

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

**AUTOFINANCIAMIENTO DE UN ORGANISMO
DE ASISTENCIA AL ANCIANO**

SEMINARIO DE INVESTIGACION

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ADMINISTRACION

P R E S E N T A

REYNA LINDA MENDEZ FRANCO

MEXICO, D. F.

1977

8755



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A TODOS MIS MAESTROS

AL ARTISTA JORGE RAMIREZ

con agradecimiento, por su colaboración en la portada del presente trabajo.

Ser desterrado de un mundo
que detesta la rota decadencia
brecha que nunca cicatriza.

A TODOS LOS ANCIANOS
Con cariño, gratitud y respeto

Quedarse solo en un cor-
cierto de nostalgias ar-
rillas, rico y miserab:
con el devaluado arsen:
de la experiencia.

Javier Navarro (poeta
provinciano)

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A la Facultad de Contaduría y Administración

A mi Asesora de Tesis
C.P. Elsa Alvarez Maldona
con afecto y gratitud



I N D I C E

INTRODUCCION.	1
Antecedentes Históricos de los Asilos de Ancianos en México..	2
CAPITULO I. PANORAMICA DEL ANCIANO EN MEXICO.	5
1.- Situación socioeconómica del anciano en México.	7
2.- Participación del anciano en la población económicamente activa.	9
3.- Tentativas llevadas a cabo por el Gobierno Federal para la solución de la problemática del anciano en México.	14
4.- Resultado de las tentativas de solución.	21
5.- Observaciones.	24
CAPITULO II. PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS ORGANISMOS DE ASISTENCIA AL ANCIANO.	27
1.- Organismos de Asistencia Pública.	28
1.1.- Forma en que se encuentran constituidos.	28
1.2.- Fuentes de financiamiento.	30
1.3.- Marco legal.	33
2.- Organismos de Asistencia Privada	38
2.1.- Forma en que se encuentran constituidos.	38
2.2.- Fuentes de financiamiento.	40
2.3.- Marco legal.	41
CAPITULO III. PLANTEAMIENTO DE LAS DIVERSAS PERSONALIDADES - JURIDICAS QUE PODRAN ADOPTARSE PARA LA CREACION DE UN ORGANISMO PUBLICO DE ASISTENCIA AL ANCIANO..	49
1.- Personalidad Jurídica de los organismos públicos.	49
1.1.- Organismos centralizados.	50
1.2.- Organismos descentralizados	51

1.3.- Organismos Paraestatales Mayoritarios.	52
1.4.- Organismos Paraestatales Minoritarios.	53
2.- Determinación de la personalidad jurídica a adoptarse	53

CAPITULO IV. OBJETIVOS DE LA CREACION DE UN ORGANISMO DE ASISTENCIA AL ANCIANO FUNCIONANDO COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO. 56

1.- Que sean propiedad del Estado y de particulares.	56
2.- Que su objetivo sea el de Servicio Social.	58
3.- Que funcionen con utilidad o consigan su punto de equilibrio.	59
4.- Evitar el Subsidio.	64
5.- Disminución de la Población Económicamente Inactiva	66
6.- Fijación de responsabilidades a funcionarios.	67
7.- Evitar el burocratismo.	68

CAPITULO V. ESTRATEGIAS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS PROPUESTOS. 70

1.- Requisitos que deberá cumplir nuestro Organismo de -- Asistencia al Anciano para su creación como Organismo Descentralizados.	70
2.- Utilización del proceso administrativo.	72
3.- Aplicación del Presupuesto por programa	88
4.- Utilización de los métodos de análisis de proyectos - de inversión.	90
5.- Posibles formas de autofinanciamiento para el organismo de asistencia al anciano.	93

CONCLUSIONES. 98

BIBLIOGRAFIA. 100

I N T R O D U C C I O N

Los motivos que me impulsaron a elegir como tema de tesis la problemática del anciano fueron: el saber que diversas disciplinas han estudiado al anciano desde su enfoque particular, los sociólogos consideran a los ancianos en términos de su adaptación social y de su interacción, estudiándolo como grupo minoritario; los antropólogos como portadores de la cultura y la tradición; los economistas clasificándolos como un grupo necesitado que desea trabajar y que es desechado de la fuerza de trabajo. Pero ninguna área lo ha estudiado como ser humano, como parte integrante de la sociedad que tiene derecho a contar con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades con dignidad. Por tanto toca el turno al Lic. en Administración de avocarse a este problema social, con la finalidad primordial de demostrar que la administración es una ciencia social que puede avocarse a la solución de problemas sociales. Y así salir del encasillamiento en que ha sido sometido por los neofitos de la administración, que la han atacado y continúan haciéndolo, por desconocer los alcances de esta disciplina. Por tanto me propongo demostrar en el transcurso de la presente tesis que el Lic. en Administración no es únicamente un ayudante del sector privado para la obtención de utilidad, sino lo es también del sector público, pudiendo con la aplicación adecuada de sus técnicas, ayudar a la solución de problemas económicos, administrativos, financieros y sociales del país.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS ASILOS DE ANCIANOS EN MEXICO

En el período prehispánico los aztecas, tlaxcaltecas, texcocanos y cholultecas contaban con establecimientos de beneficencia, sostenidos por la autoridad. Dentro de este tipo de establecimientos existían asilos para ancianos indigentes.

Posteriormente en la época de la colonia la beneficencia se impartía bajo el auspicio de las corporaciones religiosas.

En el s. XVI (1534) Fray Bernardino Alvarez fundó el primer hospital para dementes llamado "San Hipólito" en el que se tenía un comedor donde se proporcionaba alimentación a los ancianos desamparados.

Durante el s. XVII no se fundó ninguna otra institución de este carácter, siendo hasta el s. XVIII (1774) que surge la Casa de la Misericordia, fundada por el Sr. Francisco Ortiz Cortes, en la que se daba albergue a ancianos desamparados y a mendigos.

Durante el gobierno del Virrey de Bucareli se construyó el Hospital para Pobres, Ancianos y Huérfanos, siendo éste el que fundó las bases para las instituciones de cuidado al anciano, que surgieron posteriormente.

El movimiento insurgente de 1810 limita las actividades de -

asistencia, al disponer de los bienes de las instituciones privadas dedicadas a la beneficencia. Consumado el movimiento insurgente (1821) el ayuntamiento de la Cd. de México se hizo cargo de la mayoría de los establecimientos que habían estado hasta entonces bajo el cuidado de ordenes religiosas. Disponiendo de los bienes de estas instituciones.

Con el triunfo de la Reforma el Estado asume como obligación la de impartir asistencia, naciendo así la Beneficencia Pública. Siendo así como el gobierno del presidente Benito Juárez coloca a la asistencia privada bajo el control del Estado. En esa época como consecuencia de la lucha librada por la Independencia, el gobierno de la República carecía de fondos para cubrir totalmente los gastos de las instituciones benéficas, por lo que restituye los bienes antes confiscados a algunas instituciones. Expidiendo varios decretos y circulares (2 y 5 de febrero de 1861; 9 de octubre de 1867; 30 de marzo y 31 de octubre de 1868; 21 de agosto de 1869) tendientes a asegurar al patrimonio de las instituciones de beneficencia y la no adjudicación de estos bienes por parte del Gobierno.

Durante el Gobierno del Gral. Porfirio Díaz se emitió una circular el día 10 de septiembre de 1885 donde habla "de la importancia de la forma y administración de la beneficencia; de la realización de estudios para la búsqueda de una solución satisfactoria -- que respondiera a las exigencias de la humanidad y civilización".

Además dicta disposiciones sobre la beneficencia creando así, primero una Junta Especial y concentrando después la dirección inmediata en la Secretaría de Gobernación. Dichas disposiciones -- tendientes a mejorar la administración de los fondos existentes y al aumento de sus escasos recursos.

Posteriormente con el triunfo de la Revolución la Beneficencia Pública fue substituida por Asistencia Social, pensando que es te sistema respondería mejor a las nuevas directrices del gobierno, convirtiendo en Derecho del Anciano lo que antes fue caridad.

C A P I T U L O I

PANORAMICA DEL ANCIANO EN MEXICO

En nuestra sociedad envejecer constituye una tragedia para la mayoría de los individuos de uno y otro sexo, más aun, para aquellas personas que no tuvieron un trabajo de base y que por consiguiente no cuentan con una cuota de jubilación, pensión o algún otro sistema de retiro que aunque parca les ayude a subsanar sus gastos más urgentes.

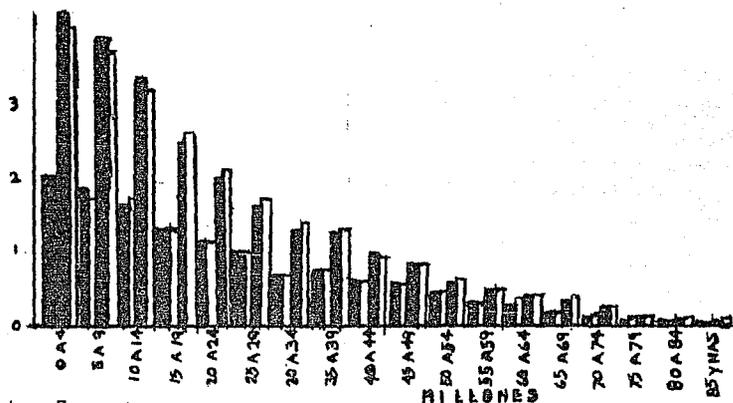
En nuestro país no existe la debida preparación para llegar a la vejez y aceptarla, y mas aun para saberla vivir. La mayoría de las personas llega a la vejez con enfermedades, incapacidades físicas, desajustes económicos y psicológicos que pueden llegar a la neurosis que en algunos casos reviste aspectos de gravedad.

Con los avances de la medicina en primer lugar y de la tecnología en segundo lugar, se ha conseguido descubrir diversas medidas sanitarias para combatir enfermedades que hace unas décadas eran de consecuencias mortales, es decir se ha conseguido prolongar la duración de años de vida. Hace dos décadas el promedio de vida en nuestro país era de 50 años en el hombre y de 60 años en la mujer, actualmente es de 68.2 para el hombre y de 70.2 en la mujer (gráfica 1). Con el transcurso del tiempo podemos esperar que el promedio de vida se prolongue aun más.

Los descubrimientos tecnológicos también han ayudado a conseguir este fin, pues ha aminorado en un gran porcentaje las actividades de peligro que causaban un gran número de muertes.

El porcentaje de personas de edad avanzada con relación a la población ha crecido y continúa creciendo. No se trata de un problema individual sino de un problema de masa: El problema demográfico del envejecimiento de la población, lo que trae aunado el problema económico, pues es preciso pensar en el mantenimiento de este creciente sector de la población y hay que preveer incluso que los gastos aumentarán mas que proporcionalmente que éste (de hecho esto ya está sucediendo), además se trata también de un problema social, ya que el aumento del número de personas que se acercan o están en la vejez modifica toda la fisonomía de la sociedad en que éstos se desenvuelven.

GRAFICA 1
POBLACION POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD Y SEXO EN MEXICO



Nota: En cada grupo
las primeras 2 columnas
corresponden al año 1950 HOMBRES 12.7 24.1
las segundas al año 1970 MUJERES 13.2 24.2

1.- SITUACION SOCIOECONOMICA DEL ANCIANO EN MEXICO

La situación socioeconómica del anciano, depende de la clase social (desde el punto de vista económico) a la que éste pertenezca; como sabemos nuestra sociedad se encuentra estructurada por -- clases sociales que son: clase alta, media y baja, y que cada clase social tiene factores propios que la diferencian de las otras -- clases (patrones culturales, tradiciones, etc.).

Así vemos que los ancianos pertenecientes a la clase social -- denominada alta, presentan en su gran mayoría una situación económica desahogada y que se desenvuelven con gran soltura en diferentes esferas, ya sea en la política, en la económica, en la social -- o en todas ellas. Y que son poseedores ya sean ellos o sus familiares de los medios económicos para su atención, o bien para su -- internación en un asilo de ancianos particular.

En situación parecida se encuentra el anciano de la clase media, si bien es cierto que no cuenta con lujos, sí posee él (pensión o jubilación u otro ingreso) o sus familiares posibilidades -- económicas para su cuidado o internación en un asilo particular.

Por último mencionaremos a los ancianos pertenecientes a la -- clase baja: personas cuyo ingreso económico es muy reducido y en -- la mayoría de los casos nulos, razón por la cual pasan a ser una -- carga para sus familiares, ya que aminoran los ya de por si bajos-

ingresos de éstos.

Esta situación origina un cierto rechazo (conciente o inconciente) por parte de los familiares para el anciano y en muchos casos son humillados y relegados como un objeto que ya no sirve y -- hasta hay los que son maltratados de palabra y obra, o utilizados en la mendicidad por personas de baja condición moral y carentes de escrúpulos, o bien son abandonados en las calles, como una forma de deshacerse de ellos y en el mejor de los casos son internados en asilos de asistencia pública, donde una vez en ellos en raras ocasiones son visitados por su familia (si aún la tienen). Creando de esta forma en ellos un sentimiento de culpa, de angustia, de soledad, que precipita su muerte.

Dicha problemática se debe primordialmente a la época actual, en que la vida se ha extendido como consecuencia de la técnica y -- el hombre es considerado fundamentalmente como productor de objetos económicos, y en el momento en que éste deja de cumplir tal -- función, es relegado, total o parcialmente por la sociedad.

Aun cuando la situación económica y social del anciano en sus tres estratos es importante, podemos observar que el estrato social medio y el alto, poseen los medios económicos para solventar el problema de la atención y cuidado al anciano, sin que se vea -- afectada su economía familiar; no siendo así para los ancianos pertenecientes a la clase social baja, pues como se mencionó anterior

mente sus ingresos económicos son los indispensables para subsistir, por lo que sus ingresos son insuficientes para atender al familiar que se encuentra en la etapa de la vejez. Dicha situación se vuelve más crítica para aquellos ancianos que no cuentan con ningún familiar lejano o cercano (ya sea por muerte, o por el abandono de éste) que se responsabilice de ellos.

Es necesario aclarar que el objetivo del presente punto no es el de hacer un estudio sociológico profundo, pero por considerarse necesario para el mejor entendimiento y comprensión de nuestro tema, se llevó a cabo el planteamiento de la situación socioeconómica del anciano en sus diferentes niveles sociales. Y para determinar desde este momento que el enfoque del presente trabajo está dirigido precisamente a la clase social más necesitada como es la clase social baja.

2.- PARTICIPACION DEL ANCIANO EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

Antes de abordar el presente tema es preciso ponernos de acuerdo sobre el sentido de la palabra viejo.

El concepto de vejez es un concepto fisiológico que depende de una gran cantidad de factores, y en la imposibilidad de tenerlos todos en cuenta, se ha recurrido al que se ha juzgado más representativo que es el de basarse sobre la duración de la vida hu-

mana, aunque se sepa que es una medida muy infiel en los casos individuales (ya que puede ser la edad cronológica muy diferente a la edad fisiológica).

La correspondencia entre edad cronológica y cualidades fisiológicas por un lado y la edad cronológica y rendimiento económico por el otro lado, se han modificado sensiblemente en el tiempo. -- Las modificaciones se refieren a la edad en que comienza la vida productiva y a la edad en que ésta termina. Es sabido hoy en día que el desarrollo de la población es más precoz que antes.

El desarrollo alcanzado antes a los 21 años se alcanza ahora a los 18 años, si no antes; pero por otra parte, la especialización de las actividades económicas, exige en muchas profesiones un período más largo de estudios, de preparación y aprendizaje, de modo que el rendimiento económico se inicia más tarde a pesar del -- desarrollo físico precoz de la época. De aquí se deduce que si en el pasado se podía fijar en 15 años el comienzo de la vida productiva del hombre, hoy se debería elevar ese límite quizá a 18 años. Por otra parte el límite superior de la productividad debería prolongarse de la misma forma.

Es cierto que en el pasado se consideraba viejo a un hombre con una edad cronológica a la que hoy se encuentra en plena actividad, mientras que a la edad cronológica que hoy se considera viejo se estaba en plena decrepitud. Por otra parte el trabajo es hoy --

menos peligroso y penoso que antes, desde el punto de vista fisiológico de forma tal que la misma disminución de capacidades fisiológicas que en el pasado imponía la necesidad del retiro, es ahora compatible con un trabajo productivo.

Resulta de todo ello que en el pasado se podía pensar en 60 años el límite de la vida productiva mientras que hoy sería necesario elevarlo quizá en 5 años o más. Se debe elevar el límite superior de productividad, más de lo que debe hacerse con el límite inferior, de forma que la parte productiva de la vida aumentará, puesto que ayudaría a aminorar la carga que representan los ancianos que ha de mantener la parte productiva de la población.

La afirmación de que el límite superior de la vida productiva se desplaza en el tiempo, supone que el hombre de edad avanzada pueda trabajar según sus capacidades, como ocurre con la agricultura, la pesca y en todas las demás ocupaciones en las que no se está sometida a un límite de edad; pero en donde existe éste interviene el sistema de retiro, la cual salvo excepciones es independiente de las condiciones fisiológicas del empleado. De tal forma que la prolongación de la vida, determina un aumento de retirados que cada día agrava más su sostenimiento para el Estado.

Desde el punto de vista teórico nada impediría elevar racionalmente la edad del retiro, pero en "la práctica somos prisioneros de los términos que nosotros mismos hemos establecido".

En algunos países como Inglaterra la edad del retiro ha sido elevada, haciéndose subordinado en el mantenimiento, en el servicio a la constatación de facultades físicas y mentales.

En México según datos oficiales (Cuadro 1) informan que hay 5'802,000.00 habitantes de 40 a 59 años, o sea el 12% de la población total. De estas cifras 2'800.000 son hombres (5.9%) y 2'900,000 mujeres (6.1%). Los habitantes de 60 años o más llegan conservadoramente a la cantidad de 2'718,000.000. Esta cantidad conforma el 5.5% de la población total de la República; 1'315,000.000 (2.6%) de sexo masculino y 1'403.000 (2.9%) de sexo femenino.

C U A D R O 1
POBLACION DE MEXICO EN 1970
MILLARES

Edades	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
	48,282	100.0	24,143	49.9	24,239	58.1
40 a 44	1,940	4.0	963	2.0	977	2.0
45 a 49	1,642	3.4	832	1.7	810	1.7
50 a 54	1,195	2.5	592	1.2	604	1.3
55 a 59	1,015	2.2	503	1.0	512	1.1
SUMAS	5,802	12.0	2,800	5.9	2,093	6.1
60 a 64	971	1.9	453	0.9	468	1.0
65 a 69	705	1.4	347	0.9	538	0.7
70 a 74	990	1.0	243	0.5	247	0.5
75 a 79	253	0.5	120	0.2	133	0.3
80 a 84	182	0.4	81	0.2	010	0.2
85 ó más	167	0.3	71	0.1	96	0.2
SUMAS	2,718	5.5	1,315	2.6	1,403	2.9

De estos 8'520,000 (17.5%) habitantes de la República - - - - 4'202,218 son hombres y mujeres inactivos económicamente hablando- (Cuadro 2), 4'202,218 están bajo protección de pensiones, jubilaciones u otro sistema de retiro. La mayoría de estas personas representan una carga para la economía de sus familias o del Estado, sin contar que un gran número de ancianos vive de la caridad pública.

C U A D R O 2
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

Edades	Totales		1960		1970	
	1960	1970	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
40 a 44	796.5%	1,062.405	656.295	140.231	904.313	158.072
45 a 49	732.793	914.335	593.977	139.016	781.570	132.765
50 a 54	644.665	642.088	509.565	135.102	545.959	96.129
55 a más	1,706.910	1,698.954	1,303.012	103.688	1,452.682	1,246.268

Apoyado en los anteriores datos estadísticos podemos considerar el incremento de ancianos que existirá para dentro de unos -- años, haciendo necesario el aprovechar su capacidad técnica o intelectual, en la medida de las posibilidades de cada persona, para el bien de ellos mismos, de sus familias y del país. Y de esta -- forma lograr el aumento de la población económicamente activa y la disminución del gasto público que representa su sostenimiento.

3.- TENTATIVAS LLEVADAS A CABO POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA LA SOLUCION DE LA PROBLEMATICA DEL ANCIANO EN MEXICO.

El Estado tiene como objetivo principal, la satisfacción de las necesidades económico sociales que presenta la comunidad en un momento determinado, y siendo la problemática que presenta la vejez una necesidad urgente de nuestra sociedad, el Estado ha tratado de darle solución a travez de diversas medidas como son:

3.1).- Emisión de leyes tendientes a la protección del anciano en nuestro país.

3.2).- Protección a través de la S.S.A. y el D.D.F.

3.3).- Permitiendo la Asistencia Privada.

3.1.- El Estado al emitir leyes de carácter general ha tratado de brindar protección sin excepción alguna, a todos los ancianos que habitan en la República Mexicana como lo veremos a continuación en los artículos: 301, 304, 305, 308, 309, 311 y 321 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales.

Art. 301.- La obligación de dar alimento es recíproca. El que los da tiene a su vez el derecho de pedirlos.

Art. 304.- Los hijos están obligados a dar alimentos a los pa

dres. A falta o por imposibilidad de los hijos, lo están los descendientes más próximos en grado.

Art. 305.- A falta o por imposibilidad de los ascendientes o descendientes, la obligación recae en los hermanos de padre y madre.

Art. 308.- Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad.

Art. 309.- El obligado a dar alimento cumple la obligación - asignando una pensión competente al acreedor alimentario o incorporándolo a la familia.

Art. 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a la posibilidad del que debe darlos y a la necesidad del que debe recibirlos.

Art. 321.- El derecho de recibir alimentos no es renunciable, ni puede ser objeto de transacción.

Además existen otras leyes que protegen en forma específica a determinado sector de la población, como son: La Ley del ISSSTE y la Ley del Seguro Social, las que han establecido como de carácter obligatorio el otorgamiento de la jubilación y la pensión por vejez.

La Ley del ISSSTE otorga dicha prestación a los trabajadores del Estado, que hayan cumplido con los requisitos estipulados en los artículos 72 y 73 de la mencionada Ley.

Art. 72.- Tienen derecho a la jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicio e igual tiempo de contribuir al instituto, en los términos de esta Ley cualesquiera que sea su edad.

La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador, que es el promedio del sueldo básico disfrutado en los 3 años inmediatos anteriores a la fecha del acuerdo en que se concede la jubilación.

Art. 73.- Tienen derecho a pensión por vejez los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad, tuvieran 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de contribución del instituto. La pensión se calculará aplicando el sueldo regulador según la tabla que se encuentra en el art. 77 y que puede ir desde el 41% hasta el 95% del total del sueldo regulador.

La Ley del Seguro Social expedida el 31 de Diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial el 19 de Enero de 1943. Estableció el otorgamiento de pensiones a los trabajadores y a los familiares en los casos previstos por el seguro de vejez y cesantía en edad avanzada.

Para tener derecho a gozar de dichas prestaciones, deberán de

haberse cumplido 500 semanas de trabajo y tener cumplidos 55 años de edad, debiéndose obtener por lo menos la cuantía mínima de pensión de \$450.00 mensuales.

Esta mínima cantidad percibida por el trabajador quedó reformada por el Decreto de reforma al art. 168 de la Ley del Seguro Social quedando como sigue:

La pensión por vejez o cesantía en edad avanzada no podrá ser inferior a \$1,000.00 mensuales.

Existe otra variante de la jubilación que es la del Seguro -- Mercantil, que es utilizado por casi la totalidad de empresas industriales y mercantiles (ejemplo, bancos) y que funciona de la siguiente forma: cada fin de ejercicio social se separa determinado porcentaje de sus utilidades para constituir una reserva de provisión, destinada a pensiones de retiro de su personal. Desafortunadamente no se cuentan con datos oficiales o privados que permitan evaluar este servicio.

3.2.- A través de la S.S.A. y el D.D.F.

La S.S.A., a través de la subdirección de asistencia pública que tiene a su cargo la Dirección General de Asistencia Social, es la encargada de la coordinación de la prestación de servicios asistenciales a los ancianos, dichos servicios son:

- Subsidio económico a los ancianos que lo requieren (encontrándose limitado a 100 personas como promedio mensual).
- Centros de bienestar social urbano, en cuyas actividades participan los ancianos para su distracción.
- Dos casas para ancianos en el D.F. que son:
Vicente García Torres
Arturo Mundet

La primera de ellas fundada en 1934 y su capacidad de atención es de 253 personas.

La segunda fundada en 1940 por un particular, Arturo Mundet y posteriormente cedida a la S.S.A., con una capacidad de atención a 165 personas.

Departamento del Distrito Federal

En 1954 siendo Jefe del D.D.F. el Dr. Ernesto P. Uruchurtu declaró: "Será motivo de vergüenza para todos, que haya en el D.F. - un solo niño, un solo anciano inválido que carezca de pan y techo mientras nosotros disfrutemos de abrigo y alimento"

Estableciendo en forma permanente la campaña de protección social para dar albergue a las personas carentes de hogar, para lo cual se crearon las casas de protección social No. 1 y No. 2, las que funcionaron con tal fin hasta febrero de 1977.

La casa de protección social No. 1 daba albergue a mujeres, - las que hasta febrero de 1977 eran 245, de las cuales el 80% son -- ancianas que carecían de familiares o que si los tenían habían evalorado su responsabilidad, abandonándolas en las calles y debido a - la dificultad para encontrar a sus familiares permanecían de internas hasta su muerte.

La casa de protección social No. 2 con actividades similares - a la anterior albergaba a 100 hombres, de los cuales 70% eran an-- cianos y que al igual que en la casa de protección social No. 1 -- vivían ahí en forma permanente.

Debido a la saturación que existía en ambas casas y a la cada vez creciente demanda de albergue en forma permanente por parte de ancianos, fue necesario crear un asilo de ancianos denominado Ho-- gar Social para ancianos Villa Estrella, siendo inaugurado el 29 - de noviembre de 1976 y que cuenta con capacidad de admisión de 424 ancianos tanto hombres como mujeres. El costo total de dicho centro fue de \$40,000.000.00 aproximadamente.

3.3.- Asistencia Privada

Debido a la insuficiencia que presenta el Estado para solventar las necesidades de los ancianos le ha sido necesario recurrir a la asistencia privada, la que debe su existencia a personas filántropas, las que han creado instituciones que ayuden a los necesitados.

dos, en este caso a los ancianos.

Para lograr su propósito la asistencia privada ha creado 20 - asilos en toda la República Mexicana en donde son auxiliados 1,222 personas.

El inconveniente que existe en los asilos particulares es que en su gran mayoría brindan la asistencia con la obtención de cuotas de recuperación que van desde los \$1,000.00 hasta los \$8,000-mensuales, cantidades prohibitivas para las personas de escasos recursos que solicitan su ingreso. Solo una minoría de estas instituciones da asistencia a las personas que demuestren la necesidad del servicio sin aportar ninguna cuota de recuperación, o bien -- siendo ésta simbólica; claro está que estos asilos se encuentran -- saturados y es difícil el ingreso, no por la lenta tramitación o -- por la cuota de recuperación, sino por el cupo.

Los requisitos de ingreso a estas instituciones son similares a los de asistencia pública, con la diferencia de que la tramitación de internación es más rápida, con lo que el servicio se otorga con mayor prontitud que en las instituciones de asistencia pública.

4.- RESULTADO DE LAS TENTATIVAS DE SOLUCION

Las tentativas que han sido llevados a cabo por el Gobierno Federal han resultado ser deficientes e insuficientes para la resolución de este problema de carácter nacional.

Las leyes emitidas como de observancia general, son insuficientes para obligar a responsabilizarse a los familiares de los ancianos, prueba de esto lo son las casas de protección social No. 1 y No. 2 donde la mayor cantidad de personas asistidas fueron ancianos abandonados en la calle por sus familiares y la evidencia creciente del problema fue la necesidad de crear un lugar específico para los ancianos con capacidad de albergue mayor a la que se tenía. También lo es el hecho de que el 51% de las personas asistidas en las casas de ancianos de la S.S.A. cuentan con familiares, que por una causa o por otra han delegado su responsabilidad al Estado.

Por otra parte, en lo referente a la jubilación y pensión por edad avanzada, en una gran mayoría los beneficiarios perciben ingresos insuficientes para tener un modo decoroso de vida, puesto que los sistemas de retiro no son actualizados de acuerdo al costo de la vida, ni están sujetas a las nuevas disposiciones provenientes del contrato colectivo de trabajo. Se debe considerar al pensionado o jubilado como un trabajador activo, con los mismos derechos y obligaciones que gozan los trabajadores activos.

En el aspecto económico la situación de los pensionados y ju-

bilados representan una carga muy importante para el país, pues según datos estadísticos del ISSSTE el egreso anual de la federación por concepto de jubilación es de 110'520,435.60 y por pensionados por edad es de 27'247,834.80, haciendo un total de - - - - - 137'768,270.40, cantidad que es de esperarse irá creciendo anualmente.

Según datos estadísticos del IMSS* el número de personas pensionadas en 1970 fue de 49,562 personas y en 1972 de 44,228 personas.

La magnitud de los egresos no es recuperable en ninguna forma, puesto que las personas jubiladas o pensionadas pasan a engrosar la población económicamente inactiva, representando una fuga de ingresos para la federación.

Esta situación no debiera de suceder, pues siendo México un país en desarrollo, le es necesario utilizar a las personas mayores capacitadas, para ayudar con sus conocimientos al progreso, además de que impartirían sus conocimientos a las nuevas generaciones, logrando con ello un aumento de fuentes de trabajo, la creación de industrias complementarias a las básicas, dirigidas por personas con capacidad y experiencia en determinado tipo de trabajo.

* No fue posible obtener el egreso anual del IMSS por concepto de jubilación y pensión.

Con esto no se quiere decir que sea anulada la jubilación y la pensión por vejez, sino que la jubilación sea precedida por retiros temporales, con alternativa de que la persona opte por su jubilación definitiva o regrese en condiciones especiales a su trabajo, pudiendo éstas ser: menos horas, cursos de preparación para otra actividad, la colocación en determinadas actividades por horas. En resumen es necesario que se aproveche la productividad de los ancianos en bien del país y de ellos mismos.

Los servicios otorgados por la S.S.A. han demostrado ser insuficientes, pues es una mayoría de ancianos que requieren la ayuda económica y pocos son los que la obtienen.

En los centros de recreación (un centro de recreación en el D.F.) las actividades son realizadas por voluntarios y no por personal capacitado para atender los problemas de la vejez, por lo que resulta que dichos centros operen en forma deficiente y no alcancen el objetivo fijado.

Las casas de ancianos no son ni lejanamente parecidos al hogar, pues éstas instituciones se han hecho para alojar en un determinado espacio a 100 ó 200 ancianos atendidos por personal pagado, poco disciplinado y sin preparación adecuada (con excepción de los médicos y las trabajadoras sociales). Y que además han demostrado ser insuficientes para dar albergue a la cantidad de personas que lo necesitan.

La deficiente administración de estas casas para ancianos, ha hecho que el servicio prestado sea malo e insuficiente originado - como dijimos anteriormente por una mala administración y por un -- mal manejo del presupuesto. Esto se debe a que los puestos directivos son otorgados por nombramiento y no por preparación y experiencia, requisitos necesarios para el manejo de estas casas para que puedan cumplir su objetivo.

El D.D.F. está restringido en cuanto a su área de acción, pues sólo le competen la resolución de los problemas asistenciales en - el Distrito Federal.

Aun cuando la asistencia privada es un importante colaborador del Estado para la atención de sus necesidades sociales, únicamente le ha sido posible auxiliar a las necesidades en un porcentaje reducido.

5.- OBSERVACIONES

Como punto complementario mencionaremos que en la República - Mexicana existen 71 casas para ancianos; 2 pertenecientes a la S.- S.A., 20 a la Asistencia Privada y las restantes pertenecientes a - los gobiernos estatales y/o municipales.

De los 8'520,000 ancianos que existen en nuestro país

3,535 personas reciben pensión del ISSSTE

44,228 personas reciben pensión del IMSS

596,000 personas reciben Seguro Mercantil

4,742 personas son asistidas en establecimientos públicos.

1,222 personas son asistidas en establecimientos privados.

424 personas son asistidas en establecimientos del D.D.F.

650,151 personas reciben asistencia en la República Mexicana.

Los anteriores datos nos dan por resultado que el 7.63% de la población total de ancianos en nuestro país se encuentra protegida y el 92.37% restante no goza de ninguna prestación asistencial por parte de instituciones públicas o privadas, quedando 7'869,849 ancianos completamente desprotegidos.

En vista de que en México no contamos con un servicio de asistencia de ancianos en proporción a la magnitud del problema y que con los que se cuentan son insuficientes para cubrir las necesidades de la población más necesitada; es necesario el resolver de la mejor forma y en el menor tiempo posible la problemática que hemos visto, no con el aumento mal planeado de las jubilaciones y pensiones que lo que harían sería el aumentar los egresos de la federación y la fuga de ingresos. Tampoco es el hecho de crear casas de ancianos cuya única finalidad sea como lo es hasta la fecha, la

captación de personas consideradas como material de desecho por -- nuestra sociedad. Ni apoyando a la asistencia privada o delegando le completamente la responsabilidad de la asistencia, pues ésta -- con todo y su buena voluntad no podría resolver este problema por ser de carácter nacional.

Apoyándonos en todo lo expuesto en este capítulo, consideramos que la forma más óptima para la solución de la problemática -- del anciano es la creación de un organismo gubernamental que sea -- autónomo en su regimen interno una capacidad decisoria, que labore con eficacia (disminuyendo la burocracia), que cuente con personal capacitado para su administración, que el personal directivo sea -- escogido por su "consejo de administración". Que utilice la fuerza productiva de los ancianos. O sea un organismo que con participación del Estado y de particulares tenga como objetivo primordial la asistencia al anciano, y que funcione de tal forma que sea capaz de obtener utilidades o permanecer en su punto de equilibrio.

C A P I T U L O I I

PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS ORGANISMOS DE
ASISTENCIA AL ANCIANO

Para la mejor comprensión de este tema, es necesario el definir algunos puntos legales en cuanto a la personalidad jurídica.

Se da el nombre de sujeto o persona jurídica a todo ente capaz de tener facultades y deberes.

Las personas jurídicas se dividen en: personas físicas y personas morales.

Para el desarrollo de nuestro tema nos avocaremos a las personas morales, por lo que recurrimos a lo que estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el siguiente artículo:

Art. 123, Fracc. XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tienen derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

Para un entendimiento más explícito nos remitiremos al Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, que estipula lo siguiente:

Art. 25 fracc. II.- Son personas morales las corporaciones de

carácter público reconocidas por la ley.

Fracc. VI.- Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, o cualquier otro fin lícito, siempre que no fuere desconocido por la ley.

Con lo que definimos que Personalidad Jurídica es el conjunto de normas que designan obligaciones, responsabilidades y derechos.

1.- Organismos de Asistencia Pública.

Como se mencionó en el capítulo I, punto 3, los organismos de asistencia pública, deben su existencia al Estado y los organismos avocados a la asistencia del anciano son la SSA y el DDF.

1.1.- Forma en que se encuentran constituidos

Ambos organismos se encuentran constituidos como organismos centralizados, es decir que de un centro se derivan todas las partes que lo integran, dependiendo éstas siempre del centro y estando subordinadas a él.

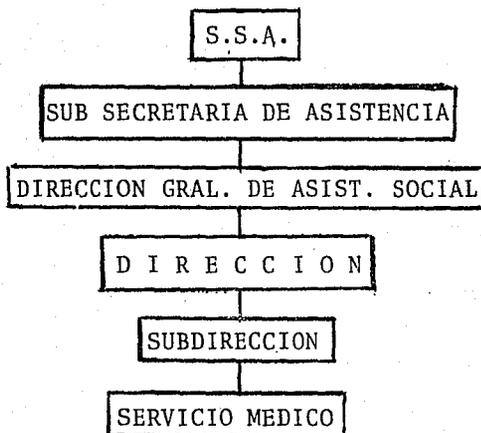
Las autoridades son colocadas por nombramiento según el art.- 52 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el que estipula:

Art. 52.- Cuando los nombramientos de presidente o miembros del consejo directivo o equivalente en las entidades de la administración pública paraestatal corresponda al Gobierno Federal y sus-

dependencias, el Presidente de la República podrá designar a los -
funcionarios que proceda.

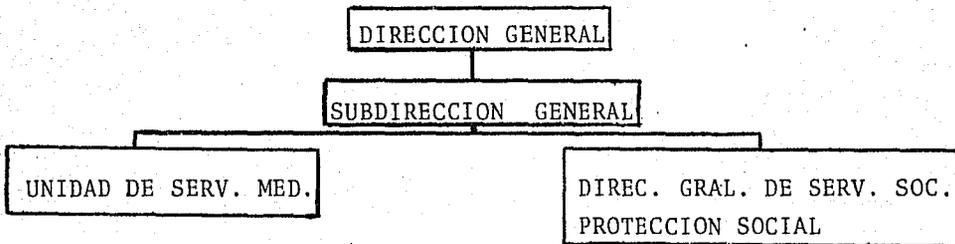
Dicha responsabilidad puede ser delegada a los órganos infe-
riores y así sucesivamente.

La S.S.A. se encuentra integrada (en lo correspondiente a la-
asistencia de ancianos) de la siguiente forma:



Admon. Inventario Intendencia Mantenimiento Enfermería Trab. Soc.-
Serv. Alm. Terapia Ocup.

El D.D.F. se encuentra integrado de la siguiente forma:



El hecho de que la asistencia de ancianos dependa de organismos centralizados, es un obstáculo para la prestación del servicio pues la profusión de niveles jerárquicos en la S.S.A. propicia y estimula la lenta tramitación de la prestación del beneficio solicitado, haciendo que éste no llegue con la rapidez deseable para el solicitante.

1.2.- Fuentes de Financiamiento

Para evitar confusiones que nos desvien de nuestro objetivo, es necesario el definir el concepto de Fuentes de Financiamiento.

Fuentes de Financiamiento.- Son los medios por los que las organizaciones obtienen sus ingresos monetarios para el desempeño de sus funciones y el alcance de sus objetivos.

Los recursos con que cuenta la S.S.A. para el desempeño del -
total de sus funciones son:

- 1.- Subsidio otorgado por el Erario Federal.
- 2.- Productos pendientes de cobro.
- 3.- Producto obtenido por la Lotería Nacional.
- 4.- Impuestos sobre Lotería Nacional.
- 5.- Productos de establecimientos.
- 6.- Productos de capitales impuestos.
- 7.- Productos de bienes inmuebles.
- 8.- Productos de espectáculos taurinos.
- 9.- Donativos legados e intestados
- 10.- Productos de intestados.
- 11.- Aprovechamientos diversos (cuotas de recuperación)
- 12.- Subsidios.
- 13.- Impuesto sobre premios loterías y rifas.
- 14.- Lotería de Yucatán.
- 15.- Recaudos por la Tesorería de la Federación.
- 16.- Participación sobre el impuesto de sucesiones y donacio--
nes.
- 17.- Utilidades varias en el ejercicio.

A todos los anteriores ingresos se les debe de deducir el pa-
go a la Tesorería de la Federación, a la S.H.C.P. por ingreso de -
la Lotería, existe un convenio con ésta secretaría de aportación -
fija, el pago al D.D.F. por el impuesto de espectáculos taurinos,-
impuesto sobre predios, casas dadas a subarriendo, impuesto sobre-
productos de capitales.

Se debe mencionar que existen productos y documentos por cobrar a favor de la S.S.A. y que sin embargo no se han hecho las gestiones necesarias para que pasen a formar parte de la S.S.A.

En lo referente a la participación sobre el impuesto de sucesiones y donaciones no es conducente cuando se refiera a lo estipulado en el artículo 5º de la Ley de Donaciones en sus fracciones I y VI las que veremos en el punto 1.3 de este capítulo.

Del total de los recursos antes citados, la S.S.A. asigna un presupuesto* a las casas-hogar para ancianos pertenecientes a ella.

Los recursos del D.D.F. para el desempeño del total de sus actividades son:

- 1.- Subsidio otorgado por el Erario Federal
- 2.- Impuestos
- 3.- Derechos
- 4.- Productos
- 5.- Aprovechamientos
- 6.- Aportación de la Federación para gastos de administración de los siguientes impuestos federales.
 - 1.- Ingresos Mercantiles
 - 2.- Renta

* No fue posible el obtenerlos por considerarse de carácter confidencial.

- 3.- Otros impuestos federales
- 4.- No especificados
- 7.- Participación en impuestos federales
- 8.- Empréstitos
- 9.- Otros ingresos

Del total de los recursos obtenidos el D.D.F. asigna un presu puesto destinado a las casas de protección social.

1.3.- Marco Legal

La S.S.A. y el D.D.F. se encuentran reglamentadas por la Ley- Orgánica de la Administración Pública que estipula en su artículo- 39 las funciones que corresponden a la S.S.A.

Art. 39 Fracc. I.- Crear y administrar establecimientos de sa lubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier - lugar del Territorio Nacional.

II.- Organizar la asistencia pública en el D.F.

III.- Aplicar a la beneficencia pública los fon dos que proporcione la Lotería Nacional.

V.- Administrar los bienes y fondos que el go bierno federal destine para la atención de los servicios de asis- tencia pública.

Y en su artículo 45, las funciones que corresponde a el D.D.F. que son:

Art. 45.- Todos los asuntos referentes a la satisfacción de las necesidades del Distrito Federal.

Ambas dependencias estarán sujetas a sus leyes orgánicas respectivas y a sus reglamentos.

1.3.1.- Obligaciones Fiscales

Están sujetas al pago de los siguientes impuestos.

Ley de Ingresos de la Federación

Art. 16.- Las personas físicas, las morales o las unidades económicas que hagan pagos por conceptos de remuneración al trabajo personal prestado bajo su dirección y dependencia, causarán el impuesto a que se refiere la fracción XIV del Art. 1º de la Ley de ingresos de la Federación; con la cuota del 1% que se aplicará sobre el monto total de los pagos que efectúen aun cuando no excedan del salario mínimo.

Las exenciones y franquicias establecidas en otras leyes no son aplicables a este impuesto, salvo los contenidos en el artículo 30 del Código Fiscal de la Federación.

Ley del Impuesto sobre la Renta

Art. 89.- Estarán sujetos al pago de este impuesto, las asociaciones que obtengan ingresos provenientes de inversión en valores, bonos, certificados de instituciones de crédito, obligaciones

cédulas hipotecarias y certificados de participación inmobiliaria- así como los ingresos que obtengan de la enajenación de inmuebles- urbanos o valores mobiliarios, los conceptos gravados y anotados - corresponden al art. 60 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, inci- sos II y III.

Si las mismas asociaciones o sociedades realizan actos acci- dentales de comercio o de hecho llevan a cabo habitualmente activi- dades mercantiles, causarán impuesto de acuerdo con lo establecido en el título II de esta Ley.

Ley de Derechos y Aprovechamientos

Art. 535.- No se concèderá ninguna exención en el pago, por - el uso de agua de pozos. Por tanto están obligados a su pago, en- los términos de esta Ley. La Federación, los Estados, los Munici- pios, así como los organismos descentralizados, empresas de parti- cipación estatal, instituciones de asistencia pública o privada y- cualquier otra institución o entidad, aún cuando sus leyes especia- les establezca esa franquicia.

1.3.2. Exenciones

Los organismos de aistencia pública gozan de las siguientes - franquicias por parte del gobierno federal.

Código Fiscal de la Federación

Art. 16.- Estarán exentos de impuesto, salvo lo que las leyes especiales determinen.

Fracc. VI.- Las personas que de modo general señale la ley.

Impuesto Sobre la Renta

Art. 5º. Estan exentas del pago de impuestos:

Fracc. I.- Las empresas de cualquier naturaleza pertenecientes al Gobierno Federal, al del Distrito Federal, al de los Estados y municipios, cuando esten destinados a un servicio público.

Fracc. III. c).- Instituciones de asistencia o beneficencia autorizadas por la ley de la materia.

Art. 26.- Las deducciones a que se refiere al anterior artículo deberán cubrir los siguientes requisitos.

Fracc. X.- Que tratándose de donativos se otorguen para obras o servicios públicos o instituciones de asistencia, de beneficencia y establecimientos de enseñanza exentos conforme a esta ley.

Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles

Art. 18.- No causarán impuesto.

Fracc. XIX.- Los ingresos obtenidos por establecimientos penitenciarios, de beneficencia y los de enseñanza pública o privada..

Ley del timbre

Art. 4º Fracc. XXI.- 1).- 2º No causarán impuesto toda cla-

se de recibos o certificados de entero que expidan las oficinas y establecimientos públicos de la Federación, de los Estados del Distrito Federal o de los municipios y los que expidan a las mismas - oficinas o establecimientos públicos por cualesquiera persona, salvo que la entrega o el pago tenga origen contractual, no mercantil.

1.3.3.- Especiales

Código Fiscal de la Federación:

Art. 30.- Se faculta al Ejecutivo Federal para determinar las exenciones parcial o totalmente y el período de vigencia de los beneficios.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 27. Fracc. III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados... no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración o cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministro de sus cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estados

Art. 14. Fracc. III.- Dispone que sus fondos sean destinados para la asistencia pública.

2. ORGANISMOS DE ASISTENCIA PRIVADA

2.1.- Forma en que se encuentran constituidos

Las instituciones de asistencia privada son definidas según el art. 1º y 2º de su ley especial que declara.

Art. 1º. Las instituciones de asistencia privada son entidades jurídicas que con bienes propiedad de particulares ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios.

Art. 2º.- El Estado les reconoce personalidad moral.

La misma ley las clasifica de la siguiente forma:

Art. 4º.- Fundaciones

Art. 5º.- Asociaciones

Art. 6º.- Asociaciones Transitorias.

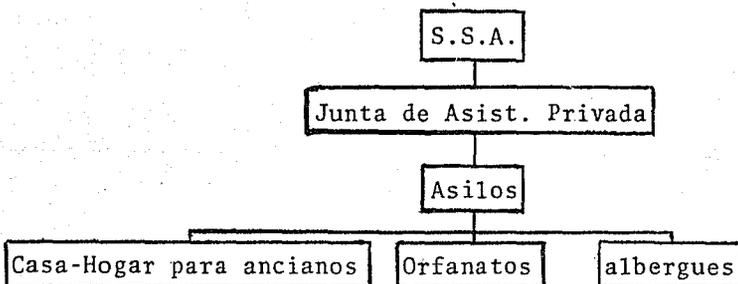
La asistencia privada se encuentra controlada por la Junta de Asistencia Privada según lo establece el art. 83 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

Art. 83.- La Junta de Asistencia Privada es el órgano por medio del cual el poder público ejerce el cuidado y vigilancia que le compete sobre las instituciones de asistencia privada. Dicha Junta estará integrada por 7 vocales designados entre personas de reconocida honorabilidad que deberán ser mexicanos por nacimiento.

La Junta de Asistencia Privada es de naturaleza mixta, pues se encuentra integrada por 4 representantes del gobierno; el Presidente de la junta y 3 vocales escogidos por nombramiento y los 3 restantes por representantes de las instituciones de asistencia privada elegidos por votación, asumiendo cada uno de ellos su propia responsabilidad sobre la base de la confianza en ella depositada.

La Junta de Asistencia Privada es un órgano autónomo en su régimen interno con características especiales que hacen de ella un órgano investido de autoridad y con facultad decisoria propia.

La asistencia privada en lo referente a la asistencia del anciano se encuentra constituida de la siguiente forma:



El órgano directivo y la máxima autoridad de las instituciones de asistencia privada es el Patronato, al que le corresponde la representación legal y la administración de las mismas, y se encuentra integrada por uno o varios patronos, los que son elegidos, ya sea nombrándolos expresamente por el fundador o conforme a los órganos constitutivos, o bien por quien designe la Junta de Asistencia Privada en los casos previstos por la Ley.

2.2. Fuentes de Financiamiento

Las fuentes de financiamiento de las Instituciones de Asistencia Privada son:

- 1.- Rentas
- 2.- Intereses
- 3.- Préstamos con garantía hipotecaria
- 4.- Cuotas de recuperación
- 5.- Donativos
- 6.- Legados
- 7.- Colectas, rifas y festivales
- 8.- Cuota de socios
- 9.- Productos de explotación comercial.

En lo referente a rentas hay que hacer notar que gran parte de los bienes inmuebles dados en subarriendo se encuentran con rentas congeladas con la consecuente disminución de ingresos por este concepto para las instituciones de asistencia privada.

Las cuotas de recuperación constituyen el mayor porcentaje de ingresos para las instituciones, no debiendo de ser así, pues con ello se pierde el objetivo primordial para el que fueron creadas.

Las cuotas de los socios no son proporcionadas con la debida oportunidad y cuantía para la satisfacción de las necesidades de las instituciones.

2.3.- Marco Legal.

Las instituciones de asistencia privada se encuentran reguladas por leyes de carácter general y por leyes especiales como lo declara el artículo 28 del Código Civil.

Art. 28.- Las personas morales se registrarán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y sus estatutos.

Y es la Ley de Instituciones de Asistencia Privada a quien compete directamente la regulación de las mismas como se establece en el artículo 12 de la mencionada ley.

Art. 12.- En la realización de los actos de asistencia que practiquen las instituciones privadas se sujetarán a todas las leyes sobre la materia.

2.3.1.- Obligaciones Fiscales

Ley de Ingresos de la Federación

Art. 16.- Las personas físicas, las morales o las unidades -- económicas que hagan pagos por concepto de remuneración al trabajo personal prestado bajo su dirección y dependencia, causarán el impuesto a que se refiere la fracción XIV del art. 1º de la Ley de Ingresos de la Federación, con la cuota del 1% que se aplicará sobre el monto total de los pagos que efectúen aun cuando no excedan del salario mínimo.

Las excenciones o franquicias establecidas en otras leyes no son aplicables a este impuesto, salvo las contenidas en el art. 30 del Código Fiscal de la Federación.

Ley del Impuesto Sobre la Renta

Art. 89.- Estarán sujetas al pago de este impuesto, las asociaciones que obtengan ingresos provenientes de inversión en valores, bonos, certificados de instituciones de crédito, obligaciones, cédulas hipotecarias y certificados de participación inmobiliarios, así como los ingresos que obtengan de la enajenación de inmuebles urbanos o valores mobiliarios, los conceptos gravados y anotados -- corresponden al artículo 60 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, -- incisos II y III.

Si las mismas asociaciones o sociedades realizan actos acci--

dentales de comercio o de hecho llevan a cabo habitualmente actividades mercantiles, causarán impuesto de acuerdo con lo establecido en el título II de esta ley.

Ley del Instituto Nacional de la Vivienda

Reformándose la fracción XI del apartado A del artículo 123 - Constitucional, se procedió a modificar varios artículos de la Ley Federal del Trabajo entre los cuales está.

Art. 136.- Toda empresa agrícola o industrial, minera o de -- cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a -- los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación las empresas deberán aportar al INFONA VIT el 5% sobre salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Ley de Derechos y Aprovechamientos

Art. 535.- No se concederá ninguna exención en el pago, por el uso de agua de pozos. Por tanto están obligados a su pago, en los términos de esta ley. La Federación, los Estados, los municipios, así como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de asistencia pública o privada y cualquier otra institución o entidad, aun cuando sus leyes especiales establezcan esa franquicia.

Ley Federal del Trabajo

Art. 126.- Están exentos de repartir utilidades

Fracc. IV.- Las instituciones de asistencia privada reconocidas por las leyes, que con bienes propiedad particular ejecuten actos en forma humanitaria de asistencia sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios.

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social

Art. 4º.- Estarán sujetas al regimen del Seguro Social obligatorio....

Ley del Impuesto Sobre Donaciones para el Distrito y Territorios Federales.

Esta ley fue derogada el 25 de abril de 1934, pero para efecto de la ley del impuesto sobre la renta e impuesto del timbre, el art. 5º. de la mencionada ley se considera vigente.

Art. 5º.- No son objeto del Impuesto y por tanto exentos de su pago.

Fracc. III.- Las donaciones que se hagan para el fomento o creación de instituciones de beneficencia pública, de establecimiento de educación pública constituidas o que se constituyan conforme a las leyes mexicanas.

2.3.2.- Exenciones

Código Fiscal de la Federación

Art. 16.- Estarán exentas del impuesto, salvo lo que las leyes especiales determinen:

Fracc. II.- Las instituciones y asociaciones de beneficencia-privada.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada

Art. 7º.- Las instituciones de asistencia privada son consideradas de utilidad pública y las exemptúa del pago de los impuestos sobre herencias, legados y donaciones, de los impuestos locales que establezcan las leyes del Distrito y Territorios Federales, de los derechos y aprovechamientos establecidos por las mismas leyes, - cuando éstas concedan la exención, y de los impuestos federales, - cuando las leyes de aplicación federal lo determinan.

Las instituciones de asistencia privada no gozaran de la exención de impuestos locales que conceda éste artículo, cuando las leyes que establezcan dichos impuestos declaren expresamente que no quedan exentos de ellas personas o instituciones entre los que que de incluida la asistencia privada, aun cuando las leyes especiales las exima del pago de toda clase de contribuciones.

Impuesto Sobre la Renta

Art. 5º.- Estan exentas del pago de impuestos

Fracc. III.- Los sujetos que hayan sido autorizados por la --

S.H.C.P. para gozar de la exención y siempre que destinen la totalidad de sus ingresos exclusivamente a los fines para los que fueron constituidos.

c).- Instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la material.

Art. 26.- Para que se efectúen las deducciones a que se refiere el anterior artículo deberán reunir los siguientes requisitos:

Fracc. XI.- Que tratándose de donativos se otorguen para obras o servicios públicos o instituciones de asistencia o de beneficencia y establecimientos de enseñanza conforme a esta ley.

Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles

Art. 18.- No causarán impuesto

Fracc. XIX.- Los ingresos obtenidos por establecimientos penitenciarios, de beneficencia y los de enseñanza pública o privada reconocidos por la autoridad competente.

Para obtener los beneficios señalados en el art. 5º.- de la Ley de Impuesto Sobre la Renta y el artículo 18º de la ley de Ingresos Mercantiles, las instituciones de asistencia privada deben presentarse en la S.H.C.P. con la certificación por parte de la Junta de Asistencia Privada que trate de su conocimiento y legalidad como fundación o asociación de asistencia privada.

Ley del Timbre

Art. 4º- XXI Recibos.- No causan impuestos.

3º.- Los que expidan para acreditar la percepción de los ingresos a que se refiere la Ley del Impuesto Sobre la Renta, salvo las que tengan como origen arrendamientos o alquileres de naturaleza civil y las que provengan del otorgamiento de fianza.

Art. 5º Los que se expidan por el importe de toda clase de donativos y limosnas.

Art. 6º.- Los que expidan los establecimientos de beneficencia.

2.3.3. Especiales

Código Fiscal de la Federación

Art. 30.- Se faculta al Ejecutivo Federal para determinar las exenciones parcial o totalmente y el período de vigencia de los beneficios.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 27.- Fracc. III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados.... no podrán adquirir mas bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre-

bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de 10 años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración o cargo de vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministro de sus cultos o de sus asimilados, aunque estos o aquellos no estuvieren en ejercicio.

C A P I T U L O I I I

PLANTEAMIENTO DE LAS DIVERSAS PERSONALIDADES
JURIDICAS QUE PODRIAN ADOPTARSE PARA LA CREACION
DE UN ORGANISMO ESTATAL DE ASISTENCIA AL ANCIANO

En el capítulo I se planteó la ubicación del anciano y la problemática que se presenta a consecuencia de la vejez en el ámbito familiar y en el nacional; así como también la necesidad que existe de crear un organismo de carácter estatal que satisfaga en forma óptima la prestación de asistencia al anciano. Posteriormente en el capítulo II se vió la personalidad jurídica de los organismos de asistencia al anciano tanto públicos como privados, resultando evidente la insuficiencia que presentan ambos sectores en la solución de dicha problemática. En el presente capítulo se plantearán las diversas personalidades jurídicas que presentan los organismos estatales, sus ventajas y desventajas, procediendo posteriormente a la elección de la personalidad jurídica más idónea --según el criterio personal--, para la creación, administración y funcionamiento de un organismo estatal que satisfaga en forma óptima la asistencia del anciano.

1.- Personalidad Jurídica de los Organismos Estatales.

Los organismos estatales se encuentran constituidos según la administración pública en:

1.1.- Organismos Centralizados.

1.2. Organismos Descentralizados

1.3. Organismos Paraestatal Mayoritario

1.4.- Organismos Paraestatal Minoritario

1.1. Organismos Centralizados

Es aquel que de un centro se derivan todas las partes que la integran dependiendo siempre del centro y estando subordinado a él, como son las Secretarías y Departamentos de Estado. Siendo de esta forma como se desempeñan las funciones del poder ejecutivo federal, partiendo del Presidente de la República y siguiendo a través de diversos órganos, siempre acatando ordenes o instrucciones de los órganos superiores, los organos inferiores.

Las autoridades de estas empresas son colocadas en ellas por nombramiento facultad que corresponde al C. Presidente de la República, pero pudiendo delegar dicha responsabilidad a los organos inferiores y así sucesivamente.

En estas empresas el Estado es la persona jurídica, poseedora del capital y patrimonio de dicha empresa, siendo el objetivo principal el de servicio social.

1.2.- Organismos Descentralizados

Estos organismos surgen como una consecuencia de la necesidad

que tiene el Estado de satisfacer las necesidades públicas, ayudándose por medio de estos organismos, que por su carácter local, o por su especialización técnica pueden satisfacerlas con mayor eficacia, aligerando en parte de sus obligaciones y cargas de trabajo al Estado. De no hacerlo de esta manera y si tratara de satisfacer las necesidades sociales a través de organismos centralizados, su desempeño sería mas lento, más costoso y menos eficaz, debido a la magnitud de la organización de un Estado.

Las características principales de este tipo de empresa son:

- Gozan de cierta autonomía en cuanto a su funcionamiento.
- Personalidad Jurídica propia.
- Patrimonio propio (con aportación de capital social del Estado).

La Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal los conceptúa de la siguiente forma.

Art. 2º.- Son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reunan los siguientes requisitos.

1.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con bonos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u

otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto es
pecífico.

2.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio -
público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de
la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obten--
ción y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad
social.

1.3.- Organismos Paraestatales Mayoritarios

En la ley para el control, por parte del gobierno federal, de
los organismos centralizados y empresas de participación estatal, -
publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976 se en -
cuentra lo referente a este tipo de organismo.

Art. 3º.- Se consideran empresas de participación estatal, --
aquellas que satisfagan los siguientes requisitos.

1º.- Que el gobierno federal aporte a sus propietarios el 50%
o más del capital social o de las acciones del organismo.

2º.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar ac
ciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el go--
bierno federal.

3º.- Que al gobierno federal corresponda la facultad de nom-

brar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva, director o al gerente. Que tenga facultad de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente.

1.4.- Organismos Paraestatales Minoritarios

Estas empresas quedan conceptuadas en el art. 27 de la Ley para el control de organismos centralizados y empresas de participación estatal.

Art. 27.- Son empresas de participación estatal minoritarias las sociedades en que una o varias instituciones de crédito o uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal mayoritarias consideradas conjuntas o separadamente, posean acciones o parte del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% del capital social.

En estas empresas interviene el sector público y el sector privado en un grado mayor o menor en el capital social, pudiendo operar con superávit o con subsidio.

2.- Determinación de la Personalidad Jurídica a Adoptarse

Una vez descritas las características principales de los organismos públicos, estamos capacitados para determinar la personali-

dad jurídica más idónea a adoptarse para el establecimiento y funcionamiento de un organismo cuyo objetivo principal sea el de satisfacer plenamente la asistencia al anciano.

Debemos de mencionar que cualesquiera que sea la personalidad jurídica que se elija, gozará de los beneficios y obligaciones propios de los organismos estatales, además de los beneficios particulares que tienen los organismos cuyo objetivo principal sea la asistencia, éstos quedaron estipulados en el capítulo II, punto 1.2.

Si escogiésemos el organismo centralizado, lo que haríamos sería llenar aun mas de funciones y responsabilidades al poder ejecutivo, lo que traería como consecuencia lógica una resolución lenta y burocrática en la prestación del servicio, y de las situaciones problemáticas que se presentarán, pues dicho organismo carece de personalidad jurídica propia. Además de que se incrementaría el gasto público por concepto de un nuevo subsidio, el que se tendría que incrementar anualmente. Y si lo que deseamos es la solución efectiva y a la mayor rapidez posible del problema económico-social que se presenta como consecuencia de la vejez y sobre todo evitando que el nuevo organismo sea una carga más para el Estado, podemos determinar que el organismo centralizado no es el más idóneo para el cumplimiento de nuestro objetivo.

De los organismos paraestatales el que mas se avoca a nuestro objetivo es el organismo paraestatal mayoritario, pues es el Esta-

do quien posee directamente el 50% de las acciones o del capital social. Pero presenta el inconveniente de no poseer cierta autonomía en cuanto a su administración y funcionamiento, ya que como se mencionó anteriormente el Estado es el que nombra a la mayoría de los miembros del consejo de administración o equivalente, teniendo facultad el Estado para vetar cualquier resolución tomada por los anteriores órganos. Lo que provocaría una constante intervención del Estado en su funcionamiento, entorpeciendo en algunos casos la consecución de las resoluciones, además de no contar con personalidad jurídica propia que lo incapacita para tener capacidad decisoria propia.

Finalmente nos quedan los organismos descentralizados, los que al estar constituidos total o parcialmente en su patrimonio -- por el Estado, adquieren carácter nacional. Además de que poseen personalidad jurídica propia que los capacita para tener cierta autonomía y contar con capacidad decisoria propia. Lo que significa que puede realizar las actividades que considere más convenientes para la resolución de los problemas del organismo y para lograr sus objetivos.

Por todas las consideraciones anteriores la personalidad jurídica más conveniente, más idónea para el establecimiento y funcionamiento de un organismo de asistencia al anciano y por la cual me avoco es el organismo descentralizado.

C A P I T U L O I V

OBJETIVOS DE LA CREACION DE UN ORGANISMO DE ASISTENCIA
AL ANCIANO FUNCIONANDO COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

Una vez determinada la personalidad jurídica del organismo en caminado a satisfacer en forma óptima la asistencia del anciano, - procederemos a determinar los objetivos que serían la base de la - creación y funcionamiento del mismo.

1.- Que sean propiedad del Estado y de particulares

El principal objetivo del Estado es el de satisfacer las necesidades que presenta la comunidad y siendo la asistencia al anciano un problema económico social que requiere inmediata solución, - el Estado ha tratado de resolverlo a través de diversas medidas* - siendo una de ellas la creación de organismos gubernamentales a - los que el Erario Federal destina un subsidio, siendo éste la base para la realización de sus actividades. Ante la imposibilidad del Estado de satisfacer plenamente la asistencia al anciano se ha visto precisado a recurrir a la asistencia privada, pero aun contando con ella no le ha sido posible cumplir su objetivo, por lo que es necesario unir ambos esfuerzos y crear un organismo que satisfaga-

* Las que fueron enunciadas en el capítulo II

plenamente la asistencia al anciano, dicho organismo deberá estar constituido en su patrimonio por bienes propiedad de la nación y por bienes y aportaciones donadas por personas altruistas, además deberá contar con personalidad jurídica propia que le capacite para tomar decisiones referentes a la consecución de su objetivo, -- evitando de esta forma las decisiones en orden jerárquico que propician el burocratismo e impiden la eficaz prestación de la asistencia. Su órgano directivo deberá estar conformado por representantes del gobierno federal y por particulares con el fin de impedir que su administración quede completamente en manos del gobierno federal y así conseguir que la responsabilidad sea compartida por los miembros de ambos sectores, impidiendo de esta forma el nacimiento y proliferación de los vicios administrativos de los organismos públicos. En su reglamento interno y/o en sus estatutos deberán establecerse los requisitos que deberán cumplir las personas que ocupen puestos directivos, para evitar deficiencias en el funcionamiento del organismo, causadas por falta de preparación, experiencia o conocimiento de las funciones que le corresponden cumplir en las actividades desempeñadas por el organismo en cuestión. El objetivo primordial de este organismo deberá ser la participación-coordinada del Estado y de particulares en la prestación de la -- asistencia al anciano con el fin de lograr una eficaz y completa solución a la problemática** que se presenta a consecuencia de la-

** Presentada en el capítulo I del presente trabajo.

vejez y evitar el creciente egreso de la federación por concepto de asistencia al anciano, pudiéndose canalizar dicho subsidio a la solución de otros problemas económico-sociales de la comunidad.

2.- Que su objetivo sea el de Servicio Social

Parece incongruente el determinar que uno de los objetivos de este organismo sea el de servicio social, pues es de suponerse que los actuales organismos de asistencia al anciano cumplen con él; pero la realidad demuestra que no es así, pues tanto la asistencia pública como la asistencia privada han tenido y tienen una serie de limitaciones que les impiden el óptimo cumplimiento de él, siendo la limitación primordial de los organismos de asistencia privada el factor económico, pues siendo escasos los recursos con que cuenta para su funcionamiento, se ha visto precisado a recurrir a la fijación de cuotas de recuperación a los internos, lo que viene en decaimiento del objetivo de servicio social, pues la asistencia queda superditada a la capacidad económica de que goce el solicitante o sus familiares para cubrir dicho requisito, quedando eliminados automáticamente aquellos ancianos que por su incapacidad económica no les permita cubrir la cuota estipulada. El principal limitante de la asistencia pública no es el factor económico, puesto que goza de un subsidio otorgado por el Erario Federal, sino lo es la deficiente administración de los recursos de los organismos de asistencia al anciano, lo que aunado a la insuficiencia que presentan dichos organismos para albergar al número de

personas necesitadas que solicitan el servicio, origina que sea un número reducido el que goce de asistencia, quedando un gran número de ancianos que ameritan atención completamente desprotegidos.

Ante esta situación en que el objetivo de servicio social ha sido postergado por los organismos de asistencia pública o privada, es necesario el hacerlo figurar como objetivo principal

3.- Que funcionen con utilidad o consiga su punto de equilibrio.

Todo organismo tiene el deber de funcionar con utilidad, sin que éste sea un obstáculo para el cumplimiento de su objetivo, en el caso de los organismos públicos, el de servicio social. Pero parece ser que el Estado ha confundido el término de utilidad con el de lucro, por lo que se considera necesario el definir ambos términos.

Utilidad.- Es el excedente monetario que obtiene un organismo como resultado de sus operaciones comerciales, financieras, contables, administrativas, etc., encaminadas al cumplimiento de su objetivo, en este caso el de servicio social.

Lucro.- Es obtener beneficio o provecho de "algo" sin que importe el afectar o cumplir el objetivo social que sería en este caso el de servicio social.

Desafortunadamente por desconocimiento de ambos términos se han utilizado indiscriminadamente provocando con ello el pensar -- que el hecho de obtener utilidad impediría el cumplimiento social-

de los organismos públicos (descentralizados). Sólo así es comprensible la actitud pasiva que al respecto ha tomado el Estado, - siendo necesario que asuma una actitud activa, pues siendo éste el administrador del total de recursos del país, es indispensable que asigne la responsabilidad a los funcionarios públicos de obtener - utilidad y solo en casos comprobables de no poder conseguirse y ha biéndose agotado todos los medios para ello, el obtener una situación económica en la que si no existen ganancias, tampoco existan - pérdidas*, de esta forma los encargados de la administración de - los organismos descentralizados se verían obligados a aprovechar - al máximo los recursos con que cuente dicha institución, a través - de la creación o innovación de técnicas administrativas, financieras, contables y de la utilización de la fuerza de trabajo manual - o intelectual de los ancianos (según su capacidad y conocimiento - de éstos). Se debe hacer incapié en que para obtener tal fin, es - indispensable que sea personal capacitado en el área de administra - ción el que tenga a su cargo los puestos directivos, o en su caso - que sean asesores de los directivos de tales organismos.

De cumplirse este objetivo los organismos descentralizados de - jarían de ocasionar fuga de divisas al Estado con la consiguiente - aminoración de la deuda exterior. Pues fuentes oficiales demues - tran que los organismos descentralizados y empresas paraestatales - ocasionan el 38.7% del total del déficit presupuestario del Gobier

* En lenguaje gubernamental se le denomina pérdida presupuestaria.

no federal, como se aprecia en el cuadro No. 3.

Cuadro No. 3
Sector Paraestatal 1977
(organismos y empresas)
(millones de pesos)

Gasto.	327,620
Ingreso.	241,973
Déficit.	85,647
(representa el 38.7% del déficit total del Gobierno Federal).	

Fuente: Cálculos con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos por concepto de organismos descentralizados y empresas paraestatales son menores que sus egresos, ocasionando que el presupuesto de ingresos y egresos totales de la Federación para 1977 arroje un déficit por 221 mil 041 millones de pesos, como se aprecia en el cuadro No. 4.

Cuadro No. 4

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DE LA
FEDERACION PARA 1977
(millones de pesos)

INGRESOS

Impuestos, derechos, productos.	214,393	
aprovechamientos y otros		
Organismos y empresas.	<u>241,973</u>	
Total de ingresos.		<u>456,366</u>

GASTOS (EGRESOS)

Gobierno Federal.	349,787	
Descentralizadas y empresas.	<u>327,620</u>	
Total gasto.		<u>677,407</u>
Déficit (faltante)		221.041

Fuente: Cálculos con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

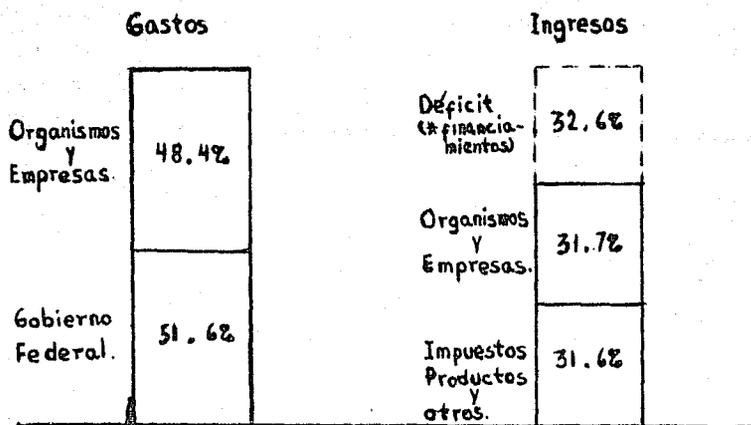
Nota: No se incluye INFONAVIT

Los ingresos que el gobierno espera obtener por concepto de los diversos tipos de impuestos, Seguro Social, derechos, productos y aprovechamientos, organismos y empresas paraestatales ascienden a 456 mil 366 millones de pesos, en tanto que sus gastos o egresos serán de 677 mil 401 millones de pesos, lo que arroja un déficit de 221 mil 041 millones de pesos que representan el 32.6% del total. Para cubrir ese faltante tal vez se recurrirá a la deuda externa que es lo que se ha venido haciendo en los últimos años,

pues de cubrirse mediante préstamo del Banco de México implicaría el mantener alto el encaje legal.

En la gráfica No. 2 se observan los gastos e ingresos del gobierno federal para 1977.

Gráfica No. 2
INGRESOS Y GASTOS DEL
GOBIERNO FEDERAL PARA 1977



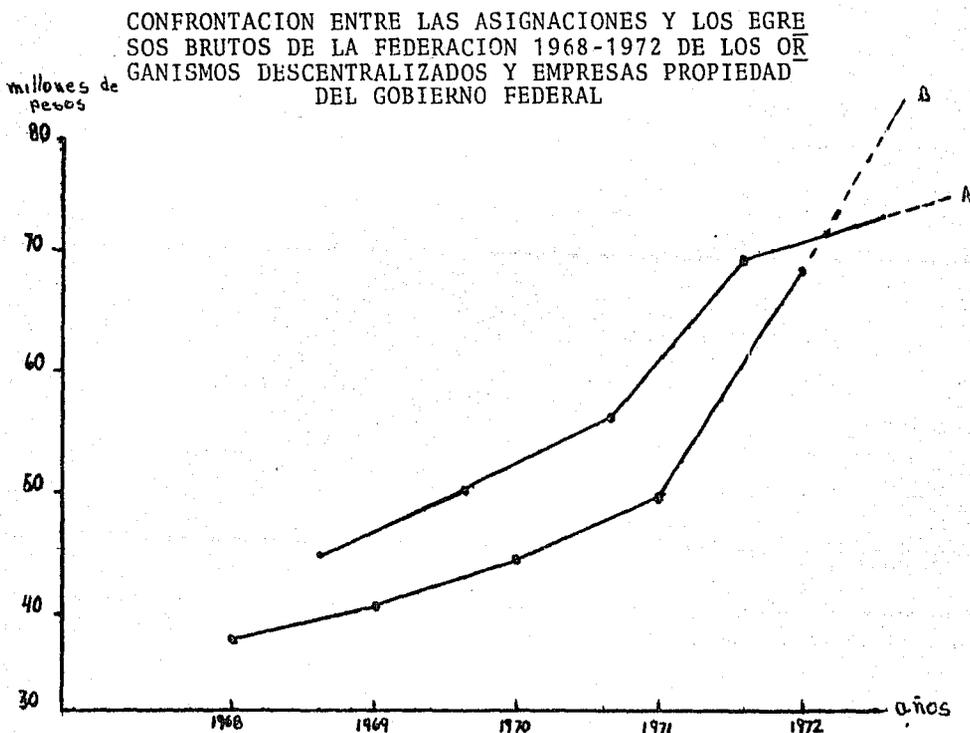
* El financiamiento puede provenir del exterior o del Banco de México, vía encaje legal o aumento de circulante.

Fuente: Cálculos con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.- Evitar el Subsidio

El subsidio es el conjunto de recursos económicos que otorga el Erario Federal a los organismos públicos para la realización de su objetivo social, aportación que según datos estadísticos se ha incrementado anualmente, sin que el Estado espere ninguna rentabilidad de dichos recursos. (como se observa en la gráfica 3).

Gráfica 3



A.- Señalan las asignaciones del Presupuesto General de Egresos de la Federación 1968-1972 a los organismos descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal.

B.- Señalan los egresos brutos de la Federación 1968-1972 por concepto de organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal

Esta mentalidad del Estado de no esperar ninguna rentabilidad de los organismos públicos, específicamente de los descentralizados, ha originado que los responsables de la administración de dichos organismos limiten su función a la de simples distribuidores del subsidio entre las diferentes áreas que conforman el organismo a su cargo, restándole importancia al hecho de obtener el máximo aprovechamiento de sus recursos económicos, humanos y financieros, finalidad de suma importancia, puesto que son la base del funcionamiento de cualquier organismo, sea éste público o privado y cualquiera que sea el objetivo que persiga. Esta finalidad se podría conseguir con la utilización de técnicas administrativas: El proceso administrativo, que se utilizaría para planear el óptimo funcionamiento de las actividades del organismo, con el fin de obtener que se cumpla con los objetivos de éste. Presupuesto por programa porque lograría encontrar la dirección que deben seguir las operaciones del organismo para obtener el rendimiento óptimo, además de incrementar la productividad de la función financiera, puesto que dirige el uso de capital y los esfuerzos del o los administradores por los canales de mayor utilidad. El saber cuándo y cuánto dinero se necesitará permitirá el tomar decisiones oportunas para invertir en un proyecto o evitar su realización si va a generar pérdidas. Análisis de Proyectos de Inversión, permitiría conocer lo que costaría realizar un proyecto, así mismo el beneficio que se obtendría con respecto a la inversión y el tiempo en que se recuperaría ésta. El conocer esta información redundaría en una mejor aplicación de los recursos financieros del organismo. Otro punto importante es el de crear fuentes de financiamiento, para que el -

organismo no esté superitado únicamente a los ingresos percibidos por el subsidio, sino el de contar con ingresos propios, una de estas fuentes sería el utilizar la fuerza de trabajo intelectual o manual de los ancianos asistidos en dichos organismos. (Estas técnicas administrativas se tratarán con profundidad en el capítulo V de la presente tesis).

Es necesario que el Gobierno Federal establezca como obligatorio la devolución total o parcial del subsidio otorgado a los organismos descentralizados, pues solo así se presionaría a los funcionarios públicos para que obtengan el máximo rendimiento de sus recursos, pues únicamente ellos serían la base del funcionamiento del organismo, ya que el subsidio se otorgaría en calidad de préstamo. Ello redundaría en un beneficio económico-social para el Estado, pues los organismos descentralizados serían generadores de ingresos estatales o por lo menos dejarían de aumentar el déficit-presupuestario del Erario Federal; pudiéndose canalizar ese subsidio a la satisfacción de otras necesidades urgentes de la comunidad.

5.- Disminución de la Población Económicamente Inactiva.

Con la creación de este organismo de asistencia al anciano se trata de utilizar la fuerza de trabajo manual o intelectual de los ancianos, producto de sus años de experiencia, mediante la creación de actividades acordes a sus capacidades físicas e intelectua

les, así como de sus conocimientos, que serían generadores de ingresos al organismo, logrando así la participación del anciano en el financiamiento del organismo y al mismo tiempo dejar de ser población económicamente inactiva, puesto que colaborarían con el organismo a obtener utilidad en su funcionamiento (o por lo menos obtener su punto de equilibrio), evitando así el laborar a base de subsidio como única fuente de recursos. De los ingresos que se obtuviesen de las actividades desempeñadas por los ancianos, un porcentaje se reinvertiría en el organismo, otro porcentaje sería repartido entre los participantes y otro más sería destinado para el gobierno federal. Para ser posible esto; nuestro organismo de asistencia al anciano adoptaría la personalidad jurídica de cooperativa, sin que ello sea un obstáculo para ser organismo descentralizado, pues la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal la faculta para tener personalidad jurídica propia.

6.- Fijación de Responsabilidades a los Funcionarios

Se ha dicho que el hombre aspira a tener autoridad, pero evita la responsabilidad que implica ésta.

En todo organismo existen personas responsables de las actividades que se efectúan dentro de la organización, sin embargo es común en los organismos públicos, que los funcionarios evadan sus responsabilidades. Siendo además en muchas ocasiones imposible el

responsabilizarle de algún acto doloso o ineficaz a algún jefe o subalterno de la organización, debido a la falta o deficiente asignación de autoridad y delimitación de responsabilidad. Este acto viene a repercutir directamente en el cumplimiento del objetivo -- del organismo, al impedir el cumplimiento efectivo de asistencia -- por el ineficaz manejo de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta el organismo en cuestión.

Es preciso delimitar claramente las responsabilidades de cada puesto de la organización y por consiguiente de cada miembro, para evitar el continuar con la fuga de responsabilidades, la falta de iniciativa en las acciones, la dualidad en el mando y la duplicidad de funciones.

7.- Evitar el Burocratismo

Burocratismo es el exceso de trámites administrativos, ocasionados por la duplicidad de funciones de los departamentos que tienen a su cargo tales trámites, debido a la profusión de niveles jerárquicos y a la deficiente delimitación de funciones de los departamentos. El burocratismo es un vicio administrativo profundamente arraigado en los organismos públicos, que entorpece la solución de los problemas en forma rápida y oportuna.

Con la creación de un organismo de asistencia al anciano que-

funcione como organismo descentralizado, se trata de evitar o por lo menos aminorar la proliferación de tal vicio, pues la asistencia no debe estar superitada a los marcos administrativos de los organismos centralizados, sino por el contrario se debe agilizar para lograr los fines propuestos por el organismo en cuestión. Para lograr tal fin es necesario que exista una delimitación de funciones de las diversas áreas que componen el organismo, así como la delimitación de funciones y asignación de responsabilidades a cada uno de los integrantes del organismo.

C A P I T U L O V
ESTRATEGIAS PARA EL LOGRO DE LOS
OBJETIVOS PROPUESTOS

En el capítulo IV se mencionaron los objetivos que se tratan de conseguir con la creación de un organismo público de asistencia al anciano, en este capítulo se procederá a señalar las estrategias para el logro de los objetivos propuestos.

Antes de iniciar este capítulo es importante el señalar que al determinar la creación de un organismo de asistencia al anciano, se pensó en éste como generador de nuevos organismos de la misma índole, pues de otra forma un solo organismo no podría cubrir la necesidad urgente de asistencia al anciano, por lo que los puntos a desarrollar en este capítulo serán enfocados a considerar no un solo organismo de asistencia al anciano, sino implicará la creación sucesiva de éstos.

1.- Requisitos que deberá cumplir nuestro organismo de Asistencia al Anciano para su creación como Organismo Descentralizado

Para crear un organismo que funcione como empresa descentralizada es necesario que sea creada por Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, sin que importe la forma o estructura que adopte, siempre que reúna los requisitos estipulados-

en la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Art. 2do.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público social....

Para dar cumplimiento a tales requisitos es necesario que nuestro organismo emita un 51% de acciones especiales, que solo podrán ser suscritas por el gobierno federal; el carácter de dichas acciones no será el de obtener utilidad sino únicamente el darle crédito preferente al Estado, el 49% de acciones restantes podrán ser adquiridas por instituciones particulares o personas altruistas, que tampoco esperen recibir utilidades, sino ayudar al organismo a cumplir su objetivo de asistencia al anciano.

Es facultad del Presidente de la República el nombrar al total o a la mayoría de los integrantes del consejo de administración, cualesquiera que sea la denominación que adopte; para cumplir tal requisito nuestro organismo de asistencia al anciano estará in

tegrado en su administración por representantes del sector público y del sector privado, siendo necesario que no excedan por mas de - un miembro los representantes del sector público, para así dar cum plimiento a lo estipulado en la Ley de Organismos Descentralizados y, a un mismo tiempo evitar que la administración sea encausada -- por el sector gubernamental, evitando o limitando la participación del sector privado.

Como todo organismo descentralizado se encontrará regido por la Ley de Organismos Descentralizados, la que no se tratará en este punto debido a que aun no se ha publicado y no ha sido posible conseguirla por otros medios. Y estará sujeto a lo que determine la Ley de Administración pública en lo referente a que todo organismo descentralizado deberá estar en coordinación con la Secretaría a la que competa el servicio que preste, en este caso con la - Secretaría de Salubridad y Asistencia.

2.- Utilización del Proceso Administrativo

La administración es la actividad que implica la responsabili dad de planear y regular eficazmente las operaciones de una organi zación, basada en la combinación más efectiva posible de hombres, - materiales, maquinaria, métodos y dinero para obtener los fines -- del organismo, y para lograr tales fines utiliza diversas estrategias siendo una de ellas el proceso administrativo.

Antes de aplicar este procedimiento es preciso tomar en cuenta las características particulares del país, asimismo su ambiente económico social para implantar un procedimiento que sea el más idóneo a las necesidades del país y no implantar patrones extranjeros que son producto de una economía y un ámbito social diferente a nuestro país como ha venido sucediendo hasta ahora, esta implantación de técnicas extranjeras sin la debida adaptación ha originado resultados deficientes o nefastos para la solución de la problemática que se ha intentado resolver, y dichas tentativas han originado y continúan originando pérdidas al país, las que no son recuperables, por lo que es preciso implantar técnicas administrativas acordes a la situación económico-social del país.

El proceso administrativo es una técnica de la administración que permite alcanzar los objetivos propuestos del organismo, aprovechando al máximo los recursos con que cuente el organismo, basándose en la concepción de la empresa* como un todo.

Esta técnica administrativa no ha sido utilizada para la creación y/o funcionamiento de los organismos públicos y en los casos que se ha intentado hacerlo, se ha hecho basándose en técnicas extranjeras sin la debida adaptación. Es necesario que los organismos públicos, en especial aquellos cuyo objetivo sea la prestación

* Empresa es un organismo formado por elementos humanos y materiales para la producción de bienes y/o servicios, esto será la empresa pública o privada, con o sin fines de lucro.

de asistencia, como lo es el organismo que sustentamos, utilicen - esta técnica para cumplir con los objetivos del organismo en forma rápida y oportuna.

La administración no es un campo propicio para la aplicación de leyes o reglas fijas, pues cada organismo presenta situaciones especiales que hacen necesaria la aplicación de procedimientos adecuados a él. Por lo que en la aplicación de esta técnica administrativa en nuestro organismo de asistencia al anciano, seguiremos un modelo propio basado en los patrones propuestos por Fayol Urwick, O'Donell y Reyes Ponce.

A continuación se procederá a explicar las faces del proceso administrativo, las que al cumplirse, harán posible la prestación efectiva del servicio de asistencia, el que el organismo funcione con utilidad o consiga por lo menos su punto de equilibrio, evitar el subsidio, fijación de responsabilidades a los funcionarios, evitar o disminuir el burocratismo y otros puntos adyacentes a tales objetivos.

Los elementos del proceso administrativo son:

- 1.- Previsión
- 2.- Planeación
- 3.- Organización
- 4.- Integración
- 5.- Dirección

6.- Control

1.- Previsión

Reyes Ponce define esta etapa como el elemento de la administración, en el que con base en condiciones futuras en que un organismo habrá de encontrarse, (reveladas por una investigación técnica) se determinan los principales cursos de acción que permitan -- realizar los objetivos del organismo citado, de la anterior definición podemos desarrollar lo siguiente.

Es necesario hacer un diagnóstico del pasado y del presente -- en cuanto al problema de la vejez en México, las tentativas llevadas a cabo por el Gobierno Federal y la Asistencia Privada y los -- resultados de éstas, así como las tendencias que actualmente existen para la solución de dicha problemática.

Posteriormente es preciso fijar los objetivos que debe cumplir el organismo de asistencia al anciano, clasificándolos y jerarquizándolos en orden de importancia. Los objetivos propuestos son:

- 1.- Que sean propiedad del Estado y particulares.
- 2.- Que su objetivo sea el de servicio social.
- 3.- Que funcione con utilidad o consiga su punto de equilibrio
- 4.- Evitar el subsidio.
- 5.- Disminución de la población económicamente inactiva.

6.- Fijación de responsabilidades a funcionarios.

7.- Evitar el burocratismo.

Una vez fijados los objetivos se procederá a determinar los medios mas idóneos para su consecución, lo que se hará con la investigación, en la que se determinan los factores positivos y negativos que influyen en la consecución de los fines. Para la clasificación de estos factores utilizamos el patrón de los profesores Kootz y O'Donnell, adecuándolo a nuestro problema.

1. Factores Externos

1.1.- Políticos.- Conocimiento de la política gubernamental respecto a la asistencia del anciano.

Intervención y control que tiene el Estado en cuanto a los organismos de asistencia.

Política fiscal que deben de cumplir los organismos de asistencia.

1.2.- Económicos. La política económica del gobierno federal, - para determinar las tendencias de inversión - respecto a la creación de organismos descentralizados.

1.3.- Sociales.- Tendencias de crecimiento de la población adulta hacia la etapa de vejez.

Estudios socioeconómicos del sector de la población a quien va dirigido el servicio que se ofrece.

1.4.- Técnicas.- Determinación de instalaciones, equipo y maquinaria que nuestro organismo de asistencia al anciano requiere para su funcionamiento.

Sus posibilidades de adaptación a las necesidades de nuestro organismo.

Condiciones de adquisición de bienes y servicios que el organismo requiera.

2.- Factores Internos

2.1. Los mismos objetivos fijados

2.2.- Capital disponible para la creación y funcionamiento del organismo, siendo necesario conocerlo para la determinación del siguiente factor.

2.3.- Previsión sobre las diversas formas de financiamiento, para evitar que el organismo de asistencia al anciano esté superitado al subsidio.

2.4.- Es preciso que el organismo conozca los lugares y las condiciones, donde podrá obtener los medios necesarios para su funcionamiento.

2.5.- Implantación de registros contables con el fin de llevar el control de las operaciones que realice el organismo.

2.6.- Implantación de registros estadísticos para conocer las necesidades presentes y futuras del organismo de asistencia al anciano, sirviendo a la vez para nuevas previsiones.

3.- Factores vinculados al medio externo y al interno

3.1. Determinación de posibles prestaciones de servicios de --

asistencia, del organismo en cuestión, pudiendo ser entre otros los siguientes:

- 3.1.1.- Casa-Hogar para ancianos
 - 3.1.2.- Centros de recreación para ancianos
 - 3.1.3.- Servicios médicos
 - 3.1.4.- Servicios de obituarios, etc.
- 3.2.- Estudios para conocer la demanda existente de estos servi cios, para determinar la magnitud y alcances de los mis- mos.
- 3.3.- Probabilidades de ampliación o apertura de nuevos centros de asistencia al anciano, para satisfacer la demanda de - servicios.

Una vez determinados los objetivos y conocidos los factores - que influirán en la creación y funcionamiento del organismo de -- asistencia al anciano, se procederá a determinar los cursos alter- nativos de acción, entre los que podamos elegir o combinar según - lo amerite las circunstancias y, de esta forma evitar centrarnos - en una sola alternativa que sería limitante para la obtención de - los fines propuestos.

Debemos valorizar los diversos cursos de acción que se presen ten, con el fin de escoger el que más se adecúe a la consecución - de los objetivos del organismo y no elegir la alternativa basándo- se en la obtención de prestigio social o político.

2.- Planeación

En el ámbito empresarial y en el gubernamental se ha utilizado indistintamente los términos de planeación y planificación, --- utilizándose el primero en el sector privado y el segundo en el público. Para el desarrollo de este punto se utilizarán ambos términos con el mismo alcance, pues no se han establecido diferencias reales entre ambos términos. A continuación se procederá a dar el concepto de planeación (planificación).

Planeación.- Es la fase del proceso administrativo en la que se afina y corrige lo que se descubrió en la previsión, fijándose el curso específico de acción que ha de seguirse, estableciendo -- los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempos y costos necesarios para su realización.

La planeación incluye los siguientes elementos, los que deberá cumplir nuestro organismo de asistencia al anciano para cumplir con sus objetivos.

2.1.- Formulación de políticas.

2.2.- Fijación de procedimientos.

2.3.- Pronósticos

2.3.1. Presupuestos

2.4.- Programas.

2.1.- Formulación de Políticas.- Las políticas son planes generales de acción que guiarán a los miembros del organismo de asistencia al anciano en la conducción de sus operaciones, para asegurar uniformidad en la acción que permita tomar decisiones rápidas sobre asuntos básicos, o importantes y recurrentes, evitando las lentas tramitaciones propias de los organismos centralizados. Por lo que es un importante medio para la consecución de los fines del organismo.

El organismo de asistencia al anciano deberá cumplir las siguientes políticas.

2.1.1.- Externamente impuestas.- Son aquellas de carácter obligatorio como son: El pago de impuestos, sueldos y salarios, etc.

2.1.2.- Expresamente formulados por el organismo que son:

2.1.2.1.- Particulares.- Que deberán cumplir todos los integrantes del organismo.

2.1.2.2.- Generales.- Que debe cumplir todo el organismo.

Para que las políticas sean efectivamente un medio para alcanzar los objetivos del organismo de asistencia al anciano deberán ser:

- Formuladas por escrito.
- Dadas a conocer al personal que labore en el organismo.

- No deben ser contradictorias.
- Deben ser revisadas periódicamente.

2.2.- Fijación de Procedimientos.- Los procedimientos son planes que señalan secuencias cronológicas más eficientes para obtener los mejores resultados en cada función concreta del organismo, que nos conducirán a la consecución de los objetivos del organismo de asistencia al anciano. Para que cumplan satisfactoriamente los fines por los que serán creados, deberán formularse por escrito y de ser posible en forma gráfica para facilitar su análisis, - deberán revisarse periódicamente para evitar la rutina, el empleo de procedimientos anticuados o poco eficientes y la duplicación de procedimientos.

2.3.- Pronósticos. En el pronóstico se establecerá el costo de la creación y funcionamiento del organismo de asistencia al anciano, las posibilidades de obtener o no utilidad, estos resultados deberán ser basados en experiencias pasadas y proyecciones del futuro, es decir el pronóstico nos da un enfoque de lo que podrá ser el organismo en un lapso de tiempo determinado. En este punto también se incluye la asignación de recursos para el organismo, el que trataremos más adelante.

2.4.- Programación.- Los programas son planes de acción que tienen por objeto guiar la conducta del organismo de asistencia al anciano hacia adelante, por medio de la fijación de metas mediatas

o inmediatas, particulares o generales y lograrlas a través de métodos de programación.

Los programas deberán estar basados en estudios técnicos como lo es la utilización de la estadística, pues su información es básica para conocer el enfoque que tendrá el organismo de asistencia al anciano; así como las circunstancias económicas, sociales y financieras que se darán en un tiempo determinado, con el fin de establecer medidas que permitan la adaptación de los programas a las circunstancias requeridas. En base a los anteriores resultados se podrán formular metas concretas que impidan divagaciones que nos alejen de los objetivos propuestos. Una vez fijadas las metas se determinará el volumen de recursos con que cuente el organismo para su creación y funcionamiento.

Por último debemos mencionar que la elaboración e implantación de programas en nuestro organismo, deberá hacerse en coordinación con diversas disciplinas científicas como son: La administración, concurso de la teoría económica, la econometría, el álgebra y el cálculo, la contabilidad, la sociología, la gerontología. Así como con la utilización de métodos actualizados de programación: Técnicas denominadas de trayectoria, ruta o camino crítico.

En conclusión, podemos decir que la planeación es una actividad continua e ininterrumpida, en la que no tiene cabida la terminación, pues el logro de una meta implica la necesidad de estable-

cer nuevas metas y por consiguiente nuevos planes.

3.- Organización

En esta fase se estructuran las funciones, autoridad y responsabilidad de los departamentos, funcionarios y empleados, y se determinan los procedimientos que conducirán a lograr la máxima eficiencia de los elementos humanos y materiales de nuestro organismo de asistencia al anciano.

La organización es el elemento final del aspecto teórico, en donde se complementa y lleva hasta sus últimos detalles, lo que la previsión y planeación han señalado respecto a cómo debe ser el organismo.

Para que esta fase cumpla efectivamente con lo expuesto en el párrafo anterior, deberá de propiciar y motivar la colaboración, - llevando a cabo la división del trabajo con el fin de lograr el -- máximo rendimiento y productividad de los miembros del organismo y de los recursos con que cuente éste, debiendo tener sumo cuidado - en no caer en la superespecialización, pues no conduciría a la duplicidad de funciones; deberá asignarse a la autoridad la correspondiente responsabilidad, evitando así que los funcionarios del - organismo de asistencia al anciano evadan la responsabilidad de -- sus actos, lo que conduciría a un trabajo más concienzudo, ningún miembro de la organización deberá recibir ordenes sobre una misma-

materia de dos personas distintas, pues haría perder la visión clara de responsabilidad en la operación de un trabajo determinado, - deberá establecerse controles adecuados de mando para conocer la actuación de los delegantes y delegados de autoridad y responsabilidad, para corregir errores, actuaciones o en último caso limitar la responsabilidad comunicada o removerlo del puesto; es necesario el dar a conocer al personal las relaciones entre jefes y subalternos así como fijar la secuencia de comunicación y control en los distintos niveles en el organismo, pues de no hacerlo ni el personal directivo ni el subordinado podrán comprender su trabajo, ni sus conexiones con los demás, produciéndose una disminución en la eficiencia de la organización como un todo. Antes de concluir este punto debemos determinar que el organismo de asistencia al anciano deberá crearse y funcionar tomando en cuenta los objetivos a cumplir y no a los individuos; siendo hasta después de fijadas las funciones, cuando se habrán de buscar a las personas que se harán cargo de ellas.

4.- Integración

Entre las tareas y las personas existe una etapa intermedia, - cuya función es vincular los requerimientos de cada puesto con las cualidades de los ejecutantes. La fase de integración se encuentra compuesta por los siguientes elementos.

- 4.1.- Reclutamiento
- 4.2.- Selección
- 4.3.- Orientación
- 4.4.- Adiestramiento
- 4.5.- Desarrollo

4.1.- Reclutamiento.- Tiene por objeto hacer de personal totalmente extraño al organismo de candidatos a ocupar un puesto en él.

4.2.- Selección tiene por objeto escoger, entre los distintos candidatos aquellos que sean mas aptos para el puesto requerido.

4.3.- Orientación.- Consiste en familiarizar al personal con el trabajo que va a desempeñar, pues es indispensable que conozca sus actividades para poder cumplir de la mejor manera las funciones asignadas.

4.4.- Adiestramiento.- Consiste en mejorar el desempeño mediante la instrucción y la práctica, obteniéndose una constante actualización de las funciones, evitándose los procedimientos cáducos o poco efectivos en el desempeño de las actividades que redundarán en el deficiente desempeño de las funciones y por ende del cumplimiento de los objetivos del organismo de asistencia al anciano.

4.5.- Desarrollar.- Tiene como fin mejorar los conocimientos-

y habilidades del personal, para un armonioso desarrollo del organismo y por ende del mejor cumplimiento de las actividades del mismo.

Este punto corresponde al estudio de administración de personal, por lo que no se trata profundamente, pero siendo los recursos humanos parte vital de todo organismo, es necesaria su enunciación.

5.- Dirección

Es el elemento del proceso administrativo, en el que se logra la realización de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones y vigilando simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas. La dirección se encuentra compuesta por:

5.1.- Autoridad

5.2.- Comunicación

5.3.- Supervisión

Del óptimo cumplimiento de estas partes dependerá el éxito o el fracaso de la fase de dirección.

5.1.- Autoridad es la facultad para tomar decisiones, representada a través del mando, siendo este último, el ejercicio de la autoridad respecto de cada función específica. El mando se cumple

a través de órdenes y de informaciones sobre lo que se espera de los integrantes del organismo

5.2.- Comunicación.- Es un medio para persuadir al personal para tomar la acción deseada, estimulando la creatividad y la innovación para alcanzar las metas propuestas.

5.3.- La supervisión implica el ver que las cosas se hagan como fueron ordenadas. En ocasiones es confundida la supervisión -- con el control, por tener características comunes, pero debe señalarse que la supervisión es simultánea a la ejecución y el control es posterior a ella.

Para que esta función sea cumplida con eficacia, debe hacerse sentir a los supervisores como parte integrante del cuerpo administrativo, puesto que tienen el carácter de jefes y no tratarlos como empleados comunes (sueldos similares o inferiores a sus subordinados, etc.), pues ello redundaría en la disminución de la productividad de los mismos. Es de vital importancia el no dar ordenes a los subordinados por encima del jefe responsable, pues se ocasiona la pérdida o debilitamiento de su autoridad, además de originar duplicidad en el mando con la consiguiente fuga de responsabilidades.

6.- Control

Para definirlo utilizaremos el concepto que da Madock al res-

pecto.

Control.- Es la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, sean estos totales o parciales, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

El control para que sea eficiente es necesario que sus resultados sean posibles de comparar con metas y modelos existentes, con el fin de ubicar las fallas y errores que se puedan reparar y, tomar las medidas para evitar su repetición; su costo de funcionamiento debe ser menor que lo que va a controlar; debe ser oportuno, frecuente, total o selectivo o sorpresivo y ser independiente.

El control es la última fase del proceso administrativo y su éxito dependerá de la solidez con que se hayan establecido las otras facetas de la administración.

3.- Aplicación del Presupuesto por Programa

La formulación de presupuestos forma parte del proceso administrativo en la fase de planeación, tal vez por falta de un conocimiento profundo de esta técnica es ubicada en la fase de control, originando con ello una limitación a la función presupuestal, limitación que es el principal obstáculo que se combate con la aplicación del P.P.P.

El presupuesto por programa según definición dada por el Lic.

Julio Rodolfo Moctezuma. Oficial Mayor de la S.H.C.P. en el año -
de 1975:

Es una técnica que presta especial atención a las actividades por realizar, considerando que lo que se adquiere es solo un medio para el cumplimiento de las funciones. Se desarrolla atendiendo a objetivos claramente definidos y a un presupuesto ligado a ellos - que clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y - muestra las medidas necesarias para su realización en las decisiones, asegurando una mejor comprensión del presupuesto y más precisión en la elaboración y ejecución de los programas. Así mismo define las unidades disponibles, identifica las funciones para evitar su duplicación y facilita la evaluación y control de los resultados.

3.1.- Ventajas de la implantación del sistema de presupuestos por programa y actividades en el organismo de asistencia al anciano.

- Fija y jerarquiza los objetivos y metas que necesitará cumplir el organismo mediante la realización de programas a corto plazo.
- Establece criterios definidos en cuanto al volumen y calidad de los recursos requeridos y a su utilización más adecuada para alcanzar los objetivos programados, evitando es-

esta forma posibles desviaciones en su ejecución.

- Hace posible cuantificar en términos de costos los recursos necesarios para obtener las metas programadas del organismo, facilitando así la petición y negociación de los recursos financieros y su utilización apropiada en función del tiempo.
- Permite comparar los resultados previstos con los obtenidos, medir el rendimiento y la eficacia de los programas, por lo que permite corregir y ajustar las metas programadas.
- La ejecución del P.P.P. delimita las funciones específicas que deben de cumplir las unidades componentes del organismo, evitando la duplicación de funciones y la fuga de responsabilidades.
- El P.P.P. simplifica los trámites administrativos y facilita la toma y comunicación de decisiones, con lo que se combate el burocratismo

4.- Utilización de los métodos de análisis de Proyectos de Inversión.

Es de suma importancia el que el sector público evalúe las inversiones que realiza, con el fin de lograr el uso óptimo de los fondos de que dispone para tales fines, y no emprender inversiones que deje inconclusas por falta de fondos o bien que le reditúen --

pérdidas y que en muchos de los casos tampoco cumplen con los objetivos que fueron la base para dicha inversión.

Esta técnica financiera es preciso que sea utilizada en la previsión (en la parte correspondiente a los cursos alternativos de acción) pues es en ella donde se determinan los proyectos más idóneos para el cumplimiento de los fines del organismo; por lo que es de suma importancia que nuestro organismo de asistencia al anciano evalúe las inversiones* que realice, con el fin de lograr el uso óptimo de los fondos de que dispone, puesto que los recursos con que contará serán limitados, ya que no dependerá del subsidio otorgado por el Erario Federal, por lo que deberá aprovechar al máximo los recursos económicos con que cuente, por lo que al escoger entre diversas alternativas de inversión deberá utilizar los criterios de evaluación más idóneos para la situación, para seleccionar la mejor alternativa y no continuar eligiendo la alternativa, no atendiendo a las necesidades de la organización y a la forma más óptima para su resolución, sino eligiéndola intuitivamente o atendiendo al prestigio social o político.

El análisis de proyectos de inversión se basa en estimaciones de los beneficios que un proyecto puede brindar en el futuro y, los criterios de aceptación o rechazo de un proyecto de inversión dependerán principalmente de la naturaleza de cada proyecto, que po-

* Cualquier aplicación de recursos que se haya decidido con miras a obtener una utilidad, en un plazo de tiempo determinado.

drá ser: no rentable; no medible; de reemplazo de equipo; de expansión.

Además es preciso considerar las posibles ventajas cualitativas, así como sus resultados en forma cuantitativa, atendiendo no únicamente a la rentabilidad posible de un proyecto, resultado del análisis Costo-Beneficio, que presupone la comparación entre los -- costos e ingresos con la utilidad más los intereses que el proyecto supone. Sino también a los análisis de Costos de Oportunidad, - que representan la pérdida de un beneficio que se pudo haber obtenido en caso de haber elegido otra alternativa. Y el determinar - si el proyecto a realizar ocasiona un costo mayor que la utilidad que proporciona, aun cuando este punto deberá ser flexible, pues - el objetivo de nuestro organismo de asistencia al anciano es el de prestar un servicio social, antes que el de obtener utilidad. Así mismo se deberá conocer la forma en que afectarán los impuestos al proyecto y el ver la utilidad que genera una elección de un determinado proyecto comparado con la inversión a efectuar.

Una vez obtenida la información necesaria se procederá a -- aplicar los métodos de análisis de proyectos de inversión que se -- rán la base para la toma de la decisión.

Los métodos de análisis de proyectos de inversión son:

4.1.- Tasa promedio de rentabilidad

4.2.- Interés simple sobre el rendimiento.

- 4.3.- Período de recuperación de la inversión
- 4.4.- Período de recuperación de la inversión a valor presente
- 4.5.- Tasa interna de rendimiento
- 4.6.- Valor presente
- 4.7.- Valor terminal
- 4.8.- Índice de rendimiento

5.- Posibles Formas de Autofinanciamiento para el Organismo de Asistencia al anciano.

En el capítulo IV de la presente tesis se establecieron los - objetivos que deberá cumplir el organismo de asistencia al anciano, para el logro de tales objetivos se ha mencionado los requisitos- que deberá cubrir para funcionar como organismo descentralizado, - el planteamiento del proceso administrativo y del presupuesto por programa, así como la utilización de métodos de análisis de proyec- tos de inversión, todos ellos encaminados a obtener el máximo apro- vechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros con- que cuente el organismo, sin embargo no basta con ello para lograr los fines del organismo de asistencia al anciano, pues es necesaa- rio que cuente con fuentes de financiamiento propias.

Por lo que en este punto se mencionarán algunas posibles for- mas de autofinanciamiento, por las que nuestro organismo de asis- tencia al anciano pueda obtener recursos financieros propios y así lograr la consecución de sus objetivos.

5.1.- Emisión de Bonos

Los bonos son una forma por la que nuestro organismo de asistencia al anciano puede obtener recursos propios. El carácter de estos bonos serán de donativos, pues el organismo no está capacitado para emitir bonos financieros, por no cubrir con los requisitos que solicita la Comisión Nacional Bancaria. Los bonos emitidos -- por el organismo podrán ser adquiridos por el Gobierno Federal o por los Gobiernos Estatales, por particulares, sean éstos personas físicas o morales. Estos bonos deberán contar con permiso de la S.H.C.P. para su emisión y venta, y deberán estar respaldados por su objetivo de asistencia al anciano, a través de una adecuada publicidad a nivel nacional con carácter permanente.

La ventaja que trae consigo la emisión de estos bonos, es que el organismo no está obligado a reeditar intereses a los compradores y sí obtener el beneficio económico de ellos. Además de obtener publicidad para el organismo, que repercutirá directamente en el pueblo de México, concientizándolo acerca del problema de la vejez y por consiguiente obtener donativos de su parte, ya sea con la adquisición de bonos, o por donativos numerarios, inmuebles o por especie.

5.2.- Edición y Venta de una Revista

A través de la edición y venta de una revista en la que se narre la vida de los beneficiados, contando con su autorización y co

laboración para ello.

La edición de esta revista dependería de las circunstancias imperantes en el momento, pudiendo ser quincena, mensual, etc.

5.3.- Creación de Viveros

Con la creación de viveros además de servirle al anciano de terapia ocupacional, sería una forma de que el organismo obtuviera recursos, al venderse los artículos producidos en él. Los viveros podrían ser de flores o de árboles frutales, debido a su fácil técnica de cultivo y de venta al público.

5.4.- Cría y Venta de Especies Menores

La cría y venta de especies menores, al igual que la creación de viveros, además de proporcionarle al anciano terapia ocupacional, sería fuente de dividendos para el organismo. De las especies más idóneas para su cría y venta por su fácil cuidado y por su colocación en el mercado serían: las palomas gigantes, las gallinas, los patos, los conejos, etc.

5.5.- Elaboración y Venta de Manufacturas

Al igual que los dos puntos anteriores, éste tendrá doble finalidad: la de brindar terapia y la de recabar fondos para el orga

nismo. La elaboración y venta de objetos manufacturados, se ha -- utilizado en las casas-hogar para ancianos de las dependencias públicas y privadas, pero sin ser consideradas como fuente de recursos para el organismo, por ser de producción limitada y sobre todo por no contar con personal especializado en terapia ocupacional, -- que permita tener óptimos resultados en esa función, sin embargo -- consideramos que con personal debidamente capacitado para la atención del anciano en lo referente a este aspecto, se podría conseguir una fuente de recursos para el organismo. Entre los objetos--realizados por los ancianos proponemos: la elaboración de objetos--tejidos o bordados, juguetes, pinturas, etc.

5.6.- Otras Formas.

Entre otras posibles formas en que el organismo pueda obtener recursos, señalaremos que existen personas que cuentan con conocimientos manuales o intelectuales que podrían ser canalizados si -- ellos lo desean a la enseñanza, pudiendo el alumno (si su capacidad económica lo permite) aportar una cuota al organismo.

Existen muchas y variadas formas en que el anciano puede participar en el financiamiento del organismo, sin embargo debido a -- la falta de conocimientos profundos al respecto, se han señalado -- unicamente algunas de ellas, con el fin primordial de resaltar el -- que el anciano puede participar con su trabajo manual o intelectual (dependiendo de sus capacidades físicas y conocimientos intelectua--

les) en el financiamiento de los organismos de asistencia al anciano, no siendo una carga para el Estado ni para sus familiares, sino por el contrario, ser un ayudante del Estado al aliviar el peso de sus obligaciones que sobre él existen.

C O N C L U S I O N E S

Una vez que se ha llegado al final del desarrollo del tema, se ha podido determinar las siguientes conclusiones.

- 1.- Es indispensable el decretar leyes tendientes a brindar mayor protección al anciano.
- 2.- Se debe otorgar al pensionado o jubilado las mismas prestaciones y obligaciones de que goza el personal en activo.
- 3.- Debe utilizarse la fuerza de trabajo manual e intelectual que poseen los ancianos, para generar fuentes de financiamiento para los organismos que los asiste.
- 4.- Es conveniente la creación de industrias complementarias, donde se pueda utilizar los conocimientos y la experiencia de los jubilados.
- 5.- Es preciso el crear fuentes de trabajo donde se pueda ubicar al anciano, de acuerdo a sus capacidades físicas y mentales.
- 6.- El Gobierno no ha podido satisfacer la demanda de servicios asistenciales de los ancianos, por lo que se hace necesario la creación de organismos controlados por él, pero que a la vez sean autónomos en su funcionamiento, con la doble finali-

dad de lograr la satisfacción de asistencia al anciano como el caso lo amerita, y el evitar que el Estado continúe llevando íntegramente el costo de la asistencia.

- 7.- Es necesario que los organismos públicos de asistencia se planteen con objetivos que los conduzcan a una administración activa, evitando el continuar sujetos a marcos administrativos pasivos, que impidan la prestación efectiva de asistencia.
- 8.- Todo organismo público o privado tiene la obligación de funcionar con utilidad o por lo menos obtener su punto de equilibrio.
- 9.- Deben utilizarse técnicas administrativas y financieras en la conducción de las operaciones del organismo de asistencia al anciano.
- 10.- El Lic. en Administración debe ser considerado como un importante colaborador en la creación y funcionamiento de los organismos de asistencia al anciano.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Alvarez, A.J. Historia de la salubridad y asistencia en México: S.S.A. 3er. tomo.
- 2.- Payno, M. El problema gerontológico de México: Memoria de la primera convención nacional de salud S.S.A. México, 1974.
- 3.- Viniegra Dr. Memoria de la primera reunión nacional de asis--tencia social en México: S.S.A. México, 1952.
- 4.- Memoria 1971-1976: Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública.
- 5.- Informe sobre el I Congreso Nacional de Geratría: Departamen--to de Psicología ISSEMYH, Toluca, México, abril 1976.
- 6.- Corrado, Geni. Esquemas teóricos y problemas concretos de la población. Editorial Aguilar, 1974.
- 7.- Reyes P.A. Administración de empresas, teoría y práctica: Li--musa, 1975.
- 8.- Terry G. Administración: México, Limusa, 1974
- 9.- Tayol H. Proceso administrativo: Limusa, 1976.
- 10.- Secretaría de la Presidencia. Administración Pública.
- 11.- Solís R.R. y Oropeza P.E. Apuntes de finanzas II y III: Fa--cultad de Contaduría y Administración, 1974.
- 12.- Vivanco F.E. y Vivanco F.G. Presupuesto por programa: Apuntes del Centro Nacional de la Productividad, A.C.

- 13.- Hinojosa G.J. y Toscky D.A. Autofinanciamiento de los organismos descentralizados: Seminario de investigación II UNAM, 1976.
- 14.- Caudillo Nájera L. La asistencia privada en México: Tesis -- presentada en la UNAM, 1973.
- 15.- Domínguez Armenta. Financiamiento de la casa de protección social No. 1: Tesis presentada en la ETTS. México, 1976.
- 16.- Becerril E. La labor del trabajador social en la casa para ancianos Arturo Mundet: tesis presentada en la Escuela de Trabajo social del N.M.P. México, 1974.
- 17.- Anuario Estadístico de la Federación de 1960-1970.
- 18.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Editorial Porrúa, 1977.
- 19.- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales: Editorial Porrúa, 1977.
- 20.- Ley de la Administración Pública: Diario Oficial de la Nación.
- 21.- Ley Federal del Trabajo: Editorial Porrúa, México, 1977.
- 22.- Ley de Ingresos de la Federación: Diario Oficial de la Nación.
- 23.- Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal: Editorial Porrúa, México, 1977.
- 24.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado: Editorial Porrúa, 1976.
- 25.- Ley General de Sociedades Mercantiles: Editorial Porrúa, 1977.
- 26.- Ley del Instituto Nacional de la Vivienda.

- 27.- Ley del Seguro Social.
- 28.- Ley para los trabajadores del Estado: Editorial Porrúa, 1977.
- 29.- Ley de Hacienda del D.D.F.
- 30.- Ley de Instituciones de Asistencia Privada.
- 31.- Ley del impuesto sobre la renta.
- 32.- Ley del impuesto sobre ingresos mercantiles.
- 33.- Ley del timbre: Editorial Porrúa, México, 1977.
- 34.- Ley de herencias y legados.
- 35.- Ley General de juegos y sorteos.
- 36.- García Maynes E. Introducción al Estudio del derecho: Editorial Porrúa, 1975.
- 37.- Ovilla Mandujano M. Teoría de derecho: Editorial Facultad de Derecho UNAM, 1975.