

CAPITULO III
MARCO LEGAL, POLITICAS DE SALUD Y
SEGURIDAD SOCIAL

3.1 Enfoque Internacional de la Seguridad Social.

En 1948, la Organización de las Naciones -- Unidas aprobó la "Declaración Universal de los Derechos -- Humanos", que al referirse al tema que nos ocupa dice en su artículo 22:

" Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a -- obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Esta do, la satisfacción de los derechos económi cos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

La propia declaración acentúa estos postula dos en su artículo 25, en el cual especifica los benefi--- cios que ahora son programa de acción de la seguridad so-- cial y señala como meta para todos los individuos: "El de-- recho que tienen a un nivel de vida adecuado que les asegu re, así como a su familia, la salud y el bienestar y en -- especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asis tencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene, así mismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, en-

fermedad, invalidez, viudez y vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Por lo que respecta a la Organización Mundial de la Salud, considera que la educación y la promoción de la salud en lo que se refiere a la higiene y al autocuidado sería uno de los factores a considerar en el compromiso de la declaración de Alma Ata "Salud para todos en el año 2000", a todos los niveles de la población y a todas las edades, poniendo especial énfasis en el campo del envejecimiento más que a cualquier otra parte de la vida.

En 1982 se aprobó en Viena el Plan de Acción Internacional mediante el cual se ponía a disposición de los gobiernos un documento para la elaboración de planes y programas sobre el envejecimiento en los diferentes países respetando la situación particular de cada uno de ellos, enfocándose a aquellos en donde el problema de envejecimiento se encuentra en sus inicios.

La recomendación número 4 del Plan Internacional dice:

" Que para fomentar el bienestar y la independencia de las personas de edad se debe fomentar el cuidado de si mismos, mediante la promoción de la salud y la prevención de enfermedades e incapacidades, para lo que se requieren nuevas orientaciones y actitudes que deberán proporcionarse tanto a las personas de edad, a sus familiares, a la población en general y a los trabajadores de los servicios de salud y bienestar social, de modo que los viejos puedan llevar una vida independiente en el seno de la comunidad durante el mayor tiempo posible".

3.2 Desarrollo de las Instituciones de Seguridad y Asistencia Social en México.

Resulta imprescindible mencionar por la importancia que reviste como institución prestadora de servicios de asistencia social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) quien tiene su origen en el año de 1929 como una Asociación Civil de protección a la Infancia cuya función principal era brindar protección y amparo a los niños de escasos recursos y distribuir desayunos a los menores para complementar la dieta de la niñez mal alimentada. Ocho años más tarde se establece la Secretaría de Asistencia Pública absorbiendo todos los establecimientos que corresponden a la beneficencia.

Para fortalecer la asistencia médica y social de los grupos no asegurados, en el año de 1943 fusionan sus actividades la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salud Pública, creándose así la Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy Secretaría de Salud) - cuyos objetivos eran cuidar a la niñez, disminuir la mortalidad sin descuidar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. A partir de ese momento se establecen diferencias esenciales en el concepto de asistencia social en relación a la mística de caridad cristiana.

El DIF a partir de su origen a finales de la década de los años 20, ha tenido varios cambios en cuanto a sus funciones se refiere, y es hasta el año de 1977 que por decreto presidencial se crea como Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyo objetivo principal es promover el bienestar social de la población y prestar a ésta los servicios de asistencia social que procuren la -

satisfacción de sus necesidades básicas. El objetivo primordial es el bienestar social con la operación de establecimientos en beneficio de menores, ancianos en estado de abandono y minusválidos. Establecer la realización de estudios e investigaciones sobre la problemática familiar, de los menores, ancianos y minusválidos, prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a los grupos antes mencionados, coordinando sus funciones con las de otras instituciones de asistencia social.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia acorde a los lineamientos, propósitos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo está articulado en el Sistema Nacional de Salud para el uso más productivo de los recursos que la sociedad destina a esta actividad, y bajo estos lineamientos gubernamentales se sustenta el accionar del DIF, que hace frente a sus responsabilidades de promover el bienestar social de la población prestándole servicios asistenciales para el logro de la satisfacción plena de sus necesidades.

Por otro lado cabe destacar que por Decreto Presidencial de 20 de Agosto de 1979, se creó el Instituto Nacional de la Senectud, cuyo objetivo es proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para dar soluciones adecuadas. Es un Organismo adscrito al Subsector de Asistencia Social que coordina el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

En nuestra Entidad, el DIF-SONORA a través de la SubDirección de Asistencia Social ha puesto en operación una oficina de atención al anciano, lo que viene a ser la Delegación del INSEN en el Estado, la cual actualmente -

realiza actividades que se orientan hacia el establecimiento de programas asistenciales que buscan enfrentar la problemática de éste grupo de población. El INSEN inició su labor con la expedición de credenciales de descuento ampliando su ámbito de acción con actividades que permiten la integración activa del anciano en la sociedad; los cuales serán señalados en capítulos posteriores con mayor exactitud.

Por lo que respecta al Instituto Mexicano del Seguro Social, este se crea en el año de 1943, a raíz de las presiones y demandas de los trabajadores asalariados del sector privado y los sindicatos, movimiento que se generó a partir de las peticiones de los trabajadores para que se institucionalizaran seguros como los existentes para empleados públicos y privados. La filosofía institucional vertida en la Ley original (Enero 1943) expone que "siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo, causa a todos ellos perjuicios trascendentales".¹ Se contempla en la Ley el seguro de vejez, cesantía en edad avanzada y pensiones, prestaciones que tienen por objeto proporcionar a los obreros los medios de atender su subsistencia cuando por su avanzada edad no puedan obtener un salario sin que tengan que recurrir al asilo o a la caridad cristiana. De las prestaciones que actualmente rigen y que son de observancia general en toda la república, de la Ley del Seguro Social se hará referencia en temas subsecuentes.

(1) Programa de Servicios de Bienestar y Desarrollo Social IMSS. Exposición de Motivos de la Ley Original Anexo 1.3

surge la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) correspondiendo a la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro proteger exclusivamente a los trabajadores afiliados a los sindicatos federales en dicha central sindical. Para el año de 1946 se expide una nueva ley de pensiones civiles que solo eran aplicables a los trabajadores de la Secretaría de Educación y a los veteranos de la revolución, la cual al año siguiente fué sometida a revisión a fin de mejorar las cantidades y el monto de las pensiones, lo que da origen a suprimir la nomenclatura de "retiro" de la Dirección de Pensiones antes mencionada ya que este seguro, constituía sólo una de las atribuciones y a la vez se constituye como un establecimiento público descentralizado de servicios, mejorando los beneficios sociales y económicos que se traducen en el inicio del otorgamiento de los servicios médicos y la constitución de unidades habitacionales para arrendamiento.

En 1959 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que sustituyó a la Dirección General de Pensiones Civiles, por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a fin de proteger en forma integral a los servidores públicos y a su familia, no solo durante el tiempo que presten sus servicios sino sobre todo cuando por edad, tiempo de trabajo, separación de cargo, invalidez, vejez o muerte, requieran de un sistema tutelar.

De igual manera hemos de citar para el Estado de Sonora el Boletín Oficial publicado por el Gobierno del Estado el 19 de Noviembre dd 1949 mediante el cual se pone de manifiesto la Ley No. 5 que modifica y adiciona la

Ley No. 112 que creó al "Fondo de Protección Burocrática" - pasando a ser la Dirección de Pensiones del Estado, la cual tenía como objetivos prioritarios cubrir la pensión vitalicia sin perjuicio del pago póstumo de empleados, funcionarios o trabajadores al servicio civil del Estado, así como los que dependieran de la Dirección de Pensiones; prestar - servicio hospitalario, conceder préstamos a corto plazo, -- construir casas habitación proporcionando el medio de adquirirlas en condiciones fáciles, otorgar préstamos a largo -- plazo para construcción de las mismas, y conceder los demás beneficios que se establecieran en lo futuro.

La Ley No. 38 publicada en el año de 1962 -- crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado de Sonora (ISSSTESON) organismo que antes constituía la Dirección de Pensiones, y tiene por objeto otorgar las - prestaciones que con carácter de obligatorias establece el Artículo 4° de dicho ordenamiento, las cuales serán mencionadas posteriormente con más detalle.

3.3 Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos.

La determinación oficial de contrarrestar injusticias y proteger mayormente a quienes son más vulnerables a través de instituciones de seguridad social que garanticen el bienestar de la población en todos sus niveles, adquiere el compromiso y la toma de conciencia de un problema de gran envergadura y que en el Artículo 3° de nuestra - Constitución Política se refleja al definir la democracia - como "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento

aspectos propios de la relación de trabajo.

Este tipo de prestaciones constituye junto con la protección a la salud, elementos trascendentales de la dinámica social de la nación.

3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹, establece las bases de organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, donde las dependencias y entidades que la integran "conducirán sus actividades con base en las políticas que para el logro de los -- objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo establezca el Ejecutivo Federal".² Para el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo el Poder Ejecutivo cuenta con varias Secretarías de Estado de las cuales en ésta ocasión, solo se hará referencia de aquellas que se relacionan con el tema en cuestión:

a) Secretaría de Salud.

A la Secretaría de Salud le corresponde entre sus muchas atribuciones, establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general. Crear y administrar estableci--

(1) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1976.

(2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 9°.

mientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional. De igual manera planear, normar, coordinar y evaluar estos servicios promoviendo la participación de las dependencias y entidades que presten servicios de salud a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

b) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

De la competencia de esta Secretaría se menciona en la Fracción I " Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el Artículo 123° y demás de la Constitución Federal, Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos". De igual manera en la Fracción XVI señala " Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social en términos de Ley ", Así mismo menciona la realización de estudios y proyectos para impulsar la ocupación en el país y promover la cultura y la recreación entre los trabajadores y sus familiares.

c) IMSS E ISSSTE

La Ley Orgánica señala en lo referente a la Administración Pública Paraestatal en el Artículo 45°, que son organismos Descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios cualquiera que sea la estructura legal que adopte; tal es el caso del IMSS y el ISSSTE que como entidades paraestatales se "regirán por sus leyes específicas en ---

cuanto a las estructuras de su órgano de gobierno y vigilancia, pero se sujetarán para su funcionamiento, operaciones, desarrollo y control a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a la Ley de Planeación y el Plan de Desarrollo".³

3.5 Ley General de Salud.¹

La Ley General de Salud reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona y establece las bases y modalidades para el acceso de los servicios de salud. Tiene por finalidad el bienestar físico y mental del hombre, la protección y acrecentamiento de valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social.

Así mismo establece las bases para la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, mediante el cual se pretende armonizar los programas de servicio de salud que realice el Gobierno Federal, con los que llevan a cabo los gobiernos y entidades federativas y los sectores social y privado que presten servicios de salud.

Los objetivos del Sistema Nacional de Salud están contenidos en la Ley General de Salud (Artículo 6°) - que para el tema que nos ocupa menciona en la Fracción III

- (3) Artículo 5° y 47° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación 14 de Mayo de 1986.
- (1) Publicación en el Diario Oficial, Martes 7 de Febrero de 1984.

"colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, --- para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social". Considera a la asistencia social como servicio básico para los efectos de la protección de la salud de los grupos más vulnerables; y la define en su Artículo 167 como:

" el conjunto de acciones de carácter social tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral... hasta -- lograr su participación en una vida plena y productiva".

Centra sus actividades básicas para los ancianos en la atención en establecimientos especiales cuando se encuentren en estado de abandono e inválidos, promoción al bienestar del senecente y el desarrollo de acciones de -- preparación para la senectud. Así mismo la prestación --- de servicios de asistencia jurídica y orientación social y la realización de investigaciones sobre causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social.

Como anteriormente se mencionó el Sistema -- Nacional de Salud se integra con tres tipos de componentes, de acuerdo a las vertientes de instrumentación de la planeación:

- I) Entidades del Sector Salud, para las cuales aplica la obligatoriedad;
- II) Gobierno de las entidades federativas, --

que se vinculan a través de la coordinación con el Gobierno Federal;

III) Sectores social y privado, que se incorporan mediante la concertación e inducción con apoyo en la consulta popular.

La Ley General de Salud hace recaer la coordinación del Sistema Nacional de Salud en la Secretaría de Salud y la responsabilidad de consolidar el Sistema Nacional de Salud.

3.6 Ley No. 35 de Asistencia Social.¹

En las exposiciones de motivos que argumenta la Iniciativa de Ley de Asistencia Social se pone de manifiesto que:

" Se debe dar a la asistencia social su verdadera dimensión para reconocer todas las demandas que el bienestar de las familias y de los individuos manifiestan, así como para identificar soluciones técnicas, sustentadas, tanto en las leyes que nos hemos dado, como en la utilización óptima de los recursos de que disponemos..."

Para efectos de ésta Ley se entiende por asistencia social los mismos conceptos vertidos en la Ley General de Salud anteriormente mencionada, siendo también sujetos a la recepción de los servicios en forma preferente al igual que los menores y madres gestantes, los ancianos -

(1) Boletín Oficial del Gobierno del Estado, Lunes 16 de Junio de 1986.

en estado de abandono, incapacidad, marginación o sujetos - a maltrato.

El DIF en el Estado de Sonora, como Organismo Público descentralizado tiene como objetivo la promoción y prestación de servicios en materia de asistencia social, y para el logro de dichos objetivos tiene entre otras funciones no menos importantes:

- Realizar acciones de apoyo educativo para la integración social y de capacitación -- para el trabajo, dirigidos a los sujetos - de la asistencia social.
- Operar establecimientos de asistencia social para menores en estado de abandono, - ancianos desamparados y minusválidos sin - recursos.
- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos, inválidos, minusválidos o incapaces sin re cursos.

Como vemos la Ley complementa acciones concretas en favor del anciano, que a través de la coordinación y concertación de esfuerzos tendrán un carácter resolutivo en favor de los individuos que los requieran.

3.7 Ley del Seguro Social.

La ley del Seguro Social, publicada en el -- Diario Oficial del 12 de Marzo de 1973, señala en su Artículo 2° que la " seguridad social tiene por finalidad garanti

zar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar social y colectivo". Por lo que se refiere al beneficio de los servicios sociales² menciona que éstos se dividen por un lado en prestaciones sociales y tiene como fin primordial fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación de los niveles de vida de la población. Así mismo menciona que dichas prestaciones se otorgarán discrecionalmente, es decir serán financiadas por los recursos que fije el propio Instituto a través de la Asamblea General, de las ramas de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

De igual manera dentro de los servicios sociales se contemplan los de solidaridad social que comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria. Estos servicios serán financiados por la Federación, IMSS y por los propios beneficiados en los términos establecidos en los Artículos 237 y 239 de la Ley del Seguro Social.

3.8 Ley del ISSSTE.

La Ley del ISSSTE puesta en vigor en el año de 1960 y que abrogó la Ley de Pensiones Civiles de 1947, después de sucesivas reformas legales organizaron el funcionamiento del Instituto en torno a dos vertientes principales:

(2) Artículo 232, de la Ley del Seguro Social. Capítulo IV - Edit. Teocalli 1986.

a) Prestaciones económicas.- Que agrupan las Pensiones; las indemnizaciones globales; los riesgos de trabajo; los créditos personales y los destinados a la adquisición de vivienda, así como las devoluciones de depósitos del Fondo de Vivienda.

b) Prestaciones en especie.- Que comprenden la protección a la salud; la protección al salario; las diversas prestaciones sociales tales como estancias de bienestar infantil, talleres de Jubilados y Pensionistas, servicios funerarios, entre otras, así como las culturales, deportivas y recreativas.

Las prestaciones económicas se otorgan por la ley exclusivamente a los trabajadores asegurados y a los pensionistas, mientras que las prestaciones en especie benefician tanto al trabajador como a sus familiares derechohabientes.

El Artículo 3° Fracción XII, de la Ley del ISSSTE, establece con carácter de obligatorio los servicios integrales de retiro o jubilados y pensionistas. De aquí se desprende el Programa Integral de Retiro que tiene su base legal en el Artículo antes mencionado y el Artículo 90° del capítulo V que dice: " El Instituto proporcionará servicios de pre-pensión y post-pensión a los trabajadores, pensionistas y familiares derechohabientes..."

3.9 Ley del ISSSTESON

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene su base legal en la Ley No. 38 del Fondo de Vivienda y Seguro de Retiro y establece con carácter de obligatorias las siguientes prestaciones, contempladas en el Artículo 4° de la Ley mencionada: los seguros de enfermedades no profesionales; créditos para la adquisición de casas o terrenos en propiedad; préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo y préstamos prenda--rios; jubilaciones y pensiones; indemnización global y pago póstumo. También contempla de carácter obligatorio en la Fracción III bis, las actividades que eleven el nivel Cultural del servidor público y su familia.

En el area de seguridad y asistencia social, los propósitos de las instituciones de seguridad social, -- los de la Secretaría de Salud y otros organismos que desarrollan actividades en este campo, coinciden en sus finalidades y por tanto, es necesario armonizar procedimientos y fortalecer los programas, mediante la coordinación de es---fuerzos tendientes al otorgamiento oportuno y eficaz de las prestaciones y servicios de asistencia social.