



300609
48
200

UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
Incorporada a la U.N.A.M.

ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SENECTUD

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a
FERNANDO SANCHEZ VALDESPINO

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO

MEXICO, D.F.

1990

FALLA DE ORIGEN



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.

" I N D I C E "

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO "Marco Histórico y Evolutivo de la Asistencia al Anciano en México".

1.- Nociones Generales	1
2.- Antecedentes históricos de la Asistencia al anciano - en México.	3
3.- Evolución de la Asistencia Pública del Anciano en Méxi- co.	5
4.- Referencia Poblacional.	7

CAPITULO SEGUNDO " Estructura del Instituto Nacional de la Senec- - tud "

1.- Nociones Generales.	14
2.- Marco Jurídico en donde se desenvuelve el Instituto Na- cional de la Senectud.	15
3.- Estructura orgánica y descripción de funciones. ..	18

CAPITULO TERCERO "Funcionamiento y Programas asistenciales del Ins- tituto Nacional de la Senectud".

1.- Nociones Generales.	26
2.- Definición de los programas asistenciales del Institu-	

to Nacional de la Senectud.	27
3.- Programas Asistenciales Económicos.	31
4.- Programas Asistenciales Sociales.	35
5.- Programas Asistenciales Educativos.	38
6.- Programas Asistenciales Psicológicos.	42
7.- Programas Asistenciales de Investigación.	45

CAPITULO CUARTO " Naturaleza Jurídica del Instituto Nacional de la Senectud ".

1.- Nociones Generales.	46
2.- Atribuciones.	47
3.- La Organización Descentralizada: solución de México a la Asistencia Pública del Anciano.	48
4.- Análisis del Decreto Constitutivo del Instituto Nacional de la Senectud.	50
5.- Actividades Asistenciales del Gobierno Federal. ..	59
6.- Declaración de los Derechos del Anciano.	60
7.- El Derecho del Trabajo en presencia de la Senectud	61
8.- Proyecto de iniciativa de Ley para la Asistencia y Seguridad Social del Anciano en los Estados Unidos Mexicanos.	65

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La vejez, como proceso biológico irreversible, se caracteriza por la manifestación de cambios psicofisiológicos, que son el resultado de la acción ejercida por factores intrínsecos y extrínsecos sobre el individuo, acelerando o retrasando su aparición según sea el grado de influencia.

Esta considerada también como la última etapa de la vida, en el doble buen sentido de la palabra: la última y al mismo tiempo la etapa de la realización suprema. Aquel que ha acumulado años y años de vida es el ser viviente por excelencia y representa, en cierto modo la concentra-ción del ser.

Alcanzarla significó, en las antiguas culturas, el logro de una existencia plena y el goce de una condición privilegiada.

Considero que el tema seleccionado, tiene por si mismo una importancia trascendental; el creciente número de personas de edad avanzada que se encuentran desamparadas, es motivo suficiente para reforzar las acciones - del gobierno federal en su beneficio. Es necesario también, ayudar, atender y orientar a las personas de 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 y sanitaria ya establecidos.

Actualmente en México, se ve la necesidad de hacer frente a la problemática socioeconómica del senecto; razón por la cual, trataré de recapitular en la presente investigación la creación del Instituto Nacional de la Senectud. La investigación consiste primeramente, en dar al lector, un marco histórico en el que se ha desarrollado la asistencia privada y pública del anciano en nuestro país.

En segundo término, se tratará de describir la estructura orgánica - que guarda el instituto, proponiendo a la vez algunas reformas internas - para su mejor funcionamiento.

Posteriormente, se hablará de todos los programas asistenciales en pro del anciano que procura el instituto, proponiendo nuevos programas - que se pueden aplicar como enlaces coyunturales, para así, integrar a -- los ancianos que desconocen o que ignoran la existencia del Instituto Nacional de la Senectud. Dentro del marco jurídico, se criticará la falta de legislación específica, para el anciano en Mexico. Se propondrá un - proyecto de ley para la asistencia y seguridad social del senecto mexicano.

Para lo expuesto en líneas anteriores, se reconoce que es indispensable, que todos los elementos de esta patria nuestra, cuadyuven a la realización de los fines que tiene el instituto; que desaparezcan las rivalidades, las envidias, los celos y que lo mismo en aspectos jurídicos, aspectos médicos, aspectos sociales y económicos, se procure en cada momento -

contribuir a levantar las condiciones físicas y morales de los ancianos en México, esperando que esta investigación, trascienda a nuevas leyes, a nuevas instituciones y a nuevos conceptos para todos los integrantes de éste México nuestro: niños, jóvenes y ancianos.

CAPITULO PRIMERO

MARCO HISTORICO Y EVOLUTIVO DE LA ASISTENCIA AL ANCIANO EN MEXICO

1.- Nociones Generales.

No se va a hacer referencia en este primer apartado de la problemática del senecto desde los primeros años de la humanidad; ello requeriría un largo de período de tiempo y de espacio y solo se tomarán en --- cuenta sus principales manifestaciones. Se dice, que en la épocas remotas de la humanidad, el anciano fue venerado, distinguido e inclusive --- entre nuestras razas aborígenes, fue tomado en cuenta en forma principal para formar parte de consejos y grupos que guiaban las actividades de una sociedad determinada.

Esta situación, fue cambiando en forma radical desde la Revolución Industrial, hasta llegar al último decenio en donde se observa la lamentable condición en que se encuentra el senecto en casi todos los países de nuestro globo terraqueo; las manifestaciones son muchas: el aspecto meramente económico, que se manifiesta en la carencia de recursos para poder subsistir; el aspecto social, que se manifiesta en el desprecio --- de la comunidad, ⁴ pues lo considera un ser inútil y que constituye una --- carga o estorbo para el progreso económico, social y cultural de una comunidad determinada.

Al llegar a la edad propecta, veía el hombre con pavor, que llegaba el momento de su jubilación... y que la ociosidad que se le presentaba, se ría la peor compañera de su vida; nadie le haría compañía y en el propio hogar, si todavía contaba con la presencia de su conyuge, veía la --- decadencia física de ambos y la dificultad para atender los quehaceres ---

del hogar, con el correlativo abandono de sus familiares. Algunas veces, tratarían de internarlo en algún asilo, en donde quedaría como en una cárcel, esperando tan solo que llegara la muerte liberadora. (1)

El asilo se abrió con fines de caridad, lo cual trajo como consecuencia, que en ellos solo se preocupaban en alimentar y en alojar al senecto. En la vía pública, en los medios de transporte, el anciano - vejado, arrinconado, lo cual, fue provocando un impacto psicológico tan importante, que se presentaron un sinnúmero de casos de demencia senil. El legislador, se preocupó más de expedir leyes protectoras de la infancia y de la juventud; se elevó la condición de la mujer para igualarla al hombre en sus derechos; se llegó hasta el extremo de reformar un precepto constitucional, creando la obligación de los padres para ver por sus hijos en estado de necesidad y nada se estableció en favor de los ancianos. La leyes civiles, sólo consideraron la obligación de dar alimentos en los casos de herencia y hasta llegó a sostenerse como un principio de seguridad social, que el trabajador o el burócrata jubilado, no tenía derecho para obtener un trabajo remunerado; este último pensamiento, pudo tener validez, cuando el costo de la vida, se mantenía estático y cuando la pensión era suficiente para satisfacer las necesidades de un hombre o de una familia; se olvidó que la mejor forma de conservar al individuo en condiciones psíquicas favorables, era trabajando. Desgraciadamente, el pensamiento general de la humanidad, -

(1) De Beauvoir Simone, La Vejez, Ed. Sudamericana, 1970. p.p. 86

se ofuscó, creyendo que la legión de ancianos, desaparecería algún día y sólo habría jóvenes en la sociedad del futuro. (2)

No se recapacitó, en que el avance de la medicina Geriátrica y -- las medidas de control a la natalidad harían que en pocos años se aumentara el porcentaje de la población senecta y se disminuyera el de -- la población juvenil. Por las anteriores consideraciones, se establece que en el presente decenio, será urgente tomar medidas para levantar a la población senecta, expidiendo leyes protectoras del anciano y convenciendo a los jóvenes de que algún día ellos llegarán a la edad -- senecta.

2.- Antecedentes históricos de la asistencia al anciano en México.

Los antecedentes inmediatos del servicio público de asistencia, los encontramos desde el decreto del 28 de febrero de 1861, por el que se creó la Dirección General de Fondo de Beneficencia, que contaba con facultades plenas para manejar los hospicios y otros establecimientos de beneficencia del Gobierno de la Unión. Al año siguiente, por decreto -- del 30 de Agosto de 1862, se instituyó la Dirección General de Beneficencia Pública, que introdujo como característica innovadora, el que -- los establecimientos de caridad, quedaran a cargo de los Ayuntamientos; facultad que en 1877, retomó la dirección mencionada.

(2) Bellak Leopold, Los mejores Años de la Vida, Ed. El Ateneo, México, 1979, p.p. 301

Ya en el período post-revolucionario, al movimiento social surgido en México en el año de 1910, ésto es, una vez promulgada la --- Constitución de 1917, que actualmente nos rige, y por decreto del 16 de Julio de 1924, se instituyó la Junta Directiva de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, con la totalidad de atribuciones con -- que contaba la ya citada Dirección General de Beneficencia Pública.

Este organismo 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 que, a su vez instituyó la Secretaría de A-- sistencia Pública, la cual, en 1943, 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, el 29 de Diciembre del año 1976, actualmente vigente, y que en su Art. 39, establece las facultades genéricas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.(3)

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto por las fracciones primera y séptima del precepto citado en el párrafo anterior, la facultad de otorgar servicios asistenciales a la población necesitada en gene-

(3) Falla Viesca Jacinto, Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, 1979. p.p. 675-685.

ral, corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, pues dichas fracciones establecen, respectivamente, que son funciones de la dependencia mencionada, crear y administrar establecimientos de asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia.

Como es fácil advertir, anteriormente el Legislador mexicano, -- sólo consideró de manera expresa, el impartir asistencia materno-infantil; sin embargo, al otorgar después la facultad genérica a la Secretaría de crear y administrar establecimientos de asistencia en general, implícitamente legitimó y concedió facultad a dicha dependencia, para otorgarla a todos los sectores de la población.

3.- Evolución de la Asistencia Pública del Anciano en México.

Por decreto del 22 de Agosto de 1979, y con la calidad de Organismo Descentralizado, el Ejecutivo Federal creó el Instituto Nacional de la Senectud, con la finalidad de responsabilizarlo de la protección, ayuda, atención y orientación de la población senecta, como acciones asistenciales del Gobierno Federal, cuyo análisis y situación jurídica se dejará para los capítulos posteriores.

Este sector de la población, al que la coyuntura histórica le -- permitió, de alguna manera, ser el forjador de este México nuestro, -- había estado en el olvido, por parte del Gobierno Federal; el México

viejo, no había sido aún objeto de una acción asistencial sistematizada con caracter gubernamental, hasta que el Señor Presidente de la República, Lic. José López Portillo, creó el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN).

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 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 actividad, puesto que han sido colaboradores excelentes del Gobierno Federal, sin cuya participación la problemática del anciano en México hubiera sido desproporcionadamente más grave.

Cabe mencionar que la actividades de estas instituciones privadas están coordinadas y vigiladas por el Gobierno Federal, sin cuya participación, no hubiera sido posible la creación de la Junta de Asistencia Privada, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Instituto Nacional de la Senectud.(4)

(4) Manual de Organización del Instituto Nacional de la Senectud, Secretaría de Salud, México, 3 de Junio de 1988. p.p. 3-5

4.- Referencia Poblacional.

Desde hace varias décadas, México ha tenido una alta 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 en el año de 1930, éste era de cuarenta años, mientras que en 1970, aumentó a sesenta y -- dos y que en 1980, creció a sesenta y siete años y se espera que para el año 2000, se conticúe incrementando, hasta llegar a contar con una esperanza de vida de setenta años. (5)

Dentro del área internacionál, nuestro país ocupa el lugar número cuarenta y cuatro, con mayor promedio de vida en el mundo y ésto 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.

En el cuarto Informe de Gobierno, el Presidente José López Portillo, mencionó que: " Conforme al décimo censo, practicamente sesen ta y ocho millones de mexicanos, integramos la nación y somos los -- que, ahora, nos planteamos las cuestiones de nuestra convivencia polif

(5) Para 1980-2000, c.p.p. Coordinación General del Sistema Nacional de Información, Proyecciones de la Población Mexicana, serie III, Num. 8, Abril de 1981, México.

tica: conservarnos, perpetuarnos y perfeccionarnos".

Las anteriores consideraciones, nos sirven de fundamento para - estimar que en nuestro país, esta ocurriendo el fenómeno de la pobla- ción creciente, y que los grupos menores de edad, son los que actual- mente dominan, pero conforme pasan los años y siga operando una dis- minución en la tasa de natalidad, los grupos mayores de sesenta años se incrementarán. En la actualidad, cerca de un millón quinientos - mil habitantes, tienen entre sesenta y sesenta y cinco años y cua- tro millones y medio, son de sesenta y cinco años o más. (6)

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

Conceptuar la ancianidad impediría, por la rigidez de la defini- ción, observar libremente los fenómenos naturales y sociales que in- teractúan sobre el individuo que ha alcanzado esta etapa.

Así, más que definirla, se deben señalar las características que denotan su aparición y enfatizan su desarrollo, para llegar al conoci- miento de la problemática integral del anciano. Además de que lo ante

(6) S. F. P. " X Censo General de Población y vivienda 1980. Resulta- dos a nivel Nacional y por Entidad Federativa ", México, Agosto - 1984.

rior debe fundamentarse en un conocimiento sólido adquirido en una investigación formal, es un hecho que, a través de la aportación de especialistas en la materia, me ha conducido a identificar la relación y repercusión que tienen los factores de tipo orgánico, con agentes externos, para conocer las condiciones de vida, que en la actualidad rigen la existencia de los ancianos y que dan lugar a una problemática más compleja de lo que se supone, según los siguientes planteamientos:

A) 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 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 es -- pecializados, con los que actualmente no se cuenta, salvo de manera incipiente.

F) Es una realidad irrefutable, que un número considerable de an -- cianos son objeto de atropellos por gente sin escrúpulos que, din im -- portarles 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 satisfactorios 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. (7)

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, -
(7) Manual de organización del Instituto Nacional de la Senectud, -
Sra. de Salud, México, 3 de Junio de 1988. p.p. 5

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 su 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 de dependencia, para el que no se encuentran preparados, ocasionándoles alteraciones psicósomáticas, que tienden a agravarse ante estímulos negativos externos, como son, las actitudes dictadas por la ignorancia, la irresponsabilidad y el abuso.

En cuanto al grupo representado por los ancianos carentes 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.

Enunciado lo anterior, resulta evidente la complejidad de la problemática existencial del anciano en México, puesto que los problemas básicos que conlleva están íntimamente relacionados y todos repercu--

ten 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 reintegrarle la seguridad y el valor de auto-estimación perdido, a través del respeto, cariño, protección de los que es merecedor por su valor intrínseco, y con la participación del estado, como principal promotor de este cambio, por medio de la implementación de programas efectivos que conduzcan al anciano al goce de una vida plena de esperanza, fundamentada en la utilidad de su existencia. (8)

(8) Fuentes Aguilar Dres. Raul y Luis, Filosofía de la vejez, Ed. El caballito, México, 1978.

CAPITULO SEGUNDO

Estructura del Instituto Nacional de la Senectud

1.- Nociones Generales.

La Organización y estructura del Instituto Nacional de la Senectud nace como una respuesta a la necesidad de sistematizar, ordenar y regular, las estructuras orgánicas que se encuentran dispersas dentro de otras instituciones de asistencia en general, a las personas más necesitadas en todos los ámbitos geográficos de la República Mexicana.

La manifestación concreta de la estructura del Instituto Nacional de la Senectud, es su Manual de Organización que es un instrumento administrativo e institucional, que está vinculado a las acciones que se -- realizan en beneficio de la vejez mexicana, con la utilización óptima -- de las disponibilidades. Esta manifestación, pretende mostrar de manera detallada la asistencia social que éste organismo presta a las personas mayores de sesenta años.

El citado instrumento, es una expresión de las acciones, que en materia de modernización y simplificación administrativa, realiza el instituto, tomando en cuenta diversas directrices; que van desde su Decreto Constitutivo, hasta las estrategias instrumentales que establece el programa nacional de salud, para impulsar el cambio.

Es así, que la composición estructural del Instituto la costitu---
yen:

- a) La Dirección General de Relación y Coordinación.
- b) La Dirección Administrativa de Apoyo.

c) La Dirección de Asistencia de Corte Operativo.

Dentro de ésta manifestación, se relacionan las acciones con las estructuras, para que los programas y recursos con que se cuenta, tengan un aprovechamiento, que además permita prever acciones parciales e integralmente desarrolladas en relación con los objetivos y funciones.

La permanente actualización de este instrumento, permite que sea punto de referencia para señalar los compromisos que un organismo tiene con la comunidad, la cual, le exige mayores esfuerzos.

2.- Marco Jurídico en donde se desenvuelve el Instituto Nacional de la Senectud.

El marco Jurídico en donde se desenvuelve el Instituto Nacional de la Senectud, tiene que ver con el Art. 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 ".

El punto medular de la movilización de 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" de Art. 123 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 de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. D.O. 31 de Diciembre de 1976 y sus Reformas.
 - Ley Federal de Responsabilidades 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. 18 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 Sría. 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. 1° 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 Paraestatal y su relación con el Ejecutivo Federal. D.O. 10 de Mayo de 1983.
- Acuerdo que establece la Normas de modernización Administrativa para la Organización de las Unidades de la Srfa. de Salud. D.O. 22 de Junio de 1983.

-Acuerdo de la Srfa. 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 Asistencia Social, emitidas por la Srfa. de Salud. D.O. 29 de Mayo de 1986. (9)

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.

(9) Acción y Proyección del Instituto Nacional de la Senectud, Lic. Euquerio Guerrero López, Director General; Departamento Jurídico Consultivo, México, 1988.

- 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.

La Dirección General, tiene el objetivo de planear, organizar y controlar los programas, proyectos y actividades del INSEN de acuerdo a la presupuestación 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. Este Departamento, de la Dirección General del Instituto, es el que elabora y presenta la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Coordinadora de Sector, la información y elementos necesarios para el desempeño de sus funciones.

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 dependencias, 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, bo- letines informativos de las actividades y eventos que realiza el instituto, conforme a los lineamientos que emita la Dirección General- de Comunicación Social de la Sría. 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.

La Dirección de Asistencia, como la segunda base de la estructu- ra 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 investiga- ción, 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 Municí- pios, así como también, promueve el establecimiento de convenios de coordinación y cooperación 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 albergados y residentes, se encuentren en condiciones óptimas en 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 instituto; organiza encuentros nacionales entre delegados, subdele-

gados 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 senecto, que favorezcan el modus vivendi 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 y orientación 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 catalogo 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; propone políticas y normas para la organización de los -- clubes de la tercera edad.

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 autorida

des, 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 inmuebles de la institución.

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

Para la buena implementación del reglamento interno y condiciones generales 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, se describirán las funciones del último de los departamentos que integran la estructura orgánica del INSEN; el Departamento de Recursos Materiales. Este se encarga, de administrar y controlar las adquisiciones de los bienes muebles e inmuebles de conformidad con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Programación y 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. (10)

(10) Experiencia, La voz de la Tercera Edad. INSEN, Sumario, Vol. VI No. 55-67, México, 1987.

CAPITULO TERCERO

FUNCIONAMIENTO Y PROGRAMAS ASISTENCIALES DEL
INSTITUTO NACIONAL DE LA SENECTUD.

1.- Nociones Generales.

Para llevar a cabo los fines que se propuso el 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 en capítulos anteriores descritas.

Para efectos prácticos, los programas asistenciales del INSEN, - se han agrupado por el servicio que presta, incluyéndose en la des--- cripción de cada programa, la justificación, los objetivos y los me-- dios, que cada uno cuenta para su óptimo desarrollo.

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.

2.- Definición de los programas asistenciales del INSEN.

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

Los lineamientos generales para la implementación de los progra

mas asistenciales que presta al senecto afiliado el INSEN, pueden -
quedar resumidos en trece puntos fundamentales:

- Impulsar el establecimiento de protocolos de investigación, cuyos resultados aumenten los conocimientos sobre las características de la población senecta; de sus problemas, causas y repercusiones, con objeto de que los planes de acción formulados para la atención y prevención de los mismos, sean congruentes con la realidad - observada.

- Implementar programas de educación permanente, dirigidos a - todos los grupos de población, con la finalidad de propagar el conocimiento y consecuencias del proceso de envejecimiento, de las posibilidades que ofrece la vejez, de los valores que representa, de su problemática integral y de la aportación que las personas de edad avanzada pueden dar, gracias a su amplia experiencia y serenidad de juicio para asesorar y aconsejar.

- Actividades, que serían posibles con la introducción geriátrica en los programas de instrucción sistemática de los niveles primario, secundario y superior, aunados a la proliferación de conferencias, mesas redondas y pláticas sobre el tema, en clubes de servicio, centros culturales, universidades, como parte del proceso de educación, con el cual, con la participación importantísima de los medios de comunicación masiva, se obtendrían mejores resultados, en menor -

tiempo, en cuanto a desarrollar conciencia sobre el valor intrínseco del anciano y así cambiar las actitudes de rechazo y marginación generadas por la familia y la sociedad.

- Establecer los estudios de post-grado en Geriátría y Gerontología con apoyo de las universidades del país.

- Establecer centros de producción, administrados y operados por personas mayores de sesenta años, acordes a sus características físicas y mentales, con el financiamiento recuperable de los sectores públicos y privados, que permitan fortalecer su capacidad de autosuficiencia económica.

- Promover la incorporación de jubilados y retirados en los programas de capacitación que, con carácter obligatorio, deben impartir los patronos, y en donde los ancianos, puedan realizar, como actividad remunerada, labores en la evaluación del desempeño laboral, diagnóstico, planeación e instrucción, aprovechando de esta manera los conocimientos adquiridos durante su trayectoria laboral.

- Promover ante las autoridades estatales y municipales, así como entre los sectores económicamente fuertes, la creación de establecimientos en donde dar asistencia integral a las personas mayores de sesenta años, que no tengan medios económicos para procurarse alojamiento, y satisfacer sus necesidades más apremiantes, con la modali-

dad de proporcionarles dentro de ellos, técnicas de apoyo, que les permitan la solución de su problemática emocional, familiar y social.

- Procurar al anciano asistencia médica especializada, ya sea mediante la creación de servicios específicos dentro de los actuales centros hospitalarios del Sector Público, o la promoción del establecimiento de clínicas especializadas de Geriátría.

- Propiciar la organización y participación de los ancianos en actividades remunerables, realizadas en centros recreativos, culturales, etc., con la finalidad de mantenerlos incorporados a la sociedad, mediante la utilización de la infraestructura existente, para el desarrollo del turismo sociocultural.

- Establecer de manera permanente, servicios de asesoría jurídica, para atender, asesorar y orientar en sus derechos y obligaciones a las personas mayores de sesenta años.

- Implantar un proceso constante de investigación jurídica, que tenga por objeto proponer las reformas a las leyes, que mejoren la protección jurídica al anciano.

- Propiciar la realización de programas conjuntos entre el gobierno federal y los Gobiernos de los Estados, con la finalidad de que éstos, con recursos propios, promuevan la implantación de servicios-

en favor de los ancianos de cada Estado.

- Establecer un programa de coordinación que norme las actividades de las instituciones privadas de asistencia al anciano, con la finalidad de optimizar los recursos con que cada una de ellas cuenta, sin que esta actividad signifique intervenir en las cuestiones meramente administrativas, sino con la finalidad de apoyarlas y asesorarlas para lograr un mejor servicio. (11)

3.- Programas Asistenciales Económicos.

a) Tarjeta de afiliación para el INSEN.

- Justificación: 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 merman, en cuanto a obtener satisfactorios, bien porque la capacidad física no es ya suficiente para desarrollar 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. A parte de que, es induda-

(11) Guerrero López Euquerio, El Anciano y el Derecho, Documento Institucional. XXVI Asamblea Nacional "Salud para todos en el año 2000", México, 17 de Noviembre de 1987.

ble que cualquier disminución en el precio de compra, en estas épocas de inflación y deterioro de la moneda, será un beneficio importante.

- Objetivo: 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.

- Justificación: El impacto de la desocupación, es un problema general, que trastorna la situación económica actual de la población. En el caso del anciano, este impacto es aún más notorio, pues-

to 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.

- Objetivo: 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.

- Justificación: las personas de edad avanzada cuentan, además de la serenidad de juicio que se afina con el tiempo, 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 de apoyo en la obtención de trabajos remunerados, para lograr la autosuficiencia económica que les permita vivir decoro

samente. (12)

- Objetivo: 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.

- Justificación: 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 patrón tiene obligación de impartir en la empresa, por el mandato de la Constitución Política del país, justifica el desarrollo de este programa.

- Objetivo: 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

(12) Hock y Zubín, Psicopatología de la Vejez, Ed. Morata, España, - 1974.

tos que adquirieron en su actividad laboral, de tal manera que es--
ten 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 económica--
mente 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 (Órgano Oficial del Gobierno Mexicano), y el im-
partirlos en coordinación de diversos organismos públicos y priva--
dos, hacen posible satisfacer el objetivo de este programa.

4.- Programas Asistenciales Sociales.

a) Procuraduría de la Defensa del Anciano.

- Justificación: 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 be-
neficio 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, obligacio-
nes fiscales, y en general, por la orientación que puedan recibir --
respecto de sus derechos y obligaciones, derivados de nuestro siste-
ma jurídico, justifican la implantación de éste programa.

- Objetivo: 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 se 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 jurídica, 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.

- Justificación: atender a las personas mayores de sesenta 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 los proporcionen 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, 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 el final de su existencia y esta rutina los reduce a tener una vida contemplativa, y por consecuencia, un deterioro orgánico y mental - acelerado.

- Objetivo: en atención a estas consideraciones, el albergue tiene por objeto, proporcionar un hogar para que el anciano viva, 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 - resuelto 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.

- Justificación: la necesidad de contar con un lugar de recreación y convivencia en donde se ocupe el tiempo libre de las personas mayores de sesenta años, en actividades socioculturales y de terapia ocupacional, que les eviten el aislamiento de la sociedad y la soledad familiar en la que muchos viven, justifica la tarea de impulsar -

la creación de clubes de la tercera edad.

- Objetivo: 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 objeto de lograr una mayor disponibilidad de adaptación e integración a su medio ambiente familiar y social.

5.- Programas Asistenciales Educativos.

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

- Justificación: 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.

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 constituyen en una carga para el Estado o dependan de la voluntad altruísta de otros seres humanos.(13)

- Objetivo: 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 el 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 comu

(13) De senescencia, Órgano dignificador de la vejez No. 6, México, Agosto-Septiembre, 1984, p.p. 32-36

nicación masiva.

Este programa, está dirigido no solo a la población infantil, - a los estudiantes de educación media básica, media superior, supe--- rior, sino también a la familia y a la sociedad.

b) Enseñanza Geriátrica y Gerontológica.

- Justificación: la disminución de la natalidad y el creci--- ente avance, tanto de la ciencia médica, como de los servicios de se guridad y asistencia sociales, han traído como consecuencia, el au--- mento de la esperanza de vida del hombre y de la población senecta, por lo que se justifica la necesidad de formar Gerontólogos, Geria--- tras y personal de apoyo en ambas disciplinas, con la finalidad de atender adecuadamente los problemas propios de éste grupo poblacio--- nal.

- Objetivo: en consecuencia, este programa tiene por objeto, la enseñanza de Geriatria y Gerontología a nivel de pre-grado y post grado dirigida a profesionales y técnicos, que por su actividad re--- quieran de una preparación especial en este sentido.

La incorporación de las citadas especialidades a nivel universi--- tario y la programación e impartición de simposios, congresos, cur--- sos y conferencias en escuelas y hospitales, harán posible la conse--- cución del objetivo.

c) Preparación al retiro.

- Justificación: 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 alternativas que le permitan reorganizar su existencia, para establecer un nuevo balance de satisfacción, ya que en nuestra cultura, aún en condiciones óptimas de salud, durante el proceso del envejecimiento, se dan graves estados de aflicción, anciedad y/o angustia.

- Objetivo: 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.

La organización e impartición de cursos de preparación al retiro para grupos de personas de edad avanzada, harán posible la consecución del objetivo de este programa.

6.- Programas Asistenciales Psicológicos.

a) Actividades Recreativas, Culturales y Sociales.

- Justificación: cada vez se atribuye mayor importancia al medio social como factor de la salud mental, y con esto se comprende mejor, que el separar a un individuo de su medio, puede representar un daño similar al que ocasiona una enfermedad física.

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.

- Objetivo: 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.

- Justificación: la entrevista profunda y la aplicación e interpretación de pruebas psicológicas al anciano, dan como resultado, un aumento sobre el conocimiento de su personalidad; práctica que es indispensable realizar para establecer los procedimientos y estrategias del tratamiento a seguir en la rehabilitación psicológica de éste, permitiendo además, por un análisis global de determinada sección de pruebas, las características del sector poblacional al que pertenece, y con base en ello proponer los servicios grupales que debe brindársele.

- Objetivo: en consecuencia, 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 trastorno 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 lograrlo, se utilizan diversas técnicas, tales como terapias ocupacionales o dinámicas de grupo, encuentros generacionales, dirigidas por profesionales, en atención al an-

ciano.

c) Talleres de Terapia Ocupacional;

- Justificación: el trabajo es indispensable para mantener - la higiene mental, pues al proveer de un plan completo para ocupar el día, permite la participación y aumenta la autoseguridad. Por ello, 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.

- Objetivo: 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.

- Justificación: la necesidad de proporcionar al anciano un - programa de actividades que estimulen sus intereses y habilidades, y a su vez, lo mantengan incorporado de manera permanente en sus círculos social o familiar, para retardar con ello el proceso de deterioro de su personalidad, justifica la creación de un centro en donde -

se practiquen esas actividades y, además, se le proporcione alimento y asistencia médica.

- Objetivo: de acuerdo con las anteriores consideraciones, - el objetivo de las residencias diurnas, es proporcionar a la población senecta, un lugar de permanencia durante el día, en donde puedan desarrollar actividades productivas 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.

7.- Programas Asistenciales de Investigación.

a) Investigación Gerontológica.

- Justificación: la necesidad de conocer las características de la población senecta para detectar sus problemas actuales, requiere la realización de procesos de investigación que permitan combatirlos, tanto de manera preventiva, como aportando conocimientos para resolver los ya existentes de una manera eficaz.

- Objetivo: 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. (14)

(14) I. S. S. E. M. Y. M., Madurez, Nos. 2-5, México, 1988.

CAPITULO CUARTO

NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO

NACIONAL DE LA SENECTUD.

1.- Nociones Generales.

En México, la estructura y organización de culturas, como la Maya y la Azteca, propició y fomentó la aceptación y respeto hacia el anciano. Entre los aztecas, 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 aceptación del anciano, era bien inculcado entre los jóvenes; el senecto, al igual que en la cultura azteca, tenía gran importancia en ceremonias y ritos, ya que generalmente se escogía a los viejos para tomar decisiones importantes, por su respetabilidad, consejo y experiencia.

El objeto de estas referencias es, señalar, principalmente, 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 corporal 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 específicamente humanas en el orden familiar, religioso y político. (15)

Es por esto, que surgió la idea de crear un instituto, que sirviera como base o impulso a todo el senecto mexicano; un organismo, que cuidara 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. Por consiguiente, la estructura organizativa y funcional del organismo, se asienta sobre una base jurídica estable, que a continuación procederé a describir.

2.- Atribuciones.

El decreto por el que se crea el Instituto Nacional de la Senectud en el Diario Oficial del 22 de Agosto de 1979, marca específicamente las atribuciones del mismo.

- a) Es un Organismo Público Descentralizado.
- b) Con personalidad Jurídica y Patrimonio Propio.
- c) Dará protección, atención y orientación a todos los niveles y grados a la vejez mexicana.
- d) Estudiará la problemática global del senecto mexicano para lo-

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

grar las soluciones adecuadas.

3.- La Organización Descentralizada: solución de México a la Asistencia Pública del anciano.

Fue en el año de 1979, cuando por disposición presidencial, se decidió crear un organismo que se ocupara de la asistencia integral a la población senecta. Se pensó acertadamente, que la manera más eficaz de combatir la problemática del anciano, era mediante la creación de un organismo descentralizado, que llevara a cabo acciones asistenciales del Gobierno Federal en favor de este sector olvidado de la población.

En el curso de su historia, México, como muchos otros países, ha desarrollado un alto grado del centralismo administrativo, que con frecuencia se tradujo en un funcionamiento lento, costoso e inoperante del sistema burocrático.

Con motivo de la reforma administrativa, que se inició como acción del Gobierno Federal en todos los órdenes de la Administración Pública, se ha pensado en la conveniencia de procurar tanto la desconcentración, como la descentralización de ciertas funciones de los organismos centrales, siempre y cuando éstos, conserven el derecho a programar, supervisar y evaluar, en su conjunto, las actividades que se descentralizan o desconcentran.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Ahora bien, 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 undad 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 Pública, en favor del órgano descentralizado, con competencia menos general, más atribuyendo le, las funciones especiales que requiera para cumplir su objetivo.

(16)

Se ha dicho también, que 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 --

(16) Carrillo Castro Alejandro, Reforma Administrativa en México, -- Ed. Porrúa, México, 1980, p.p. 290-296

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. (17)

Además, 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.

4.- Análisis del Decreto Constitutivo del Instituto Nacional de la Senectud.

a) Decreto por el que se crea el INSEN: "José López Portillo, - Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere, la fracción I - del Artículo 89 de la Constitución Política de la República, y con -

(17) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 16° ed., México, 1982.

fundamento en los Artículos 2° de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal; 39, fracciones I y II y XLV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

Considerando :

Que dado el creciente número de personas en edad avanzada que se encuentran desamparadas, es necesario reforzar las acciones 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 servicios 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 des centralizado, con personalidad jurídica y Patrimonio propio, que tendrá por objeto proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas.

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 caracter de Presidente del Consejo, por el subsecretario de Salud y por sendos re-- presentantes 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 presi-- dente 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 facultades 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 programas de operación y de inversiones;

III. Formular y presentar al órgano superior los presupuestos correspondientes;

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

V. Nombrar al personal técnico y administrativo del organismo.

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

Artículo noveno. El personal de este organismo, quedará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad 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."

El Art. 1° 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 desamparadas; - la necesidad de aliviar sus padecimientos y enfermedades, cuando no -

cuenten 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 de la lectura de 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.

Importa 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 2° considerando que: "...es necesario proteger, ayudar, atender y orientar a las personas de edad 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 sujeto al régimen del

Seguro Social, tiene a su disposición los servicios médicos que da la Srfa. de Salud, en beneficio de la población en general.

Cabe destacar, sin embargo, que a pesar de las circunstancias anotadas, el instituto si tiene facultades en el 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 físicamente y mentalmente sanos, en cuanto al aspecto económico; el rechazo o ausencia de familia, 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 de resolver el instituto, mediante la implantación de actividades debidamente pro-

gramadas, 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. 1° 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 problemático 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.

De todo lo expuesto, se puede concluir que las funciones de ayuda, protección, orientación y atención con que cuenta el instituto, deben entenderse dirigidas al ámbito biopsicosocial de todos los mexicanos que integran el sector de la población anciana, sin importar

su posición económica o social; sin embargo, también resulta claro, por sentido común, que al jerarquizar las actividades de este organismo deben combatirse primordialmente aquellas necesidades fundamentales de dicho grupo.

5.- Actividades Asistenciales del Gobierno Federal.

La necesidad de atender la problemática integral de la población anciana de México, ha llevado a ejecutar una política gubernamental - que tiene por objeto la solución de sus problemas y obtener su bienestar integral; política, que básicamente consiste en la organización y ejecución de programas asistenciales basados en el conocimiento, causas y consecuencias del proceso de envejecimiento en las necesidades especiales generadas por un grupo minoritario de este sector; debido al deterioro de su salud en las posibilidades que ofrece la vejez, -- por los valores que representa, y en la aportación que las personas - de edad avanzada pueden dar, gracias a su experiencia tan útil para - aconsejar y asesorar. El Gobierno Federal, está plenamente convencido, de que cuanto se haga por obtener la participación de las personas de edad avanzada en ocupaciones y actividades propias y de que se logre desarrollar conciencia en la sociedad y en la familia sobre la necesidad de atender a los ancianos, traerá como consecuencia, mantenerlos activa y productivamente incorporados a su medio social y familiar.

Basten estos renglones, para explicar la filosofía y sentido en -

los cuales se fundamentan los programas asistenciales del Gobierno Federal, realizados a través del INSEN, para atender las necesidades del anciano.

6.- Declaración de los Derechos del Anciano.

a) El anciano es un ser humano provisto como cualquier otro, - de una dignidad que debe reconocérsele y respetársele, porque es te - nedor de un valor intrínseco apoyado en la consideración objetiva - de que la vejez no es solamente acumulación de años, sino también - de experiencias.

b) El anciano física y mentalmente sano es una fuerza producti - va experimentada, que debe ser aprovechado en actividades adecuadas a su condición.

c) En el seno de la familia, conciente y responsable, donde debe vivir el anciano al lado de sus seres queridos y bienes más precia - dos; de ningún modo, y por ninguna circunstancia, debe ser arrojado fuera de este ámbito.

d) Como resultante del más elemental principio de justicia social, es deber de la familia y la sociedad, proporcionar el mayor bienestar al anciano.

e) El Estado debe procurar otorgar asistencia al anciano, median-

te una forma legal que le de bases incommovibles, invariables e inmutables, por ser un derecho de los más elementales del hombre, correlativo de un deber del Estado y de la sociedad: atender a las limitaciones del necesitado, cuando se vive dentro de un régimen revolucionario y constitucionalista como el nuestro. (18)

7.- El Derecho del Trabajo en presencia de la Senectud.

Todos sabemos que, como ha ocurrido en las diversas ramas de -- ese árbol gigantesco que es el Derecho, a medida que las transformaciones de la sociedad van determinado 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 ha considerado, 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.

Todo ésto, parece totalmente natural y lógico. Se entiende que, como el hombre en esa edad de pubertad, todavía no alcanza su pleno -- desarrollo físico, tienen que existir restricciones en su beneficio.

(18) Guerrero López Euquerio, Declaración de Derechos del Anciano, -- Documento Institucional, INSEN, Vol. VI, No. 33, México, 1985.

Aquel joven trabajador, algún día llegará a ser viejo. Este acontecer, en épocas pasadas, configuró el desprecio por el viejo y se buscó la manera tanto de fijar un límite de edad para el ingreso de un hombre trabajador, como para buscar su retiro al llegar a cierta edad.

Dentro del Derecho del Trabajo, escuetamente considerado, la terminación de la relación de trabajo, ocurre cuando el hombre ya no puede trabajar, salvo en casos de faltas graves que ameriten el despido del trabajo. Esto determinaría, que al llegar a la vejez, el hombre fuera despedido de la empresa y quedara atenido a ahorro que pudo hacer; pero de no existir este ahorro, el hombre quedaba completamente desprotegido y tenía que ocurrir al auxilio que pudieran darle sus hijos o sus familiares, lo que muchas veces no ocurría.

Desafortunadamente en la actualidad, queda una enorme cantidad de ancianos al margen de la Seguridad Social. Se cree, que si la Ley Federal del Trabajo, regula las relaciones que deben 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, encuentra una forma decorosa de retirarse del servicio y poder subsistir durante los años que le quedan de vida.

Todo lo anterior, lleva a la conclusión, de que, desde el punto de vista estrictamente laboral, la Ley Federal del Trabajo, debería ser reformada para incluir en su texto, el Derecho a la Jubilación.

Hasta el año de 1983, el Art. 123° de la Ley del Seguro Social, establecía que si un jubilado obtenía otro trabajo remunerado, se le redujera o suprimiera su pensión. El INSEN, luchó contra esta disposición y afortunadamente, en las reformas enviadas a fines de 1983 y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de Diciembre de 1984, apareció derogada la disposición de que se trata, y ahora ya es posible, que un trabajador jubilado por el Seguro Social, pueda obtener otro trabajo remunerado.

En relación con lo anterior, se debe precisar que la reforma a la Ley Federal del Trabajo que pretende el INSEN, debería señalar -- que cuando existan instituciones que se encarguen de jubilar a los trabajadores senectos, la empresa cumpliría con pagar las cuotas correspondientes, durante el tiempo de servicios del trabajador; pero cuando se esté en presencia de personas no incluidas dentro del sistema de seguridad social, el patrón tendrá el deber de jubilar al trabajador. El Instituto, también considera, que las reflexiones antes hechas, deben referirse también, a los trabajadores al servicio del Estado, trátase de la Federación o de los Estados de la República.

Resumiendo lo anterior, se puede decir que la propuesta del instituto, se manifiesta en la inclusión del Derecho de Jubilación para

los trabajadores, tanto en la Ley Federal del Trabajo, como en la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Art. 123° Constitucional.

El Instituto Nacional de la Senectud, también ha presentado a la Srfa. de Gobernación una iniciativa de Reforma Legal a la Ley Federal del Trabajo, por medio de la cual, se pide que se declaren nulas y -- sin efecto cualquier disposición que estableciera límite para contratar a una persona solamente por razón de su edad. (19)

Es interesante considerar, que la población senecta del país, es cercana a los cinco millones de personas; pero más importante aún es considerar, que 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. Por tal motivo, el problema que se plantea en párrafos anteriores, es de urgente resolución, pues el país no puede desperdiciar de ninguna manera, la fuerza de trabajo que representarían los senectos antes mencionados y tampoco sería conveniente, destinarlos a la inactividad total.

La necesidad de incrementar la productividad es definitiva, e indudablemente los trabajadores experimentados, son los que mejor podrán acrecentar esa productividad o enseñar a los obreros jóvenes la forma de obtener el mejor resultado en las labores que realizan los -

(19) De la Cueva Mario, El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ed. Porrúa, 9° ed., Tomo II, Capítulo Primero, México, 1984.

mismos en las empresas tanto en el Sector Privado como en el Sector Público.

El INSEN, esta convencido de que las proposiciones que ha hecho a las autoridades correspondientes, respecto al Derecho del Trabajo - en presencia de la senectud no afectan en lo más mínimo a las conquistas sindicales, sino que, por el contrario, los trabajadores de mayor edad, pueden encontrar en éstas, un respaldo para seguir laborando en beneficio de México.

8.- Proyecto de iniciativa de Ley para la Asistencia y Seguridad Social del Anciano en los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero.- La presente ley, regirá en toda la República Mexicana. Los servicios de asistencia y seguridad social a los ancianos con base en el Art. 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecerán conforme a las normas de los servicios integrales que los organismos de la Federación, Entidades Federales, Municipios, Sector Social y Sector Privado, brinden a la población senecta del país, decretándose éstos, de orden público e interés social, como un derecho irrevocable.

Artículo Segundo.- En la impartición de los servicios y aplicación de la presente Ley, no debe prevalecer ningún criterio de tipo político ni personal, que coarte, prive, limite o efectúe desviaciones de cualquier forma, en su aplicación.

Artículo Tercero.- La presente Ley, comprenderá la implementación a corto y largo plazo de programas asistenciales del Gobierno Federal, que coadyuven a cubrir las siguientes necesidades:

I. La integración de todos los individuos mayores de sesenta años que se encuentren en el territorio nacional a la sociedad y a la familia, en un marco de armonía y contando con la seguridad de una asistencia integral en cuanto a su salud física y mental, requerimientos socioculturales, vivienda, alimentación y seguridad que otorgue la presente.

II. Evitar la explotación, marginación, improductividad y todos aquellos conceptos que pudiesen llegar a denigrar o humillar en cualquier forma los hábitos, costumbres o persona de los senectos.

III. El disfrute de los servicios de seguridad y asistencia en general que satisfagan las necesidades de los ancianos.

Artículo Cuarto.- Las autoridades directamente responsables, de los servicios de asistencia y seguridad social serán:

I. El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN).

II. Los Gobiernos de las Entidades Federativas y el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), como coadyuvantes de las autoridades Federales arriba citadas.

Artículo Quinto.- El Instituto Nacional de la Senectud, contará con un registro nacional de los prestadores de servicios para los ancianos y será la autoridad encargada de otorgar el permiso correspon

diente al funcionamiento de los mismos. El INSEN, establecerá los lineamientos con que deben actuar los prestadores de servicios para el senecto mexicano y será el responsable de su buen desempeño y eficiencia.

Artículo sexto.- Todo organismo público o privado que preste servicios asistenciales a los ancianos, contará con un expediente -- propio de cada uno de los receptores del beneficio y enviará mensualmente un informe de las actividades individuales y de grupo con base en los servicios y programas elaborados a las delegaciones estatales del INSEN, según sea el caso.

Artículo Séptimo.- Todas las instituciones públicas o privadas, así como las instalaciones con que cuenten y los programas que otorguen, serán creadas exclusivamente para beneficio de los ancianos y les queda prohibido:

- I. Cualquier acto de crueldad o violencia.
- II. Aislamiento o discriminación alguna.
- III. Obligar a los ancianos a efectuar trabajos o actividades contra su voluntad o que implique un esfuerzo físico tal, que vaya en perjuicio de su salud.

Artículo octavo.- El Instituto Nacional de la Senectud, como autoridad globalizadora del estudio, planeación, despacho y ejecución de los programas asistenciales del Gobierno Federal en beneficio del senecto mexicano, se integrará de la siguiente manera:

I. Junta o Consejo Directivo (de acuerdo al Art. 3° del Decreto de creación del Instituto Nacional de la Senectud publicado en el D.O. el 22 de Agosto de 1979).

II. Dirección General.

III. Srfa. Auxiliar y de Relaciones Públicas.

IV. Dirección Administrativa y de Planeación.

V. Dirección de Asistencia y servicios a la vejez.

VI. Dirección Jurídica y de Inspección.

VII. Subdirección de servicios recreativos, culturales y deportivos.

VIII. Subdirección de Unidades Gerontológicas.

IX. Subdirección de Investigación e Informática.

X. Subdirección de Construcción, Conservación y Servicios Generales.

Artículo noveno.- Para todas las necesidades, interrogantes y problemáticas que surjan en cuanto a la organización, funcionamiento, eficiencia, prestación de servicios, albergues, residencias diurnas e investigación Gerontológica, se estará a lo dispuesto al decreto de creación del INSEN, en todo aquello que no vaya en contra de la presente Ley.

TRANSITORIOS

Artículo Unico.- La presente Ley, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

" CONCLUSIONES "

1. 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 familiar y social.

2. Dentro de la problemática de este 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.

3. 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.

4. Es indispensable, que para corregir las deficiencias de la A

sistencia Pública o Privada al anciano en México, es necesario promover ante las autoridades Federales, Estatales y Municipales, así como entre los sectores económicamente fuertes, la creación de establecimientos en donde dar asistencia integral a las personas mayores de sesenta años, que no tengan medios económicos para procurarse alojamiento, y satisfacer sus necesidades más apremiantes, con la modalidad de proporcionarles dentro de ellos, técnicas de apoyo, que les permitan la solución de su problemática emocional, familiar y social.

5. Establecer de manera permanente, servicios de asesoría Jurídica para atender, asesorar y orientar en sus derechos y obligaciones a las personas senectas del país; implantar un proceso constante de investigación jurídica, que tenga por objeto proponer las Reformas de las Leyes que mejoren la protección Jurídica del anciano.

6. En forma óptima, propiciar la realización de programas conjuntos entre todos los sectores de la sociedad mexicana, con la finalidad de que éstos, con recursos propios, promuevan la implantación de servicios en favor de los ancianos o población senecta del México -- presente y futuro que tocará vivir.

" BIBLIOGRAFIA "

a) LIBROS.

- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1967.
- Bellak Leopold, Los mejores años de la vida, Ed. El Ateneo, México, 1979.
- Bermann Gregorio (Comp.), La Psicoterapia de la niñez a la senectud, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1981.
- Botter y Lewis, El Sexo después de los setenta, Ed. Lidiuru, Buenos Aires, 1980.
- Carrillo Castro Alejandro, Reforma Administrativa en México, Ed. Porrúa, México 1980.
- Craig y Bittel, Manual de Capacitación y Desarrollo de Personal, Ed. Diana, México, 1984.
- Craushard P. y J., Envejecer juntos, Ed. Marfil, Madrid, 1968.
- De Beauvoir Simone, La Vejez, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1970.
- De la Cueva Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ed. Porrúa, Tomo II, México, 1984.
- Esquivel Toribio, Historia del Derecho Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1986.
- Faya Viesca Jacinto, Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, 1979.
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1984.
- Fuentes Aguilar Raul y Luis, Salud y Vejez, Ed. El Caballito, México, 1978.

- Harold Geist, Psicología y Psicopatología del envejecimiento, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1981.
- Hock y Zubim, Psicopatología de la Vejez, Ed. Morata, Madrid, -- 1964.
- Lucero Espinosa Manuel y Delgadillo Gutierrez, Elementos de Derecho Administrativo, Curso II, Ed. Limusa, México, 1989.

b) REVISTAS, DOCUMENTOS INSTITUCIONALES Y ORGANOS INFORMATIVOS.

- Acción y Proyección del Intituto 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.
- Guerrero López Euquerio, Declaración de Derechos del Anciano, INSEN, Vol. VI, No. 33, México, 1985. (Documento Institucional)
- Guerrero López Euquerío, El Anciano y el Derecho, XXVI Asamblea Nacional "Salud para todos en el año 2000", México, 17 de Noviembre de 1987. (Documento Institucional)
- 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.
- Srfa. 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, Srf. de Salud, México, 3 de Junio de 1988. (Documento Institucional).

c) LEYES.

- Constitución General de la República, D.O. 5 de Febrero de 1917.
- Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, D.O. 9 de Enero de 1976.
- Ley General de Salud, D.O. 7 de Febrero de 1984.

d) REGLAMENTOS.

- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios y Atención Médica, D.O. 14 de Mayo de 1986.

e) DECRETOS.

- Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de la Senectud, D.O. 22 de Agosto de 1979.