación se haga para que el adulto conozca los alcances del problema y acepte someterse a exámenes periódicos para controlar su salud y evitar en lo posible su deterioro.

b) Salud Psíquica.- Corre riesgos similares si corresponde encararla en la misma forma que a la física.

(1) Aguirre Bayley Adolfo, Condición Jurídico Social de la Tercer Edad, editorial, Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina, 1988.

No hay que olvidar que el paso de los años va determinando cambios en la personalidad, los que deben estar controlados y contemplados en la prevención.

La salud no sólo depende del individuo en sí, ni de medios preventivos curativos o de rehabilitación, sino también de la actitud que al respecto tome la sociedad, de ahí que se hable de la Integración Familiar, donde el adulto mayor esté en el seno del núcleo que le es habitual y en el que se encuentra cómodo. Para ello hay que proceder asimismo a la educación de los miembros de la familia, procurando que el adulto mayor sea aceptado, entendido, comprendido e integrado realmente y no en simple apariencia.

Desde luego, también es importante que el individuo senecto logre su integración a la comunidad, ya que, si dio a la sociedad su trabajo y esfuerzo durante tanto tiempo, justo es que ésta lo retribuya y entienda su problemática actual.

"La integración de la familia a la comunidad permite alcanzar la relación integracional, en donde todos participan. Un ejemplo de esto, se da en Bélgica, ya que es muy común que en éstas poblaciones pequeñas, sean los adultos mayores los que llevan a los niños a la escuela" (2)

(2) Ibidem.

Se puede decir, que de esa manera, en Bélgica las personas de EDAD AVANZADA, contraen la obligación que significa cumplir con horario, y por ello se sienten útiles y responsables, lo que les permite que al mismo tiempo en que están caminando por las calles de su propio pueblo, entre su gente y amigos, recorriendo lugares comunes que le son habituales y conocidos, llevan de la mano a las generaciones futuras.

Con la integración de las personas en EDAD AVANZADA a la familia y la relación que tienen con los niños, se produce una interrelación con las personas y cosas, y al mismo tiempo, pueden desarrollar una labor educativa muy agradable, teniendo en cuenta que el niño tiene curiosidad. "Así el niño pregunta y trata por todos los medios de saber, y el adulto mayor tiene la posibilidad de enseñarle a cruzar las calles, indicarle qué es un semáforo, qué cosas debe hacer y cuáles no". (3) También tenemos que preocuparnos de que las personas de EDAD AVANZADA tengan una seguridad económica que les asegure la independencia, que les permita seguir actuando dignamente en sociedad sin tener que pensar que son una carga para ella o para la familia.

"Todos esos elementos psicológicos, pesan decididamente, por lo cual, se trata de lograr la indispensable integración familiar y social que impidan que se transformen en negativos.

(3) Ibidem.

De todas maneras, debe procurarse que esa difícil etapa sea dinámica. Existen teorías al respecto, Mac Iver y Parrish, por ejemplo, son sociólogos que sostienen que hay que tratar de que el dinamismo no haga sentir el transcurso del tiempo". (4)

Un ejemplo de esto podría ser el mantener relaciones interpersonales vitales, es decir, sintiendo la pasión, la fuerza está en el ser humano. Esto hace que ese hombre o esa mujer de EDAD AVANZADA, se sienta incitado y estimulado por otros intereses que le sean propios.

Otro ejemplo, es el desarrollo de la personalidad, que consiste en encontrar otras actividades vocacionales, como el tratar de realizar un oficio por parte de quien sólo fue un intelectual toda su vida.

El doctor David Lender afirma "que el tener seguridad económica y conservar una actividad social, es fundamental para que se mantenga la salud y se esté activo y dinámico".(5) También señala "que el hombre o mujer de edad adulta no se vaya de lo que es su familia, ni de la comunidad en la cual siempre estuvo".(6)

(4) Ibidem.

(5) Ibidem.

(6) Ibidem.

2.- ORDENAMIENTOS VIGENTES QUE ESTABLECEN LA ASISTENCIA SOCIAL EN
LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA

En éste punto se tocará cómo se atiende la problemática de las personas de la TERCERA EDAD, quienes merecen el respeto y reconocimiento de las Instituciones y de la sociedad.

Los derechos de los mexicanos, en general, se encuentran plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ésta derivan leyes secundarias tales como son la Ley de Amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, Código Civil, Código Penal, Ley General de Salud, y Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, por citar algunas.

Particularmente, en lo que se refiere a la Asistencia Social, a los senectos, nuestra carta magna en su Artículo 4º, establece la garantía social de que "toda persona tiene derecho a la protección de la salud" y la Ley General de Salud, reglamentaria del mencionado precepto constitucional, señala en su Artículo 2º las finalidades de ésa garantía, destacando entre otras, la que se refiere a la Asistencia Social.

En el título segundo, del mismo ordenamiento, se desarrollan las bases del Sistema Nacional de Salud, mismo que está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública tanto Federal como Local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, así co-

mo por los mecanismos de coordinación de acciones, cuyo objeto es dar cumplimiento al Derecho a la Protección de la Salud, destacando la colaboración del Sistema Nacional de Salud al bienestar social de la población mediante servicios de Asistencia Social a los senectos desamparados fomentando su bienestar y propiciando su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social, aún más, la mencionada Ley, considera como un servicio básico de salud la Asistencia Social, a los grupos más vulnerables entre los que podemos incluir a las personas de la TERCERA EDAD de escasos recursos económicos.

La Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, define el concepto de Asistencia Social, mismo que es contemplado por primera vez en la legislación de salud y reconoce su importancia al establecer en su Artículo 167, que se entiende por Asistencia Social "al conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva". Asimismo, establece las actividades básicas de Asistencia Social entre otras, la atención en establecimientos especializados a senectos en estado de abandono o desamparo; la promoción del bienestar de las personas de EDAD AVANZADA; el desarrollo de acciones de preparación para la senectud; la prestación de servi-

cios de Asistencia Jurídica y de Orientación Social a las personas de la tercera edad sin recursos.

Toda vez que el desarrollo desigual provoca la formación de grupos vulnerables, entre los que se encuentran las personas de la tercera edad en desamparo, que requieren de la asistencia física y psíquica para protegerlos de los riesgos y sean incorporados a una vida más plena y productiva, el legislador crea la norma jurídica para adecuarla a la realidad.

Otro ordenamiento jurídico que también contempla disposiciones encaminadas a la protección de las personas de la tercera edad, es la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, al establecer que las personas de EDAD AVANZADA en situación de desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato son objeto de la recepción de los servicios de Asistencia Social de manera preferente.

Esta legislación tiene como objeto que los senectos en situación de desamparo o carentes de recursos económicos, gocen de protección para evitar los riesgos a que están expuestos e incorporarlos a una vida más útil para la sociedad y para ellos mismos.

Observamos que desde el punto de vista Constitucional y Legal, existe la obligatoriedad del Estado de establecer y proporcionar servicios de Asistencia Social, es decir, proteger a los grupos

más débiles de nuestra sociedad, entre los que se encuentran las personas de la tercera edad desamparadas.

Este marco jurídico nos ha conducido a sistematizar y organizar los servicios de Asistencia Social que el Estado proporciona, superando la dispersión de esfuerzos y permitiendo un apoyo más eficiente a las personas mayores.

La Asistencia Social se fue perfilando en México a través de los años, a partir de los idearios, las manifestaciones y aspiraciones que surgen de la idiosincracia del pueblo de acuerdo con sus requerimientos y necesidades, dándole expresión y fundamento en una estructura legal y en un conjunto de instituciones que nuestro devenir histórico ha dado vigencia y proyección a la Asistencia Social.

De ésta manera, nuestra Constitución vigente sintetiza y da expresión a las demandas del movimiento revolucionario de 1910 y consagra en su contenido un conjunto de garantías conocidas como Derechos Sociales, cuyos principios, elementos y contenido constituyen acciones tutelares y reivindicatorias para las personas de la tercera edad.

Actualmente, la participación del Estado en las tareas asistenciales, es más activa y dinámica para resolver los problemas que le son inherentes a los SENECTOS y crea instituciones con facultades específicas integradas al sector salud, con el objeto de realizar e impulsar las acciones del poder

público destinadas a la población de EDAD AVANZADA.

Para tal efecto, y cumplir con los objetivos anteriormente citados, el Instituto Nacional de la Senectud, Organismo Público Descentralizado de Asistencia Social del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, fue creado por el Ejecutivo Federal por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1979, el cual contiene como objetivos AYUDAR, ATENDER, PROTEGER Y ORIENTAR A LA POBLACION DE EDAD AVANZADA DEL PAIS, y estudiar los problemas específicos derivados de la senectud y ofrecer soluciones integrales a sus requerimientos y necesidades concretas.

Es importante resaltar que el estudio de la tercera edad no sólo ocupa la atención de las instituciones del sector salud, también interesa a investigadores, estudiosos, universitarios, demógrafos y particulares.

Observamos que existe un marco jurídico conformado por diversas leyes, que tienen por objeto proteger y garantizar los derechos de personas de más de 60 años que enfrenten algún problema de tipo legal. En éstas condiciones, corresponde al Instituto Nacional de la Senectud, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, dar asistencia integral a los SENECTOS en cuanto a su problemática económica, jurídica y social. De ahí que el Instituto a través de programas definidos, ha implantado actividades que coadyuvan e integran en la sociedad a

las personas de la tercera edad.

Por esas razones y para apoyar al mismo SENECTO en la solución de sus problemas administrativos o judiciales, o en los derivados de sus relaciones públicas o privadas, existe dentro del Departamento Jurídico del propio Instituto Nacional de la Senectud, la Procuraduría de la Defensa del Anciano. Esta área de apoyo tiene funciones específicas para asesorar y orientar en sus derechos y obligaciones a todas las personas de 60 años o más y patrocina trámites judiciales a aquellos SENECTOS que no cuentan con recursos económicos y que requieren de éste servicio jurídico gratuito; situación que se determinará a través de un estudio socio-económico que se encargará de realizar el área de trabajo social de la mencionada Procuraduría, de tal manera que el primer contacto que tendrá el SENECTO al solicitar el referido servicio, será con la trabajadora social quien turnará el caso a alguno de los abogados para que éste conozca ampliamente el problema que aqueja al SENECTO y si a éste le asiste razón legal, pueda formarse un criterio para decidir si extrajudicialmente y a través de una junta conciliatoria se llega a un acuerdo, dando solución al problema planteado o bien si es necesario acudir ante las autoridades competentes.

Como podemos apreciar, la Procuraduría de Defensa del Anciano, desde el punto de vista procedimental, actúa en tres fases:

- 1.- Orientar y asesorar jurídicamente.
- 2.- Conciliar intereses (junta conciliatoria extrajudicial)
- 3.- Recurrir ante las autoridades competentes.

Por otra parte, cabe destacar que ésta procuraduría con frecuencia atiende entre otros, los siguientes asuntos:

EN MATERIA FAMILIAR

- 1.- Juicios sucesorios intestamentarios (herencia)
- 2.- Juicios sucesorios testamentarios (herencia)
- 3.- Información testimonial (cuando se carece de acta de nacimiento para acreditar su personalidad jurídica)
- 4.- Rectificación de actas de nacimiento, de matrimonio o de defunción (error en el nombre, apellidos o fecha)

EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO

- 1.- Juicios especiales de desahucio
- 2.- Terminación de contratos de arrendamiento
- 3.- Rescisión de contrato de arrendamiento (por alguna de las causales que establece el Código Civil)
- 4.- Prórroga de contrato de arrendamiento

EN MATERIA CIVIL

- 1.- Medios preparatorios a juicio ordinario civil
- 2.- Terminación de contrato de comodato
- 3.- Prescripción positiva

EN MATERIA ADMINISTRATIVA

1.- Quejas por incumplimiento a los decretos presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 7 y 19 de enero de 1982, que establece el 50% de descuento en el transporte federal de pasajeros y en Ferrocarriles Nacionales de México; ante la Dirección General de Tarifas, Maniobras y Servicios Conexos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

EN MATERIA PENAL

Es importante mencionar que en materia penal, el C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, emitió un acuerdo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de junio de 1990, mediante el cual se dispone el trato especial que debe otorgarse a las personas mayores de 65 años, en la prestación de servicios encomendados a las diversas unidades de la Institución del Ministerio Público.

En el referido acuerdo, se refleja el avance de brindar un trato especial a las personas de edad avanzada que se encuentran involucradas en alguna averiguación previa, siempre y cuando no se trate de delitos violentos, en los que el Agente del Ministerio Público ordenará su inmediata libertad decretando su arraigo domiciliario hasta resolver su situación jurídica.

Así mismo, el Procurador General de la República, emitió otro acuerdo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de noviembre de 1991, a través del cual se establece el trato especial que debe otorgarse a las personas mayores de 65 años en la prestación de servicios encomendados a las diversas unidades de la Institución del Ministerio Público siempre y cuando no sean delitos en contra de la salud.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos debe continuar promoviendo el respeto y defensa de los Derechos Humanos de la tercera edad, sumando esfuerzos con las diversas instituciones encargadas de brindarles Asistencia Social.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en coordinación con el Instituto Nacional de la Senectud, actúan buscando la dignidad y respeto de las personas de la llamada tercera edad.

3.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL EN LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA

El Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, nos establece lo relativo a la Salud, Asistencia y Seguridad Social.

Nada más nos vamos a referir a la Salud y a la Asistencia Social. Para poder adentrarnos en la Asistencia Social es necesario comentar sobre la Salud en general.

Entendida en un sentido amplio, la Salud no es sólo la ausencia de enfermedades, sino un estado de completo bienestar físico y mental en un contexto ecológico y social. La Salud descansa en la esfera de prácticamente todas las interacciones económicas, sociales y culturales y es con ella, un componente sinérgico del bienestar social. Así, la Salud es un elemento imprescindible del desarrollo, y en una sociedad que tiene como principio la justicia y la igualdad sociales, es un derecho esencial de todos.

Todas las personas deben de contar con salud para poder realizar sus labores; el anciano, como es lógico, puede estar carente de ésta, ya que con la edad va perdiendo defensas y es aquí en donde las demás personas debemos de ayudarle en lo que necesite.

La Salud requiere de acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad o vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas donde pueden estar expuestos a distintos riesgos: el hogar, el trabajo, las actividades de la vida cotidiana y el medio ambiente principalmente.

La Asistencia Social es un complemento de la Salud, haciendo más integral el propósito de atender el bienestar social en ésta materia.

La Asistencia Social persigue incorporar a los individuos que lo requieran a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente a las personas de edad avanzada en estado de abandono y en general desamparados y minusválidos.

La mayoría de los mexicanos tienen acceso a establecimientos permanentes de servicio de salud, no importando la edad que se tenga.

"El objetivo más amplio de la política de Salud, Asistencia y Seguridad Social, persigue impulsar la protección a todos los mexicanos brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejora-

miento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios". (7)

Se va a conceder prioridad especial a la atención de las zonas marginadas urbanas y rurales, con énfasis en la atención primaria que es la Salud. De fundamental importancia será vincular los esfuerzos de salud y asistencia a los medios más desprotegidos con las acciones integrales en materia de alimentación, vivienda, disponibilidad de agua potable, educación y saneamiento ambiental.

Cabe señalar que uno de los grupos más desprotegidos hasta hace poco tiempo era el de los senectos, al cual se le empezó a brindar apoyo y protección hasta 1979, con la creación del Instituto Nacional de la Senectud, con su iniciador y director, el Lic. Euquerio Guerrero López.

En el Plan Nacional de Desarrollo se establece que "se impulsará vigorosamente en la sociedad una cultura de la prevención y el autocuidado de la salud individual, familiar y colectiva: éste se hará a través de la educación para la salud y el desarrollo de acciones de fomento y protección, donde colaboren las empresas y los organismos empleadores, los centros de educación, los distintos niveles de gobierno, y las asociaciones sociales, profesionales y cívicas que comparten responsabilidades o interés en la protección de la salud" (8)

(7) Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.

(8) Ibidem.

4.- INSTITUCIONES QUE SE ENCARGAN DE BRINDAR ASISTENCIA SOCIAL A LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA

Coordinadas por la Secretaría de Salud, varias son las Instituciones que prestan atención a la Salud y bienestar de los habitantes de nuestro País en sus diferentes etapas de la vida: Prenatal, niñez, adolescencia, madurez y senectud. Podríamos mencionar al I.M.S.S., I.S.S.S.T.E., D.I.F., INFONAVIT; sin embargo, la única Institución que se encarga en forma exclusiva de las personas de la tercera edad es el INSEN, del cual hablaremos a continuación:

A) INSTITUTO NACIONAL DE LA SENECTUD (INSEN)

Hoy en día, el envejecimiento de la población es un fenómeno demográfico presente en varios países del mundo, que ha merecido el estudio de investigaciones de los gobiernos y numerosos expertos para planear alternativas de solución a las múltiples implicaciones que trae consigo.

"En general se ha insistido en la creación de programas que permitan elevar la calidad de vida en la vejez, en sus diferentes aspectos, así como el desarrollo de planes preventivos, sobre todo para los países que, en un futuro inmediato, verán aumentada considerablemente su población de ancianos". (9)

Si bien es cierto que México no se incluye entre las naciones caracterizadas por estar inmersas en un franco proceso de envejecimiento poblacional, en pocos años el grupo etario de 60 años o más, aumentará significativamente, de tal manera que los 3,676,266 que formaban parte de la población total a nivel nacional en el año de 1980 y que en el año de 1990, según el último censo de población y vivienda que llevó a cabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), reportó 4,988,150; para el año 2000 se incrementará aproximadamente la cifra a 7,183,953 constituyendo el 7.18% de la población total del País. (10) Estos cambios en la dinámica poblacional se deben principalmente al efecto de variables como el mejoramiento del nivel de vida, de los servicios de Salud y Asistencia Social, que se traducen a su vez en una mayor esperanza de vida de los individuos considerada en la actualidad en 66.6 años y para el año

(9) Trejo Orduña Eleazar, Situación y Prospectiva de Asistencia Social a la vejez, 1989, Organó de difusión de la Conferencia de Seguridad Social, México D.F.

(10) Ibidem.

2000 las proyecciones se establecen en 70.0 años. La evaluación de estas circunstancias y la difícil situación por la que atravesaban muchos de los ancianos en nuestra sociedad; fueron atendidas por el Gobierno de México, creando el 22 de agosto de 1979 el Instituto Nacional de la Senectud, por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cual ya se transcribió el concepto anterior, donde se le asignan los objetivos de PROTEGER, AYUDAR, ATENDER Y ORIENTAR A LA VEJEZ MEXICANA, y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas.

En los primeros meses la labor fundamental consistió en el estudio, investigación y detección de las necesidades más urgentes de éste grupo, para realizar una correcta planeación de los servicios que en el futuro debería proporcionar, surgiendo así sus primeros programas y la estructura orgánica que le dió origen.

"En la actualidad, el INSEN como Organismo Público Descentralizado de Asistencia Social, coadyuva a través de sus programas, al cumplimiento de los objetivos trazados por la Ley General de Salud y la Ley General de Asistencia Social, en el renglón correspondiente a la atención de los ancianos". (11)

(11) Ibidem.

Los esfuerzos se han dirigido principalmente a elevar su nivel de vida, teniendo prioridad dentro de éste universo los grupos marginados, procurándoles los mínimos de bienestar a que tienen derecho, de acuerdo a la Constitución Política de la Nación facilitándoles su reincorporación a la sociedad.

De sus programas o subprogramas se desprenden dos líneas de acción que coinciden con las vertientes primordiales de la Asistencia Social: la primera de ellas orientada al "desarrollo de alternativas de protección para los individuos y grupos más débiles de la sociedad". (12) Dentro de éstas se incluyen los servicios de Unidades Gerontológicas, Salud y Consulta Externa, Comedores Públicos para ancianos, tarjeta INSEN, bolsa de trabajo y Procuraduría de la Defensa del Anciano.

Existen dos modalidades de Unidades Gerontológicas, que varían fundamentalmente en cuanto al tipo de población que atienden, por una parte los Albergues, son el lugar de estancia permanente del anciano cuando carece de familia y recursos económicos para la vida independiente; mientras que las Residencias Diurnas, son espacios donde los ancianos pasan parte del día, se les proporciona desayuno y comida, y regresan a sus hogares por la tarde.

(12) Ibidem.

Sin embargo, su sistema asistencial es concurrente con el esquema de atención integral que basado en la estructura de un ambiente estimulante para el individuo, introduce un conjunto de actividades sistemáticamente planeadas, para favorecer el desarrollo e independencia de los ancianos. Los involucra en la toma de decisiones a su alcance, en labores de terapia ocupacional, y promueve las conductas de autocuidado, suprimiendo así las antiguas tácticas de atención propias del "tratamiento de custodia" prevalecientes hasta la fecha en muchos asilos y que en contraposición al "tratamiento ambiental", fomentan la dependencia y pasividad del individuo y a largo plazo dan como resultado un deterioro progresivo de las capacidades físicas y psicológicas. Para el logro de sus fines, éstas unidades cuentan con un equipo técnico-profesional, debidamente capacitado, constituido por médicos, dentistas, psicólogos, enfermeras, trabajadoras sociales y gericulturistas.

"Uno de los objetivos de la Asistencia Social, es primero el acceso a los servicios básicos de salud, para aquellos individuos de escasos recursos que carecen del amparo de la seguridad social". (13)

(13) Ibidem.

Con éste propósito el Instituto además de la asistencia médica que brinda por medio de las Unidades Gerontológicas, ha establecido un servicio médico integral que ofrece a sus afiliados atención de consulta externa en medicina general, cardiología, oftalmología, salud bucal, psicología, otorrinolaringología, acupuntura y homeopatía.

"Como alternativa para el mejor nivel de vida de los ancianos y favorecer la adquisición de bienes de consumo, que le permita cubrir con los mínimos de bienestar, se ha creado la Tarjeta INSEN gratuita". (14) Con ella las personas mayores de 60 años afiliadas al Instituto, pueden obtener descuentos importantes en diversos establecimientos y prestadores de servicios. Existen a la fecha 1,200,200 afiliados al INSEN a nivel nacional.

Hay grupos de ancianos en zonas marginadas, los que difícilmente tienen acceso a una alimentación básica y, aunque tengan la habitación y capacidades para vivir independientes, requieren de apoyo en éste sentido. Por tal razón se han abierto comedores públicos en los que el Instituto proporciona la infraestructura e insumos necesarios y con base a la autogestión, las ancianas de la

(14) Ibidem.

comunidad se responsabilizan de la preparación de la comida así como brindar el servicio con cuotas de recuperación muy bajas.

"La promoción del empleo es otra de las opciones viables, que el Instituto ha contemplado para mejorar la condición de los ancianos". (15) Muchos de ellos tienen una amplia experiencia en diversos campos laborales, pero los prejuicios en torno a la vejez habían generado su desaprovechamiento. Por tanto la bolsa de trabajo INSEN, se ha dado a la tarea de concientizar a los empleadores sobre las ventajas de la mano de obra de los viejos y a la fecha se ha constituido en un instrumento importante de canalización a empleados remunerados, aliviando así la difícil situación económica de muchas personas, para las que sus ingresos por pensión, jubilación o aportaciones familiares son insuficientes para vivir decorosamente.

Aspecto inaplazable a resolver, ha consistido el asesoramiento jurídico de los ancianos que por su estado son objeto de abuso por parte de sus familiares y otras personas que los despojan de sus bienes o cuando por alguna razón, son demandados ante los tribunales y carecen de recursos para contratar los servicios de un abogado. En éstas situaciones la Procuraduría de la Defensa del

(15) Ibidem.

Anciano del Departamento Jurídico, estudia cada caso en particular. Cuando es justo y legal para el anciano, se le nombre un abogado que lo patrocina. Con el afán de generar una mayor protección al anciano, se han elaborado varios proyectos que reforman diversas leyes, enviados para su análisis a las instancias correspondientes.

El Instituto tiene también una amplia gama de servicios que confluyen con la otra vertiente de la Asistencia Social, que incide principalmente en la creación e implementación de "medidas tendientes a fomentar la integración del individuo a la familia y a la comunidad, en las cuales se tiene el propósito de abatir los índices de marginación con base a una acción educativa y orientadora de un predominante carácter preventivo". (16) Es aquí donde podemos situar las actividades que el Instituto despliega mediante las opciones educativas, recreativas, culturales y deportivas que se hacen extensivas a la población por conducto del Centro Cultural y de los Clubes de la Tercera Edad, además de los Planes y Programas del Departamento de Capacitación y Servicios Psicológicos.

(16) Ibidem.

"Las actividades del Centro Cultural de la Tercera Edad, contribuyen en forma significativa al desarrollo armónico y al bienestar social de los ancianos que con su infraestructura actual da cumplimiento a los señalamientos del Sector Salud en materia de los servicios sociales y culturales que deben otorgarse a la población por parte de los organismos de Asistencia Social" (17).

Entre sus acciones principales esta la alfabetización y la impartición de materias como Historia, Idiomas, Taquigrafía, Mecanografía, Literatura y varios talleres que con programas flexibles acordes a los ritmos y características de aprendizaje del anciano, contribuyen a elevar sus niveles de información cultural y educativa.

La promoción del deporte y el turismo social, son otras de las alternativas que ofrece. De igual manera en un espacio propicio para la manifestación de actividades y formación de grupos artísticos como danza, música, canto, baile, teatro, etc.

Todas éstas actividades se proporcionan a la población a través del propio Centro Cultural de la Tercera Edad y sus 85 clubes en el área metropolitana y más de 100 en la provincia.

En la actualidad el Sector Salud ha hecho énfasis en la

(17) Ibidem.

elaboración de planes de asistencia con un enfoque de acción preventiva, pues demostrado está que alcanza la meta: "Salud para todos en el año 2000". solo será posible cuando tengamos una población más informada y mejor preparada para actuar por sí misma como promotora de sus niveles de salud. Por ello el Instituto ha puesto en funcionamiento programas de capacitación y educación para la salud consistentes en seminarios, cursos y conferencias, cumpliendo así con la encomienda que la Ley General de Salud en su artículo 168 fracciones III y VIII le ha dado en el sentido de "PROMOVER EL BIENESTAR PARA LA SENECTUD". Así mismo su área de capacitación apoya la educación y preparación para el trabajo de ancianos con carencias económicas, a través de cursos que conjuntamente con la Bolsa de trabajo del Instituto Nacional de la Senectud, permiten incorporar a las personas de edad avanzada al sector productivo.

Además de la educación y orientación de los ancianos, el Organismo ha puesto especial interés en extender estas acciones a la familia y a la sociedad en su conjunto, dedicando particular importancia a la capacitación del personal técnico-profesional que participa en la asistencia a la vejez, en los diferentes ámbitos de atención y en propiciar el estudio y la investigación de la problemática de la vejez en nuestro país, concientes de que dicha labor dará como resultado una sociedad mejor preparada para enfrentar los retos que representa el proceso de envejecimiento y sobre todo elevar la

calidad de vida del viejo. Cubrir este objetivo, ha sido posible a través de los programas de capacitación permanente y continua, así como servicios de consulta bibliográfica y documental sobre diferentes temas en las disciplinas geriátricas y gerontológicas, mediante su centro de documentación.

Cabe destacar los esfuerzos que se han realizado con el afán de preparar cuadros componentes y eficientes para la atención del anciano, preocupación constante del Instituto. Con éste objetivo ha firmado un convenio con el Instituto Politécnico Nacional a fin de crear de manera conjunta la especialidad de Geriatria para la rama de la Medicina, que a la fecha a formado los primeros especialistas en esta área.

"El Instituto Nacional de la Senectud, ha avanzado de manera importante en materia de Asistencia Social a la vejez: se ha esforzado en ampliar y descentralizar sus programas a todo el territorio nacional y, a pesar de su modesto presupuesto, son varias las acciones que ya se desarrollan en todas las Entidades Federativas, desde luego, con el apoyo de los Gobiernos Estatales" (18). Se tiene en la actualidad un delegado por cada Estado, así como subdelegado en los municipios principales y el apoyo de un gran número de representantes honoríficos y voluntarios que se esfuerzan en difundir y extender los programas del Instituto en sus respectivas Entidades y Municipios.

(18) Ibidem.

En relación al Voluntariado Nacional del Instituto, éste apoya todas las acciones que le Organismo desarrolla en toda la República, aunque no sea un punto orgánico del mismo.

Con respecto a las perspectivas y alternativas de acción a corto y mediano plazo, es necesario partir de los recursos con los que cuenta la Institución.

Para el año de 1988, al Instituto se le autorizó un presupuesto que ascendió a 4 054 millones de viejos pesos, de éstos corresponde al gasto corriente 3 854 millones de viejos pesos y para inversión la cantidad de 200 millones de viejos pesos, dentro de éste total se pretende captar recursos propios por la cantidad de 50 millones de viejos pesos.

Por otra parte, las metas de operación autorizadas son brindar Asistencia Social para bienestar de la población senecta, a 166 mil personas para el año que transcurre, según lo establecido por la Secretaría de Salud y la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Instituto en sus trece años de vida ha sentado las bases de la Asistencia Social, por medio de un conjunto de alternativas asistenciales que obedecen a las necesidades de éste grupo, sin embargo, son varios los retos que enfrenta en el futuro inmediato para lograr que el alcance de sus programas se extiendan a todo el Territorio Nacional y beneficie a los ancianos que viven en él.

Para tal fin el Instituto se ha propuesto las siguientes metas:

- Propiciar la descentralización de sus acciones de todas las Entidades Federativas, a través de la concertación de esfuerzos de los Gobiernos Estatales y la creación formal de Delegaciones en cada Estado.

- Crear Unidades Gerontológicas modelo, que conjunten la mayoría de los servicios que proporciona el Instituto en la actualidad, que se sustituirán en las zonas geográficas de la República que presentan una mayor concentración de población de 60 años o más, y requieren con más urgencia de la Asistencia Social, para lo cual es indispensable realizar los estudios e investigaciones pertinentes, así como una encuesta de las necesidades de los ancianos a nivel regional, con el objeto de instrumentar las alternativas de asistencia más acordes.

- De acuerdo a las políticas sociales implementadas por el Gobierno Federal y plasmadas en el Programa Nacional de Salud, intensificar las acciones de asistencia en favor de los grupos desfavorecidos, sobre todo para aquellos del medio rural el-indígena.

- Fomentar la educación y preparación de los ancianos con la finalidad de que cuenten con mayores elementos para la adaptación en la edad avanzada y asegurar su permanente integración en los procesos y cambios sociales del país, para lo cual se tiene

proyectado la creación de la UNIVERSIDAD DE LA TERCERA EDAD, que con un programa educativo acorde a las necesidades y características de los ancianos, presente opciones viables para los que desean seguir estudiando y continuar una preparación en ésta etapa de la vida.

- Consolidar las acciones de investigación de la población con el objeto de garantizar la vigente y constante evolución de los programas de Asistencia Social, de tal manera que siempre guarden relación y obedezcan a la demanda real de los ancianos.

- Reforzar las medidas de concientización de los ancianos y el resto de la población, sobre las posibilidades y potencialidades de la vejez, ya que éstas no solo aseguran un lugar más digno para ellos en la sociedad, sino también la posibilidad de actuar con un carácter preventivo para que los futuros ancianos tengan un mejor arribo a ésta etapa de la vida.

Los recursos para apoyar éstas acciones se justifican plenamente por su naturaleza social. Las personas mayores de 60 años, forman la memoria de la sociedad y las políticas de Gobierno pueden y deben favorecer todo lo que facilite la vida del hombre que ha cumplido con su participación en el desarrollo nacional.

B) ASISTENCIA PRIVADA.

Sus antecedentes se remontan a las dos grandes culturas que poblaron el territorio actual de la República Mexicana. En el Imperio Azteca, así como en el Maya, se contaban con establecimientos de beneficencia sostenidos por la autoridad y que consistían en ASILOS PARA ANCIANOS INDIGENTES entre otros.

Como se verá en éstas culturas aunque se estaba dividido por castas sociales, había una organización casi perfecta que velaba por la protección de todos sus miembros.

Con la llegada de los españoles a México y la consumación de la conquista de todos los pueblos que en él habitaban se destruyó éste tipo de sociedades para imponer el estilo de sociedad que en el reino de España funcionaba con una alta influencia de la Iglesia Católica, sin embargo ésta imposición trajo aparejado despojos hacia los propietarios originales, en éste caso los indígenas por lo mismo los llevó a la miseria, ya que en ésta época la principal fuente de subsistencia era la explotación del campo, por eso mismo la Iglesia Católica al observar el terrible desastre económico y social, promovió entre las familias más adineradas el concepto de la caridad, lo que llevó a crear hospitales, asilos y colegios. Sin embargo, éstas acciones no fueron suficientes para cubrir la asistencia de todas las personas que de ella requerían.

El movimiento libertario que se inició en la Ciudad de Dolores el 16 de septiembre de 1810 por parte de Don Miguel Hidalgo, trajo como consecuencia que las familias adineradas y poderosas que vivían en la Nueva España, suprimieran toda ayuda que en forma de caridad hacían llegar hacia las clases menos favorecidas, que en algunos casos como en la costa del Golfo de México por negros.

Durante los primeros años de vida independiente, la asistencia privada disminuyó en cantidad y calidad, ésto debido a que durante las primeras décadas el país nunca tuvo estabilidad política y por lo tanto tuvo crisis sociales y económicas, lo que no permitía a las familias poderosas económicamente, dedicar parte de sus recursos a la atención de los desvalidos, quedando la atención asistencial limitada totalmente a la aportación que la Iglesia Católica podía prestar a través de la limosna que captaba de los fieles que a ella pertenecían.

Con el Presidente Benito Juárez y las Leyes de Reforma se pone la Asistencia Privada bajo el control del Estado, ya que al desamortizarse los bienes muertos que la Iglesia tenía en su poder, ésta entra en una pugna contra el Estado y disminuye su capacidad para poder brindar asistencia, ya fuera en los templos, monasterios, conventos, dispensarios, hospitales, asilos y colegios que estaban bajo su control.

Posterior a la era de Juárez, con el inicio de la dictadura de Porfirio Díaz, en 1879 se constituye una Junta Especial Independiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación denominada "Dirección de Beneficiencia Privada", antecedente directo de la actual Junta de Asistencia Privada, que es el organismo por el que el Gobierno Federal ejerce el cuidado y vigilancia sobre las instituciones de Asistencia Privada.

La primera Institución que se crea en el País en el año de 1879, y que tiene por objeto el proteger integralmente a los ancianos, fue la denominada "Asilo Particular para los Mendigos", constituida bajo el régimen de la Asistencia Privada. El fundador de ésta Institución fue Don Francisco Díaz de León y señaló como objetivos de la misma, dar asistencia a las personas que por su edad avanzada o por enfermedad estuvieran impedidas para dedicarse a un trabajo lucrativo. En 1917, se encontraban en ésa Institución 30 ancianos y 45 ancianas, actualmente lleva el nombre de Don Francisco Díaz de León y se encuentra en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.

Otra Institución de Asistencia Privada es la de "Margarita Maza de Juárez" cuya función es atender ancianos enfermos. También está el "Asilo Casa Betty" que fue fundado en 1903.

Entre otras podemos enumerar a:

- 1.- La Asociación Franco Mexicana, Suiza y Belga.
- 2.- La Beneficiencia Española.
- 3.- Institución Ayuda Social de la Colonia Alemana.
- 4.- Fundación Mier y Pesado.
- 5.- Albergue Para Ancianos de Orizaba, Veracruz.
- 6.- La Fundación González de Cossío, entre otros.

La Asistencia Privada está fundada en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, la cual señala que las Instituciones de Asistencia Privada son entidades jurídicas, que con bienes de propiedad particular, ejecutan actos con fines humanitarios y asistencia sin propósito de lucro, y sin designar individualmente beneficios.

En los términos de ésta Ley, se reconocen tres clases de Instituciones de Asistencia Privada:

- a) Fundaciones.
- b) Juntas de Socorro o Asistencia.
- c) Asociaciones.

En el sistema de economía mixta que prevalece en nuestro país, la participación de la sociedad es indispensable en los planes de Asistencia que están previstos en el Plan Nacional de Desarrollo decretado por el Gobierno de la República.

CONCLUSIONES

1.- En 1917, el legislador no planteó en ningún párrafo del artículo 4º Constitucional algún punto que llevara explícito o sugiriera ayudar, proteger y orientar a la vejez.

2.- El legislador de 1917 plantea la Seguridad Social a través del artículo 123 Constitucional dedicado al trabajo remunerado, pero esta seguridad no era exclusiva de las personas de la Tercera Edad, sino que estaba dirigida al trabajador y a sus familiares.

3.- Sin embargo, la Seguridad Social que plantea el artículo 123 Constitucional no tuvo un instrumento ejecutor, hasta que fue creado por Ley y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, el Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.)

4.- En el lapso de 1917 a 1943, el punto relevante sobre Seguridad Social y Asistencia Social es el que los Estados legislaban en esta materia y el Gobierno Federal lo maneja en forma exclusiva hasta la reforma existente del artículo 123, la cual fue en 1929.

5.- Con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.T.E.), y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (I.S.S.F.A.M.) del Gobierno Federal, se siguió la misma tónica de la Seguridad Social y Asistencia -

Social que tenía la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir, en ningún momento un programa dedicado exclusivamente a las personas que forman parte de la Tercera Edad.

6.- Es en definitiva hasta el 22 de agosto de 1979 que el Gobierno Federal preocupado por los miembros de la Tercera Edad, crea mediante decreto presidencial el Instituto Nacional de la Senectud, cuyo objetivo es proteger, ayudar, atender y orientar a las personas en edad senil.

7.- El Gobierno Federal en 1980, precisamente el 18 de marzo preocupado por dar un soporte constitucional a la protección de la salud y de la Asistencia Social, modifica el Artículo 4° Constitucional que se convierte en soporte de las leyes reglamentarias siguientes: Ley General de Salud y Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

8.- La Ley General de Salud, se establece el 7 de febrero de 1984 y en ella se contempla, ya como parte integrante la prevención de la salud, es decir, la Asistencia social.

9.- En la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social publicada por decreto el 9 de enero de 1986, se contempla la atención de las personas que componen a la Tercera Edad, sin embargo, ésta facultad no es en exclusiva para el anciano, sino que se comparte con la atención integral de la familia como son los casos del niño, de la madre, y también existe una atención es-

pecial al minusválido; por lo que podemos concluir que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) coordinado del Subrector Social, no es exclusivo de la atención a la vejez.

10.- El Instituto Nacional de la Senectud como quedó mencionado, proporciona un servicio alternativo a las personas de la Tercera Edad, en la que la beneficiencia pública y las Organizaciones Privadas, cumplen con el cometido de asignarles un medio de asistencia y apego moral.

11.- El promedio de vida de los mexicanos, se ha elevado en los últimos 10 años de 68 a 71 años, lo que nos proporciona un índice de 9.5 millones de personas en edad avanzada.

12.- Los aseguramientos de cesantía en edad avanzada es uno de los logros en nuestro Sistema de Seguridad Social, involucrando a Instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

13.- Cabe destacar la importancia del Movimiento Obrero en sus conquistas salariales, que redundan en el mejoramiento general del nivel de vida.

14.- Podemos concluir por último que "A 75 AÑOS DE VIGENCIA DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en ningún artículo se encuentra incluido un análisis que haga una referencia explícita de las personas de Edad Avanzada, y no es hasta que el Ejecutivo Federal con la facultad que le otorga el artículo 89, fracción I de la Constitución Política Mexicana, que por decreto crea el Instituto Nacional de la Senectud el 22 de agosto de 1979, como un Organismo Público Descentralizado con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio, cuyo objetivo es PROTEGER, AYUDAR, ATENDER Y ORIENTAR A LA VEJEZ MEXICANA Y ESTUDIAR SUS PROBLEMAS PARA LOGRAR LAS SOLUCIONES ADECUADAS.

BIBLIOGRAFIA

-AGUIRRE BAYLEY, ADOLFO.

CONDICION JURIDICA SOCIAL DE LA TERCERA EDAD,
EDIT. SECRETARIA GENERAL DE LA CONFERENCIA -
INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, BUENOS -
AIRES, ARGENTINA, 1988.

-BRISÑO RUIZ, ALBERTO.

DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES, -
EDIT. HARLA, EDICION 1987, MEXICO.

-GONZALEZ DIAZ LOMBARDO,
FRANCISCO.

EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL IN -
TEGRAL, EDIT. PORRUA, 2a EDICION, 1985, MEXICO.

-MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA

EL MARCO REGLAMENTARIO PARA EL CAMBIO, EDIT.-
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA-
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, DIC.1982-NOV.1985

-MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA

EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO, EDIT. -
TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, 1986.

-TREJO ORDUÑA, ELEAZAR.

SITUACION Y PROSPECTIVA DE ASISTENCIA SOCIAL
A LA VEJEZ, ORGANO DE DIFUSION DE LA CONFE -
RENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL, 1989, MEXICO.

-LOS DERECHOS DEL PUEBLO
MEXICANO.

MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, EDIT.-
PORRUA, TOMO III, 1978, MEXICO.

-DECRETO DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SENEC -
TUD.

-PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994.

-ENCICLOPEDIA DEL IDIOMA, EDIT. AGUILAR, TOMO
II, EDICION 1991.

-ENCICLOPEDIA DEL READER'S.

-PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO, 1992.

-XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA -
(INEGI), SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESU -
PUESTO.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS -
MEXICANOS.

-REVISTA DEL MENOR Y LA FAMILIA, EDIT. DIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS DEL D.I.F., No.3, - 1984.

-PRINCIPALES DERECHOS DE LA TERCERA EDAD, PUBLICADOS POR LA COMISION NACIONAL DE LOS DE - RECHOS HUMANOS.

-DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, EDIT. PORRUA, 2a - EDICION, 1987.

-LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL.

-LEY GENERAL DE SALUD.

-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - FEDERAL.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 22 DE AGOSTO DE 1979.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 18 DE MARZO DE 1980.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 3 DE FEBRERO DE 1983.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 7 DE FEBRERO DE 1984.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 9 DE ENERO DE 1986.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 4 DE NOVIEMBRE DE 1991.

-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 28 DE ENERO DE 1992.