

259
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

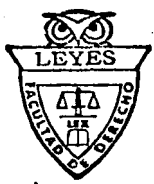


"LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA
PROTECCION A LA SENECTUD"

IMPRESO EN MEXICO
DISEÑADO POR EL
SERVICIO NACIONAL DE
PUBLICACIONES

T E S I S

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



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**" LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PROTECCION
A LA SENECTUD . "**

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO I .

LA ASISTENCIA PUBLICA .

1.1.-	Nociones Generales.....	4
1.2.-	Breves Antecedentes Historicos de la Asis_ tencia Pública en México.....	9
1.3.-	Concepto de Asistencia Pública.....	15
1.4.-	Seguridad Social, Seguro Social y Asisten_ cia Pública.....	24

CAPITULO II .

LA ADMINISTRACION PUBLICA .

2.1.-	Nociones Generales	33
2.2.-	La Administración Pública.Concepto.....	36
2.3.-	Diversas Formas de Administración Pública	
	- Centralización	
	- Descentralización	
	- Desconcentración.....	39

CAPITULO III .

LA SENECTUD EN MEXICO .

3.1.-	Nociones Generales	54
3.2.-	Concepto de la Senectud	58
3.3.-	Referencia Poblacional	66
3.4.-	Marco Jurídico de la Protección a la Senectud	71
3.5.-	La Asistencia Pública a la Senectud	75

CAPITULO IV .

EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SENECTUD .

4.1.-	Nociones Generales	82
4.2.-	Naturaleza Jurídica del INSEN	85
a).-	El Derecho del Trabajo en presencia de la Senectud	96
4.3.-	Estructura Orgánica y descripción de funciones	98
4.4.-	Programas Asistenciales del INSEN	105

CONCLUSIONES	119
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	122
--------------------	-----

**" LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PROTECCION
A LA SENECTUD " .**

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

La esencia del tema elegido para el desarrollo de la presente tesis, lo es en sí, la protección a la Senectud, misma que ha tenido diferentes facetas, a lo largo de la historia, desde que existía la beneficencia privada que se llevaba a cabo por el mero sentimiento altruista de -- las personas, inspirado por el espíritu religioso de la caridad, hasta nuestros días, donde es ya el Estado el encargado de otorgar Asistencia a los gobernados, ya sea directa o indirectamente a través de sus órganos de gobierno.

Actualmente en México, reviste una importancia -- trascendental el problema de la Senectud; El creciente número de personas en edad avanzada, que se encuentran desamparadas, es motivo suficiente para reforzar las acciones -- del Gobierno Federal, en su beneficio. Es necesario también, brindar una mayor orientación, ayuda y protección a las personas en edad senil por medio de instituciones adecuadas que permitan aliviar sus padecimientos y enfermedades, así como sus necesidades económicas, más apremiantes, cuando no cuenten ni con medios económicos suficientes ni con los servicios de los sistemas de seguridad social ya -- establecidos.

Es por todos estos razonamientos que el sustentante se inclinó a efectuar la presente investigación, la cual - consiste, primeramente en proporcionar un marco histórico- en el que se ha desenvuelto la Asistencia Privada y Públi_ ca del anciano en nuestro país, hasta el momento en que el Estado toma bajo su tutela en forma especializada y concre_ ta la protección del senecto mediante un organismo descen_ tralizado. Veremos en esta etapa las diferencias concep_ tuales existentes entre beneficencia privada y asistencia- pública, para concluir que la misma radica en la persona o institución que presta la ayuda, siendo privada la que pro_ viene de instituciones de caridad de capital privado y pú_ blica la que presta el Estado en su función de soberano.

En segundo término se contempla lo que es la Admi_ nistración Pública y las formas de organización adminis_ trativa, capítulo que por si solo reviste importancia para comprender como es que el Estado, brinda protección y ser_ vicios a sus gobernados, a través de sus Secretarías de Es_ tado y Organismos Descentralizados.

En forma posterior se analizará el concepto de Se_ nectud, sus elementos y características, abarcando también la problemática que se vive actualmente , en relación al - creciente número de personas que llegan a la tercera edad,

y las pocas instituciones que prestan asistencia pública - al anciano en México, así como sus limitaciones en la prestación de este servicio.

Finalmente, se describirá la estructura y funciones del Instituto Nacional de la Senectud, como Organismo Descentralizado del Estado y como la máxima acción asistencial que el Gobierno Federal creó, para proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr las soluciones más adecuadas.

Es necesario concientizar a la población en general y principalmente a la juventud de que la vejez es una etapa de la vida a la que la mayor parte de la gente llega y por lo tanto es necesario respetar y aquilatar al anciano.

Así mismo es conveniente establecer una reglamentación jurídica que establezca normas mínimas que beneficien a la Senectud mexicana.

CAPITULO I

LA ASISTENCIA PUBLICA .

1.1 Nociones Generales.

La defensa de la salud pública y la protección al desvalido han sido siempre necesidades sociales de primer orden. La sociedad requiere medidas defensivas para proteger su salud y su integridad, ya que de lo contrario se tendrían que soportar grandes pérdidas de la riqueza humana con notorio quebranto de la economía y el bienestar.

En un principio, la responsabilidad frente a las necesidades de los individuos se encontraba en el grupo familiar, existiendo una respuesta individual ante el problema. Más tarde, esta responsabilidad se amplía y alcanza a grupos cada vez más extensos. Por último, el advenimiento del cristianismo, marca un punto fundamental en la vida del hombre, sobre todo en cuanto se refiere a la ayuda al prójimo, y constituye un suceso significativo en la protección de los necesitados.

Por mucho tiempo, la asistencia social se fundamenta en arraigados conceptos de caridad cristiana, lo que otorga a la iglesia y a los particulares, un ascendiente extraordinario sobre la sociedad. Tal influencia de la iglesia sólo cede cuando, en muchos países, el Estado confisca sus bienes y pasa a ocupar, en materia social, la función de aquélla. El Estado asume el deber de dar asistencia a los miembros de la comunidad que se encuentra en estado de necesidad, estableciéndose esta obligación como un deber de carácter jurídico.

La Asistencia estaba limitada a la simple ayuda a los pobres, algunas veces con un sentido represivo, otras con un criterio humanitario; pero siempre en forma incompleta e imprecisa y sin los perfiles que le conocemos en la actualidad en que ha racionalizado sus objetivos y modificado su técnica. Hoy tiene como finalidad la tutoría y la protección de los grupos socialmente débiles.

Por este motivo puede afirmarse que en la actualidad, aunque la asistencia social constituye una supervivencia de sentimientos caritativos, por haber variado su contenido filosófico, ha llegado a constituir, no una gracia que se otorga, ni un favor que se concede, sino el cumplimiento de un deber ineludible del Estado frente a la población menesterosa.

La actuación de la asistencia social, se asienta - en el pensamiento de que el Estado tiene la obligación de asistir a todo ciudadano que no pueda proveer a su propia - subsistencia o a la de las personas que se encuentran bajo su dependencia.

El Estado tiene por objeto, en términos generales, realizar la solidaridad social. En la persecución de este fin, el Estado emplea, entre otros varios medios, la atención a las clases desvalidas, hay que entender por clases desvalidas las que carecen de los recursos más elementales para procurarse la vida. Así entendido el concepto de clase desvalida, se puede distinguir de la clase proletaria, la cual, por contar con los suficientes medios de vida y por estar sometida a una legislación especial que le garantiza la posesión de esos medios, no puede ser objeto de la asistencia pública.

La Asistencia debe de satisfacer únicamente las - necesidades más imperiosas, las estrictamente vitales del - indigente, todo lo que exceda de la satisfacción de necesidades elementales, significa, tratándose de la asistencia pública, un lujo, que además de que para algunos haría preferible la indigencia al trabajo, gravaría a la sociedad - con mayores e innecesarios impuestos para el sostenimiento de la beneficencia.

En épocas anteriores la ayuda que se daba al necesitado se designaba con el nombre de beneficencia, la cual si era prestada por los particulares era privada y si, en cambio, correspondía al Estado era pública. Hoy en día, sin embargo, se ha preferido usar el término de asistencia social, que es pública cuando corresponde al Estado y privada cuando son los particulares los encargados de llevarla a cabo. El término beneficencia se ha dejado más bien para los particulares.

El concepto actual de la Asistencia Pública basado en el principio de la seguridad colectiva constituye una -- obligación pública, puesto que los seres económicamente débiles son acreedores al cuidado de aquellos que tienen a su cargo procurar el bienestar de las mayorías desvalidas.

El Derecho Asistencial es la rama del Derecho Social cuyas normas integran la actividad del Estado y los particulares, destinada a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas, y aun sociedades y Estados y que sin posibilidad de satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y de procurarse su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás jurídica y políticamente, en función de un deber de justicia, o en todo caso, de un altruista deber de caridad, para lo cual se debe constituir un conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones tendientes a satisfacer las necesidades colectivas ya sea directamente a través del Estado o por los particulares.

La Asistencia Social como rama de la seguridad social, se basa en los principios de: universalidad, solidaridad, suficiencia e integridad.

- El principio de la solidaridad se da en forma muy amplia, ya que es toda la comunidad quien concurre en su financiamiento, y es cualquier miembro de ella el beneficiado con sus prestaciones.

- La suficiencia, se concreta a través de las prestaciones mínimas que asegura la asistencia social a todos los individuos que se encuentran en estado de necesidad.

- La integridad se manifiesta extensamente, por cuanto la asistencia social protege al individuo de todas las contingencias sociales, cubriendo todos y cada uno de los estados de necesidad.

- Por último, la universalidad consiste en que las prestaciones de la asistencia social deben de proteger a todos los miembros de la comunidad nacional, sin que ninguno de ellos quede al margen de sus beneficios.

1.2 Breves Antecedentes Históricos de la Asistencia Pública en México .

La Asistencia Pública ha tenido en nuestro país un desarrollo histórico de diversas facetas. A raíz de haber llegado a la Nueva España los primeros misioneros, esta forma de política social, se promovió, inspirada fundamentalmente en los principios cristianos de protección a los pobres ; la caridad y la catequización, eran dos formas congénitas de esta época. Así, las primeras instituciones asistenciales tenían dos funciones principales: una hospitalaria y otra educativa. La primera pretendía conservar el índice de salud de los pobres, mientras que la segunda los preparaba en las doctrinas religiosas. No se trataba propiamente de una forma asistencial, tal como la entendemos hoy, sino más bien de un medio de protección inspirado en la doctrina cristiana.

Durante la Colonia, eran las instituciones religiosas y los particulares quienes impartían la beneficencia, pues el Estado sólo ejercitaba la beneficencia pública en las calamidades generales. El primer intento serio y permanente de beneficencia pública se realizó en 1806, cuando se fundó el Hospicio de Pobres como dependencia oficial, y aun entonces el Virrey aprovechó en parte fundaciones ya existentes de beneficencia privada.

Por ser el origen y haber puesto las bases de la -- beneficencia pública, el Hospicio de Pobres merece recordarse. Impropiamente se aplicó tal denominación a la naciente beneficencia, pues incluía cuatro instituciones de las cuales sólo una era realmente hospicio. Esas cuatro instituciones eran destinadas a albergar a quienes por la edad o por - enfermedades habituales no podían atender a sus necesidades; la Correccional, para huérfanos de ambos sexos que ameritaran reformar su conducta; y el Departamento de Partos Reservados, que con objeto de evitar los abortos, acogía a las mujeres que necesitaban ocultar su alumbramiento. El Hospicio de Pobres concretaba en sus cuatro instituciones toda la - beneficencia pública de la época; su dirección estaba encomendada a una junta, designada por el Virrey con aprobación-real.

Después de la Independencia, hasta la Reforma, floreció la beneficencia privada y vivió precariamente, a la- - sombra del poder público, la beneficencia pública. Fué el - Presidente Juárez quien transformó a esta última, haciendo - sentir en ella, como en la totalidad de la vida nacional, los efectos de sus vastas y profundas reformas.

La confiscación de los bienes eclesiásticos, verificada en 1856, obligó a pasar las dependencias mantenidas - por los religiosos a la égida del Gobierno de la Reforma, con lo cual el servicio asistencial comenzó a adquirir nuevas modalidades.

Era preciso acabar con la beneficencia privada, -- porque sus cuantiosos bienes estaban vinculados a instituciones religiosas, cuya desaparición constituía uno de los más vehementes anhelos de la Reforma; era preciso, al mismo tiempo, crear la beneficencia pública con bienes bastantes para que substituyera adecuadamente a la privada que desaparecía. Para alcanzar esos dos fines, el Presidente Juárez estableció la beneficencia pública con los bienes de la beneficencia privada, por decreto de 5 de febrero de 1861.

Es así por decreto del 28 de Febrero de 1861, se crea la Dirección General de Fondo de Beneficencia, la -- cual estaba facultada para dirigir el funcionamiento de -- los hospicios y otros establecimientos de beneficencia del Gobierno de la Unión, siendo este el primer dato que la -- historia nos señala como antecedente del Servicio Público de Asistencia. Es al año siguiente por decreto del 30 de Agosto de 1862, cuando se instituye la Dirección General -- de Beneficencia Pública, cuya característica innovadora -- fué el que los establecimientos de caridad quedarán a cargo de los ayuntamientos; facultad que en 1877 retómo la dirección mencionada.

Una vez promulgada la Constitución de 1917, que -- actualmente nos rige, y por decreto de fecha del 16 de Julio de 1924 se decreta la creación de la Junta Directiva -- de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, con un or

ganismo descentralizado, con personalidad jurídica, constituida por la facultad de comparecer a juicio de resolver los conflictos de orden económico que atañen a la institución y de nombrar y remover a los empleados de su dependencia y con patrimonio propio constituido por los bienes y caudales que se le otorgaron en el momento de su creación y con posterioridad a ella.

Este organismo se constituyo por cinco miembros nombrados cada dos años por el jefe del Departamento del Distrito Federal, con aprobación del Ejecutivo Federal.

La Junta Directiva de la Beneficencia Pública del Distrito Federal funcionó, hasta la expedición del Decreto del 31 de Diciembre de 1931, en el que se publicó la ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

La necesidad de crear una institución dependiente del Estado, de jurisdicción federal, destinada a proteger a la sociedad contra el acentuado fenómeno del pauperismo nacional. Así en 1940 se creó la Secretaría de la Asistencia Pública, por acuerdo presidencial, absorbiendo la función médico social de las Beneficencias Pública y Privada. Esta disposición del Ejecutivo tuvo como base el concepto de obligación reconocida por el Estado de suministrar ayuda a las clases menesterosas, a los débiles sociales y a los inválidos desheredados.

En 1943 la Secretaría de Asistencia Pública al fusionarse con el Departamento de Salubridad, se constituyó desde entonces, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con facultades propias en materia de salud y de servicios asistenciales a la población.

Posteriormente, se promulgó la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al 29 de Diciembre del año de 1976, actualmente vigente y que en su artículo 39, establece las facultades genéricas de la Secretaría de Salud.

Cabe señalar que el legislador mexicano sólo - - había considerado la impartición de asistencia materna e infantil dejando en el olvido a la senectud, al atribuir funciones a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de crear y administrar establecimientos de asistencia médica y social a la maternidad y a la infantil, sin embargo al otorgarse después la facultad genérica a la mencionada Secretaría de crear y administrar establecimientos de asistencia en general, implícitamente legitimó facultad a dicha dependencia, para otorgarla a todos los sectores de la población.

Por decreto del 22 de Agosto de 1979 y con la - calidad de Organismo Descentralizado, el Ejecutivo Fede_

ral creó el Instituto Nacional de la Senectud, con la finalidad de responsabilizarlo de la protección, ayuda, atención de la población senecta, como acciones asistenciales del Gobierno Federal.

Siendo el objeto de la presente tesis el indagar cuál ha sido el papel que ha desempeñado la Administración Pública en la protección a la Senectud Mexicana, podemos concluir después de conocer a grandes rasgos los antecedentes de la Asistencia Pública en México, que el Instituto Nacional de la Senectud es la manifestación más concreta que el Gobierno Federal ha establecido en respuesta a las múltiples necesidades que aquejan a los ancianos en la actualidad.

No se puede concluir este apartado, sin destacar la labor que las instituciones privadas de asistencia al anciano han realizado durante mucho tiempo . Existen en México instituciones de asistencia privada que atienden a ancianos y que fueron creadas por la voluntad altruista de particulares, entre ellas hay algunas que tienen su origen en el siglo pasado y que aún a la fecha continúan dando su eficaz y desinteresado servicio. Como se dijo anteriormente, es loable su actitud, puesto que han sido colaboradores excelentes del Gobierno Federal, sin cuya participación, la problemática del anciano en México hubiera sido desproporcionadamente más grave .

1.3 Concepto de Asistencia Pública.

La Asistencia Pública constituye un servicio público, que como tal debe de estar a cargo del Estado; ejercida directamente por éste o bien confinada a un organismo descentralizado, como sucede en el Distrito Federal, la asistencia pública es siempre, por su naturaleza, función estatal.

Para llegar a concretar un concepto de asistencia pública y, sobre todo, para realizarlo prácticamente, ha sido preciso pasar por varias fases sucesivas de evolución histórica. La asistencia fué impartida en un principio solamente por agrupaciones o individuos particulares. Cuando no bastó la iniciativa privada para satisfacer los apremios de la miseria, el Estado empezó a ejercitar la beneficencia como una de sus funciones propias. Desde el segundo concilio de Tours, que en 567 crea impuestos especiales en favor de los indigentes, hasta la Declaración de los Derechos del Hombre de 1793, que afirmaba que los socorros son una deuda sagrada y que la sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos desvalidos, la beneficencia ha recorrido toda una trayectoria por la que se aproxima cada vez más a ser función exclusiva del Estado.

Al triunfar en nuestros días el concepto de solidaridad social, los antiguos derechos del individuo que proclamó la Revolución Francesa se convierten en deberes del individuo para con la sociedad; por consiguiente, el Estado deja de ser pasivo vigilante del ciudadano para asumir el doble papel de exigir del individuo el cumplimiento de su función social y de suplir activamente las necesidades de la sociedad.

Es así como en nuestra época, se llega a una concepción solidaria en que toda la comunidad asume la responsabilidad de cubrir los riesgos, o en términos técnicos, - contingencias sociales, a que están expuestos sus miembros. Esta solidaridad de la comunidad, se manifiesta en dos sentidos: en el financiamiento del régimen de seguridad social por todos los miembros de la sociedad, los que contribuyen en relación a sus recursos e ingresos; y en el otorgamiento de prestaciones a todos aquellos individuos - que se encuentren en estado de necesidad.

En cuanto al concepto de Asistencia Pública, se - debe señalar que existe una gran disparidad entre los autores que han emitido una definición al respecto.

Así tenemos que para algunos tratadistas, la asistencia pública da derecho, a quienes se encuentran en - --

situación de necesidad, para exigir de la administración - el otorgamiento de ciertas prestaciones mínimas de subsistencia, en tal sentido se manifiestan Hector Escribar Mandiola y Dario Verdugo Binimelis respectivamente al decir :

HECTOR ESCRIBAR MADIOLA.- " La asistencia social, - es un sistema costado con fondos públicos que confiere derecho a ciertas prestaciones a quienes no disponen de medios propios de subsistencia. Esta destinada a beneficiar, - otorgando los respectivos derechos a personas de escasos recursos, en monto constitutivo de nivel mínimo, financiada - mediante impuestos " . (1)

Para **DARIO VERDUGO BINIMELIS.-** " La asistencia social es la rama de la seguridad social que actúa, cuando -- por razones imprevistas y ajenas a la voluntad de los individuos, éstos se encuentran en situación de inferioridad - que obliga a otorgárseles condiciones de vida mínima suficientes " . (2)

(1). Escribar Mandiola Hector. Derecho del Trabajo o Laboral. Prolegómeno No. 1, Editorial Jurídica de -- Chile, 1964, pag. 31.

(2). Verdugo Binimelis Darío, Seguridad Social..No. 88, años 1960-1961, Editorial Superintendencia de seguridad Social. pag. 9

En cambio, otros autores opinan que la asistencia pública en ningún caso, da derecho a los necesitados para -- exigir el que sean cubiertas sus necesidades. Para ellos - la asistencia pública se inspira sólo en un sentimiento de solidaridad humana, al respecto, tenemos la opinión de las siguientes concepciones :

Así, SAVERINO AZNAR afirma que " la asistencia social en una obra benéfica que se funda en la caridad y no --- otorga derechos, en la que el beneficiado o socorrido no - contribuye a constituir fondos necesarios para otorgar prestaciones ". (3)

MIGUEL ANGEL CORDINI, dice que " Asistencia es toda ayuda o socorro inspirada en un sentimiento de piedad o caridad hacia el necesitado, en el deseo de hacer el bien por el bien mismo ". (4)

Sin referirse a si la asistencia social otorga o no derechos a quienes se encuentran en estado de necesidad para exigir el otorgamiento de prestaciones, otros autores -- emiten conceptos que revisten innegable interés.

(3). Aznar Saverino. Las fronteras de los Seguros Sociales. Edit, Instituto de Estudios Políticos. España 1947. pag. 14 y 15.

(4). Cordini Miguel Angel. Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Edit. Instit. de - Derecho del Trab. Argentina 1962, pag. 158

Los profesores JUAN CARLOS SOTO Y CARLOS BRIONES, - opinan que la asistencia social "es un sistema de creación de la seguridad social, y a la vez una de sus ramas, que -- tiene por objeto la cobertura total de los estados de nece_ sidad según el principio de solidaridad nacional": "es una fórmula de aseguramiento que, con recursos financieros apo_ gados por todos los miembros de la comunidad nacional, en - proporción a sus ingresos, cubre con prestaciones suficien_ tes todos y cada uno de los estados de necesidad, cualquie_ ra que sea la contingencia social que los causen, que afec_ ten a una persona particular, en función de su mera cali_ dad humana ", (5)

Según CARLOS GARCIA OVIEDO, " el régimen de asisten_ cia, es aquél por el cual el Estado directamente, con sus - recursos, sin cálculos ni bases actuariales, se encarga de proporcionar a los trabajadores los auxilios necesarios - - cuando el infortunio se produce (muerte, vejez, invalidez, - paro, etc.,)". (6)

RAMON MARTIN MATEO dice que " la asistencia social- es una actividad de carácter público y, en consecuencia, -- financiada con cargo a ingresos públicos, basada en el prin_ cipio de solidaridad de todos los que viven en una comuni_

-
- (5) Soto Calderón Juan Carlos, Briones Olivo Carlos. Nocións de Derecho de la Seguridad Social Universi_ dad de Chile 1970. pag. 142 y 143.
- (6) García Oviedo Carlos. Tratado Elemental de Derecho- Social. 3ª ed.1948. pag. 694.

dad organizada, complementaria de los seguros sociales, realizada en favor de los económicamente débiles, los que deben de acreditar en forma suficiente, a juicio de la administración, que se encuentran en situación de necesidad".
(7) .

De todo lo anterior se puede apreciar la gran diversidad de criterios sobre el concepto de asistencia social. Ello se debe al rápido y dinámico desarrollo histórico que ha tenido la asistencia social, sin embargo podemos decir que la generalidad de los autores afirman que la asistencia social se fundamenta en la mera caridad, negando que ésta otorgue a los necesitados el derecho a exigir prestaciones.

Concluyendo podemos decir que la asistencia social es una rama de la seguridad social, de carácter público, financiada con recursos estatales, y estructurada según un régimen jurídico de derecho público, que actúa bajo el principio de la solidaridad de todos los miembros de la comunidad nacional y cuyo fin es el de cubrir integralmente los estados de necesidad, otorgando prestaciones que aseguren un nivel de vida mínimo y suficiente, a aquellos de sus miembros que carecen de bienes, como consecuencia de contingencias sociales.

(7) . Martín Mateo Ramón, Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia Social, "Sobre el concepto de Asistencia Social". Ministerio de la Gobernación, Madrid 1967.pag.62.

a) Características de la Asistencia Pública.

Del concepto de asistencia pública se desprenden las siguientes características: es una rama de la seguridad social, ya que es una fórmula de aseguramiento social, es -- decir un sistema elaborado por la seguridad social, destinado a cubrir estados de necesidad; tiene un carácter público ya que el Estado concurre a su financiamiento; tiene su fundamento en la solidaridad nacional, en la integridad, y - en la suficiencia de las prestaciones; y, concluye un derecho subjetivo.

- La asistencia pública como rama de la seguridad social.

La asistencia pública, al igual que los seguros sociales, constituye una fórmula de aseguramiento que tiene por objeto cubrir totalmente los estados de necesidad, e -- incluso, tiende a desplazar a los seguros sociales en la medida en que abarca a toda la comunidad nacional.

Es una fórmula de aseguramiento, en cuanto es un sistema elaborado por la seguridad social que, regulado por un ordenamiento jurídico, y por medio de una administración específica, otorga prestaciones, ya sea en dinero, especie, o servicios, con el objeto de cubrir estados de necesidad.

La asistencia pública, por ser rama de la seguridad social, puede coexistir perfectamente con los seguros sociales; por ejemplo en Chile, se otorgan pensiones según-

el sistema del seguro social, pero debido a su ínfimo monto se elevan a su mínimo que se paga, no sobre la base de las cotizaciones previas, sino que con cargo a toda la comunidad.

- La asistencia pública tiene carácter público.

El estado principal y formalmente, concurre a su financiamiento, aunque en el hecho sean los contribuyentes, quienes mediante el pago de impuestos, constituyen los recursos necesarios para otorgar las prestaciones que la administración entrega a los necesitados. Pudiera decirse que la asistencia pública existe desde que la comunidad organizada, dentro del estado, asume directamente la implantación de un sistema que asegure la existencia de los ciudadanos, procurándoles los medios necesarios, esto lo logra, mediante impuestos generales o especiales, a fin de que si se encuentran en estado de indigencia, puedan valerse de dichos medios. Es decir, que se trata de un sistema, costeado por la colectividad, mediante el cual se confiere el derecho a la prestación a un grupo de personas que no disponen de medios particulares de subsistencia.

- La asistencia pública es solidaria.

Es una fórmula de aseguramiento que se basa en el principio de la solidaridad de todos los miembros de la comunidad nacional. Es toda la sociedad, quien de una u otra forma, a través de los impuestos, contribuye a formar los fondos que servirán para otorgar las prestaciones que sean-

necesarias para cubrir los estados de necesidad, dándose un tratamiento igual a todos los miembros de la comunidad, diferenciándose las prestaciones, solamente, según la contingencia o estado de necesidad particular.

- Integridad y suficiencia de la asistencia pública.

Una cuarta característica de la asistencia pública es el hecho de que pretende cubrir todas las contingencias sociales y estados de necesidad. En consecuencia, reconoce como uno de sus principios fundamentales el de la integridad, que en la asistencia pública, adquiere tal importancia que llega a imprimirle un carácter diferenciado de los seguros sociales.

- La asistencia pública como derecho público - subjetivo.

Los beneficiarios de la asistencia pública pueden exigir del estado prestaciones asistenciales cuando se encuentren en estado de necesidad. En consecuencia, el organismo asistencial, y en definitiva, el Estado, tiene la obligación establecida jurídicamente, de conceder prestaciones asistenciales a miembros de la comunidad cuando lo requieran. La importancia de la asistencia radica en que no depende de la voluntad graciosa del Estado o de un particular, sino que es un deber social ineludible, derivado de la solidaridad, que debe ser el centro de la vida del hombre en sociedad; es decir, debe ser un derecho jurídicamente establecido.

1.4 Seguridad Social, Seguro Social y Asistencia Pública.

Antes de empezar a ver las diferencias existentes entre la Asistencia Pública y el Seguro Social, es importante hacer una breve, pero importante referencia en cuanto a lo que es la Seguridad Social y el papel que tiene frente a estos dos conceptos que pretendemos diferenciar entre sí.

El término Seguridad es muy amplio; se ve afectado por todo quehacer de los grupos humanos y aun del individuo; gramaticalmente se define como :

" Calidad de seguro. Fianza u obligación de indemnidad a favor de uno. Prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades crónicas que pueden derivarse de la naturaleza o condiciones del mismo. Está íntimamente ligada con la higiene del trabajo. Prevención del paro, la invalidez, la vejez, etc., de los trabajadores mediante el desarrollo del mutualismo y de los seguros sociales".(8)

(8) Diccionario Enciclopédico Universal, CREDSA, Barcelona, 1972, tomo VIII, p. 3897.

" Medios de los que se vale el Poder Público para -- readaptar a la sociedad a aquellas personas, que sin ser culpables han cometido un delito, o las que, sin haberlo cometido, presentan una peligrosidad que hace temer de ellas una actuación delictiva".(9)

El campo de comprensión de la Seguridad Social es tan amplio que toda ciencia, arte, técnica y conocimiento humanos forman parte de ella. La Seguridad Social es un marco que por la disminución o eliminación de riesgos propicia el desarrollo de la existencia individual y comunitaria: a menor riesgo, mayor seguridad.

Forman parte de la Seguridad Social, todas las ciencias, artes, técnicas y actividades desarrolladas por el ser humano. Con la Seguridad Social, no es posible configurar sistemas, principios, normas o instituciones que le puedan conferir concreción de ciencia o disciplina jurídica.

El concepto legal de lo que en México es la Seguridad Social nos lo da el artículo 2º de la Ley del Seguro Social mismo que a la letra dice " La Seguridad Social tiene por finalidad, garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo."

En cuanto a la Doctrina, los pocos autores que hay de la materia no han logrado ponerse de acuerdo para esbozar un concepto unificado de lo que es la Seguridad Social, así tenemos algunas definiciones al respecto :

Para MIGUEL A. CORDINI, Seguridad Social, "Es el conjunto de principios y normas que, en función de solidaridad social, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad bioeconómica determinados por contingencias sociales". (10)

En tanto MIGUEL GARCIA CRUZ, dice que " La Seguridad Social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad." (11)

Para MOISES POBLETE TRONCOSO, " La Seguridad Social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone al descubierto de los riesgos profesionales y sociales, vela por sus derechos inalienables que le permiten una mayor vida cultural, social y del hogar". (12)

(10) Miguel A. Cordini. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Eudeba, - Buenos Aires, 1966, p.9.

(11) Miguel García Cruz. La Seguridad Social, México, 1951, pag.30y33

(12) Moisés Poblete Troncoso. El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile. Ed. Jurídica, Santiago de Chile, 1949. pag.10 .

Concluyendo podemos decir que la Seguridad Social - es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la Sociedad - contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísicos, moral, económico, social y cultural.

En la actualidad se tiende a confundir los conceptos de Seguridad Social y Seguro Social, lo que resulta erróneo, ya que tanto en la concepción como en sus finalidades son diferentes. Para entender un poco mejor esto, podemos citar algunas definiciones emitidas por autores de la materia, así como el significado gramatical del Seguro.

La connotación de Seguro es más limitada que la de Seguridad Social, una simple noción de Seguro nos brinda la idea de protección. La protección supone un riesgo, y éste la necesidad de atender una contingencia.

La palabra Seguro significa " libre y exento de todo peligro o daño". Seguro es " Previsión al azar mediante la subdivisión del riesgo". El Seguro es una institución económica mediante la cual las adversidades personales o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo. Esta transferencia tiene como contraprestación el pago de una cuota, llamada prima, a cambio de la cual el grupo emite un contrato de cobertura, conocido como póliza. El total de las -

primas pagadas al grupo por los contratantes de las pólizas constituye el fondo de reserva que sirve para cubrir las p_{er}idas individuales.

El concepto legal del Seguro Social lo establece el artículo 4^o de la Ley del Seguro Social y es el siguiente: - " El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

En tanto que para DANIEL ANTOKELETZ, "El Seguro Social tiene por objeto proteger a los empleados u obreros y sus familias contra la interrupción temporal o cesación definitiva del trabajo, a consecuencia de accidente, enfermedad, maternidad, paro forzoso, invalidez, vejez o muerte".

Por su parte MARIO DE LA CUEVA, opina que "el Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria - - que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de - la realización de los riesgos materiales y sociales a que es tan expuestos".

Una vez que hemos señalado brevemente los conceptos de Seguridad Social y Seguro Social, pasaremos a hacer notar algunas diferencias entre estos dos conceptos.

- El crecimiento del Seguro Social amplía el marco de la Seguridad Social. La Seguridad es el género; el Seguro su instrumento.

- La Seguridad Social tiende a proteger a todos los individuos, brindándoles auxilio frente a contingencias y medios para lograr mantener y superar sus logros.

- El Seguro Social no puede proteger a todos los individuos; resultaría imposible en cuanto a los recursos que habría de manejar.

- El Seguro Social es una verdadera disciplina jurídica, que surge de la conveniencia de otorgar ciertas ventajas a los sujetos económicamente activos.

- La Seguridad Social está vinculada con la satisfacción de necesidades permanentes; la materia y el objeto del Seguro Social lo constituyen las necesidades contingentes, que son condición para satisfacer normalmente las permanentes.

- La Seguridad Social se refiere a todos los seres humanos, en beneficio de toda la humanidad y todas las sociedades, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo de su existencia. El Seguro Social asume la función particular, no general, sino precisado y particularizado como imperativo funcional, de estructura, de un organismo especializado.

- La Seguridad Social es total, obligatoria y humana; el Seguro Social es un mecanismo que produce un resultado previsto y deseado, como fenómeno técnico objetivo.

- El Seguro Social integra normas jurídicas con autonomía; por esto podemos hablar de un Derecho del Seguro Social, con instituciones jurídicas propias, exigibilidad de los sujetos beneficiados por la norma para con la organización obligada y de la institución administradora para con los sujetos públicos o particulares que deben cumplir lo estatuido.

- La Seguridad Social no puede ser individualmente exigible ni responde a aspectos concretos que puedan plantearse ante los tribunales y demandar el resarcimiento de un riesgo.

b) Asistencia Pública y Seguro Social.

El Seguro Social y la Asistencia Pública son dos regímenes de protección, bien limitados en sus respectivos campos de aplicación, destinados a desarrollar programas de acción paralelos que se complementan en sus objetivos, sin interferencias, ni confusiones que desvirtúen su naturaleza. Estos dos sistemas de política social, identificados por el mismo sentido humano y nobleza de propósitos, tienen funciones precisas en el proceso de organización de una racional economía humana y deben prestarse recíproca cooperación.

Sus principales características pueden sintetizarse en la forma siguiente :

1.- El Seguro Social, es un organismo público descentralizado, autónomo, con administración tripartita. La Asistencia es una dependencia directa del poder público.

2.- Los recursos económicos para financiar el Seguro Social proceden directamente de las cuotas que pagan los patrones, los trabajadores y la contribución del Estado. Se trata de un régimen contributivo. La Asistencia se sostiene con los recursos de la Hacienda Pública, con ingresos que -- provienen de utilidades o de donativos. Es un régimen no -- contributivo, que cumple la obligación que tiene el Estado -- de suministrar ayuda a los menesterosos, sólo en la medida -- de sus posibilidades económicas.

3.- El Seguro Social se circunscribe a la población asalariada y a sus económicamente dependientes; las prestaciones permanentes que concede en especie, en servicios y en metálico, se aplican en los casos determinados por la Ley : riesgos profesionales, enfermedad y maternidad, vejez, invalidez, muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada. La Asistencia Pública se circunscribe a la población menesterosa, la ayuda que concede es eventual y de naturaleza diversa.

4.- El Seguro obligatorio es un sistema eficaz de previsión para la población asalariada y sus derechohabientes, que ciega las fuentes que alimentan el desamparo y tiene de establecer una distribución más equitativa de la riqueza nacional.

La Asistencia, no prevee, sólo ayuda a los menesterosos y a pesar de la bondad de su acción, se conserva y perpetúa el desnivel económico de las clases sociales.

5.- El Seguro Social incrementa sus recursos económicos en función directa del número de trabajadores asegurados. La Asistencia, con una población inmensa de menesterosos, sólo pueden cubrir parcialmente sus necesidades en función de la generosidad del Poder Público.

Tanto la Asistencia Pública como el Seguro Social convergen como medios protectores que tienen a su cargo funciones específicas de seguridad social, a favor de las capas económicamente débiles de la población y con altos propósitos de beneficio colectivo.

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1 Nociones Generales.

Antes de entrar al análisis del concepto de la Administración Pública, previamente haremos referencia en forma somera a la noción de Administración en general, la cual la podemos entender en sentido técnico o en sentido-jurídico, se distingue además de actos materiales de administración y actos jurídicos.

La noción jurídica de Administración compete a diversas ramas del derecho, tanto del público como del privado. Así tenemos, que los constitucionalistas denominan " Poder Administrador" al poder Ejecutivo. En sentido lato, será administrador aquel funcionario o cuerpo colegiado que tenga a su cargo un sector de la Administración Pública.

La palabra Administración deriva del prefijo "ad" - hacia, y de "ministrare"- cuyo significado es servir a . Es por ello que en términos comunes la Administración se en tiende como gestión de asuntos o intereses.

En el Diccionario de la Lengua Española, se menciona que administrar equivale a gobernar, regir o cuidar señalando también como significado de la palabra administrador a aquella persona que administra, maneja, sirve un cargo sobre bienes ajenos.

Refiriéndonos a la Administración Pública, cuyo concepto analizaremos más adelante, podemos señalar que el administrador gestiona siempre bienes o interés ajenos; entendiéndose como tales los de la comunidad política a la que él sirve (el pueblo).

La aceptación común no se aleja mucho de lo anteriormente señalado, en efecto para ella administración -- significa gestión de bienes o cuidado de la hacienda, pero es de suponerse que se administra, cuando se efectúa intencionalmente cierta actividad para alcanzar un fin determinado y una contraprestación a cambio.

En esta forma de concebir a la Administración, la acción de dirigir, regir y controlar a un conjunto de personas y bienes, tiene por objeto alcanzar un fin público o privado en forma lícita.

De tal suerte que podemos enterder a la administra
ción " como el conjunto sistemático de reglas para lograr -
la máxima eficiencia en las formas de manejar y estructurar
un organismo social o también como la técnica de coordina-
ción. "

Una vez que se ha definido el concepto de adminis-
tración surge la primera clasificación de la misma siendo -
el criterio de distinción de la misma aparentemente muy - -
sencillo: Es así, que cuando se trata de lograr la máxima -
eficiencia en el funcionamiento de un organismo social de -
orden público, la técnica respectiva correspondera a la ad-
ministración pública, y cuando se busca la mencionada efi-
ciencia de un organismo de tipo privado, estaremos en pre-
sencia de la administración privada.

Concluyendo podemos decir que la administración -
puede ser pública o privada según se trate del fin que se -
persiga siendo pública aquella que persiga un beneficio so-
cial y privada cuando el beneficio que se busca es partícu-
lar.

Una vez que hemos definido brevemente a la adminis-
tración en general, procederemos al estudio del concepto de
la Administración Pública.

2.2 La Administración Pública. Concepto.

Tal como lo establece el artículo 80 Constitucional, el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión radica en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuyas funciones son de carácter administrativas y políticas lo que se desprende de una simple enumeración de las facultades que la Carta Magna le otorga en el artículo 89.

Ahora bien, el artículo 90 de la mencionada Ley Fundamental señala el carácter público que tienen las funciones que desempeña el Ejecutivo Federal al decir : " La Administración pública Federal, será Centralizada y Paralela total conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso " y ya sabemos que dicho ordenamiento es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que rige hasta la fecha.

Pues bien, siendo que las labores que desempeña el Ejecutivo Federal son encaminados a la obtención del beneficio social y colectivo, se debe decir que la Administración que desempeña el Gobierno Federal es de carácter Público en terminos del artículo 90 Constitucional y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

También podemos entender a la Administración Pública desde dos puntos de vista que son los siguientes:

1.- DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL._ Como el Organismo Público que ha recibido del Poder Político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses Generales, entendiéndose como tales los intereses primordiales del Pueblo Mexicano (intereses colectivos)

2.- DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL._ Como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión, considerando como su misión primordial la creación de organismos en los que participe el Estado por medio de organismo que crea el mismo y los particulares para lograr la ejecución exacta de sus fines dirigidos hacia los ciudadanos.

Para el tratadista Pierre Escoube, la Administración Pública es "El conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone al Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas e interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la Política General de la Nación". (13)

LEONARD WHITHE.- Afirma que la Administración Pública consiste en todo aquello, que tiene como finalidad la -- aplicación o realización de la política nacional.

Para MIGUEL ACOSTA ROMERO, la Administración Pública "Es la parte de los Órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan otros poderes -- (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos personales, b) Elementos patrimoniales , c) Estructura Jurídica y d) Procedimientos técnicos." (14)

En lo personal, considero que la Administración Pública es el conjunto de medios de los que se vale el Estado para proporcionar los servicios públicos encomendados por -- los poderes constitucionales.

(14) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., México 1991

2.3 Diversas Formas de Administración Pública y su Concepto.

La Administración Pública Federal adopta dos sistemas predominantes en su organización interna que son la Centralización y la Descentralización, conforme a la doctrina del Derecho Administrativo que se encuentra plasmada y regulada en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal o Descentralizada".

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las Empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

A continuación pasaremos a dar una breve definición de cada una de estas formas de Administración Pública.

LA CENTRALIZACION

El régimen de centralización administrativa se refiere a los órganos que se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia jerárquica tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

Entiéndese como una relación de jerarquías existentes entre los órganos que integran la centralización, - manteniéndose entre si la Unidad del Poder Administrativo.

También podemos entender a la centralización como la dependencia de las unidades administrativas jerárquicamente inferiores respecto de otras superiores, hasta llegar a un órgano supremo que en el orden administrativo mexicano es el Presidente de la República.

Para el maestro MIGUEL ACOSTA ROMERO, la centralización es "La forma de organización administrativa en la cual, los órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución." (15)

ANDRES SERRA ROJAS, menciona que la centralización es "Un regimen administrativo en el cual el poder de mando se encuentra en el Estado o poder Central, que es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando los órganos en un orden jerárquico". (16).

Agregando que la subordinación estricta de los órganos a la autoridad central, bajo los diferentes puntos de vista nombramiento y ejercicio de sus funciones.

(15) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. México, D.F. 1984. Sexta época. Página 70.

(16) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Librería - Manuel Porrúa. Segunda 1961 Página. 532.

La Administración Pública Centralizada esta formada por La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enumera las facultades de cada Secretaría de Estado, facultades que se regulan por el -- reglamento interior de cada una de ellas, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Al frente de estos órganos se encuentran funcionarios que están íntimamente ligados jerárquicamente con sus empleados, de cuya conducta oficial es responsable.

Las Leyes y Reglamentos señalan la competencia de los funcionarios y empleados y cuando los primeros tienen facultad para resolver los asuntos sin necesidad de acuerdo ó autorización especial del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo, el organismo recibe - el nombre de " autónomo ", cuando los organismos centralizados no tienen atribución para dictar una resolución que ponga fin al asunto en la vía administrativa, son simples dependientes de gobierno, con facultades limitadas a la - tramitación del negocio.

En cuanto a los Organismos descentralizados, son creados por la Ley del Congreso o por Decreto del Ejecutivo con personalidad jurídica, patrimonio propio, procedimiento técnico y régimen jurídico, con el objeto que precisa el numeral 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Conforme a lo que dispone la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con el objeto de -- efectuar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, prestar un servicio público o social, o cuando se tenga por objeto la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, según lo enuncia el artículo antes citado.

Podemos mencionar que en la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal, el poder de subordinación se encuentra atenuado cuya razón se deriva de los propios principios de este sistema que fue creado por la doctrina del Derecho Administrativo y plasmado después en los sistemas legales, los cuales consisten en la administración de servicios públicos que requieren de procedimiento técnico especial, cuyo eficaz funcionamiento se pretende con un relajamiento del poder de subordinación, para obtener una mayor eficacia en la administración.

Debemos destacar que en la Administración Centralizada existe una relación de subordinación directa entre los órganos que la conforman, entre superiores e inferiores.

LA DESCENTRALIZACION.

Es la forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador ó por decreto del Ejecutivo, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y responsable de una actividad específica de intereses públicos.

GABINO FRAGA.- La define " Como una organización administrativa que consiste en confirmar la realidad de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía ".(17)

MIGUEL ACOSTA ROMERO. "Existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público ". (18)

(17) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1984, pag.204.

(18) Iden. Opus. Cit. (15) Pag. 212.

Cuando la Administración Pública se evoca a la realización de un servicio público y éste requiere de funcionarios con una preparación técnica especial, esta actividad se suele entonces encomendar a un Organismo Descentralizado sin que esto deba ser así necesariamente por cuanto a que bien se puede optar por el sistema de centralización.

Podemos señalar algunas diferencias en general entre la Administración Pública Centralizada y Paraestatal o Descentralización como el poder de subordinación que es -- multifacético porque manifiesta en una diversidad de poderes y diferencias de grados, de los cuales basta la exis tencia de uno solo en cualquier órgano administrativo para que se tipifique un superior jerárquico frente a otro infe rior. El poder de subordinación que en general consiste en la forma dual en que los órganos inferiores están suje tos a los superiores, se manifiesta en los poderes de ma ndo, nombramiento, vigilancia, disciplinario, revisión de competencia.

LA DESCONCENTRACIÓN.

Otra de las formas que utiliza la Administración Pública en la actualidad es la desconcentración de la cual daremos su concepto.

La Desconcentración Administrativa se identifica - en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Es- más, como ya se señaló con anterioridad, no existe una pre- cisión estricta de esos conceptos, ni teórica, ni legislati- va, pues se habla inclusive de variantes de centralización - desconcentrada y de descentralización centralizada, descon- centración central, periférica, unitaria, lineal, horizontal etc., así mismo, se habla de delegación de facultades.

Para el punto de vista gerencial, La descentrali- zación de la administración consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la descon- centración consiste en desintegrar a la unidad de adminis- tración y separarla del centro.

Para esta teoría, la terminología no correspon- de con exactitud a la que se entiende por desconcentración y descentralización de la teoría Jurídica y Política.

La desconcentración, que podríamos calificar de - fundamentalmente administrativa, en México, también tiene - ciertos matices políticos, pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependen- tes jerárquicamente, de otros órganos.

Desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades - - entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo que pudiéramos llamar una - variedad de estructuras desconcentradas, ó bien modalidades de la desconcentración.

GABINO FRAGA.- Señala que " La desconcentración - viene a ser la preparación de un organismo en tránsito ha cia la descentralización ". (19)

Se podría hacer una ligera distinción entre la -- descentralización y la desconcentración la cual sería la si guiente:

a) En la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, ella es extraña a la descentraliza ción.

b) En la descentralización consiste en aumentar las atribuciones de las autoridades descentralizadas y de este modo descongestionar en provecho de sus instituciones desconcentradas.

No todo lo que sirve para decongestionar a la administración central es descentralización. La ley administrativa es la que va a reflejar el régimen desconcentrado, - así como se puede considerar que un organismo descentralizado puede paulatinamente ir perdiendo importancia y autonomía, y limitarse a una modesta desconcentración, por lo - tanto siempre es conveniente modificar el texto de una ley obscura en cuanto al carácter de organismo cuya situación - jurídica se desea definir.

Algunos tratadistas opinan que la desconcentración es el paso de transición obligado de la centralización a la descentralización. Al respecto conviene señalar que las - instrucciones jurídicas, no son seres biológicos que alcan - cen distintos grados de evolución por sí mismos, sino que - es la realidad social la que determina su configuración, pu - diéndose entonces aceptar que una institución, en un momen - to dado se convierta, de desconcentrada a descentralizada , existiendo la posibilidad, que por así requerirlo las exi - gencias y fines estatales, quede subsumida en la centraliza - ción.

JORGE OLIVERA TORO.- Señala que " Descentralizar - en sentido jurídico administrativo, es la acción por la - - cual el estado, atribuye funciones y transfiere medios a - otras personas jurídicas ". (20)

(20) Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo editorial Porrúa, Mexico. 1976, pag.300

Señalando también, que desconcentrar, en el mismo sentido, es atribuir por los órganos superiores del estado a otros inferiores, funciones o medios, pero sin ser trasladados a otras personas; esto es, sin que pierdan la circulación que caracteriza a esos órganos de la persona pública ya existentes, se descentraliza al crearse personas jurídicas, con el único propósito de conferirles atribuciones y separar en esa forma la función administrativa.

Así, la diferencia entre Descentralización y Desconcentración es muy simple, la primera supone la creación de un Organismo con personalidad Jurídica, patrimonio propio, régimen jurídico, objeto y denominación, es decir, se crea, una persona jurídica diferente de la Organización Centralizada, en tanto que la Desconcentración es una sola persona con la Centralización, solamente que tiene algunas funciones específicas, no tiene personalidad jurídica propia, ni patrimonio, ya que lo es el mismo que tiene la Administración Centralizada.

Advertimos que en México, se han creado entidades con imprecisión legislativa que suscita intranquilidad doctrinaria, por falta de sistema; lo que les da una confusa naturaleza jurídica, ya que no se precisa si pertenecen a la organización central, si son organismos desconcentrados o bien descentralizados y hasta existe la desconcentración de la Administración Pública.

Como complemento de lo anterior cabe agregar que para hacer la distinción entre descentralización y desconcentración, se hace también referencia a la autonomía orgánica cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos; en cambio hay autonomía técnica cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera, diversas de las aplicadas al organismo central, semejante a las utilizadas por el sistema empresarial privado.

En la desconcentración, solo existe autonomía técnica; doctrinalmente, en la descentralización existen las autonomías orgánicas y técnicas; es pues la descentralización es una especie de desmenbramiento del poder público.

En cuanto a las instituciones desconcentradas, si bien es cierto que están íntimamente ligadas a la organización centralizada por la relación jerárquica de que se ha hablado, su establecimiento obedece en primer lugar a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político y en segundo lugar, a que en su función, por razón misma de su creación precisa una mayor independencia, es decir, gozan de lo que la doctrina llama autonomía técnica. La descentralización puede comprometer la unidad de objetos en la gestión administrativa o hacer prevalecer, en su caso, el interés local sobre el nacional; pero para remediar esos peligros debe establecer un control estricto de las decisiones, a fin de que la última palabra quede en órganos centrales.

En síntesis podemos decir que la desconcentración es la competencia a la misma persona pública, confiriendo autonomía técnica a alguno de sus órganos.

Características de los Organos Desconcentrados.

Entre las principales características de los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

- a) Son creados por una ley o reglamento.
- b) Dependen siempre de la presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual depende.
- f) Tiene autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior. (siempre depende de otro)
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla - teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano que se trate.

j) En ocasiones tiene personalidad propia.

Ese tipo de desconcentración, que podríamos llamar ortodoxa, implica siempre la existencia de un órgano creado por un pacto materialmente legislativo en el que se le otorgan facultades, que forman parte de una competencia más amplia del órgano superior.

La base legal de la desconcentración, como concepción jurídico práctica tuvo su primera manifestación legal expresa en el reglamento de 2 de Junio de 1972, que creo la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado reconocido legalmente como tal. Posteriormente al reglamento antes comentado.

En México, la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17, que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos para mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que se les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

No es típico de los organismos desconcentrados el que tengan personalidad jurídica, inclusive pueden tenerla y pueden no tenerla.

La organización desconcentrada se tipifica, más bien porque tiene autonomía técnica, pero supervisada por el órgano que depende, hay por lo tanto, dependencia y ne xo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de mando dici plinario etc., y tiene autonomía financiera.

CAPITULO III

LA SENECTUD EN MEXICO.

3.1 Nociones Generales.

El anciano a través de los siglos ha sido venerado, distinguido e incluso se dice en nuestras razas aborígenes - era llamado para formar parte de Consejos y grupos que normaban la conducta de los integrantes de la sociedad correspondiente, en caso de enfermedad era objeto de grandes cuidados, más aún, cuando había que decidir entre la vida de un recién nacido y la de un anciano, la elección recaía sobre la vida del anciano ya que éste había dado un esfuerzo y sabiduría a la familia y a la comunidad.

En la cultura Azteca el respeto hacia los ancianos estaba garantizada tanto por la legislación como por la deidad del Dios Huehutéotl (Dios Viejo); en el caso de que algua no hiciera mofa de ellos se les castigaba severamente según las leyes aztecas .

En el terreno político los ciudadanos tenían una influencia trascendental en la elección del emperador azteca a través del consejo de los cuatro.

En las escuelas distritales impartían clases y enseñaban a sus discípulos a descifrar los libros. En las profesiones que desempeñaban en aquel entonces tenían todo el acervo de los conocimientos y experiencias ya que ellos solamente podían interpretar los glifos, en el caso de los médicos (ticitis) estos conocían una gran variedad de nombres de cada hierba, raíz o árbol de tierra.

Las personas de la tercera edad influían hasta en la vida diaria de los aztecas dando solución a cualquier tipo de problema, hasta ser miembro participativo en el casamiento de los jóvenes contrayentes, desde el pedir la mano de la mujer hasta brindarle consejos después de estar casados.

En general, el individuo en edad avanzada, llamado " Huehuetque " , después de haber sobrevivido a guerras, enfermedades y problemas médicos, era objeto de gran aceptación y su presencia era importante en toda ceremonia familiar religiosa y política. De hecho, en sus últimos años el anciano disfrutaba de una vida apacible y llena de honores. Si había servido al Estado, recibía comida y alojamiento y en general su estatus era entre los aztecas de mucho renombre. El hombre, cuando llegaba a la ancianidad, tomaba parte en los consejos del barrio que habitaba y sus discursos, consejos, amonestaciones o advertencias eran escuchados y tomados en cuenta.

De la civilización Maya, se tienen testimonios de -- que el respeto y la aceptación del anciano, era bien inculca_ do entre los jóvenes; el senecto, al igual que en la cultura azteca, tenían gran importancia en ceremonias y ritos, ya que generalmente se escogía a los viejos para tomar decisiones im_ portantes, por su respetabilidad, consejos y experiencia.

La Edad Media y Epoca Colonial se caracterizaron por el espíritu religioso, el amor al prójimo y el deber para -- con el desvalido, siendo innumerables las instituciones esta_ blecidas para brindar ayuda a los desvalidos, inspiradas to_ das ellas en general en la caridad cristiana y fomentadas - por la Iglesia Católica.

Es en la época de la Reforma donde se dan las conno_ ciones más fuertes que el sentimiento cívico, social y reli_ gioso de nuestra nación; es aquí donde se sustituye el concep_ to de caridad individual y religiosa por el de la beneficen_ cia pública; la Reforma toma como un deber del Estado el brin_ dar ayuda al necesitado, es a partir de este momento cuando - el anciano empieza a ser tomado en cuenta por los gobernantes, el anciano tiene ya la facultad de exigirle al Estado abrigo y seguridad.

A nivel internacional, en el año de 1948, las Nacio_ nes Unidas aprobaron la Declaración Universal de los Derechos

del Hombre, que en uno de sus postulados menciona: " Toda per
sona tiene derecho en caso de desempleo, inválidez, enferme
dad, vejez y otros casos de pérdida del medio de subsistencia
por circunstancias independientes de su voluntad, a la Seguri
dad Social ". (21)

El objeto de estas referencias es señalar, principal
mente, la función y el sentido de veneración, que se asignaba
al anciano en el México antiguo, donde se hace patente la --
filosofía de estas culturas respecto a la vida, que para - -
ellos incluye dos aspectos; Uno, previo de desarrollo corpó
ral y aprendizaje, de creatividad y reproducción y otro, de -
desarrollo emocional y filosófico que le permite, sin tener
las facultades físicas anteriores, cumplir con tareas especí
ficamente humanas en el orden familiar, religioso y político.

(21). Ezquivel Toribio, Historia del Derecho Mexicano, Ed.
Porrúa, México, 1986, Capítulo Segundo.

3.2. Concepto de la Senectud

La prolongación de la vida dio lugar al nacimiento de la palabra "envejecimiento", los estudiosos han tratado de definirlo y en general la mayoría ha coincidido en que se trata de un proceso progresivo, desfavorable de cambio-ordinariamente ligado al paso del tiempo que se vuelve perceptible después de la madurez y concluye invariablemente con la muerte, de lo cual se desprende que por más que se ha tratado de definir el concepto de envejecimiento, solamente se ha logrado describirlo; como es el caso de las descripciones que a continuación se mencionan:

ENVEJECIMIENTO.

- "Es un proceso que caracteriza a cada una de las especies animales, que siempre avanza y nunca retrocede, - provocando la acumulación de alteraciones que van destruyendo a cada organismo vivo y que lo acercan cada día más a la muerte".

- "Es un proceso progresivo, desfavorable de cambio ordinariamente ligado al paso del tiempo que se vuelve perceptible después de la madurez y concluye invariablemente con la muerte"..

- "Es una pérdida progresiva de la energía de adaptación del individuo al medio que termina inexorablemente, con la muerte".

- "El envejecimiento es un proceso de toda la vida el cual comienza con la concepción y termina con la muerte".

- "La senescencia o envejecimiento es una edad de la vida, la tercera, después de la edad del crecimiento y de la edad adulta. Es un fenómeno directamente ligado a la vida, que desemboca tarde o temprano en el estado senil o senilidad".

- "El proceso de senescencia o envejecimiento es un fenómeno biológico general que se manifiesta en todos los niveles de integración del organismo: A escala molecular, a nivel de la célula y de los tejidos; al de los órganos y sus funciones".

- "Es un proceso natural que se presenta en toda especie viviente, hasta el momento irreversible a pesar de los adelantos tecnológicos de la ciencia, seguido por la última etapa del ciclo de vida." (22)

Más que definir la Senectud, se deben señalar las características de la ancianidad, las cuales denotan su aparición y enfatizan su desarrollo, para llegar al conocimiento de la problemática integral del anciano. El envejecimiento implica la aparición de toda una serie de cambios no sólo físicos, sino también psicológicos y sociales. Al

(22) "Programa de fomento a la salud y mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores del IMSS." 2º - Modulo, 1987.

avanzar la edad del sujeto comienzan a aparecer fallas en la agudeza visual, dificultades para retener nueva información, solucionar problemas, mantener la atención dirigida, y lograr un adecuado reconocimiento perceptual, entre otros.

Los cambios mentales son progresivos y al igual que los cambios nerviosos, considerablemente variables a través de distintos sujetos. Ciertos aspectos, como el lenguaje, tienden a ser más resistentes a los procesos de envejecimiento, en tanto que otros, como son las tareas visoperceptuales y la memoria a corto término, se muestran usualmente más sensibles.

Los cambios progresivos en la actividad psicológica pueden llegar a conformar un auténtico cuadro demencial resultante de las modificaciones en los procesos de envejecimiento cerebral, o demencia senil.

Así más que definir la ancianidad, señalaremos los fenómenos naturales y sociales que interactúan sobre el individuo que ha alcanzado esta etapa, señalando las características que denotan su aparición y enfatizan su desarrollo, para tratar de llegar al conocimiento de la problemática integral del anciano, mismas que podemos resumir de la siguiente manera:

A) El escaso o nulo conocimiento que se tiene sobre las características físicas, psicológicas y sociales de los ancianos, impide comprender su magnitud real la -- marginación en que viven y el sentimiento de inutilidad y angustia, que comúnmente se desarrolla en ellos, convirtiéndolos en sujetos vulnerables a las actitudes de rechazo -- emitidas por las personas que conforman su entorno familiar y social.

B) Los principales trastornos de personalidad -- que se manifiestan en los ancianos, son ocasionados por su aislamiento de la sociedad, pues les genera un sentimiento de soledad con consecuencias afectivoemocionales, que los deja desprotegidos, desvalidos y sin apoyo ante los -- embates de la vida .

C) El proceso natural del envejecimiento en las -- actuales circunstancias socio-culturales, constituye una experiencia angustiosa para el anciano, en virtud del exclusivo valor simbólico que se le ha conferido, pues ahora -- para la sociedad, ser viejo, representa una disminución de la posibilidad para obtener satisfacciones corporales, psicológicas, sociales y económicas.

D) Dentro de la problemática de éste sector poblacional, primordial lugar guarda la precaria situación económica de una mayoría; por un lado, debido a la desocupación o por la marginación de que son objeto dentro del sistema -- de producción, y por otro, a que el monto de las pensiones derivadas de los sistemas de seguridad social, son cada vez más insuficientes para que puedan vivir decorosamente con-

ellas, pues han dejado de tener paridad con el incremento - en el costo de la vida.

E) El progresivo deterioro de la salud, que se -- observa en los ancianos, se hace más evidente en sus alteraciones cardiovasculares, mentales, odontológicas, digestivas, auditivas, visuales, etc., que necesitan ser atendidas a través de servicios públicos y privados especializados, - con los que actualmente no se cuenta, salvo de manera incipiente.

F) Es una realidad irrefutable, que un número considerable de ancianos son objeto de atropellos por gente - sin escrúpulos que, sin importarles su condición, los despojan de los pocos bienes o ingresos con que cuentan, para garantizar su existencia, dejándolos en el total desamparo y sujetos a los beneficios de las acciones asistenciales del gobierno o de grupos privados con fines altruistas.

G) Otro grupo más desvalido, es el de los ancianos indigentes, cuyas condiciones de vida son infrahumanas, ya sea por la ausencia o rechazo de una familia que les proporcione los satisfactores indispensables a sus requerimientos económicos y afectivos, o por que ésta tiene recursos tan limitados, que no le permiten satisfacer sus necesidades más elementales quedando dependientes a las acciones de tipo asistencial que normalmente son insuficientes para - cubrir las demandas por ellos generadas. (23)

(23) Manual de Organización del Instituto Nacional de la - Senectud, Sría. de Salud, México, 3 de Junio de 1988. pag. 5

Las causas de las condiciones de vida de la sociedad contemporánea y concretamente la de los ancianos, se puede ubicar, por sus repercusiones sociales, en uno de los fenómenos más trascendentales de la historia; se refiere a la Revolución Industrial, la cual no sólo llevó a cabo la modificación de la estructura económica existente, sino también a un cambio en la escala de valores, que servía de base a su comportamiento.

A partir de este hecho, se ha observado en la sociedad, de manera evidente, una inclinación gradual por lo material, al cobrar importancia la necesidad de recobrar riquezas, olvidándose de los valores netamente humanos y morales, lo que originó que la sociedad adoptara actitudes discriminatorias hacia aquellos sectores sociales más débiles, entre ellos, el de los ancianos.

Por la influencia de las condiciones apuntadas, los ancianos, paralelamente a la disminución de sus capacidades físicas, han visto tan afectado su estatus familiar y social debido a la creencia más o menos generalizada, de que a cierta edad, el hombre se convierte en un estorbo o carga, ya sea por la inutilidad de su existencia o por desplazamiento del sistema de producción.

Cabe señalar, de manera especial, el caso de los ancianos económicamente activos, que sufren la desvinculación, de su actividad productiva a cierta edad, por los actuales sistemas de seguridad social, que violentamente los hacen pasar de un estado independiente a otro dependiente, para el -

que no se encuentra preparado, ocasionándole alteraciones -
psicosomáticas, que tienden a agravarse ante estímulos nega_
tivos externos, como son, las actitudes dictadas por la igno_
rancia, la irresponsabilidad y el abuso.

En cuanto al grupo representado por los ancianos ca_
rentes totalmente de recursos, para allegarse satisfactores-
indispensables, su situación es aún más apremiante, porque
son objeto de todo tipo de arbitrariedades, tales como la --
agresión física, abandono, confinación, etc., que si bien no
son aprobadas por la sociedad, tampoco han sido evitadas por
ella.

Enunciando lo anterior, resulta evidente la comple_
jidad de la problemática existencial del anciano en México ,
puesto que los problemas básicos que conlleva están íntima_
mente relacionados todos repercuten en el equilibrio de su
esfera biopsicosocial.

Es, por lo tanto, responsabilidad de la familia y -
de la sociedad, modificar las condiciones en que viven los
ancianos, mediante una interacción de esfuerzos, tanto del -
propio senecto, al que es necesario ayudar y preparar para -
que acepte las limitaciones impuestas por la naturaleza y
aprenda a vivir acorde con ellas, como el de las personas -
que integran su ámbito familiar, en un intento por reinte_
grarle la seguridad y el valor de auto-estimación perdido,
a través del respeto, cariño, protección de los que es mere_
cedor por su valor intrínseco, y con la participación del

estado, como principal promotor de este cambio, por medio -
de programas efectivos que conduzcan al goce de una vida --
plena de esperanza, fundamentada en la utilidad de su exis
tencia.

3.3 Referencia Poblacional .

La vida del hombre se caracteriza por su lucha - tras la escasez, drama que ocasiona un esfuerzo permanente para transformar la naturaleza, que se manifiesta en la ca pacidad productiva. A nivel mundial y nacional, los efectos económicos del envejecimiento demográfico de la población son palpables, en la medida en que se observa una dis minución de este sector en la participación que se tiene - en parte del ciclo económico de producción y distribución - principalmente, pero ocasionando un mayor consumo, refle - jandose en la dificultad que se tiene para satisfacer las necesidades esenciales como: alimentación, vivienda, salud recreación, vestido, etc.

Uno de los aspectos más sobresalientes del mundo contemporáneo es el aumento en la duración promedio de vida. Esto es el resultado de una multiplicidad de factores tales como los avances médico-farmacológicos, los más - altos niveles nutricionales, las mejores condiciones de higiene y los progresos logrados en el control de las enfermedades infantiles.

Sí durante los próximos años esperaríamos una disminución - sensibles en la tasa de nacimientos, también es de esperar una proporción aumentada de personas mayores de 65 años. - Esto quiere decir que proporcionalmente la parte de la población mundial que más tiende a crecer es la población de ancianos.

La realidad es que nunca se pensó en las consecuencias que a largo plazo traería aparejadas el avance tecnológico y científico, principalmente en la medicina-Gereátrica por un lado, ahunadas a las políticas gubernamentales de control de la natalidad manifestandose las mismas en un aumento de la población senecta y la lógica-disminución en el de la población juvenil.

Desde hace varias décadas, México ha tenido una tasa de natalidad, que ha traído como consecuencia, que la mayoría de la población sea relativamente joven, sin embargo, por los avances significativos de los servicios de seguridad y asistencia sociales en general, la esperanza de vida al nacimiento, ha venido aumentando, lo cual resulta evidente si se toma en consideración que el año de 1930, éste era de cuarenta años, mientras que en el año de 1970, aumentó a sesenta y dos años y que en 1980, creció a sesenta y siete años y se espera que para el año 2000, se continúe incrementando, hasta llegar a contar con una esperanza de vida de setenta años. (24)

Dentro del área internacional, nuestro país ocupa el lugar número cuarenta y cuatro, con mayor promedio de vida en el mundo y esto nos presenta un panorama de vida significativo, pues, aunque no somos de los países con mayor esperanza de vida, si ocupamos un lugar intermedio-por encima de muchos otros estados cuya esperanza es aún menor.

(24) Para 1980-2000, c.p.p. Coordinación General del Sistema Nacional de información, Proyecciones de la población Mexicana, serie III, Núm. 8 Abril de 1981, Méx.

Las anteriores consideraciones, nos sirven de fundamento para estimar que en nuestro país, esta ocurriendo el fenómeno de la población creciente y que los grupos menores de edad, son los que actualmente dominan, pero conforme pasan los años y siga operando una disminución en la tasa de natalidad, los grupos mayores de sesenta años se incrementarán; aunado a esto como ya se sabe, migración afecta en forma negativa el sistema de vida tradicional de ciertos países latinoamericanos, entre ellos el nuestro. Hasta cierto punto ese fenómeno moderno se nota también en muchos otros países incluso los africanos. Se han realizado muy pocas investigaciones en cuanto al envejecimiento en los países africanos o los más pobres de Asia. Sin embargo toda investigación realizada encuentra el fenómeno de la industrialización, la migración subsiguiente, la urbanización y la educación técnica todos los factores que reducen el prestigio y el poder del anciano.

En la actualidad, cerca de un millón quinientos mil habitantes, tienen entre sesenta y sesenta y cinco años y cuatro millones y medio son de sesenta y cinco años o más. ((25)

(25) S.P.P. " X Censo General de Población y vivienda 1980 Resultados a nivel Nacional y por Entidad Federativa". México. Agosto 1984.

Se puede decir que la duración máxima de la vida humana no ha aumentado de forma significativa durante miles años, lo que sucede es que la mayoría de las personas sigue teniendo los noventa años bíblicos como límite superior: lo que si ha aumentado, al menos en los países desarrollados, es la esperanza de vida global, la mejora de la calidad de vida y los progresos de la medicina, sobre todo el control de las enfermedades infecciosas, han hecho que la gente viva más tiempo que hace algunos años.

Estrictamente hablando. lo que la ciencia y la técnica contemporánea han modificado, son las causas de muerte temprana: enfermedades infantiles, tratamientos no adecuados a las graves enfermedades de los adultos, etc.; pero no la duración máxima de la vida, hoy sigue siendo tan inusual como hace algunos siglos, encontrar a una persona mayor de 100 años.

Si se logra controlar las causas más importantes, de muerte temprana la duración de la vida del hombre se situaría alrededor de 90-100 años.

Lo que esperamos en el futuro es que un número creciente de personas cumpla su ciclo vital completo, no que el ciclo se haga mayor.

La consecuencia obvia es un aumento relativo en la población mayor de 65 años (" ancianos ").

Lo anterior lleva a concluir, que un alto porcentaje, equivale al 43% de la población mayor de sesenta años, económicamente inactiva, de donde resulta que en este sector de la población, se concentra aún más, el problema de la desocupación.

Teniendo en cuenta la importancia creciente de la población senil y el aumento continuo que esperamos - en las próximas décadas, es fácil concluir que requerimos de un adecuado conocimiento neurofisiológico, médico psicológico, neuropsicológico y social del anciano. Debemos prepararnos para vivir en un mundo en el cual una - proporción fundamental de habitantes, serán ancianos.

3.4 Marco Jurídico de la Protección a la Senectud .

EL marco jurídico en donde se desenvuelve el Instituto Nacional de la Senectud, tiene que ver con el Artículo 1º del Decreto por el que se crea el INSEN, que a la letra dice : " Se crea el Instituto Nacional de la Senectud, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá por objeto proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus programas para lograr las soluciones adecuadas " .

Este organismo se encuentra repartido en seis rubros que le dan vida a su existencia. Estos son, las leyes, los reglamentos, los convenios, los decretos, los acuerdos y las normas.

- A) LEYES.- Constitución General de la República, D.O. 5 de febrero de 1917.
- Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del art.- 123º Constitucional. D.O. 28 de Diciembre de 1963 y sus reformas.
 - Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. D.O. 9 de Enero de 1976.
 - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 29 de Diciembre de 1976 y sus reformas
 - Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pú

blico. D.O. 31 de Diciembre de 1976 y sus reformas.

- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. D.O. 31 de Diciembre de 1983 y sus reformas.
- Ley General de Salud. D.O. 7 de Febrero de 1984.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. D.O. 14 de Mayo de 1986.

B) REGLAMENTOS. _ Reglamento de la ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto público. D.O. de Noviembre de 1981.

- Reglamento de la ley General de Salud en materia de prestación de servicios y atención médica. D.O. 14 de Mayo de 1986.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. D.O. 7 de Febrero de 1984.

C) CONVENIOS. - Sesenta y nueve Convenios de Coordinación con Gobiernos Estatales.

D) DECRETOS. - Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de la Senectud como organismo Público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. D.O. 22 de Agosto de 1979.

- Decreto Presidencial sobre el Programa de Descentralización Administrativa. D.O. 18 de Junio de 1984.

- Decreto por el que se aprueba el Programa - Sectorial de mediano plazo denominado : Programa Nacional de Salud. 1984-1989. D.O. 9 de Agosto de 1984.

E) ACUERDOS.- Acuerdo por el que agregan a los Sectores a que se refiere el Art. 1º del Acuerdo - Presidencial del 13 de Enero de 1977, las Entidades de la Administración Pública Paraestatal que se indican, D.O. 28 de Enero de 1980.

- Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública y su relación con el Ejecutivo Federal. D.O. 10 de Mayo de 1983.
- Acuerdo que establece la Norma de modernización Administrativa para la Organización de las Unidades de la Secretaría de Salud. D.O 22 de Junio de 1983.
- Acuerdo de la Secretaría de Salud por el que se establecen Normas y Lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de Gobierno de las Entidades Paraestatales coordinadas por dicha Secretaría.

F) NORMAS. - Norma técnica para la prestación de servicios de Asistencia Social en casa hogar para ancianos, incluida en las Normas de Asis

tencia Social, emitidas por la Secretaria,
de Salud. D.O. 29 de Mayo de 1986.

Es conveniente señalar la importancia, que tiene el artículo 4º Constitucional, mismo que entre otras contiene - la garantía individual del derecho a la salud, ya que - - mediante su contenido se sientan las bases para que el gobernado pueda hacer valer su derecho ante el Estado, esto es, el particular le puede exigir a sus gobernantes el otorgamiento de la protección a su salud, implicando está el bienestar en términos generales, adquiriendo mayor relevancia la protección a los sectores menos protegidos de la sociedad y en el caso concreto de la Senectud; Así mismo, el citado artículo sienta las bases para la existencia de los servicios de - - salud y las instituciones que habrán de prestar este servicio.

3.5 La Asistencia Pública a la Senectud .

En México el Estado ha tratado de dar solución al problema de la Senectud, creando una reglamentación general para regular la actuación de las instituciones que prestan servicios de Salubridad general, vigilando el cumplimiento de las mismas. Es así que el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, son Instituciones que prestan servicios de Salud en general brindando atención al individuo en todas las etapas de su vida, y por ende contemplando la asistencia al anciano, no siendo prestada esa atención al Senecto en forma especializada, dada la naturaleza general de los servicios que prestan aquéllos organismos.

También es importante señalar que el servicio que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado es de naturaleza contractual, es decir, el individuo solamente recibe atención médica, si previamente se ha cumplido con la cotización correspondiente, esto es, solamente se presta dicho servicio a la clase trabajadora que está debidamente inscrita en este sistema; no siendo el caso de la prestación que hace el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ya que esta institución presta un servicio general a toda la población, sin necesidad de cotización alguna.

Hechos los anteriores señalamientos, haremos men_ ción de los servicios que en forma general prestan las Ins_ tituciones antes mencionadas :

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.(IMSS).

Por lo que respecta al anciano tiene los siguien_ tes servicios :

- Capacitación prejubilatoria.- En la cual se edu_ ca y se adiestra a los trabajadores próximos a pensionarse en campos afines a sus preferencias y posibilidades, encau_ zando su interes al aprendizaje de nuevas facetas ocupa_ cionales.

- También ofrece Conferencias para pensionados y - jubilados.- En la cual se analiza la problemática y pers_ pectivas de la Tercera Edad en el país Se intenta a través de las mismas propiciar en la población general actitudes_ y conductas corresponsables en torno a la realidad de los pensionados mexicanos.

- Existe el sistema de programas vacacionales.- En los cuales se trata de integrar actividades preventivas, re_ creativas, culturales y sociales a través de viajes y - - estancias organizadas por el IMSS de manera a promover en los pensionados actividades y hábitos favorables a la - - recreación y descanso a través de procesos respectivos.

- Se cuenta también con asesoría de la vivienda.- - Que consiste en dar asistencia técnica para adecuar el espacio habitacional del pensionado. Proyectar soluciones arquitectónicas a las necesidades de convivencia para grupos organizados de jubilados y pensionados.

- Se tiene el acceso a tiendas IMSS.- Su objetivo es dar facilidades para que todo pensionado pueda adquirir alimentos básicos y artículos diversos a menor costo, - - valiéndose de las tiendas del IMSS en la República Mexicana.

- La Cartilla preventiva.- se creó como un instrumento para la protección del individuo, que facilita la atención institucional, la detección oportuna de enfermedades y el seguimiento de las incidencias del pensionado.

- Existen los folletos informativos.- Que es un documento de divulgación para pensionados del IMSS, de periodicidad bimestral, con tópicos sobre ocupación, cultura general, alimentación, higiene, prevención familiar, actividades de gerontología, etc.

- Hay también descuentos en espectáculos; con los que se intenta facilitar el acceso de los pensionados a espectáculos culturales mediante localidades subvencionadas por el Instituto, tanto en teatros como en eventos deportivos.

- Se crea la bolsa de servicios de ocupación voluntaria.- Que es un instrumento y un recurso que promueve el aprovechamiento de la experiencia y disposición del pensionado para apoyar el otorgamiento de los Servicios.

EL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL AL SERVICIO DE LOS
TRABAJADORES DEL ESTADO. (ISSSTE)

El Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado atiende a sus jubilados y pensionados a través de un Programa Integral que contempla no sólo las prestaciones económicas, sino, también atención preferencial, capacitación, ocupación, salud, recreación, deporte y turismo

- la atención preferencial.- consiste en que a través de ventanillas especiales, se realizan trámites relacionados a la vigencia de derechos, servicios médicos, en agencias turísticas, tiendas y en las de espectáculos.

- Se cuenta con capacitación.- En donde se imparten diferentes cursos de: Hortalizas, oficios y manualidades y actividades físicas.

- Existen cooperativas , bolsas de trabajo y talleres de : Manufacturados de blancos, envasado de granos, instructores de oficios, asesores de educación abierta e indicadores de precios.

- El turismo.- Debido a los convenios que el ISSSTE ha celebrado con otras instituciones, se ofrecen descuentos en excursiones y paquetes a diferentes partes de la red pública en transporte aéreo, ferrocarriles y servicios urbanos federales.

- Otros servicios que el ISSSTE otorga a sus derechohabientes son :

- Revistas para pensionistas,
- Mensajes periodísticos,
- Programas de radio y televisión,
- Convivencias,
- Centros de recreación y
- Programas deportivos.

EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF).

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es un organismo público que se encarga de atender niños, ancianos, minusválidos y a la familia en general, integrantes de la población socioeconómicamente rezagada.

En lo referente a ancianos se requiere que éstos -- hayan cumplido 60 años o más.

Los Centros de Desarrollo de la Comunidad, Centros Familiares, Centros de Bienestar Social y Urbanos y la Casa-Hogar para Ancianos, son los lugares donde se presta atención a la población mencionada.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El programa específico del DIF da atención integral a los ancianos de comunidades marginadas, tiene por objeto; promover el bienestar biopsicosocial de la población senecta en las comunidades que se encuentran en desventaja - - social y económica, a fin de impulsar su desarrollo e integración familiar y comunitaria.

Dentro de este programa se encuentran las jornadas - de promoción social en comunidad abierta donde se les imparte sesiones educativas sobre promoción de la salud, aspectos del envejecimiento, acondicionamiento físico, actividades recreativas y se les proporciona raciones alimenticias(desayunos).

La Casa Hogar para ancianos.- Son lugares donde la- persona puede acudir para recibir una atención social integrada que incluye: habitación, alimentación, vestido, actividades sociales, culturales, deportivas y artísticas.

En los casos que se requiera mantenimiento en las - instalaciones del DIF, en las comunidades se ofrece a los -- ancianos de las mismas, la posibilidad de obtener una remuneración por el trabajo de reparación o de servicio periódico- de mantenimiento en :

- Plomería
- Albañilería
- Carpintería.

Visto lo anterior, se deduce que la atención presta_ da a la persona en edad senil es escasa, no siendo suficien_ te para cubrir las necesidades que requiere esta parte de la población, por lo que hasta el año de 1979, se creó un orga_ nismo descentralizado denominado Instituto Nacional de la Se_ nectud, cuyo objeto es proteger, ayudar, atender y orientar única y exclusivamente a la vejez mexicana, estudiando sus_ problemas para lograr las soluciones más adecuadas, cuyo aná_ lisis y estudio veremos en el capítulo posterior.

CAPITULO IV

EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SENECTUD

4.1 Nociones Generales.

Las modificaciones de la personalidad en los an
cianos han sido mucho menos investigadas que las de la in
teligencia y los datos que poseemos son más dispares y he
terogéneos. Esto se debe, sobre todo, a que la definición
y medida de la personalidad especialmente, en términos de
normalidad y anormalidad, presenta numeroso y complejos -
problemas.

Pese a todo, se ha descrito un perfil de la per
sonalidad en el que adjudican al anciano diversos rasgos-
negativos y otros positivos. Entre los primeros, destacan
el egoísmo, la machaconería, la sensiblería, el autorita-
rismo, el rechazo social, la tendencia al aislamiento y a
la pasividad. Entre los segundos, los más relevantes son-
la prudencia, la reflexión y la serenidad.

Podemos señalar también que las condiciones negativas de vitalidad de las personas que llegan a la etapa senil, se manifiestan principalmente en dos aspectos: el aspecto económico, que se caracteriza en general por la falta de recursos con que cuenta el senecto para poder subsistir y el segundo aspecto social, que se manifiesta en el concepto que tiene del anciano la propia sociedad, de ser estorbo o una carga para el progreso económico, social y cultural, considerandolo un ser inútil.

Siendo los factores económico y social uno de los problemas, más graves que afecta a la Senectud y con el objeto primordial de proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas, es que surgió la idea de crear un instituto, que sirviera como base o impulso a todo el senecto mexicano; un organismo que cuidará detalladamente el estudio de los problemas de la vida del anciano, reflexionando sobre la utilidad y experiencia de sus conocimientos. El instituto Nacional de la Senectud, es la respuesta que se da a la vida política, social cultural y económica de la población senecta mexicana.

Para llevar a cabo los fines que se le impusieron al Instituto Nacional de la Senectud desde su creación, fue necesario, sistematizar su funcionamiento con base en manifestaciones concretas, eficientes y dinámicas. Los programas asistenciales, son el mecanismo ideado para lograr las metas propuestas.

Para efectos prácticos, los programas asistenciales del INSEN, se han agrupado por el servicio que presta - incluyéndose en la descripción de cada programa la justificación, los objetivos y los medios, que cada uno cuenta para su óptimo desarrollo. Y cuyo análisis se detallará posteriormente.

4.2 Naturaleza Jurídica del INSEN .

La Naturaleza Jurídica del INSEN, tiene que ver de manera directa con el decreto de creación del mismo, por lo que a continuación lo citaremos de manera literal :

Decreto por el que se crea el INSEN: " José López -- Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Me -- xicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Fede -- ral confiere, la fracción I del Artículo 89 de la Constitu -- ción Política de la República, y con fundamento en los Artí -- culos 2º de la Ley para el Control, por parte del Gobierno -- Federal, de los Organismos Descentralizados y empresas de -- participación estatal; 39º, fracciones I,II y XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

Considerando :

Que dado el creciente número de personas de edad avanzada -- que se encuentran desamparadas, es necesario reforzar las ac -- ciones que el Gobierno Federal realice en su beneficio.

Que es necesario proteger, ayudar, atender y orientar a las -- personas en edad senil, por medio de instituciones adecuadas que permitan aliviar sus padecimientos y enfermedades, así -- como sus necesidades económicas más apremiantes, cuando no -- cuenten ni con medios económicos suficientes, ni con los ser -- vicios de Seguridad Social y sanitaria ya establecidos.

Que también es indispensable estudiar los problemas específicos derivados de la senectud, entre los que figura la desocupación de los ancianos.

Que para lograr la solución de los problemas enunciados, el ejecutivo a mi cargo ha estimado conveniente crear un organismo que, con sentido asistencial, ofrezca soluciones integrales a los requerimientos y necesidades concretas de la senilidad; he tenido a bien expedir el siguiente :

Decreto :

Artículo primero. Se crea el INSEN, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y Patrimonio propio, que tendrá por objeto proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas.

Artículo segundo. El Patrimonio del instituto se integrará con:

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

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

Artículo tercero. El Instituto Nacional de la Senectud, tendrá como órgano superior, un Consejo Directivo, que estará integrado por el titular de la Sría. de Salud, quien tendrá el carácter de Presidente del Consejo, por el subsecretario de salud y por sendos representantes de las Srías.-

de Educación Pública, Trabajo y Previsión Social. podrán ser invitadas a formar parte del Consejo Directivo instituciones privadas cuyo objeto guarde afinidad con el del Instituto. Dicha invitación, será formulada por el Presidente del Consejo.

Por cada representante se designará un suplente.

Artículo cuarto. El Consejo Directivo, se reunirá regularmente cada dos meses y en forma extraordinaria cuando lo convoque su presidente o lo soliciten cuando menos tres de sus miembros.

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

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

El Consejo Directivo, contará con un secretario que será designado por el propio consejo.

Artículo quinto. El Consejo Directivo, tendrá las facultades siguientes :

I. Disponer y proveer lo necesario para el cumplimiento del objeto del instituto;

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

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

IV. Vigilar el ejercicio de los presupuestos;

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

VI. Expedir el Reglamento Interior del Instituto.

Artículo sexto. El Instituto Nacional de la Senectud, tendrá un Director General y los funcionarios y personal técnico y administrativo que se requieran.

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

Artículo séptimo. El Director General, tendrá las fa
cultades siguientes:

I. Representar legalmente al organismo, con la suma
de facultades que al efecto le sean otorgadas por el Consejo
Directivo;

II. Elaborar y presentar al citado consejo los pro _
gramas de operación y de inversiones;

III. Formular y presentar al órgano superior los pre
supuestos correspondientes;

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

V. Nombrar al personal técnico y administrativo del
organismo.

Artículo octavo. Las relaciones de trabajo del Insti
tuto Nacional de la Senectud, se regirán por lo dispuesto en
la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -
Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123ª Constitucio
nal.

Artículo noveno. El personal de este organismo, que_
dará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Segu_
ridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado.

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

Artículo décimoprimer. El Instituto Nacional de la - Senectud, gozará de franquicia postal y telegráfica.

TRANSITORIO.

Artículo único. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. "

La descentralización administrativa, es una forma - de organización mediante la cual, se crea legalmente una persona de Derecho Público, para el manejo de una actividad o - función determinada, con relativa independencia del poder central, pero sin desligarla de la tutela del Estado, de tal - - manera que se mantenga la unidad de acción del Poder Público.

De aquí, que descentralizar deba entenderse, como la transferencia de ciertas funciones operativas, tradicionalmente asignadas a los órganos centrales de la Administración Pú...

blica, en favor, del órgano descentralizado, con competencia menos general, más atribuyéndole, las funciones especiales que requiera para cumplir su objetivo.

La creación de estos organismos, obedece a la idea de hacer más efectivo y eficaz la interacción del Poder Público, pues son entidades que gozan de un régimen semiautónomo, al contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, para la satisfacción de ciertas necesidades, que les permite manejar responsablemente el desarrollo de sus funciones, sin los inconvenientes de la acción burocrática centralizada.

Establecidos los anteriores elementos de definición y de política gubernamental, se puede válidamente considerar, que la creación del Instituto Nacional de la Senectud, como Organismo Público Descentralizado, trae como consecuencia que las atribuciones tradicionalmente concedidas a la Sría. de Salud, en el rubro exclusivamente de asistencia integral a la vejez, son ahora las funciones operativas del Instituto, tanto más, si se toma en consideración que el titular de esta secretaría de Estado, es también el presidente del consejo directivo, órgano superior del Instituto, que tiene las funciones específicas de programar, supervisar y evaluar sus actividades operativas, cumpliéndose así, la obligación de mantener la unidad de acción del Estado.

De acuerdo con la sectorización programada por el Gobierno Federal para los órganos descentralizados y - - empresas de participación estatal, el instituto tiene como cabeza de sector a la Secretaría de Salud, lo cual perfecciona la tutela que debe ejercer el Estado sobre estos organismos, para fijar los límites de la acción descentralizada.

El Art. 1º del Decreto de 20 de Agosto de 1979, establece que el Instituto "...tendrá por objeto proteger , ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas."

Es fácil advertir en este precepto, que la tarea -- del Instituto, es dar asistencia integral a la vejez mexicana en general; sin embargo, para entenderlo cabalmente y desglosar sus funciones de atención, ayuda, orientación, y protección que le fueron encomendadas, es necesario tomar en cuenta, las consideraciones que el propio decreto contiene.

El creciente número de personas en edad avanzada de samparadas; la necesidad de aliviar sus padecimientos y enfermedades, cuando no cuente con los servicios de seguridad social y sanitarios ya establecidos, aliviar sus necesidades económicas más apremiantes, estudiar el problema -

de la desocupación del anciano, y contar con un organismo que estudie los problemas específicos derivados de la Senectud y que ofrezca soluciones integrales a sus requerimientos y necesidades, son los elementos que fundamentaron la creación del Instituto, tal como se advierte en las consideraciones contenidas en el Decreto Constitutivo, que no son otra cosa, que la exposición de los motivos que justifican su establecimiento y que sirven para determinar, tanto el objetivo genérico que debe tener el quehacer institucional, como la forma en que debe cumplirse, mediante los programas asistenciales que se implanten en beneficio de los ancianos.

Es importante aclarar, que en materia de asistencia médica hospitalaria para aliviar padecimientos y enfermedades crónicas, el Instituto carece de facultades para otorgarla, pues, no obstante que en principio parece que puede participar en ese campo, al expresar el párrafo 2º considerando que: "... es necesario proteger, ayudar, atender y orientar a las personas de edas senil, por medio de instituciones adecuadas que permitan aliviar sus padecimientos y enfermedades...", el mismo párrafo condiciona la realización de esta actividad en favor de los que no sean derechohabientes de los servicios de seguridad social, o de los que no tengan acceso a los servicios sanitarios ya establecidos, lo que es imposible que suceda de acuerdo con nuestros ordenamientos jurídicos, ya que quien no está sujeta al régimen del Seguro Social, tiene a su disposición los servicios médicos que da la Sría. de Salud, en beneficio de la población en general.

Cabe destacar, sin embargo, que apesar de las circunstancias anotadas, el Instituto si tiene facultades en renglón de asistencia médica, para otorgarlas en el primer y segundo nivel, esto es: a nivel preventivo y emergente,

En estas condiciones, al Instituto le corresponde dar asistencia integral al anciano en cuanto a su problemática económica y social, que esta compuesta, a su vez, de diversas variantes tanto específicas como particulares, - que pueden ser, a manera de ejemplo: la desocupación del - anciano, la falta de medios económicos para subsistir, el rechazo de los trabajadores de edad avanzada para trabajar, la falta de centros de trabajo adecuados para ancianos física y mentalmente sanos, en cuanto al aspecto económico ; el rechazo o ausencia familiar, el deterioro de su personalidad por el aislamiento en que lo ha colocado la sociedad, el desaprovechamiento de su tiempo libre, el impacto que - le ocasiona el proceso de envejecimiento, su retiro de la vida laboral, la falta de una legislación adecuada que lo proteja, o el desconocimiento de sus derechos y obligaciones del actual sistema jurídico en el campo social.

Esta problemática mencionada exclusivamente de manera enunciativa, más en ninguna forma limitativa, es la - que debe resolver el Instituto, mediante la implantación - de actividades debidamente programadas que ofrezcan soluciones.

Se pasará ahora, a otro renglón muy importante : -
la investigación Geriátrica y Gerontológica.

Este concepto, es también derivado del capítulo de consideraciones del Decreto y luego contenido expresamente en el Art. 1º antes citado, que a la letra dice: "...para estudiar los problemas específicos derivados de la senectud y ofrecer las soluciones integrales que satisfagan las necesidades propias de las personas en edad avanzada ". - Como es fácil advertir, el precepto establece claramente , por un lado, las amplias facultades con que cuenta este organismo para actuar en la solución integral de la problemática presente y futura del anciano y por otro, su atribución para establecer un proceso de investigación, como metodología del conocimiento de la problemática de la vejez para ofrecer alternativas que logren su solución.

La anterior interpretación lleva a considerar, que el instituto puede realizar las investigaciones de tipo médico, psicológico, económico, social, jurídico, etc., que requiere el estudio de la problemática del anciano.

a). El Derecho del trabajo en presencia de la Senectud.

Como ha ocurrido en las diversas ramas de ese árbol gigantesco que es el Derecho, a medida que las transformaciones de la sociedad van determinando el nacimiento de nuevos fenómenos jurídicos que generan derechos y obligaciones para las partes, van creandose especialidades que llegan a configurar toda una rama jurídica.

La ley, como es sabido, establece un límite menor de edad para poder contratar a una persona. Se considera, que catorce años es una cifra adecuada para que un joven -- pueda empezar a laborar; pero siempre y cuando, entre los catorce y los dieciseis años, exista la anuencia del padre o tutor del menor, o en su defecto, de diversas autoridades incluyendo el Inspector del Trabajo.

Creo, que si la Ley Federal del Trabajo, regula -- las relaciones que deben de existir entre el hombre que -- presta sus servicios y el patrón que los recibe, no sólo debe contemplar el inicio de la relación laboral, cuidando de los menores y de las condiciones en que deban laborar los -- trabajadores, sino que, por elemental justicia, debe atender el momento en que el trabajador que prestó sus servicios durante largos años y que por necesidad biológica --

tiene que llegar al período de la senectud, encuentrê una forma decorosa de retirarse del servicio y poder subsistir durante los años que le quedan de vida. Para lo cual la Ley Federal del Trabajo, debería ser reformada para incluir en su texto, el Derecho a la Jubilación, para que cuando se esté en presencia de personas no incluidas dentro del sistema de seguridad social, el patrón tenga el deber de jubilar al trabajador.

Por otro lado, sería conveniente agragar a la Ley Federal del Trabajo, una disposición que declare nulas y -- sin efecto cualquier disposición que estableciera límite para contratar a una persona solamente por razón de su edad , pues según los estudios realizados por especialistas en Gerontología y en población, dentro de treinta o cuarenta -- años, se tendrán en México mayor cantidad de personas senectas, en comparación con los elementos jóvenes, no debiendo desperdiciar de ninguna manera, la fuerza de trabajo que representarían los senectos antes mencionados y tampoco sería conveniente destinarlos a la inactividad total.

4.3. Estructura Orgánica y descripción de funciones.

La estructura Orgánica del Instituto Nacional de la Senectud, se conforma de la siguiente manera :

a) Dirección General.

- Unidad de Planeación, Programación y Presupuesto.
- Contraloría Interna.
- Departamento Jurídico y Consultivo.
- Departamento de Relaciones Públicas y Comunicación Social.

b) Dirección de Asistencia.

- Departamento de control de unidades Gerontológicas.
- Departamento de Delegaciones Estatales.
- Departamento de Capacitación y Servicios Psicológicos.
- Departamento de Afiliación.
- Departamento del Centro Cultural Recreativo y clubes de la -- Tercera Edad.

c) Dirección de Administración.

- Departamento de Recursos Financieros.
- Departamento de Recursos Humanos.
- Departamento de Recursos Materiales.
- Departamento de Servicios Generales.

a) La Dirección General, tiene el objetivo de planear, organizar y controlar los programas, proyectos y actividades del INSEN de acuerdo a la presupuestación de cada año a él asignada. Dentro de sus funciones también destaca, establecer comunicación y anexos con instituciones afines, tanto nacionales como internacionales, para formalizar programas en beneficio de la vejez mexicana. Establece convenios de coordinación y cooperación con los gobiernos estatales y organismos de asistencia social, planteando y conduciendo el establecimiento de delegaciones y subdelegaciones en los estados y municipios.

- En cuanto a la unidad de planeación, programación y presupuesto, es la que asesora a la Dirección General en el proceso de fijación de objetivos, políticas y procedimientos institucionales, formulando el anteproyecto de presupuesto programático, que lleva a tener un control del presupuesto elaborando el estado del ejercicio del gasto de manera trimestral; coordina con las distintas áreas del Instituto, la elaboración de programas y presupuestos anuales.

- La Contraloría Interna, dependiente de la Dirección General, vigila el cumplimiento de las normas y lineamientos administrativos y operacionales y su adecuación a los ordenamientos legales y políticas institucionales, para poder integrar, organizar y poner en operación los instrumentos de control que permitan conocer las desviaciones de la entidad, analizando y verificando, que los principales informes económicos y financieros, contengan los datos y elementos necesarios, así como su envío dentro de los plazos señalados.

- El Departamento Jurídico y Consultivo, dependiente de la Dirección General del Instituto, atiende, asesora y orienta, en sus derechos y obligaciones, a las personas mayores de sesenta años, cuando el caso lo amerite; defiende ante las autoridades correspondientes, a los ancianos desamparados, a quienes afecte un problema jurídico y guarden un estado de necesidad de éste servicio; elabora los instrumentos jurídicos que requiere el instituto y verifica el cumplimiento de los programas asistenciales que se emprendan. Representa y defiende al instituto ante otras dependencias o autoridades, sean judiciales, administrativas, del trabajo y particulares en general.

Este Departamento, al elaborar proyectos de reforma a ordenamientos legales, analiza y pide opiniones a consultas jurídicas, que hagan otra dependencia, organismos o autoridades internas del instituto. Analiza y propone la forma y contenido de los convenios con instituciones particulares y oficiales, así como las que realiza el instituto con

los gobiernos de los estados.

- El Departamento de Relaciones Públicas y Comunicación Social , se encarga de elaborar, para los medios masivos de comunicación boletines informativos de las actividades y eventos que realiza el instituto, conforme a los lineamientos que emita la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud. Capta, analiza y valora la información periodística nacional, relativa a la Senectud en general y al Instituto Nacional de la Senectud en particular.

b) La Dirección de Asistencia, como la segunda base de la estructura orgánica del INSEN, es la encargada de planear y fomentar los programas asistenciales y promocionales que presta el instituto a los ancianos afiliados. Planea una de las funciones más importantes del INSEN, que es el diseño de las actividades propias de la investigación, atención psicológica y psicoterápica en materia Geriátrica y Gerontológica. Planea el establecimiento y operación de la bolsa de trabajo para senectos, función que por sí misma, es de gran utilidad y trascendencia para este grupo poblacional. Coordina la creación de delegaciones y subdelegaciones del INSEN en los estados y municipios, así como también, promueve el establecimiento de convenios de coordinación con los gobiernos estatales y organismos de asistencia social.

- Dependiente de la Dirección de Asistencia, el Departamento de control de unidades gerontológicas, presta servicios de Asistencia Social, en albergues y residencias coordinadas por el instituto, mediante el control armonizado de las actividades en las Unidades Gerontológicas supervisa que los albergues y residentes, se encuentren en condiciones óptimas en su aspecto físico y psicológico, para poder prestar y establecer la atención médica y odontológica en el menor tiempo posible y con la mayor eficiencia. Realiza estudios socioeconómicos y visitas domiciliarias a ancianos que desean ingresar como miembros al instituto, -

proporcionando a la Dirección de Asistencia, los expedientes de solicitud de albergue o residencia, para su aceptación o rechazo.

- Uno de los departamentos más importantes, que conforma la estructura orgánica del INSEN, es el Departamento de Delegaciones Estatales, ya que es vínculo trascendental entre la Dirección General y los Gobiernos de los estados; promueve la implantación de los programas del INSEN en el interior de la República Mexicana, gestionando a la vez, convenios de coordinación y colaboración con los Gobiernos Estatales y organismos de Asistencia Social. Este Departamento, tiene la obligación de formar delegaciones y subdelegaciones, ya sean estatales o municipales, en lugares donde no existan, mediante la sistematización del trabajo desarrollado por los delegados, subdelegados y representantes estatales, en donde sí esté presente este instituido; organiza encuentros nacionales entre delegados, subdelegados y representantes del INSEN, para analizar y evaluar el desarrollo de los programas a nivel estatal.

- El Departamento de Capacitación y Servicios Psicológicos, tiene la función de diseñar e implantar eventos de capacitación, desarrollo, promoción de la salud y bienestar del senecto, que favorezcan el modo de vida de la población anciana del país; desarrolla programas educativos de apoyo, que ayudan a la concientización y educación de otros grupos de la población mexicana, sobre el proceso de envejecimiento y sus implicaciones, a fin de generar actitudes positivas hacia el anciano, que coadyuven al logro de su bienestar social; diagnostica y evalúa el estado mental de los ancianos aspirantes al ingreso en las unidades Gerontológicas e indica el tratamiento y recomendaciones que se deben seguir para la optimización de la vida de la persona que lo --

requiera. Desde el punto de vista sociológico, detecta las necesidades y características de la población que se atiende por medio de los diferentes servicios del área, con el propósito de realizar la planeación de las acciones, así como evaluar el impacto y resultados de los programas vigentes.

- El Departamento de Afiliación, coyuntura entre el -- instituto y el senecto que tiene la intención de integrarse al mismo, expide una credencial de afiliación, en forma gratuita, cuando se reúnan los requisitos del caso; concentra la obtención de nuevos beneficios, para que éstos sean incluidos al catálogo de satisfactores que pueden ser recurridos por los afiliados.

- El Departamento de Promoción del INSEN, remite al Departamento Jurídico, los datos correspondientes de los nuevos prestadores de servicios, para la elaboración de convenios respectivos, promoviendo la participación de dependencias públicas y privadas para la organización de todo tipo de -- eventos en beneficio del senecto afiliado a la institución, la cual, a la vez, incorpora al directorio nacional, los nuevos convenios de beneficios realizado por conductos de los delegados, subdelegados y representantes estatales del instituto.

- Es característico del INSEN, el Departamento Cultural, recreativo y controlador de los clubes de la tercera edad; éste, en forma mancomunada, con instituciones públicas, organismos y asociaciones de beneficencia, realiza actividades sociales y culturales en beneficio de la población senecta; imparte y evalúa semestralmente, cursos de cultura general conforme a las necesidades educativas de los afiliados.

liados: propone políticas y normas para la organización de los clubes de la tercera edad.

c) La tercera base de la estructura orgánica del -- instituto Nacional de la Senectud, es la Dirección de Administración, ella se encarga, de organizar los programas de reclutamiento, selección y capacitación del personal, programa los movimientos financieros del instituto, presentando en forma oportuna, los estados económicos a la Dirección General. Esta Dirección es la encargada de presentar a las autoridades, el programa anual de adquisiciones, programando y controlando el sistema de pagos a proveedores de bienes y servicios; mantiene y da seguridad a los muebles e in muebles de la institución.

- El Departamento de Recursos Financieros, administra los flujos de efectivo presupuestos y reales, elaborando un sistema operativo de cuentas de registro; el departamento encargado de la asignación de recursos financieros a la institución.

Para la buena implementación del reglamento interno y condiciones de trabajo, mediante la organización y el control del archivo de incidencias y movimientos del personal, existe el Departamento de Recursos Humanos, el cual controla y ejecuta el proceso de reclutamiento, selección y capacitación del personal en todas las áreas ocupacionales del INSEN.

- Por último, el Departamento de Recursos Materiales. Este se encarga, de administrar y controlar las adquisi-

siciones de los bienes muebles e inmuebles de conformidad con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Presupuesto y la cabeza de sector; es el encargado, de celebrar los contratos de servicios en materia de seguridad y mantenimiento que se requieran; organiza, controla e implementa, en forma específica y detallada, los inventarios del instituto.

4.4 Programas Asistenciales del INSEN.

Los programas asistenciales del INSEN, se dividen--
en cinco grandes rubros:

- A) Programas asistenciales económicos.
 - a) Tarjeta de afiliación para el INSEN.
 - b) Centros de Producción.
 - c) Bolsa de trabajo.
 - d) Cursos de capacitación.

- B) Programas asistenciales sociales.
 - a) Procuraduría de la defensa del anciano.
 - b) Albergues.
 - c) Clubes de la tercera edad.

- C) Programas asistenciales educativos.
 - a) Educación de la familia y la sociedad en -
el conocimiento del anciano.

- b) Centro cultural de la tercera edad.
- c) Enseñanza Geriátrica y Gerontológica.
- d) Preparación al retiro.

D) Programas asistenciales psicológicos.

- a) Actividades recreativas, vacacionales, culturales y sociales.
- c) Talleres de terapia ocupacional.
- d) Residencias diurnas.

E) Programas asistenciales de investigación.

- a) Investigación Gerontológica.

El análisis de los programas asistenciales del INSEN, son de una extensión, que sería este rubro tema para la elaboración de una específica; sin embargo, a continuación se describirá en forma generalizada este concepto.

A) Programas Asistenciales Económicos.

- a) Tarjeta de afiliación para el INSEN.

La intensión de este programa, radica en la necesidad de resolver dos problemas comunes para los ancianos. Uno de identificación, puesto que en muchos de los casos no cuentan con el documento respectivo que acredite la identidad de su persona. El otro, más importante, es aumentar su poder adquisitivo, pues en esta etapa de la vida, en términos generales, las posibilidades económicas se

mérgan, en cuanto a obtener satisfactores, bien porque la capacidad física no es ya suficiente pero desarrolla cierto tipo de trabajos remunerados; porque el anciano vive - sin el apoyo de una familia que lo provea de los requerimientos más indispensables, o ya porque las pensiones y jubilaciones, en el caso de personas retiradas, sean de - tal manera insuficientes, que tampoco les permita obtener los artículos de primera necesidad.

Este programa, tiene por objeto, aumentar el poder adquisitivo de las personas mayores de sesenta años, al - permitirles obtener, con la presentación de la tarjeta - INSEN, bienes y servicios de primera necesidad con descuentos en su precio, que van desde el 5%, hasta el 60%, y en - algunos casos, del 100%, con los prestadores de servicios con quienes el instituto haya celebrado convenio, para - otorgar esta prestación.

Es importante destacar que para el cumplimiento de este programa, resulta indispensable la colaboración tanto del sector público como del privado, pues son ellos los que hacen realizables los descuentos. El instituto, es el órgano coordinador de todas las actividades, al instrumentar este programa, al firmar los convenios y al acotar los procedimientos de afiliación respectivos, que culminarán - con la entrega de la tarjeta INSEN a los ancianos, con el único requisito de tener sesenta años o más.

b) Centros de Producción.

El impacto de la desocupación, es un problema general, que transtorna la situación económica actual de la -

población. En el caso del anciano, este impacto es aún - - más notorio, puesto que se abriga la creencia de que los años agotan su capacidad laboral, aún cuando éste se encuentre en pleno uso de sus facultades físicas y mentales, con el consiguiente desperdicio de su fuerza de trabajo nutrida por la experiencia; por lo que se hace necesario el establecimiento de centros de producción, donde trabaje el anciano para lograr su autosuficiencia económica.

La finalidad del programa, es proporcionar ocupación remunerada al anciano, que lo provea de los medios económicos necesarios para subsistir, mediante la organización de centros de producción administrados y operados por personas mayores de sesenta años, en donde se elaboren mercancías que compitan en el mercado de la oferta y la demanda.

c) Bolsa de Trabajo

Las personas de edad avanzada cuentan con un caudal de experiencia y una capacidad de trabajo que, adecuado a su situación, deberían ser aprovechadas en beneficio mismo de un aumento de productividad. ya que con estudios recientes se ha demostrado que el nivel de productividad de los ancianos aumenta cuando el trabajo que les es asignado concuerda con sus características físicas, por lo que las personas mayores de edad, física y mentalmente sanas, sólo requieren apoyo en la obtención de trabajos remunerados, para lograr la autosuficiencia económica que les permita vivir decorosamente.

La organización de la bolsa de trabajo, tiene por objeto, promover la concientización empresarial para que en

los sectores de producción, se acepten trabajadores de - - edad avanzada, de acuerdo a sus condiciones físicas y mentales; incita a la generación de empleos para personas de edad avanzada dentro del aparato productivo nacional; desarrolla la colocación de personas de edad avanzada en actividades remuneradas, creando así, las actividades necesarias, que aspiran estos objetivos.

d) Cursos de capacitación.

La necesidad de capacitar al anciano, con el objeto de que pueda después de su jubilación o retiro, aprovechar y/o transmitir sus conocimientos y experiencias adquiridos durante su trayectoria laboral, de tal manera que pueda realizar como actividad remunerada labores en la Evaluación - del desempeño laboral. Diagnóstico, Planeación e Instrucción en los programas de capacitación, que el patron tiene la obligación de impartir en la empresa, por mandato de la Constitución Política del país.

Proporcionar a los ancianos pensionados, jubilados y próximos al retiro, a través de los cursos de capacitación, los elementos necesarios que le permitan transmitir los conocimientos que adquirieron en su actividad laboral, de tal manera que estén habilitados para desempeñarse como instructores, supervisores y/o analistas en el campo de la administración, de la capacitación y el adiestramiento - con el fin de que continúen siendo económicamente activos - y socialmente productivos.

La programación de cursos de capacitación en las áreas antes mencionadas, siendo éstos expresamente elaborados para ancianos y reconocidos por la Unidad Coordinadora del Empleo, la capacitación y el adiestramiento (Organó -

Oficial del Gobierno Mexicano), y el impartirlos en coordinación de diversos organismos públicos y privados, hacen posible satisfacer el objetivo de este programa.

B) Programas Asistenciales Sociales.

a) Procuraduría de la Defensa del Anciano.

La necesidad de atender, en defensa de sus intereses y derechos, a los ancianos que sean objeto de atropellos por gente sin escrúpulos, que los despojan de los bienes o ingresos que conservan para garantizar su existencia y, por otro lado, el beneficio que obtienen al contar con asesoría oportuna y calificada en la planeación y solución de todas aquellas cuestiones relativas a herencias, legados, sucesiones, prestaciones por vejez, obligaciones fiscales, y en general por la orientación que puedan recibir respecto de sus derechos y obligaciones, derivados de nuestro sistema jurídico, justifican la implantación de éste programa.

Este programa, tiene como fin, atender, asesorar y orientar en sus derechos y obligaciones, a las personas mayores de sesenta años a quienes aqueje un problema jurídico, y guarde un estado de necesidad de este servicio de acuerdo con el resultado del estudio socioeconómico que practique, por no contar con los medios para contratar un gestor o abogado particular que atienda su problema.

Este servicio requiere de la solicitud expresa del interesado, con la cual se inicia la intervención de funcionarios de la procuraduría, tanto en el área jurí-

dica, como de trabajo social, para conocer en forma detallada el problema jurídico expuesto y exigir su solución en -- una audiencia de conciliación que para tal efecto se cite, o ante las autoridades competentes.

b) Albergues.

Atender a las personas mayores de 60 años que no tienen medios económicos para procurarse alojamiento y satisfacer sus necesidades más apremiantes o que sufren la ausencia o rechazo de una familia, que les proporcione los satisfactores indispensables a sus requerimientos económicos y afectivos, justifica la tarea de promover la creación de establecimientos en donde darles asistencia integral, - asistencia que consiste en proporcionarles casa y sustento, así como técnicas de apoyo, que permitan la solución de su problemática emocional, familiar y social.

Esta modalidad, tiene como finalidad, tiene como finalidad, evitar la práctica usual de confinar a los ancianos en lugares donde no llevan a cabo actividad alguna, - - pues se da la impresión de que solo viven para esperar al final de su existencia y esta rutina los reduce a tener una vida contemplativa, y por consecuencia, un deterioro orgánico y mental acelerado.

En atención a estas consideraciones, el albergue - tiene por objeto, proporcionar un hogar para que el anciano viva, ya que no cuenta con un lugar estable donde hacerlo, - procurándosele asistencia integral adecuada a su condición y de acuerdo al sistema establecido por el instituto.

Cuando el problema del anciano albergado se origine por el rechazo de su núcleo familiar o crisis económica del mismo, la estancia en el albergue debe considerarse sólo - transitoria, puesto que resulto el problema con la colaboración del programa de trabajo social y técnicas psicológicas, se buscará la reincorporación a su familia.

c) Clubes de la tercera edad.

El hombre como ser social, requiere, para mantener un adecuado equilibrio emocional, de las relaciones humanas y de una participación a nivel grupal: Es importante - también que lleve una vida activa y productiva, cosa que - en ocasiones no se presenta en las personas mayores de - edad, que van sintiendo un aislamiento social a consecuencia de la poca actividad que desarrollen dentro del medio en que se desenvuelven; sobre todo aquellas personas que - han trabajado durante toda su vida y al llegar a la tercera edad son jubilados por la empresa en la que han prestado sus servicios.

Tomando en cuenta esta situación, el Instituto Nacional de la Senectud, procurando dar ayuda, orientación y un medio de convivencia a los mayores de 60 años, impulsó en el año de 1981 la creación de clubes de la tercera edad cuya finalidad es, fomentar el establecimiento de relaciones interpersonales adecuadas que coadyuven a la satisfacción de necesidades afectivas de los ancianos; promover actividades socioculturales que involucren fines e intereses comunes de los integrantes, con la finalidad de lograr la participación activo-productiva de los mismos en su propio beneficio; propiciar entre los ancianos, el reconocimiento y aplicación de sus habilidades tanto físicas como intelectuales, que les permitan conocerse a sí mismos con el obje-

to de lograr una mayor disponibilidad de adaptación e integración a su medio ambiente familiar y social.

C) Programas Asistenciales Educativos

a) Educación de la familia y la sociedad en el conocimiento del anciano.

Es indudable que la actitud de la familia frente al anciano, está generalmente en crisis, ya que oscila entre - la tradicional, de respeto-protección, y la de intolerancia que conduce a separar al anciano de su grupo familiar.

La educación es un proceso integral, que busca la superación del individuo y combatir la ignorancia, como medio para obtener mayores conocimientos y mejorar las normas de conducta; Por ello, la necesidad de resolver la falta de conocimientos sobre la personalidad del anciano y sus virtudes y obtener el reconocimiento de su dignidad, por parte de la familia y la sociedad, mediante la implantación de un proceso educativo que desarrolle la conciencia de su valía justifican el llevar a cabo este programa.

Además porque, como consecuencia de dicho proceso educativo, la familia y la sociedad deberán asumir la responsabilidad de atender y proteger a sus ancianos, evitando con ello, que las personas de edad avanzada queden en el -- desamparo, se constituyan en una carga para el Estado o de penden de la voluntad altruista de otros seres humanos.

Este programa tiene como fin, cambiar la actitud de

la familia y de la sociedad en relación con su trato al anciano; propiciar el reconocimiento de su dignidad y respeto, y propugnar por su bienestar, dando a conocer sus características físicas, las causas de su comportamiento y el papel que podría desempeñar dentro de la familia y la sociedad, con base en cúmulo de conocimientos y experiencias que posee.

Para cumplir con los objetivos del programa, se requiere la realización de pláticas y conferencias en centros de instrucción, proyección de películas educativas, diálogos a diferentes niveles generacionales con los sectores de la población y, lo más importante, la organización de campañas educativas, a nivel nacional, utilizando la comunicación masiva.

b) Enseñanza Geriátrica y Gerontológica.

La disminución de la natalidad y el creciente avance, tanto de la ciencia médica como de los servicios de seguridad y asistencia sociales, han traído como consecuencia el aumento de la esperanza de vida del hombre y de la población senecta, por lo que se justifica la necesidad de formar gerontólogos, geriatras, y personal de apoyo en Geriatria y Gerontología, con la finalidad de atender adecuadamente los problemas propios de este grupo poblacional.

Este programa tiene por objeto, la enseñanza de Geriatria y Gerontología a nivel de pre-grado y postgrado dirigida a profesionales y técnicos, que por su actividad requieran de una preparación especial en este sentido.

La incorporación de las citadas especialidades a ni vel universitario y la programación e impartición de simposios, congresos, cursos y conferencias en escuelas y hospitales, harán posible la consecución del objetivo.

c) Preparación al retiro.

La vivencia del envejecimiento generalmente es impactante porque provoca en algunas personas depresión, sentimientos de minusvalía, miedo a la dependencia, síntomas hipocondríacos y conductas egocéntricas, como un medio para demandar la atención de las personas que viven con ellas y de esta manera aliviar sus tensiones. El envejecimiento trae consigo, además, la disminución de las capacidades biológicas, y en ocasiones, la disminución de la habilidad productiva, el menoscabo de los ingresos y la sensación de pérdida del estado económico social adquirido y del prestigio-ganado.

Al romperse el equilibrio por las razones anotadas, el individuo deberá plantearse alternativa que le permitan reorganizar su existencia, para establecer un nuevo balance de satisfacción ya que en nuestra cultura, aun en condiciones óptimas de salud, durante el proceso del envejecimiento se dan graves estados de aflicción, ansiedad y/o angustia.

Este programa tiene como propósito proporcionar a las personas de edad avanzada, en especial a las que estén próximas al retiro laboral, la información y orientación -- jurídica, psicológica y biológica necesarias, que les permitan estructurar su plan de vida futura, y aceptar como natural su proceso de envejecimiento.

D) Programas Asistenciales Psicológicos.

a) Actividades Recreativas, Culturales y Sociales.

Nunca antes se había intentado ofrecer asistencia ludoterapéutica, vacacional o actividades culturales y sociales a los senectos como medio de evitarles el aislamiento social en que permanecen, ya sea dentro de sus hogares, asilos o dentro de su propia soledad. El deterioro que ocasionan el aislamiento y el sentimiento de inutilidad, justifica el desarrollar estas actividades que forman parte de la higiene integral de la vejez,

En consecuencia, estas actividades debidamente programadas, tienen por objeto propiciar las relaciones interpersonales entre la población senecta y el aprovechamiento de su tiempo libre, de tal manera que éstas los mantengan activamente incorporados a la sociedad por ser actividades emocionalmente gratificantes.

b) Valoración Psicológica y Psicométrica.

Este programa tiene por objeto, conocer la capacidad de raciocinio, juicio y pensamiento del individuo, su orientación en tiempo y espacio; detectar posibles alteraciones de conducta (funciones psicomotoras, el lenguaje, etc.); conocer su estado emocional y afectivo, y el trasfondo de estudios somáticos de origen psicológico.

Al detectarse alguno de estos trastornos, debe proporcionarse al anciano terapias psicológicas, apoyo emocional y orientación adecuada que mejoren o ajusten su capacidad funcional o impidan que esta continúe deteriorándose. para lograr lo anterior, se utilizan diversas técnicas, tales como terapias ocupacionales o dinámicas de grupo, en encuentros generacionales, dirigidas por profesionales, en atención al anciano.

c) Talleres de Terapia Ocupacional.

Es de suma importancia proporcionar a los ancianos, medios para dedicarse a actividades constructivas y productivas, porque el mantenerlos ocupados, retarda el proceso de deterioro de su personalidad dado que en dicho proceso, influye el tipo de actividades que desarrollan y la ausencia total o parcial de éstas.

Tienen por objeto, que el anciano realice actividades creativas que le permitan ocupar su tiempo libre, como un medio para desarrollar, dentro de sus aptitudes, labores satisfactorias, productivas y constructivas, y con ello, mantenerlos mentalmente sanos e incrementar su permanencia en el ámbito familiar y social.

d) Residencias Diurnas.

El objetivo de las residencias diurnas, es proporcionar a la población senecta, un lugar de permanencia durante el día, en donde puedan desarrollar actividades pro-

ductivas y constructivas de su interés y las demás técnicas de apoyo psicológico, sin perjuicio de proporcionarles también, servicio de consulta externa y de comedor, más integrándolos a su núcleo familiar durante la noche.

E) Programas Asistenciales de Investigación.

a) Investigación Gerontológica.

Estudiar particularmente los problemas de la vejez, en sus diversos aspectos, biológicos, sociales, económicos, jurídicos, para conocer sus causas y presentar alternativas de solución.

Este programa requiere el establecimiento de protocolos de investigación por un equipo interdisciplinario especializado.

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

1.- El Seguro Social y la Asistencia Pública son - dos regímenes de protección, bien limitados en sus respec_ tivos campos de aplicación, destinados a desarrollar pro_ gramas de acción paralelos que se complementan en sus obje_ tivos, sin interferencias, ni confusiones que desvirtúen - su naturaleza. Estos dos sistemas de política social, iden_ tificados por el mismo sentido humano y nobleza de propósi_ tos, tienen funciones, precisas en el proceso de organiza_ ción de una racional economía humana y deben prestarse re_ cóproca cooperación.

2.- La seguridad social es una de las bases más -- sólidas para vigorizar la defensa de la libertad, la unidad del frente democrático de las naciones y el progreso de -- los pueblos.

3.- Podemos entender a la Administración Pública - como la parte de los órganos del Estado que dependen direc_ ta o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tiene a su -- cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros po_ deres (Legislativo y Judicial), su acción es continúa y permanente, siempre persigue el interés público y adopta-

una forma de organización jerarquizada .

4.- La Descentralización Administrativa es la forma jurídica en que se organiza la Administración Pública - - mediante la creación de entes públicos por el legislador , dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y -- responsables de una actividad específica de interés públi_ co.

5.- El escaso o nulo conocimiento que se tiene - - sobre las características físicas, psicológicas y sociales de los ancianos, impide comprender en su magnitud real la marginación en que vive y el sentimiento de inutilidad y - angustia, que comúnmente se desarrolla en ellos, convirtiéndolos en sujetos vulnerables a las actitudes de rechazo -- emitidas por las personas que conforman su entorno fami _ liar y social.

6.- En México, son pocas las instituciones públi _ cas que prestan asistencia al anciano, el IMSS y el ISSSTE entre otras, solamente a sus agremiados ofrecen este servi_ cio, siendo de carácter contractual, por lo que dejan al - beneficio de las acciones asistenciales del Estado un gran número de personas.

7.- El Instituto Nacional de la Senectud es un Organismo Descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado específicamente con el objeto de proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana, y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas; constituye la máxima acción asistencial en torno al anciano, efectuada por el Gobierno Federal.

8.- No obstante la creación del INSEN, es importante crear también, una reglamentación especial, que regule en todos los ámbitos el desenvolvimiento del anciano, en la sociedad, otorgándole derechos elementales inviolables.

9.- Siendo que la Ley Federal del Trabajo regula las relaciones entre quien presta el servicio y el que los recibe no solo debe contemplar el inicio de la relación -- laboral, sino, también el momento en que el trabajador llega al momento de la Senectud y por razones biológicas tiene que dejar de prestar sus servicios mediante la jubilación.

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

- 1.- ACOSTA, ROMERO Miguel.- "Teoria General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A. Edición 1987.
- 2.- BELLAK, Leopold.- "Los Mejores Años de la Vida" Ed. el Ateneo, México 1979.
- 3.- BERMANN, Gregorio.- "La Psicoterapia de la Niñez a la Senectud". Ed. Paidós, Buenos Aires, 1981.
- 4.- BRISEÑO, RUIZ Alberto.- "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales". Ed. Harla, S.A. de C.V, México 1987.
- 5.- CASTILLO, CASTRO Alejandro.- "Reforma Administrativa en México". Ed. Porrúa, México, 1980.
- 6.- D' HYVER, Carlos.- "Seguridad Social". Agosto, 1985. Comité permanente Interamericano de Seguridad Social.
- 7.- DE BEAUVOIR, Simone.- "La Vejez". Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1970.
- 8.- DE LA CUEVA, Mario.- "El Derecho Mexicano del Trabajo". Ed. Porrúa, S.A. Tomo II, México 1984.
- 9.- DE QUIROZ, Juan Bernaldo.- "Antecedentes de la Seguridad Social". Año XLV. No. 54. Octubre-Diciembre, 1968.

- 10.- ESQUIVEL, Toribio.- " Historia del Derecho -- Mexicano". Ed. Porrúa, México, 1986.
- 11.- FAYA ,VIESCA Jacinto.- " Administración Públi ca Federal ". Ed. Porrúa, México, 1979.
- 12.- FRAGA, Gabino.- " Derecho Administrativo". -- Ed. Porrúa. México, 1984.
- 13.- FUENTES, AGUILAR Raúl.- " Salud y Vejez ". -- Ed. EL Caballito, México, 1978.
- 14.- GOMEZ,Segundo.- "Descripción Conceptual y Ten dencias de la asistencia social".
- 15.- GONZALEZ, DIAZ Lombardo.- " El Derecho a la - Asistencia y el Bienestar Social". Revista de la Facultad de Derecho, Abril-Junio, 1969.
- 16.- GUERRERO,LOPEZ Euquerio.- "El Anciano y el De recho ". XXVL Asamblea Nacional, México, -- 1987. (Documento Institucional).
- 17.- HACK,y ZUBIN,- "Psicopatologia de la Vejez". Ed. Morata, Madrid, 1964.
- 18.- OLIVERA, TORO Jorgé.- "Manual de Derecho Admi nistrativo". Ed. Porrúa, S.A México,1984.

- 19.- RODRIGUEZ, TOVAR José de Jesús.- "Derecho Mexicano de la Seguridad Social". Ed. Fondo para la difusión del Derecho. Escuela Libre de Derecho, México, 1983.

- 20.- SERRA, ROJAS Andres.- "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. Segunda Edición 1961.

- 21.- SMITH, David W.- "Las Edades Biológicas del Hombre desde la Concepción hasta la edad avanzada". México, Interamericana, 1975.

REVISTAS, DOCUMENTOS INSTITUCIONALES Y ORGANOS INFORMATIVOS.

- Acción y Proyección del Instituto Nacional de la Senectud, Departamento Jurídico Consultivo, México, 1988. (Documento Institucional).
- De Senescencia, Organo Dignificador de la Vejez, No. VI, Agosto-Septiembre, México, 1984.
- Experiencia, La voz de la Tercera Edad, INSEN, Sumario, Vol. VI, No. 55-67, México, 1987.
- I.S.S.E.M.Y.M., Madurez, Nos. 2-5, México, 1988. (organo-Informativo INSEN).
- Para 1980-2000, C.P.P. Coordinación General del Sistema Nacional de Información, Proyecciones de la Población mexicana, serie III, No. 8, Abril de 1981, México.
- Sría. de Programación y Presupuesto, X Censo General de Población y Vivienda 1980. Resultados a nivel nacional y por Entidad Federativa, México, Agosto de 1984.
- Manual de Organización del Instituto Nacional de la Senectud, Sría de Salud, México, 3 de Junio de 1988. (Documento Institucional).
- Guerrero López Euquerio, Declaración de Derechos del -- Anciano, INSEN, Vol. VI, No. 33, México, 1985. (Documento Institucional).

L E G I S L A C I O N .

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley del Seguro Social.
- Ley del ISSSTE.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.
- Ley General de Salud.
- Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de la Senectud.