

**CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PERSONAS MAYORES DESDE
1982**

ALEXANDER OSORNO LÓPEZ

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS
BOGOTA, COLOMBIA
2019**

**CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PERSONAS MAYORES DESDE
1982**

ALEXANDER OSORNO LÓPEZ

**Tesis presentada como requisito para optar el título de:
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas**

Directora: Patricia Herrera Kit. PhD

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS
BOGOTA, COLOMBIA**

2019

Dedicatoria

A Helena mi hija y a la memoria de mi papá

Agradecimientos

Quiero agradecer a todas las personas que de una u otra manera contribuyeron en el desarrollo de esta investigación.

A mi mamá y mi abuela por el apoyo incondicional en cada uno de los momentos de mi vida, porque con su tenacidad y compromiso, cada día me enseñan de la importancia de luchar por lo que se quiere y lo importante que es la familia. A Paola por estar ahí, siempre pendiente en el momento clave del proceso, por mostrarme que era más fácil terminar si se hacía con la disciplina requerida y no por generación espontánea.

A mi asesora, la Doctora Patricia Herrera Kit, por su colaboración y exigencias en la realización de este proyecto, por siempre demostrarme que era posible culminar a pesar de las adversidades y querer transmitirme que era fácil concluir este estudio, a pesar de que el camino se tornaba escabroso.

Al Administrador Público y Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, David Fernando Arévalo López, por sus valiosos comentarios, revisiones y su insistente preguntar por el avance de este proceso. Así mismo a la Economista y Magister en Asuntos Internacionales, Mary Luz Zuluaga Aristizabal por su apoyo moral constante, tendiente a no repetir una historia.

A María Claudia Ruíz Soto (QEPD), porque desde mi pregrado me inspiró en la búsqueda constante del conocimiento, con este trabajo no sólo quiero agradecerle, sino reconocerle esa deuda de gratitud que aún tengo con ella y que sigo comprometido a saldar.

RESUMEN

El aumento del número de personas mayores de 60 años en Colombia y el mundo ha puesto sobre la agenda pública la necesidad de elaborar políticas públicas dirigidas a atender a la población que está envejeciendo y a las personas viejas. Por esta razón, el objetivo general de esta investigación fue analizar el cambio de las políticas públicas de envejecimiento y vejez en Colombia a la luz de la modificación de la visión internacional desde 1982. Para esto se empleó la técnica de la revisión documental. Los resultados se analizan desde la teoría del Referencial de Muller, y se identifican los diferentes modelos de atención. Se encontró que existe un referencial global gestado desde la ONU y la CEPAL y un referencial sectorial en Colombia construido por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Salud y Protección Social. El Enfoque Basado en Derechos es el modelo de atención usado por la mayoría de las instituciones que establecen lineamientos para el abordaje del envejecimiento y la vejez.

ABSTRAC

The increase in the number of senior citizens in Colombia and the world has put on the public agenda the need to develop public policies designed to help people who are getting older and the elderly people. For this reason, the main objective of this research was to analyze the change of the public policies of aging and old age in Colombia with reference to the change of international vision since 1982. The technique of documentary review was used in this research, the results were analyzed with the perspective of Muller's Referential Theory and some attention models were identified. It was found that there is a Global Reference created by the UN and CEPAL and another one, the Sectorial Reference in Colombia developed by the Departamento Nacional de Planeación and the Ministerio de Salud y Protección Social. The Rights-Based Approach is the care model used by most of the institutions that establish guidelines for aging and old age.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
1. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1.1. Distinción paradigmática en el estudio de las políticas públicas	17
1.2. El enfoque cognitivo en el análisis de políticas públicas	23
1.3. El referencial	28
2. EL ENVEJECIMIENTO Y LA VEJEZ	34
2.1. Inserción en la agenda pública.....	34
2.2. Precisiones conceptuales.....	39
2.3. Modelos de atención.....	45
2.3.1. Manejo social del riesgo.....	46
2.3.2. Enfoque basado en derechos	49
3. EL REFERENCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ	52
3.1. Metodología	53
3.2. El referencial global	54
3.2.1. Naciones Unidas	55
3.2.1.1. Asambleas mundiales de envejecimiento	56
3.2.1.2. Planes de acción de la ONU.....	57
3.2.1.3. Elementos del referencial de la ONU y modelos de atención	59
3.2.2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe	62
3.2.2.1. Conferencias regionales intergubernamentales sobre envejecimiento.....	62
3.2.2.2. Declaraciones de la CEPAL	64
3.2.2.3. Elementos del referencial de la CEPAL y modelos de atención	67
3.3. El referencial sectorial	71
3.3.1. Políticas públicas de envejecimiento y vejez en Colombia	72
3.4. Elementos comunes del referencial global y sectorial y los modelos de atención.....	82
4. CONSIDERACIONES FINALES	84
Referencias bibliográficas	88

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Distinción paradigmática	22
Tabla 2. Principales fuentes de riesgo.....	48
Tabla 3. Matriz de análisis.....	54
Tabla 4. Elementos del referencial y modelos de atención a nivel mundial	60
Tabla 5. Elementos del referencial y modelos de atención en América latina.....	69
Tabla 6. Elementos del referencial y modelos de atención en Colombia	81

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Niveles de percepción en el referencial	30
Gráfico 2 Elementos del referencial.....	32
Gráfico 3. Distribución de la población por grandes grupos de edad 1964 – 2018	36
Gráfico 4. Comparación poblacional 1964 – 2018	37
Gráfico 5. Personas mayores de 65 años por departamento 2018.....	38
Gráfico 6. Hitos en lineamientos ONU y CEPAL	55
Gráfico 7. Dimensiones Plan de acción de Viena	57
Gráfico 8. Pilares Plan de acción de Madrid.....	58
Gráfico 9. Líneas de acción del CONPES 2793 “Envejecimiento y Vejez”	73
Gráfico 10. Ejes de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007 – 2019	77
Gráfico 11. Ejes de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015 – 2024	80

INTRODUCCIÓN

En el mundo se ha producido un cambio acelerado en la estructura de edades de la población; han disminuido las tasas de natalidad y mortalidad y es mayor la expectativa de vida. Hay un cambio en la estructura demográfica de la sociedad. Esta situación fue denominada por Notestein (1945) como transición demográfica. A medida que disminuye la fecundidad y aumenta la esperanza de vida, el número de personas mayores de 60 años aumenta.

El envejecimiento de la población es un fenómeno por el que está atravesando la mayoría de los países del mundo. Según la ONU, para el año 2017, las personas mayores de 60 años en el mundo alcanzaron los 962 millones, población que está creciendo a una tasa de alrededor del 3% al año. Colombia no es ajena a esta situación, pues según el DANE, mientras que en 1985 los mayores de 60 años representaban un 6,95% de la población total del país, para el 2015 este grupo poblacional representó un 11,07% del total de la población colombiana.

El envejecimiento y la vejez y su atención por parte del Estado han sido objeto de discusiones y decisiones construidas desde visiones particulares de entender la realidad de las personas mayores, así como de su papel en las sociedades contemporáneas. Dichas posturas no han sido estáticas y a lo largo de los años se han venido dando reinterpretaciones que, a su vez, han derivado en cambios en el contenido de la postura internacional y también nacional. Teniendo en cuenta los postulados que se abordan en esta investigación sobre las políticas públicas, las cuales se reconocen como “una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller, 2006, p.95), este estudio reconoce que esa imagen se encuentra en constante construcción y se ha visto permeada por las diferentes posturas globales y locales.

Desde la primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento en 1982, se ha determinado la necesidad de planear y ejecutar planes, programas y proyectos dirigidos a las personas mayores en el planeta. Como resultado de esta Asamblea se presentó el Plan de Acción de Viena sobre Envejecimiento en el que se establecieron recomendaciones generales en materia de política, que en su literal f destaca que

Las políticas adoptadas para enfrentar el problema que plantea una población anciana más numerosa, más activa y sana, fundadas en el concepto del envejecimiento de la sociedad como oportunidad que ha de aprovecharse, benefician automáticamente a las personas de edad en lo material y en lo no material (ONU, 1982, p. 15).

Tal condición denota unas demandas específicas en materia de protección social, las cuales están determinadas por variables sociales, económicas, políticas y culturales, que establecen las realidades de cada país. Esta situación ha llevado al desarrollo de lineamientos en el mundo, así como al diseño de políticas públicas en Colombia para las personas mayores, basadas en distintos tipos de modelos de comprensión y tratamiento de sus demandas.

Se hace menester, entonces, cuestionarse sobre cómo a la luz de la evolución de la visión internacional frente al tratamiento del envejecimiento y la vejez a partir de la década de los 80, se han venido transformando las respuestas del Estado colombiano en la materia, dado que en 1982 se realizó la primera aproximación a escala mundial sobre la problemática de las personas mayores.

El objetivo central del presente estudio es analizar el cambio de las políticas públicas de envejecimiento y vejez en Colombia a la luz de la modificación de la visión internacional desde 1982.

Este es un estudio descriptivo y cualitativo, no cuenta con una hipótesis que busque ser comprobada, pues realiza una aproximación al análisis del referencial y el cambio que se presentó en el periodo de estudio.

El desarrollo de la presente investigación permitirá aumentar los estudios de las políticas pública dirigidos a un grupo poblacional específico, para este caso puntual el de las personas mayores, a partir del enfoque francés de políticas públicas. Se suma a las aproximaciones que desde la Universidad Externado y su Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales (FIGRI) se hace de manera constante a la realidad social circundante.

La realización de esta investigación es relevante porque aunque se conocen abordajes en Colombia que establecieron la identificación del referencial de algunas de las políticas públicas, no se encontraron estudios para el caso puntual de políticas públicas para personas mayores y la relación entre el referencial internacional y del país.

En este contexto, el abordaje de la presente tesis resulta una veta alternativa de investigación en relación con el tratamiento del asunto de las personas mayores y las políticas estatales en la materia. Esto debido a que, en términos generales, los trabajos y el acervo existente en la materia sugieren concentrarse en tres escenarios: el primero aquellos tendientes a identificar estudios sobre vejez, el segundo sobre las políticas públicas de vejez y el tercero sobre el uso del referencial para el análisis de políticas públicas.

Sobre el primero se encontró que al interior de las diferentes disciplinas (antropología, sociología, psicología y economía) se han realizado estudios tendientes a identificar y explicar los diferentes fenómenos que enmarca la vejez, cada uno buscando presentar una visión un tanto explicativa de la problemática (Fericgla, 1992; Agulló, 2000; Dulcey-Ruiz, 2010; Muñoz, Gonzalez y Garrido, 2015).

En cuanto al estudio de las políticas públicas de envejecimiento y vejez se encontró poco. Se logró identificar un trabajo de grado de maestría, desarrollado por Aguirre (2016), la autora buscaba analizar la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en Colombia para el periodo 1970

– 2015, en el proceso de agenda de gobierno y formulación del cambio de enfoque de políticas asistenciales y residuales hacia el enfoque de derechos. Este es un estudio cualitativo y cuantitativo que realizó un análisis de los planes de desarrollo, documentos CONPES y de política pública para establecer los cambios en las políticas de atención a la población vieja, el bono demográfico, las acciones del Estado y la percepción de los actores involucrados sobre el tema. La metodología empleada por la autora fue la de las Teorías del Proceso Político de Sabatier.

Esta temática fue abordada también por Arrubla (2014) que, en su tesis doctoral, realizó un estudio que buscó comprender la configuración de la política social para la vejez en Colombia en el periodo de 1970 – 2009. Para el análisis de la información, usó los postulados de sociología política de Mann, Skocpol, y de autores de la Gerontología crítica. Las fuentes de información utilizadas por la autora fueron primarias y secundarias. Sin embargo, no se halló el empleo del enfoque del referencial para el estudio de las políticas de envejecimiento y vejez, situación que motiva el desarrollo de la presente investigación.

La revisión realizada deja de manifiesto la necesidad de adelantar un estudio que permita identificar a la luz de la teoría de Muller y Jobert, el referencial de las políticas públicas de envejecimiento y vejez y visualizar los cambios que se han presentado en la forma como se conciben y abordan estas temáticas a nivel nacional e internacional, lo que permitirá establecer otra visión sobre la forma en la que se han analizado las políticas públicas dirigidas a este grupo poblacional.

Finalmente, en la revisión de la literatura reciente sobre las investigaciones que han empleado el referencial como prisma de análisis del cambio que han tenido las políticas públicas, se evidenciaron casos en Argentina, Solanas (2009); Chile, Picano y Pierre (2016); Colombia, Bejarano (2012), Manosalvas (2014), Marín (2015), Romero (2015), Muñoz (2015), Vásquez

(2015 y 2016), Alarcón (2017), Zabaleta (2017), Holguín (2017) y Martínez (2018); y Francia, Gisclard, Allaire, y Cittadini, (2015).

En este sentido, se puede identificar que las temáticas o políticas públicas que estos autores analizaron desde el enfoque del referencial corresponden a: planeación del territorio, Bejarano (2012), Manosalvas (2014) y Vásquez (2015 y 2016); vivienda, Marín (2015); obesidad, Alarcón (2017); víctimas, desplazamiento forzado, Holguín (2017); pobreza, Muñoz (2015); inclusión social, Romero (2015); educación, Solanas (2009), Picano y Pierre (2016) y Zabaleta (2017); emprendimiento, Martínez (2018); y agricultura, Gisclard, Allaire, y Cittadini, (2015).

En cuanto a los usos del referencial por parte de los autores revisados, se evidencia que los mismos realizaron varios tipos de análisis, que se podrían agrupar en las siguientes categorías: relación global sectorial (RGS), Solanas (2009), Muñoz (2015) y Marín (2015); cambios del referencial, Solanas (2009), Bejarano (2012), Gisclard, Allaire, y Cittadini, (2015), Picano y Pierre (2016), Zabaleta (2017), Holguín (2017), Alarcón (2017) y Martínez (2018); y elementos constitutivos del referencial, Manosalvas (2014), Romero (2015) y Vásquez (2015 y 2016).

Ahora bien, al estudiar las políticas públicas para personas mayores en la esfera global, latinoamericana y nacional, se logrará reconocer el papel de estas en el acceso a mecanismos de atención y protección integral para la vejez. Esto ofrece insumos para que en estudios posteriores se logre determinar la incidencia que tienen las personas mayores en Colombia como sujetos determinantes de políticas públicas, y el manejo que se ha dado a sus problemáticas sociales a partir de políticas públicas claras, precisas y con enfoques pertinentes y vanguardistas.

Es necesario precisar que, para el caso de las políticas públicas dirigidas al grupo poblacional de los mayores de 60 años, el referencial global está compuesto por el diálogo de las discusiones llevadas a cabo en la ONU y la CEPAL y este a su vez, está en diálogo con el referencial sectorial

en el país. Este estudio, se convierte entonces en una herramienta de análisis del cambio de las políticas públicas para un grupo poblacional, segregado, discriminado e invisibilizado.

Esta investigación se desarrolla así. En un primer capítulo se realiza una aproximación teórica al estudio de las políticas públicas que rigen esta investigación, con el fin de ubicar el enfoque francés entre los paradigmas que comportan el estudio de las políticas públicas. En este sentido, se realiza la exposición de resultados de la revisión trabajos de diversos autores que permitieron, primero hacer una distinción paradigmática en el estudio de las políticas públicas, segundo presentar el enfoque cognitivo y sus principales teorías y finalmente, exponer el enfoque del referencial como eje de análisis de la información.

En el segundo capítulo, se efectúa una aproximación a la concepción que se tiene del envejecimiento y la vejez, con el fin de generar un contexto sobre la población objeto del presente estudio. Para esto, se realiza una revisión de algunos documentos que permiten visibilizar la inserción del fenómeno del envejecimiento y la vejez en la agenda pública, establecer algunas precisiones conceptuales, y conocer algunos de los enfoques teóricos y modelos que se emplean en la atención a la población mayor de 60 años.

El tercer capítulo, fue construido a partir del proceso de aproximación sistemática al objeto de estudio basado en la técnica de la revisión documental. Expone los resultados obtenidos a partir del análisis de los documentos que a juicio del investigador son los más relevantes en materia de envejecimiento y vejez, los cuales fueron producidos por Naciones Unidas y CEPAL, para el referencial global; y Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Salud y Protección Social, para el referencial sectorial. Estos documentos permiten sustentar el análisis del cambio de las políticas públicas de envejecimiento y vejez en Colombia a la luz de la modificación de la visión internacional desde 1982.

En el capítulo de cierre, se presentan las conclusiones a las que se llega producto del desarrollo del presente estudio y se expone la prospectiva de la investigación.

Este es un estudio cualitativo que se apoya de manera fundamental en la técnica de la revisión documental, entendida como la revisión de las fuentes primarias que contienen la información oficial, que ha sido publicada y que no ha sido interpretada o evaluada por terceros. Para el análisis toma como fuentes primarias los documentos producidos por la ONU, la CEPAL, el DNP y Ministerio de Salud y Protección social, que permiten analizar el referencial de las políticas públicas de envejecimiento y vejez, y a su vez, determinar los cambios que se presentaron en el periodo comprendido entre 1982 y 2018. Es importante resaltar que las decisiones metodológicas, específicamente relacionadas con el proceso de análisis de las fuentes de información, serán expuestas con mayor detalle en el último capítulo. Esto se debe a que la construcción del esquema analítico responde al contenido del marco teórico elegido para el desarrollo de la presente investigación y que encuentra expuesto en el primer capítulo de la tesis.

Finalmente, es necesario precisar que esta investigación sólo presenta el cambio del referencial de las políticas públicas de envejecimiento y vejez. En ningún momento realiza una evaluación de la situación que vive este grupo poblacional, ni cataloga la pertinencia o no de los modelos que se describen y en los cuales se encuentran enmarcadas dichas políticas. Se espera que esta investigación se convierta en insumo para realizar nuevos estudios que permitan determinar conveniencia o eficacia de la forma en que se desarrollan estas políticas públicas.

1. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el aparte precedente se realizó la contextualización sobre lo que se espera obtener con el desarrollo de la presente investigación, que busca analizar el cambio de las políticas públicas de envejecimiento y vejez en Colombia a la luz de la modificación de la visión internacional desde 1982; se presentó el problema de investigación, el estado del arte y la metodología a emplear.

Por su parte, en el presente capítulo se realiza una aproximación teórica al estudio de las políticas públicas que rige la presente investigación y así lograr ubicar el enfoque francés entre los paradigmas que realizan el abordaje de las políticas públicas. Para esto se efectuará un breve recorrido por las diferentes corrientes paradigmáticas que permiten aproximarse al estudio de las políticas públicas; luego se hace una descripción más profunda del paradigma constructivista y sus dos principales enfoques; narrativo y cognitivo. Seguido, se expone cómo el enfoque cognitivo aborda el estudio y cambio de las políticas públicas; llegando así a la presentación del enfoque del referencial como teoría que se empleará en el análisis de los resultados de la presente investigación.

1.1. Distinción paradigmática en el estudio de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas se enmarca en determinadas posturas paradigmáticas de las ciencias sociales que es necesario presentar para esclarecer las variaciones que se han dado en los marcos de análisis de las políticas públicas y, así, ubicar en este panorama de estudio el programa de investigación cognitivo de Muller. Se presentan a continuación los paradigmas que han definido el camino que han abordado los diferentes teóricos, al momento de estudiar la temática.

Para Guba (1990), la investigación en ciencias sociales tiene como punto de partida cuatro paradigmas que se distinguen por tres características básicas: su ontología, su epistemología y su

metodología. Estos agrupan los diversos marcos de análisis de las políticas públicas y son: el positivismo, el pospositivismo, la teoría crítica y el constructivismo (Roth, 2008, p. 70).

El primero de ellos, el positivismo, al que muchos reconocen como su fundador a Augusto Comte, pues fue quién vinculó el concepto de ciencia al estudio de los comportamientos sociales y humanos a partir de la apropiación de los métodos de estudio propios de las ciencias naturales. Este paradigma parte de la afirmación de que los hechos sociales pueden ser observables y medidos a través de la visión objetiva del investigador, lo que le permite obtener información de las relaciones de causa y efecto que determinan la ocurrencia de los sucesos. Privilegia, además, el uso de los métodos matemáticos, y metodologías cuantitativas para comprobar la ocurrencia de determinados fenómenos, que deben ser explicados de forma objetiva (Roth, 2007).

Han sido muchas las críticas realizadas a este paradigma y, por tal motivo, se reconoce el surgir dentro de este del neopositivismo como una postura que expone que es necesario distinguir que la realidad social no puede ser vista por el investigador de una forma meramente objetiva. Dentro de este paradigma se reconoce la teoría del *Public Choice*, que concibe el análisis de las políticas públicas a partir de la construcción de indicadores, para medir sus cambios. Sin embargo, esta teoría destaca la importancia de que los hechos sean medibles verificables desde el punto de vista matemático y así lograr una predicción (Roth, 2007).

Otra de las teorías que se circunscribe en este paradigma, es la Teoría de la Elección Racional, que se establece como una teoría social de corte analítico, pues busca explicar los fenómenos sociales a partir de los elementos que los constituyen y de las relaciones causales existentes entre los mismos (Abitbol y Botero, 2006). Es a partir de la identificación de causalidades que se abordan las políticas públicas en pro de la toma de decisiones legitimadas por datos empíricos. El

paradigma positivista y el neopositivismo dentro de las que se encuentran estas teorías, tienen la limitante de la cosificación de la realidad social.

El segundo paradigma es el pospositivismo, si bien tiene sus fundamentos en su antecesor y retoma postulados del positivismo, de causa efecto, asume que la relación no es unicausal, sino que las situaciones a estudiar están mediadas por infinidad de causas y efectos que son difíciles de sistematizar. Si bien este paradigma no desecha del todo el método experimental, expone que se deben tener presentes los enfoques y teorías de corte cualitativo y no sólo cuantitativo, aunque privilegia el segundo. Reconoce las limitantes del investigador para dejar de lado la carga de valores que tiene preconcebidos y que condicionan el análisis de cualquier hecho social (Roth, 2015).

Entre las teorías de corte pospositivista, según Roth, se podrían reconocer los postulados de Peter Hall, quien, retomando las premisas de Kuhn, propone que los cambios en las políticas públicas se pueden reconocer al igual que los cambios de paradigmas dominantes. Esta situación reconoce que es posible establecer un paralelo comparativo entre esos cambios de paradigmas y los cambios en las políticas públicas, pues los cambios surgen en la medida en que las acciones que antes eran relevantes para atender determinado problema ya no responden de igual manera y es cuando se hace necesario el cambio de una política. El reconocimiento de la necesidad de un cambio en la concepción básica de la política es reconocido como un cambio en el núcleo duro de la política, que corresponde con lo que Kuhn determinó como un cambio de paradigma. (Roth, 2007)

Para el caso del tercer paradigma, reconocido como la teoría crítica, y que está fundamentado en los postulados de Habermas, Adorno y Marcuse (Escuela de Frankfurt), el análisis de la realidad es de difícil acceso. En este paradigma la investigación está orientada por los valores y, por ende,

la objetividad y la búsqueda de ésta no es posible. El paradigma pone en duda la neutralidad del investigador, pues este siempre está mediado por sus valores y creencias. La teoría crítica empleada en el análisis de las políticas públicas tiene como objetivo mostrar el proceso por el cual se pueden reproducir, las creencias, aprobaciones y deseos de la ciudadanía. Este paradigma tiene como característica el reconocimiento de una multiplicidad de causas y efectos (Roth, 2007).

La teoría crítica, en el análisis de las políticas públicas, se enfoca en dilucidar las relaciones de poder y cómo la vida cotidiana puede ser manipulable. Busca además “mostrar los límites y la vulnerabilidad de los poderes establecidos, a la vez que devela los mitos normativos y las creencias que se encuentran en su trasfondo” (Forester, 1993, p. 161 citado por Roth, 2008). Reconoce entonces que el analista de políticas públicas debe clarificar, revelar y presentar acciones emancipadoras a los actores. Entre las teorías que se distinguen como inscritas en este paradigma se reconoce principalmente la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas (1987) que privilegia las acciones públicas como acciones de comunicación. La teoría crítica se fundamenta principalmente en el uso de la metodología cualitativa (Roth, 2015).

El último de los paradigmas que se presenta es el constructivista. Se fundamenta en los postulados de Berger y Luckmann, y considera que la realidad es una construcción social relativa a la visión de cada individuo, situación que se contrapone a los deseos de visualización objetiva de la misma (Roth, 2015). Desde su obra “La construcción social de la realidad” Berger y Luckmann, fundamentaron sus postulados en función de cómo la realidad de la vida cotidiana se presenta como un mundo intersubjetivo compartido con otros, que puede ser analizado desde el análisis fenomenológico o experiencia subjetiva, que rebata todas las hipótesis causales de los anteriores paradigmas (1968).

Este paradigma comparte la postura de la teoría de la relatividad, pues reconoce que la realidad es relativa. Considera, además, que las ideas o los factores cognitivos tienen un papel preponderante en la formación de las políticas públicas. Este paradigma desarrolla su metodología a partir de “los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, relatos, retórica, hermenéutica)” (Roth, 2008, p. 75). El constructivismo entonces permite que los investigadores se fijen en “las ideas del discurso y la retórica de los procesos sociales en los procesos de las políticas públicas en particular” (Majone y Hood citado en Ordoñez Matamoros, 2013). En este paradigma la actividad investigativa es de corte subjetivo y los resultados se infieren de la interacción entre saberes (Roth 2015).

Dentro de este paradigma se distinguen dos vertientes de enfoques teóricos que se diferencian por sus formas de hacer el análisis de las diferentes políticas públicas, a saber, el narrativo o deliberativo y el cognitivo. La narrativa o deliberativa se reconoce principalmente porque deja de lado el rol del poder, los intereses de los grupos, las estructuras institucionales y conciben las políticas públicas como construcciones discursivas, fabricadas a partir de los argumentos y la retórica como relatos que deben ser analizados en función del lenguaje y la comunicación. El análisis narrativo se enmarca en cuatro etapas: i) la identificación de las historias principales; ii) la identificación de relatos alternativos a los dominantes; iii) la comparación de los relatos principales y los alternativos para construir un *metarelato* y iv) como el *metarelato* posibilita el replanteamiento del problema de manera acertada. Esto permitirá al analista de políticas públicas tener una mayor comprensión de estas (Ordoñez Matamoros, 2013).

De acuerdo con Cano (2014), las teorías más representativas del enfoque narrativo o de las teorías del giro argumentativo son el *Policy Analysis* de Emery Roe (1994), y los enfoques, discursivo (Fischer, 1996) y retórico (Majone, 2005) en los cuales no se profundizará.

Entre tanto, las principales teorías que se circunscriben en la vertiente del enfoque cognitivo del constructivismo son los “*Policy Paradigms*” (Hall), el *Advocacy Coalitions Framework* (Sabatier y Jenkins-Smith) y el referencial (Muller y Jobert). Sobre estos se ahondará más adelante pues constituyen el cuerpo teórico de la presente investigación.

Hasta aquí se realizó la distinción paradigmática de análisis de políticas públicas, que se resume para una mayor comprensión, en la tabla 1.

Tabla 1. Distinción paradigmática

PARADIGMA	ONTOLOGÍA	EPISTEMOLOGÍA	METODOLOGÍA
Positivismo	La realidad existe y es regida por leyes de causa y efecto que se pueden conocer	La investigación puede ser libre de valores (objetiva)	Las hipótesis pueden ser comprobadas empíricamente con datos objetivos
Pospositivismo	La realidad existe, pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos	La objetividad es un ideal que requiere la existencia de una comunidad científica crítica	Enfoques más cualitativos, pero con predominio de lo cuantitativo
Teoría Crítica	La realidad existe, pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos	La objetividad es imposible ya que la actividad investigativa siempre será orientada por valores	Eliminación de la falsa conciencia e investigación comprometida con las transformaciones sociales
Constructivismo	La realidad es una construcción social. La realidad es relativa	La actividad investigativa es subjetiva y sus resultados proceden de la interacción entre saberes	Identificación, comparación y descripción de distintas construcciones existentes

Fuente: Roth 2007 citado en Ordoñez Matamoros (2013, p. 39)

En conclusión, estos paradigmas y teorías evidencian las corrientes cuantitativas y cualitativas que permiten determinar diferentes prismas para el análisis de políticas públicas. Sin embargo, esta investigación pretende evidenciar el cambio en los elementos de una política pública, y no contiene una hipótesis que vaya a ser demostrada, como lo buscan en cierta medida el positivismo y

pospositivismo y la teoría crítica. Por el contrario, este estudio presenta los elementos constitutivos del referencial con los que se han abordado el envejecimiento y la vejez, a nivel global y sectorial.

En el entendido de que estas temáticas forman parte de una realidad subjetiva que se construye a partir de las visiones que se tiene de la temática del envejecimiento y la vejez, se hace necesario entonces abordarlo desde el constructivismo. Por lo anterior, a continuación, se profundizará en el enfoque cognitivo y las principales teorías sobre políticas públicas que hacen parte del paradigma constructivista.

1.2.El enfoque cognitivo en el análisis de políticas públicas

Como se mencionó en el apartado precedente, el enfoque cognitivo de las políticas públicas se inscribe dentro del paradigma constructivista, es por eso por lo que se dedicarán unas líneas del presente trabajo para exponer, a grandes rasgos, sus principales características y la importancia de este en el análisis de las políticas públicas.

Para esta investigación se utilizará la definición de Surel, citado por Roth, quien define el enfoque cognitivo como “expresión genérica empleada para clasificar y reunir los trabajos que hacen énfasis en la importancia de los elementos de conocimiento, las ideas, las representaciones, o las creencias sociales en la elaboración de las políticas públicas” (2009, p.189). Esto ha permitido realizar un análisis de las ideas que tienen los sujetos a la hora de formular una política pública, y posibilita, según Roth, visualizar la transformación de las ideas que tienen los intervinientes, pues a partir de la confrontación de éstas se construyen las soluciones a los problemas (Roth, 2015).

El análisis cognitivo de las políticas públicas se ha caracterizado por la introducción de la dimensión cognitiva en la comprensión de la acción pública y la observación de los actores en función de esta para el desarrollo de estrategias que permitan definir el contenido de las políticas

públicas (Jolly, 2010). Así, los enfoques cognitivos equiparan el conocimiento a la información y los datos. El desarrollo cognitivo hace referencia al conjunto de transformaciones que se da en el transcurso de la vida, a través del cual se aumentan los conocimientos y las habilidades para pensar, comprender y percibir (Linares, 2009).

El análisis cognitivo de las políticas públicas parte de la definición de estas y reconoce que estas no son solo un proceso de decisión, sino el “lugar donde las sociedades definen sus relaciones con el mundo y consigo mismas” (Muller, 2010, p. 79). Por esto, las políticas públicas se deben analizar como procesos a través de los cuales se elaboran representaciones en una sociedad que le permiten actuar sobre determinada realidad (Muller, 2010).

Si bien se reconoce por parte de Muller que entre los enfoques cognitivos también están presentes enfoques como el *policy discourse* de Schmidt que busca identificar las ideas, valores y normas de una política pública, y el *policy narratives* de Radealli que determina como relatos causales las restricciones e intereses en las políticas públicas (Muller, 2009); se debe tener presente que estas ofrecen visiones limitadas al momento de analizar las políticas públicas. Pues, como lo plantean Picazo y Pierre (2016), ninguna de estas permite comprender las acciones sociales que tratan de hacer coherente un determinado orden sectorial y un orden global.

Para Puello–Socarras, los enfoques que emplean los factores cognitivos y normativos en los análisis de políticas públicas pueden comprenderse sobre tres aproximaciones elementales: los paradigmas de política o “*Policy Paradigms*” (Hall); las coaliciones de política o modelo *Advocacy Coalitions Framework* (Sabatier y Jenkins-Smith) y los referenciales (Jobert y Muller). El autor, apoyado en los postulados de Surel, reconoce que el común denominador de estas teorías radica en destacar el papel predominante de las ideas y la ideología o forma en que se ve el mundo, en el interior de los procesos de política pública (2007).

Las políticas públicas entonces, surgen como producto de “las interacciones sociales que dan lugar a la producción de ideas, representaciones y valores comunes” (Puello–Socarrás, 2007, p. 87). Surel (2000), sustenta que el proceso de elaboración de políticas está determinado por las creencias comunes de los actores públicos y privados involucrados en los subsistemas de acción pública. Así las cosas, los marcos cognitivos y normativos definen cómo los actores entienden, enfrentan y solucionan los problemas públicos (Puello–Socarrás, 2007). Esta situación es la que para esta investigación permite abordar el estudio de las políticas públicas de envejecimiento y vejez, pues es a partir de los elementos cognitivos de estas temáticas que han obtenido la categoría de problemas públicos a los cuales se han dado respuestas atendiendo un conjunto determinado de percepciones (Surel 2000 citado por Puello–Socarrás, 2007).

Puello–Socarrás, siguiendo a Surel, menciona que son cuatro estratos normativos los que corresponden al punto de partida de las dimensiones cognitivas (2007). El primero de estos son visiones o interpretaciones del mundo, el segundo corresponde a los principios específicos que permiten operacionalizar los valores abstractos o definir objetivos, el tercer estrato corresponde a las formas de acción y establece los métodos y medios para alcanzar esos objetivos. Y, finalmente, el cuarto nivel normativo es reconocido como los instrumentos de política pública, que son producto de la delimitación que hace el marco normativo del problema público que está abordando (2007).

Como se mencionó, una de las teorías del enfoque cognitivo es la de los paradigmas de política o *Policy Paradigm*, originado por Hall (1993), quien se basa en los postulados de Kuhn, y expone que son los paradigmas la manera de realizar el descubrimiento de

(...) las condiciones en que los diferentes actores que convergen en un sistema de política pública operan alrededor de un discurso político general y delimitan las acciones “aceptables” del Estado y los contextos específicos en los que serán entendidas diversas

situaciones problemáticas, así como, la forma en que serán atendidas (Hall, 1993, p. 289 citado por Puello–Socarras 2007).

Otra de las teorías que surgió como un esquema de análisis, pero se consolidó como teoría es el *Advocacy Coalition Framework* (ACF) desarrollado inicialmente por Sabatier en la mitad de los años ochenta y posteriormente concretado por Sabatier y Jenkins-Smith (1999). Busca explicar la razón por la cual se presentan los cambios en las políticas públicas teniendo como referente principal el papel que juegan las ideas. Para el ACF existen tres pilares que están presentes en todas las políticas públicas y corresponden a, el núcleo profundo, el núcleo de la política y los aspectos secundarios del sistema (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

Para Martínón el ACF establece como eje central, en el análisis de los cambios de las políticas públicas, dos tipos de procesos:

primero, cómo las coaliciones de dentro del subsistema intentan trasladar los aspectos del núcleo de la política y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales, a través de incrementar sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas; y, segundo, cómo las perturbaciones externas, del sistema global, afectan a los recursos y constricciones de los actores del subsistema (Martínón, 2007, p.285).

El ACF supone que dentro del subsistema los diferentes actores pueden reunirse en un número de coaliciones promotoras independiente de su origen (organizaciones públicas y privadas, el gobierno), en la medida en que compartan las mismas ideas acerca de la política y muestren algún grado de actividad coordinada a lo largo del tiempo en función de lograr los cambios deseados por estos (Martínón, 2007).

El último de los enfoques cognitivos constructivistas es el referencial de Pierre Muller. Este Sociólogo y Doctor en Ciencias Políticas, se reconoce como su autor principal, aunque se debe destacar que tiene aportes importantes de Bruno Jobert. Muller es uno de los principales

representantes del enfoque francés de políticas públicas. Con este enfoque Muller ha realizado investigaciones acerca de estrategias de diversificación implementadas por agricultores de las montañas en Francia, desarrolló un trabajo sobre las políticas europeas, las políticas locales y, más recientemente, las políticas de género (Jolly, 2010). El referencial hace énfasis en la función cognitiva de la acción pública resaltando las ideas en el estudio de políticas públicas. Muller, recoge de la propuesta de Douglass North la noción de los “*mapas mentales*”. La exposición pormenorizada del referencial se realizará más adelante, pues como se mencionó previamente es sobre el cual se fundamenta esta investigación.

Estos enfoques cognitivistas tienen similitudes y disparidades. Como lo plantea Roth, una de las diferencias entre el paradigma de Hall y el referencial de Jobert y Muller radican en que, mientras el primero parece sugerir una validación experimental, el segundo reposa sobre el hecho de la modificación del sistema de creencias de los actores, haciendo primordial la privación o no del sentido (Roth citado en Puello–Socarrás, 2007).

Por otra parte, Picazo y Pierre (2016) reconocen como una ventaja del referencial, que no solo ofrece una visión cognitiva de la acción pública sino una teoría del cambio de políticas públicas, pues desde su perspectiva reconoce “causas más globales”. Por esta razón es fundamental emplear este enfoque para el análisis en la presente investigación, toda vez que lo que se realiza es precisamente una exposición de los cambios que se han presentado en un determinado periodo de tiempo.

Hasta acá se ha hecho un recorrido sucinto por las teorías cognitivas que permiten abordar el análisis de las políticas públicas, logrando ubicar el enfoque francés como perteneciente al paradigma constructivista cognitivo, teoría que para este estudio fue la definida para realizar el análisis de la información.

A continuación, se desarrollará de una manera más profunda la teoría del referencial, se presentará su definición y sus principales características, así mismo se expondrán los elementos que lo conforman y finalizará con la presentación de algunos usos de esta teoría en el análisis de políticas públicas.

1.3.El referencial

De acuerdo con los postulados de Muller, el referencial es la construcción de “una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (2010, p. 115), con la que los actores organizan su percepción del problema, confrontan sus soluciones y definen propuestas de acción a través de una política pública. El referencial es entonces “una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad” (Muller, 2010, p. 116).

En cada caso, el referencial de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos. Se trata de un proceso cognitivo cuya función será entender lo real, limitando su complejidad y de un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real. Por eso, la elaboración del referencial de una política pública corresponde a un doble mecanismo: una operación de *decodificación de lo real*, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de *recodificación de lo real* para definir un programa de acción política (Muller, 2010 p.117).

Así pues, el referencial intenta descomponer los fenómenos de conocimiento a nivel público y es una imagen de la realidad social que se construye a través de la visión de las relaciones de dominio sectorial y global (Surel, 2008).

Según Muller, el referencial articula cuatro percepciones del mundo que deben ser diferenciadas, pero se relacionan entre sí, los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes, que se resumen en el Gráfico 1.

1. **Valores:** Son representaciones acerca de lo que es bueno y lo que es malo, principios presentes en una sociedad. Por ejemplo: Igualdad, equidad, democracia, orden, justicia, seguridad, libertad, entre otros (Muller, 2010). Para el caso de la temática de esta investigación, el envejecimiento y la vejez, la sociedad se ha encargado de determinar lo que está bien o mal frente a las personas mayores.
2. **Normas:** Son principios de acción. Determinan las diferencias entre una realidad percibida (realidad existente) y una realidad deseada. Por ejemplo: asegurar el territorio o fortalecer la democracia (Muller, 2010). Estas serían, para el caso del envejecimiento y la vejez, los postulados de las Naciones Unidas frente al tema de las personas mayores, que las determinan como sujetos de derechos que requieren atención diferencial.
3. **Algoritmos:** Son relaciones causales. Permiten aterrizar la acción que da la norma. Pueden expresarse de la siguiente manera “si... entonces...”. Por ejemplo: Si el gobierno no le pone cuidado al campo, entonces podrá haber una crisis alimentaria; Si no se hace nada en contra del terrorismo, entonces podrá haber problemas de seguridad nacional (Muller, 2010). Un ejemplo de algoritmos para el envejecimiento y la vejez puede ser, si no se generan espacios de atención a las personas mayores entonces demandarán mayor atención cuando lleguen a edades más avanzadas.
4. **Imágenes:** Son vectores que se encuentran implícitos en los valores, las normas y los algoritmos. Por ejemplo: Estados Unidos es mayor potencia que China (Muller, 2010). “Son denominados como atajos cognitivos que le dan significación inmediata a lo que se hace” (2010, p. 118). Para el caso del envejecimiento y la vejez un ejemplo lo constituye la imagen de que todos los viejos son enfermos.

Gráfico 1. Niveles de percepción en el referencial

REFERENCIAL			
Niveles de percepción del mundo:			
Valores: Lo bueno – Lo malo	Normas: Principios de acción	Algoritmos: Relaciones causales	Imágenes: Vectores implícitos

Fuente: elaboración propia a partir de Muller 2010

Estos cuatro niveles de percepción del referencial, valores, normas, algoritmos e imágenes pueden modificarse de acuerdo con el contexto. Para Jobert y Muller, el referencial comprende tres elementos fundamentales para su construcción: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción, estos últimos definen la *relación global-sectorial* (RGS).

El **Referencial Global** es una representación general alrededor de la cual se organizan y clasifican las representaciones sectoriales. Está constituido por el conjunto de valores que rigen la sociedad y las normas existentes que determinan la elección de las conductas que seguirán los individuos. Están determinados por el contexto en el que se desarrollen y se podrán modificar en la medida en el que el mismo va cambiando. Es un consenso que demarca el campo intelectual en el que se enmarca la organización de los conflictos sociales (Muller, 2010).

El conjunto de valores y normas del referencial global establecen un sistema jerárquico, que puede ser cambiante teniendo en cuenta que en una época ciertos valores y normas se imponen sobre otros (Muller, 2002). Por ejemplo, los valores y normas prevalentes durante la época en la que el modelo económico de Colombia era el proteccionismo y el libre cambio, son diferentes a los que primaban cuando comenzó el proceso neoliberal o distintos a los que prevalecen actualmente. Otro ejemplo del cambio en el referencial global fue la imposición de un nuevo modelo económico durante los años 30 con la puesta en escena de la teoría del Estado de bienestar

de Keynes. Algunos de estos cambios pueden estar acompañados por movilizaciones sociales o periodos de violencia (Muller, 2010, p. 120).

El proceso de globalización en el cual el Estado-nación debe consolidar un espacio en lo global, condujo a la consolidación de un referencial global, pues la significancia de los temas ahora se da más en la esfera global, estando más allá del Estado. Para el análisis cognitivo, los actores participantes en la construcción de matrices cognitivas globales (FMI, OMC, etc.) se salen de la esfera estatal pues la producción de las ideas globales ahora es internacional (Muller, 2010, pp. 120–121). Un claro ejemplo en el envejecimiento y la vejez lo constituyen los lineamientos establecidos por la ONU a través de las asambleas mundiales de envejecimiento que iniciaron en 1982 en Viena.

El **Referencial Sectorial**, por su parte, es una representación del sector, en la que se delimitan sus fronteras y se representa el puesto que este tiene dentro de la sociedad. De igual manera que el referencial global, el sectorial es una construcción social un tanto difusa, que para ser dominante deberá esta alinearse con las normas del referencial global, logrando imponerse como la imagen de referencia de una política pública (Muller, 2010, p. 122).

Los **Operadores de Transacción** son los que realizan la articulación y/o relacionan el referencial global y el referencial sectorial. Surgen en la interacción de una serie de actores y mediadores y corresponden básicamente a los algoritmos ya mencionados. Para Muller (2010) los operadores de transacción son el elemento que da origen a una política pública.

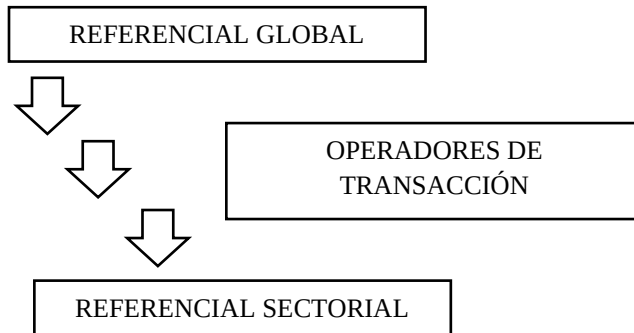
Los mediadores son agentes fundamentales en esta teoría teniendo en cuenta que son ellos quienes realizan el referencial, así lo plantea Pierre Muller diciendo:

Se llaman *mediadores* los agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del

problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas (Muller, 1999, p. 44)

En la construcción de una política pública los mediadores son quienes tienen mayor influencia sobre los actores que intervienen e interactúan en ella, teniendo en cuenta que están presentes en todo el proceso de acuerdos, coaliciones, etc., necesarios para la formulación de la política pública (Muller, 2010).

Gráfico 2 Elementos del referencial



Fuente: elaboración propia a partir de Muller, 2010

Recapitulando, la construcción del referencial implica un doble proceso, primero, se realiza un proceso de decodificación de lo real, es decir, se debe volver entendible la realidad para los actores, determinar el problema, sus causas, etc. Y, segundo, se elabora una recodificación de lo real, para lo cual se definen las normas y los criterios para realizar la intervención pública, para finalmente definir el programa de acción.

En este escenario se presentan los cambios en las políticas públicas que están dados por las modificaciones de los referentes de acción, pues son los principios normativos abstractos los que establecen los paradigmas que rigen las representaciones sociales y permiten su configuración o

reconfiguración (Puello-Socarrás, 2007). Las políticas públicas permiten, entonces, definir en paralelo la construcción de la realidad y el establecimiento de modelos normativos de acción sociales, referenciados por “creencias, valores y representaciones” que los mismos actores comparten o disputan en el campo social (Puello-Socarrás, 2007).

Para Muller (2000), en ciertas circunstancias, un referencial se “impondrá” a los actores a pesar de que su aceptación implique para ellos cambios difíciles. En este sentido, entonces una política pública expresa un tipo de “verdad” del momento, que corresponde a las creencias de los actores (p. 196). En una política pública el referencial

debe transformarse cuando aparece una disonancia cognitiva en la “relación global-sectorial” (RGS) un cambio con el marco de interpretación global de una sociedad (el referencial global). El cambio se da en el momento en que la matriz cognitiva y normativa que estructura el significado de la política y la acción de los actores involucrados ya no se expresa, o se equivoca. Estado de los grupos afectados por el campo cambiante: el referencial ya no es cierto porque ya no permite que los actores comprendan su relación con el mundo y actúen sobre él. Lo real está privado de significado.

Por lo tanto, podemos encontrar a lo largo del siglo que está terminando con la sucesión una serie de importantes marcos de interpretación del mundo que ponen en orden los diferentes significados del sub-universo que constituyen sectores, profesiones o áreas de acción pública (Muller, 2000, p. 196).

En el entendido de que la problemática social que representan el envejecimiento y la vejez debe ser atendida con políticas públicas claras y en función de conocer la visión que se ha ido construyendo paulatinamente en diferentes esferas, la teoría del referencial se constituye en la herramienta de análisis más útil para abordar la temática de la presente investigación.

2. EL ENVEJECIMIENTO Y LA VEJEZ

El presente capítulo busca identificar los enfoques teóricos y modelos de comprensión y atención que han regido el abordaje del envejecimiento y la vejez. Para esto, primero se hace una aproximación a los factores que han propiciado la aparición del envejecimiento y la vejez como problemas públicos y su ingreso en la agenda pública, luego se hace una presentación de los conceptos de envejecimiento y vejez. Seguido se mencionan algunas de las teorías que sobre estas dos temáticas existen, luego se profundiza en tres de las principales teorías sociológicas, y se finaliza con la presentación de los dos últimos enfoques con los que se han abordado el envejecimiento y la vejez.

2.1. Inserción en la agenda pública

No está demás preguntarse cómo se ha mirado al envejecimiento y la vejez como problemas públicos, visibilizados por el aumento un tanto vertiginoso y prolongado del número de personas mayores en el mundo. Estos conceptos no solo han llamado la atención de los académicos adscritos a las diversas disciplinas, sino que han propiciado que se mire hacia muchas de las temáticas relacionadas con este grupo poblacional, situación que ha redundado en su inclusión en la agenda pública por tratarse de sujetos que demandan atención específica, dadas sus características sociales, económicas, culturales y de salud. Así, el envejecimiento y la vejez son temas principales del debate social contemporáneo, debido en gran parte, a las transformaciones demográficas. Esta situación se convierte en una de las características del siglo XXI, cuando por primera vez en la

historia la proporción de población joven y vieja será equivalente (Parales & Dulcey, 2002, p. 108).

Para esto es necesario reiterar que en el mundo se ha producido un cambio acelerado en la estructura de edades de la población, han disminuido las tasas de natalidad y mortalidad y son mayores las expectativas de vida. Hay un cambio en la estructura demográfica de la sociedad denominada por Notestein (1945) como transición demográfica.

A nivel mundial, la población de 60 años o más está creciendo más rápido que todos los grupos de edad más jóvenes. A medida que disminuye la fecundidad y aumenta la esperanza de vida, la proporción de la población por encima de una determinada edad también se eleva. Este fenómeno, conocido como envejecimiento de la población, se está produciendo en todo el mundo. En 2017, las personas de 60 años o más en el mundo fueron 962 millones, es decir, un 13 por ciento de la población mundial, y esta población está creciendo a una tasa de alrededor del 3% año (ONU, 2017, p. 17).

Al realizar la revisión de las cifras por continente, la ONU estableció que Europa tiene el mayor porcentaje de población de 60 años o más (25%). Esta entidad estima que se presente un rápido envejecimiento en otras partes del mundo, y así se espera que en 2050 todas las regiones del mundo, excepto África, tengan casi una cuarta parte o más de habitantes con edades de 60 años o más. Las estimaciones de esta organización prevén que el número de personas mayores en el mundo sea de 2.100 millones en 2050 lo que representa un 25% del total de la población (ONU, 2017).

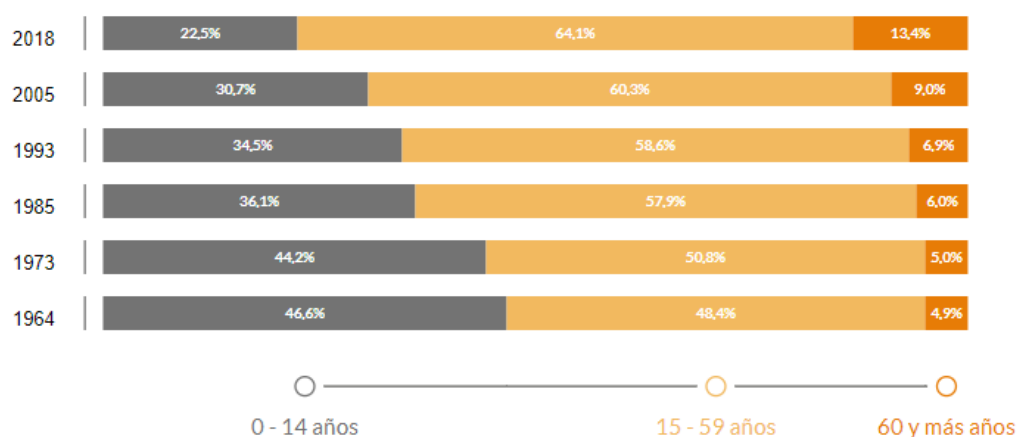
El envejecimiento de la población tendrá un efecto profundo en la relación de apoyo, definida como el número de los trabajadores por jubilado, además de presiones fiscales y políticas en los

próximos decenios en relación con los sistemas públicos de asistencia sanitaria, de pensiones y de protección social para las personas mayores (ONU, 2017, p. 17).

Para el caso colombiano, se ha presentado un aumento tanto en la población total como en el número de personas mayores de 60 años, situación dada, a grandes rasgos, por el aumento en la esperanza de vida que se sitúa alrededor de los 73,95 años, con una diferencia de 6,15 años entre hombres y mujeres, siendo ellas quienes mayor cantidad de años alcanzan (DANE, 2017), y por los adelantos tecnológicos en la medicina que han llevado a que una persona viva más años ahora que en las décadas anteriores.

Puntualizando, mientras que en 1973 los mayores de 60 años representaban un 5% de la población total del país, pasaron a ser el 6% en 1985. Esta representación porcentual ascendió a un 6,9% en 1993, para luego pasar a un 9% en 2005. Este aumento se mantiene y para el 2018, según las cifras preliminares del último censo de población, este grupo de personas representó un 13,4% del total de la población colombiana (DANE, 2018).

Gráfico 3. Distribución de la población por grandes grupos de edad 1964 – 2018

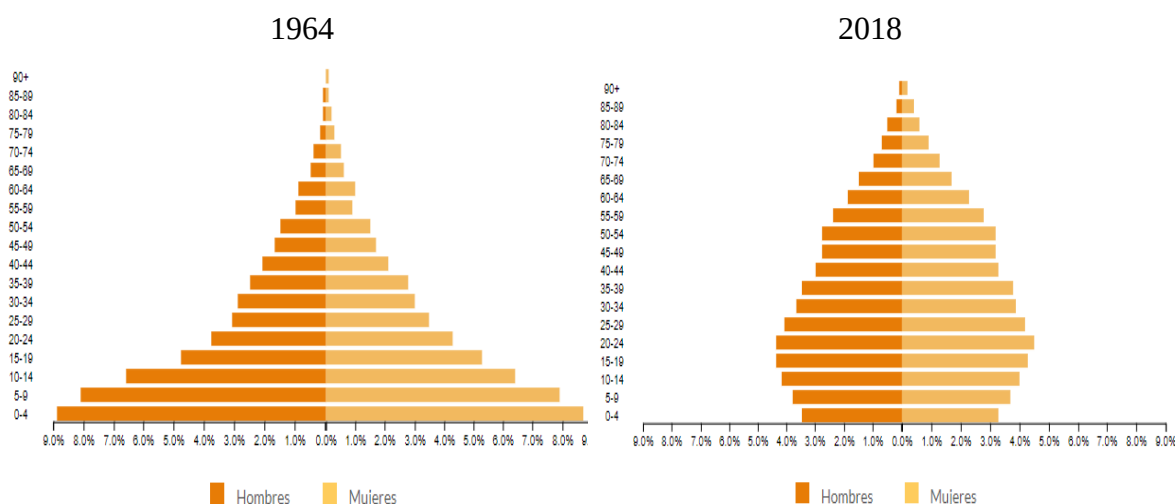


Fuente: DANE (2018) Tomado de <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/>

Estas cifras confirman los planteamientos que catalogan a Colombia como un país en envejecimiento demográfico. Otro de los indicadores para tener en cuenta es el índice de envejecimiento, el cual es según el DANE (2018), por cada 100 personas menores de 15 años hay 41 personas mayores de 60 años.

Gráficamente, a partir de las pirámides demográficas construidas por el DANE con base en los datos de los censos realizados en el país, se puede visualizar el aumento del número de personas mayores de 60 años en Colombia. Claramente se observa, una reducción considerable de los menores de 10 años y un aumento en el número de personas de 60 años y más, en los últimos 50 años.

Gráfico 4. Comparación poblacional 1964 – 2018

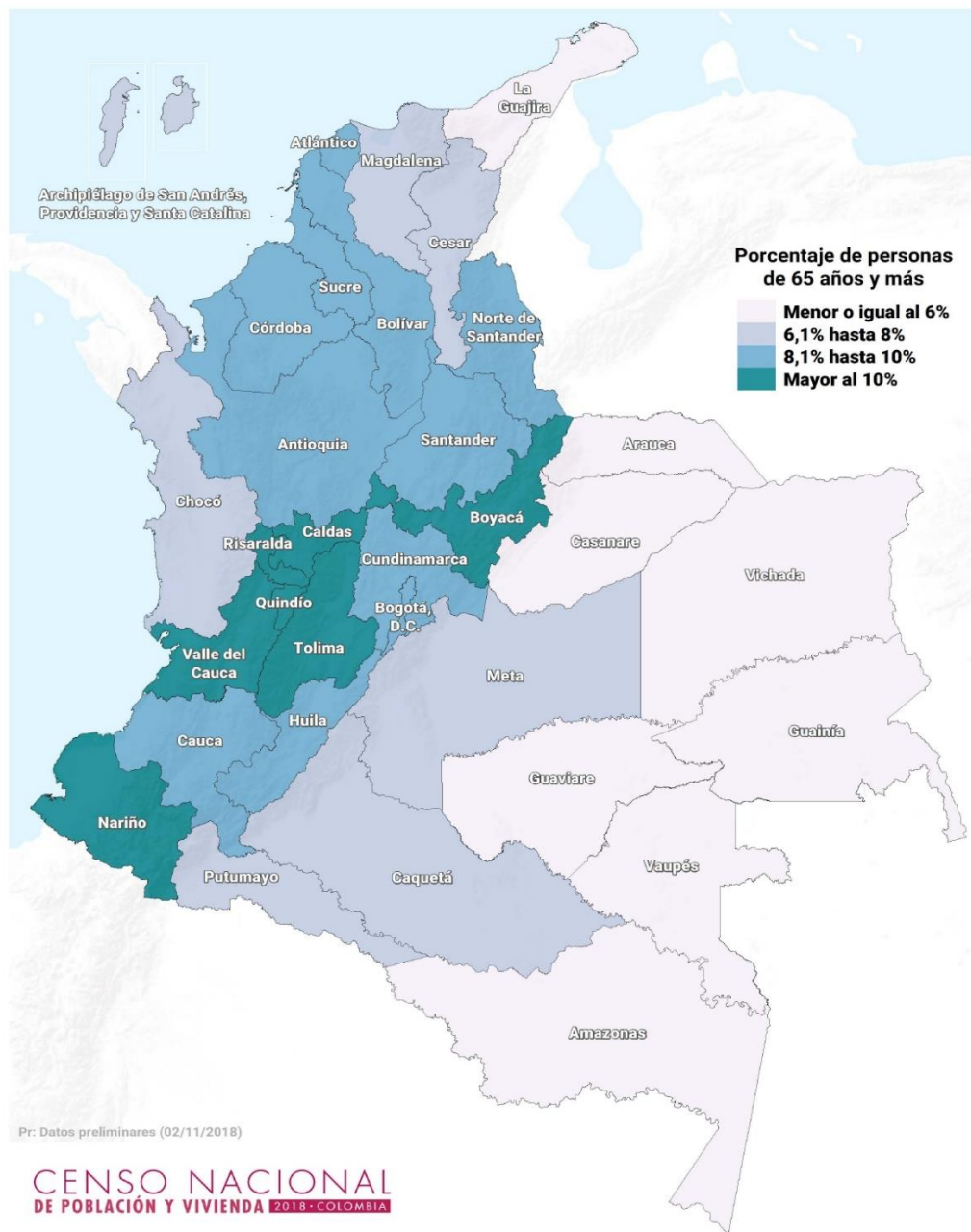


Fuente: DANE (2018) Tomado de <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/>

Las pirámides poblacionales de los años 1964 y 2018 muestran un cambio drástico en la composición poblacional del país, situación que ha generado la necesidad de adoptar políticas públicas que permitan atender a la población vieja y envejeciente, como sujetos que requieren intervención. Dos características según Huenchuan (2009) denotan atención en esta situación: el primero, es que el envejecimiento en Colombia y en toda América Latina se dio más rápido que

en los países hoy desarrollados. Y, segundo, que se presenta en un contexto caracterizado por una alta incidencia de pobreza, desigualdad, aunado a un escaso desarrollo institucional, y una baja cobertura y calidad de los sistemas de protección social (Huenchuan, 2009, p.20).

Gráfico 5. Personas mayores de 65 años por departamento 2018



Fuente: DANE (2018) Tomado de <https://www.dane.gov.co>

Finalmente, al interior de Colombia se reconocen disparidades regionales y departamentales en el número de personas mayores, el DANE con la información del último censo nacional de población y vivienda, determinó cuales son esos territorios en los cuales más se concentran las personas mayores. El gráfico 5 permite visualizar que Boyacá, Caldas, Nariño, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca son los departamentos donde el colectivo de personas que pertenecen a este grupo representa más del 10% del total de la población de estos departamentos.

2.2.Precisiones conceptuales

Múltiples son las visiones que permiten entender la vejez y el envejecimiento, pues estos dos conceptos, que están estrechamente relacionados, se enmarcan por la cronología y demás aspectos fisiológicos, sociales y culturales. A continuación, se hará una breve descripción de lo que se entiende por cada uno, sin ahondar en la temática, pues si bien esta investigación busca analizar el cambio del referencial de las políticas públicas de envejecimiento y vejez, no corresponde a un análisis teórico de estos dos conceptos. La exposición que se realiza recoge una pequeña parte de una revisión anterior realizada por Osorno, en el desarrollo de otros estudios en los que ha participado, en especial, el adelantado con Ruiz, Valencia y Chacón (2006), y en la tesis de pregrado (2009).

Las discusiones teóricas alrededor del envejecimiento han sido dadas por las diferentes disciplinas que se aproximan al fenómeno desde la perspectiva de la biología, la fisiología, la sociología, la psicología, entre otras (Rubio, 1996). Así, por una parte, se han realizado desde la perspectiva biológica, estableciendo los procesos biológicos del envejecimiento y su

universalidad, los efectos de las transformaciones biológicas y físicas (Gerschman, 1954; Harman, 1956; Orgel, 1963). En tal sentido, se han desarrollado diferentes teorías con el fin de explicar el fenómeno del envejecimiento, entre las que se encuentran las teorías genéticas que centran su atención sobre la estructura genética, formación y procesos, como explicación del envejecimiento (Mendel, 1865 y Weismann, 1887). Entre sus vertientes se ubican posturas como las asumidas por la teoría genética general (Mendel, 1865 y Slagboom y Vug, 1989), la teoría genética celular (Weismann, 1887; Harman, 1988 y Toussaint, 1993), teoría de la mutación somática (Szilard, 1959), la teoría error celular (Croley y Curtis, 1963, y Orgel, 1963), teoría de Hayflick (Hayflick (1977). Se han desarrollado también teorías no genéticas que se interesan en los cambios que suceden a nivel celular y de tejidos con la edad, después de que las células se han formado, y comprenden la teoría de la acumulación (Mishara y Riedel, 2000) y la teoría de los radicales libres (Orgel, 1963; Harman, 1956).

Por otro lado, se encuentran las teorías fisiológicas que se concentran en los procesos de desgaste del organismo, en los mecanismos homeostáticos, o en el deterioro del sistema inmune, de las cuales se destacan la teoría del deterioro (Shock, 1977), la teoría del desequilibrio homeostático y la teoría inmunológica (Walford, 1981).

Por su parte, la psicología ha abordado el estudio del envejecimiento y la vejez, a partir de la teoría psicosocial (Erikson, 1950), la teoría ecológica del desarrollo humano (Bronfenbrenner, 1979), la teoría del ciclo vital (Baltes, 1983), y la teoría de la selectividad socioemocional (Carstensen, Isaacowitz, & Charles, 1999), entre otras.

Desde la mirada psicológica, el envejecimiento es parte inherente del proceso de desarrollo a lo largo del ciclo vital, teniendo en cuenta tanto el crecimiento como el declive, las ganancias como

las pérdidas y los cambios experimentados con la edad. Desde tal perspectiva, el estudio de este proceso radica en los cambios intraindividuales a lo largo del ciclo vital y las semejanzas y diferencias interindividuales en el cambio intraindividual (Baltes, Reese y Nesselroade, 1981).

Además, el desarrollo es un proceso complejo que va desde la concepción hasta la vida adulta y comprende 4 (cuatro) dimensiones básicas: desarrollo físico, desarrollo cognoscitivo, desarrollo emocional y desarrollo social. La integración de estas cuatro dimensiones implica una visión multidisciplinaria que toma elementos de la biología, la fisiología, la medicina, la psicología, la sociología, la antropología y la educación (Baltes, 1987, citado por Rice, 1997). El Desarrollo es definido entonces, como un continuo que va desde el desarrollo personal hasta el desarrollo social.

Desde la aproximación sociológica, se encuentran trabajos elaborados desde el funcionalismo estructural que recoge las teorías de la desvinculación (Cumming y Henry, 1961), de la actividad (Havighurst, 1963), de la continuidad (Atchley, 1971) y de la modernización (Cowgill, 1974); también se suman a la discusión las teorías de la estratificación por edades (Riley, 1971 y Riley, Johnson, y Foner, 1972), de la interacción simbólica (Blumer, 1969) y del conflicto (Simmel, 1904/1966). Otras de las teorías sociológicas que han estudiado el envejecimiento y la vejez son la teoría de la competencia (Kuypers y Bengtson, 1973), la teoría de cambio (Dowd, 1975), la teoría del curso de la vida (Dannefer, 1984), y la economía política de envejecimiento (Estes et al., 1984; Bengtson, Burgess, & Parrott, 1997).

Para Rubio (1996) el envejecimiento es, junto a otros aspectos, una experiencia social que se ha abordado desde la óptica multidisciplinar intentando explicar la razón por la cual se presenta una serie de conductas en esta edad y cómo ocurre. Para este autor, el desarrollo y comprobación de los enunciados teóricos se generalizó desde los años 60, pues a partir de esta época se

incrementaron las teorías que buscan explicar la relación existente entre la sociedad y el proceso de envejecimiento.

Según lo expuesto por Rubio (1996), desde el funcionalismo existen tres teorías que, a juicio de este estudio, recogen la visión de envejecimiento más acertadas, la teoría de la desvinculación, de la actividad y de la continuidad. Cada una de estas se describe a continuación.

La primera es la teoría de la Desvinculación, que fue desarrollada por Cumming y Henry (1961) y Henry (1964). Estos postulados sustentan que la persona mayor desea ciertas formas de "aislamiento social", reduce los contactos sociales y cuando se aproxima a esta condición, siente felicidad y satisfacción. Parte de tres supuestos básicos:

1. El proceso de desvinculación de los individuos que envejecen y de la actitud de la sociedad ante ellos, es algo natural.
2. Este proceso de desvinculación es algo inevitable.
3. Este proceso es necesario para un envejecimiento con éxito.

Los autores exponen que el proceso de desvinculación progresivo por el cual atraviesan las personas mayores es algo necesario a nivel individual y social. En el individuo, en atención a que genera una satisfacción consigo mismo, y en la sociedad porque suministra el equilibrio. Es la propia sociedad la que determina las normas para que los individuos se retiren de su trabajo, estableciendo para tal fin una edad determinada. Este sería el primer paso de la desvinculación; después, progresivamente, continuarán otros procesos; por ejemplo, separación de determinados roles sociales, de actividades extraordinarias, entre otras.

Esta teoría se fundamenta en la teoría funcionalista de la Estratificación social, propuesta por Kingsley y Moore (1945) para quienes el dinero, poder, estatus y prestigio, determinan la

importancia social dada a un determinado rol. Para Rubio (1996), la sociedad debe tener la capacidad de reemplazar a las personas que ocupan determinados roles, a causa de su envejecimiento. Lo que posibilita un relevo generacional en las posiciones ocupadas por las personas mayores. Según Cumming y Henry, esta es una tendencia individual efectiva que lleva al sujeto a la búsqueda de la desvinculación, en la medida que son las personas mayores las que deciden dejar determinados roles, cuando se sienten viejos, y buscan reorientar sus actividades.

La siguiente teoría es la de la Actividad, es otra que ha tenido una influencia importante en las investigaciones gerontológicas. Fue formulada por Havighurst (1963) y corresponde a una teoría de acción para un envejecimiento con éxito. Tiene su fundamento en tres premisas básicas:

1. En su mayoría las personas mayores, continúan con niveles constantes de actividad.
2. La cantidad de ocupación tiene una incidencia de los anteriores estilos de vida, y factores socioeconómicos, más que por procesos universales inevitables.
3. Para lograr un envejecimiento con éxito, es necesario contar con ciertos niveles de actividad en las dimensiones: física, mental, social, etc.

Para Havinghurst, un envejecimiento exitoso es similar al envejecimiento normal. Según el autor, el envejecimiento con éxito radica en comportarse, como una persona de mediana edad. Sin embargo, hay roles que en la vejez se pierden a partir de la jubilación, la mala salud, etc. Se puede concluir que para esta teoría la mayoría de las personas no se desconectan de la sociedad cuando envejecen. Si bien existen sucesos como la jubilación que aparta a la persona de su actividad laboral, estos reemplazan esta actividad por otra que también les proporciona satisfacción (1968).

La última de las teorías que se describe para intentar comprender el envejecimiento y la vejez, es la teoría de la Continuidad de Neugarten (1964). Esta parte del siguiente precepto: las personas

retienen un alto grado de características de personalidad, a través de las distintas etapas del ciclo vital. A medida que transcurre el ciclo vital, se desarrollan valores estables, actitudes, normas y hábitos; los cuales son rasgos que se mantienen al llegar a la vejez. Si bien se presenta una continuidad, se admite que puedan darse determinados cambios, para adaptarse a nuevas situaciones propias de la edad.

Neugarten, expone que la teoría de la continuidad se basa en dos supuestos:

1. Las personas tienden a mantener su personalidad particular, a través del tiempo.
2. La única dimensión interna de la personalidad que cambia con la edad es la tendencia a experimentar una mayor introversión al reorientar su atención e interés hacia sí mismo (Neugarten, 1996).

Por otra parte, Bengtson, Reedy y Gordon (1985), afirman que la personalidad permanece estable después de la edad adulta y que existe un aspecto global de la personalidad que es estable, y refleja el carácter de una persona durante toda su vida, si bien se presentan cambios en algunos rasgos de la personalidad, no se logra un cambio total.

Producto de todas estas teorías psicológicas, biológicas y sociales, son múltiples las definiciones que se tienen del concepto de envejecimiento. Sin embargo, es común que los autores reconozcan que es un proceso dinámico que tiene diferentes aristas y es inherente a todos los seres humanos. Para el caso particular de esta investigación se recoge el concepto expuesto por Landinez, Contreras y Castro, construido a partir de los postulados de la Organización Mundial de la Salud (OMS) quienes lo definen como el

Proceso fisiológico que comienza en la concepción y ocasiona cambios en las características de las especies durante todo el ciclo de la vida. Tales cambios producen una

limitación de la adaptabilidad del organismo en relación con el medio. Sin embargo, es importante distinguir el envejecimiento como un proceso: el proceso de envejecimiento. La OMS (...) considera esta diferencia. El envejecimiento como proceso (envejecimiento normal) representa los cambios biológicos universales que se producen con la edad y que no están afectados por la influencia de enfermedades o del entorno. De esta forma, no todos los cambios relacionados con la edad tienen consecuencias clínicas negativas. Por el contrario, el proceso de envejecimiento está muy influenciado por los efectos de los estados del entorno, del estilo de vida y de las enfermedades, que, a su vez, están relacionados con el envejecimiento o cambian por su causa pero que no se deben al envejecimiento en sí. (Landinez, Contreras y Castro, 2012, p. 564).

Por su parte, la vejez entendida como la última etapa de la vida del ser humano, en la cual se presenta una serie de cambios producto del envejecimiento que afecta la participación social, es definida por Jacques Laforest como “el estado de una persona que, por razón de su crecimiento en edad, sufre una decadencia biológica de su organismo y un receso de su participación social” (Laforest, 1991, p. 39). Si bien esta es una postura que privilegia, en cierta medida, el modelo deficitario de vejez representa el imaginario casi general que tiene la sociedad. Desde el punto de vista cronológico, es común encontrar un consenso en diferentes autores y organizaciones, que estipulan que la vejez inicia a los 60 años.

2.3. Modelos de atención

No ha sido solamente el aumento en el número de personas mayores de 60 años, lo que ha propiciado la necesidad de ver el envejecimiento y la vejez como un problema público. Existe una serie de factores sociales, culturales, de salud y de género que obligan a los países y a Colombia a mirar hacia este grupo poblacional como sujetos de atención dadas sus características particulares. Para hacer frente a esta problemática social y otras, como la pobreza, la exclusión, la búsqueda de

la promoción y protección de los derechos de algunos grupos poblacionales, existen mecanismos de protección social que se han regido por diferentes modelos de atención en los que se ha basado sus políticas públicas, destacándose en los últimos años, el manejo social del riesgo (MSR) y el Enfoque Basado en Derechos (EBD), en tanto modelos que inspiran las alternativas de intervención de los distintos Estados.

2.3.1. Manejo social del riesgo

Como respuesta a la crisis económica que atravesaron algunos países finalizando la década de los años 90, se establecieron mecanismos que permitieran proteger a los grupos vulnerables. En este contexto surge el enfoque del manejo social del riesgo, promovido por el Banco Mundial. El MSR “asume que las intervenciones públicas ayudan a reducir o mitigar los riesgos y la vulnerabilidad” (Holzmann y Jorgensen, 2003, p.5). Es por esto por lo que busca hacer ver la protección como aquellas intervenciones que desde lo público se establecen con el fin de asistir a las personas, los hogares y las comunidades para coadyuvar en su manejo social del riesgo y proporcionar apoyo a las que se encuentran en situación de pobreza extrema (Holzmann y Jorgensen, 2003).

El manejo social de riesgo parte de la premisa de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a riesgos múltiples que tienen orígenes diferentes, que los hace propensos a afectaciones impredecibles que acentúan su situación de pobreza la cual no logran superar debido a su bajo acceso a instrumentos de manejo de los riesgos a los que se ven expuestos. Por tal motivo, es necesario dotarlos de instrumentos adecuados para lograr reducir su vulnerabilidad y potenciar

sus capacidades que les permitan tener: i) menor vulnerabilidad, ii) mayor uniformidad del consumo y iii) mayor equidad económica (Holzmann y Jorgensen, 2003).

Para Holzmann y Jorgensen, los elementos constitutivos del MSR son:

- Las estrategias del manejo del riesgo (reducción, mitigación y superación de eventos negativos);
- Los sistemas de manejo del riesgo por nivel de formalidad (informales, de mercado y proporcionadas o gestionadas por el sector público);
- Los actores en el manejo del riesgo (desde individuos, hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado y gobiernos, hasta organizaciones internacionales y la comunidad mundial en general) (2003).

El que se implementen y empleen instrumentos adecuados para el manejo social del riesgo de forma efectiva y eficiente, permitirá obtener tres logros fundamentales: 1) Mejorar el bienestar individual y social. 2) Contribuir al desarrollo y crecimiento económico y 3). Establecer mecanismos cruciales para la superación de la pobreza de forma efectiva y prolongada (Holzmann y Jorgensen, 2003).

Los riesgos a los que se ven abocados individuos, hogares y comunidades se pueden agrupar de acuerdo con su tipo en: micro, meso y macro, como se ilustra en la tabla 2. Son estas fuentes de riesgos las que determinan las estrategias para manejarlos, así como los instrumentos para medirlos.

De las etapas de ciclo vital, la vejez es la más propensa a ser afectada por diferentes riesgos de salud, como son: malos hábitos y prácticas inadecuadas en salud, una mala nutrición, enfermedades crónicas no transmisibles y de alto costo, discapacidades, accidentalidad y la

mortalidad evitable. Otro tipo de riesgos a los que se ven expuestas las personas mayores son los de tipo social como: desplazamiento forzado, violencia intrafamiliar, abandono y dependencia. Finalmente, este grupo poblacional también se ve amenazado por riesgos económicos como el desempleo, el subempleo y la ausencia de ingresos (Ministerio de la Protección Social, 2007).

Tabla 2. Principales fuentes de riesgo

Micro (Idiosincrásico)		Meso	Macro (Covariado)
Naturales		Lluvias Deslizamientos de tierra Erupciones volcánicas	Terremotos Inundaciones Sequias Fuertes vientos
Salud	Enfermedad Lesiones Discapacidad	Epidemias	
Ciclo vital	Nacimiento Ancianidad Muerte		
Sociales	Violencia intrafamiliar	Terrorismo Pandillas	Conmoción civil Guerras Disturbios sociales
Económicas	Desempleo Daño en las cosechas Fracasos comerciales	Reasentamientos	Colapso del producto Balanza de pagos, Crisis financiera o monetaria Perturbaciones en los términos de intercambio inducidos por la tecnología o el comercio
Políticas	Discriminación racial	Demostraciones masivas	Incumplimiento político en programas sociales Golpe de estado
Ambientales		Contaminación Deforestación Desastre nuclear	

Fuente: tomado de Holzmam y Jorgensen, 2003, p.17

Este conjunto de situaciones ha llevado al establecimiento de diversas estrategias de atención que buscan, desde esta matriz conceptual del MSR, un adecuado manejo social del riesgo para el grupo de personas mayores en el contexto nacional e internacional, que se han plasmado en documentos de política que se analizarán en esta investigación.

2.3.2. Enfoque basado en derechos

Los antecedentes de este enfoque se remontan a la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 (Chacón, 2017); a lo que se sumó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966; la Declaración de Derecho al Desarrollo de 1986 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000. Los elementos de los anteriores hitos constitutivos de este enfoque se denotan similares y, en consecuencia, Chacón lo denominó la construcción paulatina del enfoque. El enfoque surge en función de los lineamientos del secretario general que, a partir de 1997, propuso que era necesario vincular los derechos humanos a los diferentes programas y actividades de la institución (ONU, 2003).

El enfoque basado en derechos (EBD) o enfoque de derechos es reconocido a partir de los postulados de las Naciones Unidas y constituye en un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano, basado en las normas internacionales de derechos humanos y orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos (ONU, 2006).

En un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar (ONU, 2006, p. 15).

De acuerdo con los postulados de Cecchini y Nieves (2015), para la CEPAL (2006 y 2007), el enfoque basado en derechos se origina en la idea normativa de la sociedad de ciudadanos y de la igualdad. Para los autores, los derechos económicos y sociales buscan reducir la brecha entre ricos y pobres y propende por aumentar el número de personas que mejoran sus condiciones de vida.

El enfoque basado en derechos promueve la ciudadanía social, en la que se entiende que todos los ciudadanos son titulares de los derechos inalienables. El EBD

en la protección social implica que las políticas públicas deben tener por objeto facilitar un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población, basándose en las normas y los principios de derechos humanos consagrados en constituciones, leyes y tratados internacionales (Cecchini y Nieves, 2015, p. 334).

Se debe reconocer que se espera que las políticas públicas se correspondan con los estándares de derechos humanos, y las medidas adoptadas deben tener características de progresividad y no regresividad. El EBD ofrece un direccionamiento del debate político pues ofrece un marco conceptual que facilita la planificación de las políticas públicas (Cecchini y Nieves, 2015).

Dentro de este enfoque se reconoce que el Estado es el principal proveedor de bienestar y protección social (Abramovich, 2006; Cecchini y Nieves, 2015), aunque se distingue que en esta tarea también participan el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias. Sin embargo, estos últimos no tienen un papel tan preponderante en la promoción de los derechos económicos y sociales, pues de predominar no se lograría la garantía efectiva de los mismos por parte de las personas (Cecchini y Nieves, 2015).

Para Sepulveda (2014), citado en Cecchini y Nieves, los elementos esenciales de las políticas públicas y los programas de protección social basados en un enfoque de derechos son: 1) igualdad y no discriminación, 2) integralidad, 3) institucionalidad, 4) participación, 5) transparencia y acceso a la información y 6) rendición de cuentas.

Por otra parte, y de acuerdo con los postulados de la ONU, el enfoque basado en derechos comporta un conjunto de atributos fundamentales que hacen referencia a que:

- Cuando se formulen políticas y programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- Debe identificar a los *titulares de derechos* y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes *titulares de deberes* y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.
- Los *principios* y las *normas* contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación (ONU, 2006, pp. 15-16)

Con el enfoque basado en derechos (EBD) y en atención al envejecimiento de la población, se busca garantizar la integridad y la dignidad de las personas mayores, se propende por una ampliación de la protección efectiva de sus derechos humanos en igualdad y sin discriminación, fortaleciendo su autonomía y la ética de la solidaridad desde la protección social basada en derechos (Barcena en Huenchuan 2009 p.11).

Los modelos antes descritos (MSR y EBD) aparecen alrededor de los años 2000 y son opuestos en función de sus fines. Ambos están presentes principalmente en políticas dirigidas a grupos poblacionales en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad que requieren de la atención y la activación de los sistemas de protección social requeridos, constituyendo así en cierta medida los referenciales de atención de las políticas públicas.

3. EL REFERENCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ

En este capítulo se presentarán los hallazgos obtenidos en la presente investigación fruto del proceso de aproximación sistemática al objeto de estudio, a partir de la revisión de los documentos de política pública encontrados en la revisión realizada. Se presentan los cambios en el modelo y, por lo tanto, del referencial de las políticas públicas de atención a las personas mayores a nivel internacional y nacional desde 1982. Es necesario precisar que en el presente capítulo en ningún momento se realiza una evaluación de las políticas, sólo se presentan los elementos del referencial de estas.

Para el análisis se retoman las posturas teóricas que se presentaron en los capítulos precedentes. Por lo anterior, se hará la exposición de los resultados obtenidos con un cruce entre la teoría del referencial de Muller y Jobert y los modelos de atención a las personas mayores, como lo son el Manejo Social del Riesgo (MSR) y el Enfoque Basado en Derechos (EBD).

Teniendo en cuenta que el objetivo de la presente investigación es analizar el cambio de las políticas públicas de envejecimiento y vejez en Colombia a la luz de la modificación de la visión internacional desde 1982, se hace necesario entonces, primero realizar una presentación de la metodología empleada en el estudio y luego exponer los escenarios, mundial, latinoamericano y nacional.

En este capítulo se describen los hitos históricos que permitieron un desarrollo del referencial global que se consolidó producto de una serie de discusiones dadas al interior de las Naciones Unidas. Presentado esto, se expondrá lo que puede considerarse como el referencial global identificado a partir de los diferentes documentos de organismos multilaterales y los cambios que este ha sufrido a lo largo de los años, también se presentan los modelos de atención que inspira la

posición que tiene cada uno de estos organismos. Seguido, y con el fin de presentar lo que podría denominarse como el referencial sectorial, se analizarán los lineamientos contemplados en los documentos de política pública sobre envejecimiento y vejez en Colombia. También se expondrán los cambios que ha tenido este referencial y la variación en los diferentes modelos de atención que han regido las políticas públicas de atención a las personas mayores en el país.

3.1. Metodología

Este es un estudio de tipo cualitativo, que permite evidenciar los cambios en el referencial a nivel mundial y nacional, así como establecer las variaciones que se presentaron en el periodo de estudio.

Para el análisis de la información se emplea la técnica de la revisión documental de fuentes primarias. Se toman en cuenta únicamente los documentos producidos por la Organización de Naciones Unidas – ONU, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL, el Departamento Nacional de Planeación – DNP y el Ministerio de Salud y Protección Social, en razón a que estas instituciones producen los lineamientos oficiales de las políticas públicas, textos que han sido publicados y que no han sido interpretados o evaluados por terceros, permitiendo la identificación del referencial definido por los actores de política.

En la revisión se lograron identificar otros documentos que corresponden a lineamientos de programas que se implementaron para materializar las políticas públicas, pero no se incluirán en el presente documento porque no permiten identificar los elementos constitutivos del referencial que se trazó esta investigación. Estos documentos son los CONPES 2753 de 1994; 2833 de 1996; 2989 de 1998; 60 de 2002; 70 de 2003; 78, 82 y 84 de 2004; 92 de 2005; 3337 de 2005; 105 de 2007 y el CONPES 3605 de 2009.

Para el análisis de la información se establecieron dos categorías que guían la operacionalización y que se visualizan en la Tabla 3: los elementos constitutivos del referencial y el modelo de atención. Estas categorías se encuentran plasmadas en cada uno de los documentos de política que se presentan en este capítulo.

Tabla 3. Matriz de análisis

Elementos del referencial	Modelos de atención
Normas	MSR
Valores	EBD
Algoritmos	
Imágenes	

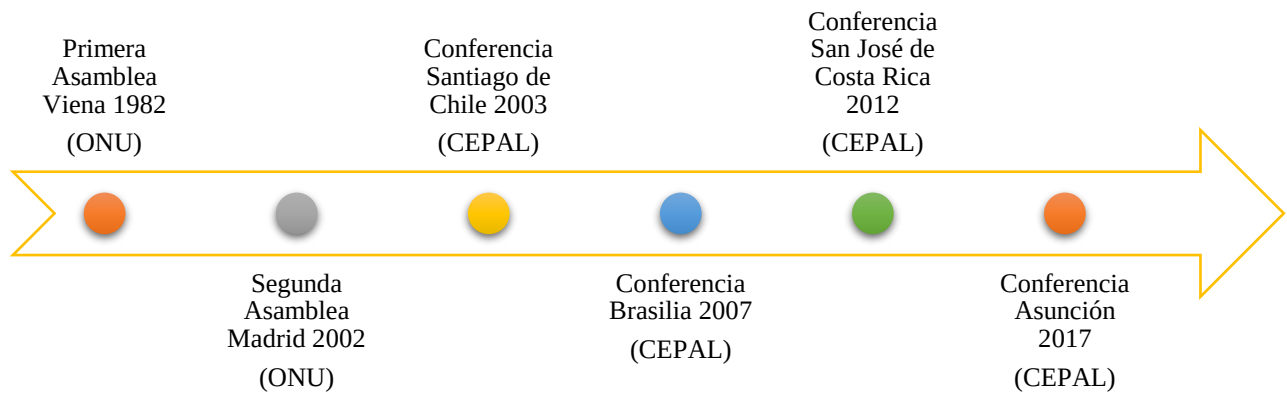
Fuente: Elaboración propia

Con el fin de adentrarse en las particularidades de cada uno de estos documentos, se hará una descripción cronológica que permita visibilizar los cambios que se evidenciaron en el periodo de estudio.

3.2.El referencial global

El referencial global de la atención a las personas mayores está compuesto por el diálogo de dos espacios: ONU y CEPAL, así las cosas, estas dos instituciones permiten identificar los hitos internacionales en esta materia. Estos hitos se resumen en dos grandes grupos, el primero es la realización de las asambleas mundiales sobre envejecimiento lideradas por la ONU, y el segundo, corresponde a las conferencias regionales intergubernamentales sobre envejecimiento, en cabeza de la CEPAL.

Gráfico 6. Hitos en lineamientos ONU y CEPAL



Fuente: Elaboración propia

3.2.1 Naciones Unidas

Teniendo en cuenta los cambios en la estructura de edades de la población que se presentaron en el mundo en los años ochenta, lo cual puso de manifiesto un envejecimiento de la población y un aumento considerable en el número de personas mayores en la mayoría de los países, en el contexto internacional se iniciaron discusiones tendientes a establecer lineamientos que permitieran brindar atención a este grupo poblacional con necesidades particulares, que requería la mirada de cada uno de los gobiernos, con el fin de hacer frente a los desafíos asociados a este fenómeno.

Las primeras aproximaciones internacionales se hicieron en el marco de las sesiones de las Naciones Unidas. Producto de discusiones este organismo realizó dos Asambleas Mundiales sobre el Envejecimiento que se llevaron a cabo, en Viena (1982) y Madrid (2002). Como resultado de estas surgieron los planes de acción sobre envejecimiento. Estos documentos se reconocen como

rectores de política pública, pues plasman la visión internacional adoptada por los diferentes países miembros, frente al envejecimiento de la población y la atención de las personas mayores.

Es necesario precisar que los planes de acción producto de las Asambleas Mundiales, deben ser entendidos como las principales estrategias y programas internacionales, regionales y nacionales que se plantean con el fin de dar respuesta a los problemas y necesidades de carácter mundial (ONU, 1982). Las metas que se establecieron en cada plan están en función de fortalecer la capacidad de los países para abordar efectivamente el envejecimiento de su población y atender a las necesidades particulares de las personas mayores.

3.2.1.1 Asambleas mundiales de envejecimiento

La realización de la primera Asamblea inició su gestación desde 1977 con la Resolución 32/132 en la que se invita a los Estados a organizar una Asamblea Mundial sobre vejez y se consolidó con la Resolución 33/52 de 1978 que define realizarla en 1982 (Viveros, 2001). Esta primera Asamblea fue realizada en Viena y tuvo como producto la expedición del “Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento” o Resolución 37/51.

Veinte años después, se lleva a cabo la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento realizada en el 2002, de la cual se tiene como resultado el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, para responder a las oportunidades que ofrece y los retos que plantea el envejecimiento de la población en el siglo XXI, así como promover el desarrollo de una sociedad para todas las edades (ONU, 2002).

Estas dos Asambleas en las que participaron más de 100 países miembros de la ONU, entre los que estuvo Colombia, pueden reconocerse como los hitos en la consolidación de las personas mayores en la agenda pública, pues básicamente plasmaron ante el mundo la necesidad de

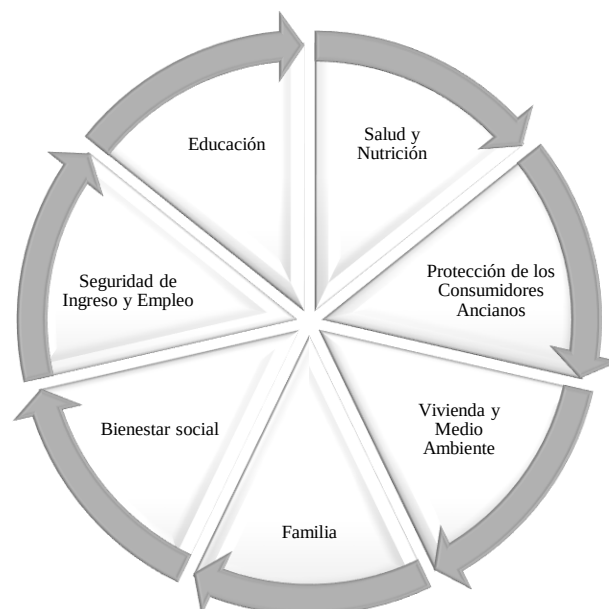
visibilizar el aumento del número de personas mayores como un problema público que requería atención específica, pues las condiciones sociales y de salud de las personas que llegaban a este segmento poblacional requerían de la atención de los diferentes Estados (ONU, 2002).

Como se mencionó, producto de las dos Asambleas se establecieron los planes de Acción de Viena y Madrid, los cuales se presentarán a continuación.

3.2.1.2 Planes de acción de la ONU

En el plan de acción de Viena, por su parte, las Naciones Unidas realizaron una serie de recomendaciones para cada una de las dimensiones que consideraron relevantes a la hora de abordar a las personas mayores, estas se describen en el gráfico 7.

Gráfico 7. Dimensiones Plan de acción de Viena



Fuente: Elaboración propia a partir del plan de acción de Viena, 1982

El contenido de cada una de estas dimensiones podría denominarse como el referencial global, que expone la imperante necesidad de ver al envejecimiento y la vejez como algo positivo, teniendo en cuenta que el aumento del número de personas mayores trae consigo oportunidades, retos y desafíos para los países que afrontan este fenómeno en el mundo entero. Desde esta primera Asamblea se empezó a plasmar una visión positiva del envejecimiento, iniciando así la superación de la visualización del proceso de envejecimiento como un proceso deficitario que sólo traía consigo consecuencias negativas para las personas y las sociedades.

La Asamblea de Viena fue el primer escenario en la esfera global en el cual se instó a los gobiernos a tomar medidas conducentes a la plena garantía de los derechos de las personas mayores, por esto plasma que “El éxito de este plan de Acción dependerá en gran medida de las actividades de los gobiernos encaminadas a crear condiciones y amplias posibilidades para la plena participación de los ciudadanos, en particular las personas de edad” (ONU. 1982, p. 41).

Por otra parte, en el marco del Plan de Acción de Madrid, Naciones Unidas estableció y determinó una serie de recomendaciones para la acción de los Estados basado en tres pilares básicos que se presentan en el gráfico 8.

Gráfico 8. Pilares Plan de acción de Madrid



Fuente: Elaboración propia a partir del plan de acción de Madrid, 2002

Entre las principales recomendaciones realizadas por el plan de acción de Madrid se tiene, vincular a las personas mayores y hacerlas partícipes en la vida económica, política, social y cultural de la sociedad en la que se desenvuelven y la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en pro de una sociedad para todas las edades (ONU, 2002).

Estos lineamientos que llamaron a la igualdad y a propender por todos y cada uno de los ámbitos necesarios para la protección de los derechos de las personas mayores, están presentes a lo largo de todo el plan de acción, en el cual se insta a los gobiernos a fomentar políticas públicas y programas que privilegien el bienestar y desarrollo de las personas mayores en cada uno de sus Estados.

3.2.1.3 Elementos del referencial de la ONU y modelos de atención

La información analizada hasta este punto se sintetizó para permitir una mejor visualización de los modelos de atención y elementos constitutivos del referencial a nivel mundial de acuerdo con los postulados de la ONU.

En cuanto a los modelos de atención a la población vieja se logró identificar que en la primera Asamblea están presentes elementos como la protección social y de los derechos que, aunque si bien para la época no se conocía como tal el EBD, sí se distinguen estos esbozos de lo que posteriormente se consolidó bajo esta denominación; mientras que en la segunda Asamblea se reconoce explícitamente el enfoque basado en derechos como su rector.

Como se puede observar en la tabla 4, los valores del referencial global que se identificaron en los documentos de la ONU muestran que la solidaridad e igualdad se mantienen como valores fundamentales a lo largo de los años. Esto puede estar asociado con la visión generalizada de las

múltiples carencias y necesidades a las que se enfrentan las personas mayores, a las cuales era necesario brindarles atención diferenciada. Es necesario recordar que para Muller los valores son principios presentes en una sociedad.

Tabla 4. Elementos del referencial y modelos de atención a nivel mundial

Año	Modelo de atención	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
1982		Equidad Igualdad	Asegurar el bienestar y seguridad de las personas mayores	Si los gobiernos no atienden la problemática del envejecimiento y la vejez entonces se generará un desequilibrio entre los diferentes grupos poblacionales y se dificultará el desarrollo de los países	Las personas mayores son sujetos de derechos y su atención facilita el desarrollo de los países
2002	EBD	Igualdad Solidaridad	Vincular a las personas mayores en una sociedad para todas las edades	Si se hace promoción y protección de los derechos humanos de las personas mayores entonces se puede construir una sociedad para todas las edades que potencie el desarrollo	Las personas mayores tienen potencialidades que pueden aprovecharse para el desarrollo de las sociedades

Fuente: Elaboración propia a partir del plan de acción de Viena, 1982 y plan de acción de Madrid, 2002

Según Muller, las normas son aquellos principios de acción. Las normas que rigen el referencial global según lo que se puede identificar en los planteamientos de la ONU, están enfocadas en la protección de los derechos de las personas mayores y su vinculación a la sociedad, buscando con esto la inclusión de este grupo poblacional que es segregado por razones económicas y sociales, situación que los lleva a escenarios poco favorables para su bienestar y calidad de vida. Estos planteamientos de exclusión a los que se ven abocadas las personas mayores y que como lo plantea

Cumming y Henry (1961) y Henry (1964) están determinados por el aislamiento social al que se ven sometidos los miembros de este colectivo poblacional, buscan ser enfrentados a partir de las normas establecidas por la ONU.

De acuerdo con Muller los algoritmos son relaciones causales, es por esto por lo que se puede inferir que las acciones trazadas en los planes de Madrid y Viena para atender a la población de personas mayores en el mundo tienen como objetivo fundamental influir de manera directa en las consecuencias que en el desarrollo de los países tiene el aumento de personas mayores y de la esperanza de vida. Así las cosas, entonces se puede reconocer que la ONU propone que los países miembros adopten las medidas estipuladas en sus planes de acción y así garantizar un manejo adecuado de los retos que implica el proceso de envejecimiento poblacional que atraviesan la mayoría de los países.

Las imágenes que Muller denominó atajos cognitivos que permiten darle significado inmediato a lo que se hace, son en los planteamientos de la ONU, el que las personas mayores tienen una serie de potencialidades que pueden aprovecharse para facilitar el desarrollo de los países. Esta imagen del envejecimiento buscaba cambiar aquella visión negativa y sesgada que incluso hasta el momento tienen algunas sociedades de que el envejecimiento es un fenómeno negativo que poco aporta al desarrollo.

En cuanto a los principales cambios se puede estipular que se presentó una variación, pues se pasó de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en 1982, al enfoque basado en derechos en la segunda asamblea mundial de envejecimiento en 2002.

Si bien se reconoce como el último rector de los lineamientos de la ONU al EBD, se visualiza allí una preocupación en función de la influencia de las personas mayores en el desarrollo de los países. Esta condición podría presumir que no se promulga en tanto una garantía de los derechos

de este colectivo poblacional, sino la mitigación del impacto que tiene para el desarrollo. El no atender las necesidades de un grupo cada vez más demandante, generará consecuencias negativas en los ámbitos sociales, económicos y políticos de los países.

3.2.2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Para entrar en el caso latinoamericano los hitos en materia de envejecimiento y vejez, que se reconocen en la CEPAL son cuatro, estos están representados en cada una de las Conferencias regionales intergubernamentales sobre envejecimiento.

3.2.2.1 Conferencias regionales intergubernamentales sobre envejecimiento

Como producto de la segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento, en Latinoamérica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, ha realizado cuatro conferencias regionales intergubernamentales sobre envejecimiento, tendientes a establecer una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, lo que complementa el referencial global. Estas conferencias se llevaron a cabo en Santiago de Chile (2003), Brasilia (2007), San José de Costa Rica (2012) y Asunción (2017).

La primera de estas llevada a cabo en Santiago de Chile del 19 al 21 de noviembre de 2003 fue propuesta por el Comité Especial sobre Población y Desarrollo, y solicitada por los países miembros de la CEPAL por medio de la resolución 590 aprobada en el vigésimo noveno periodo de sesiones de esta comisión, celebrado en Brasilia en mayo de 2002. Participaron en esta primera conferencia, representantes de 30 Estados miembros: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados,

Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Francia, Haití, Honduras, Italia, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. También se hicieron representar tres miembros asociados de la Comisión: Anguila, Aruba y Puerto Rico (CEPAL, 2003).

Consecuente con la conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento de Santiago de Chile, se realizó la segunda que se llevó a cabo en Brasilia capital de Brasil del 4 al 6 de diciembre de 2007. Participaron en la Conferencia representantes de 24 Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Italia, Jamaica, México, Panamá, Perú, República de Corea, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay. También se hizo representar un miembro asociado de la Comisión: Aruba (CEPAL, 2007).

Después de las conferencias regionales intergubernamentales sobre envejecimiento de Santiago de Chile y Brasilia, se desarrolló en San José de Costa Rica del 8 al 11 de mayo de 2012 la tercera. Producto de esta, se expidió la “Carta de San José”. En esta conferencia participaron representantes de 19 Estados miembros de la CEPAL así: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Italia, Jamaica, Japón, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay (CEPAL, 2012).

La cuarta conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento y derechos de las personas mayores en América Latina se realizó en Asunción Paraguay del 27 al 30 de junio de 2017, al igual que con las tres anteriores, producto de esta se estableció la “Declaración de Asunción”. Esta contó con representantes de 18 Estados miembros de la CEPAL, a saber:

Alemania, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Japón, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay. Asimismo, se hizo representar Curaçao, miembro asociado de la Comisión (CEPAL, 2017).

3.2.2.2 Declaraciones de la CEPAL

Similar a lo que ocurrió con las Asambleas Mundiales de Envejecimiento, producto de las conferencias regionales intergubernamentales sobre envejecimiento se promulgaron por parte de la CEPAL cuatro declaraciones, cada una con el nombre de la ciudad donde se adelantaron estas reuniones y que corresponden a las declaraciones de Santiago de Chile (2003), de Brasilia (2007), de San José (2012) y Asunción (2017).

La declaración de Santiago de Chile planteó la necesidad de atender los desafíos que trae la transición demográfica por la que atravesaba América Latina y el Caribe para esa época. Para esto estableció una serie de metas generales para cada uno de los tópicos que se reconocieron en el Plan de Acción de Madrid (personas de edad y desarrollo; fomento de la salud y bienestar en la vejez; y creación de entornos propicios y favorables), además de determinar objetivos específicos que permitieran alcanzarlos a partir de algunas recomendaciones para la acción que posibiliten atender los retos que estuvieron enmarcados en los mismos tópicos del documento de Madrid (CEPAL, 2003).

En la declaración de Santiago de Chile, la CEPAL pone de manifiesto que cada uno de los países debe establecer sus propios planes de acción para atender la problemática del envejecimiento, buscando responder a los lineamientos internacionales que se establecieron desde la ONU. Cada país tendría una línea base de la situación de las personas mayores y el

establecimiento de indicadores que le posibilitara hacer seguimiento a los planteamientos de cada uno de los planes de acción.

Por su parte, la Declaración de Brasilia acentúa la tendencia que se venía presentando en los planes de acción y declaraciones anteriores, pues reafirma lo que ya había esbozado la segunda asamblea mundial sobre envejecimiento, sobre la necesidad de establecer criterios que permitieran dirigir a la región hacia una sociedad para todas las edades. Sumado a esto, con gran vehemencia envía un claro mensaje a los Estados participantes, sobre dirigir los sistemas de protección social a un enfoque basado en derechos (CEPAL, 2007).

En la conferencia de San José se hizo un llamado de atención a todos los países asistentes, pues reconoció que, aunque la declaración de Brasilia logró que muchos de los Estados formularan políticas públicas para personas mayores, en la mayoría de estos seguían presentando situaciones vulneratorias, en gran medida los derechos de las personas mayores. Se puso de manifiesto, además, que existía una falta coherencia entre el discurso que enfatiza los derechos y el cumplimiento de estos, pues este grupo poblacional sigue siendo víctima de discriminaciones múltiples; maltrato y violencia; pobreza, y falta de acceso a la justicia. Se reclamó la necesidad de que las políticas de vejez tuvieran perspectivas intergeneracionales, de género, étnicas y de ruralidad (CEPAL, 2012).

En la Declaración de San José también se vislumbró que las políticas dirigidas a este grupo poblacional no contaban con la prioridad y presupuestos estables y sostenidos, lo que imposibilitaba su eficaz implementación. También se reafirmó la necesidad de mejorar los sistemas de protección social, como ya se había planteado en Brasilia, con el fin de atender de manera efectiva a las necesidades de las personas mayores; para esto propuso acciones en materia de seguridad social, salud y servicios sociales (CEPAL, 2012).

Otro de los tópicos que dejó de manifiesto la declaración de San José fueron: el cumplimiento del derecho de las personas mayores a trabajar y tener acceso a actividades que generen ingresos; la prevención y erradicación de todo tipo de maltrato contra las personas mayores; la necesidad de mejorar las condiciones de vivienda y del entorno de las personas mayores para fortalecer su autonomía e independencia; el derecho de las personas mayores a disfrutar de la educación permanente; la obligación de los Estados de garantizar un envejecimiento con dignidad y derechos, sobre todo la obligación de erradicar las múltiples formas de discriminación que afectan a las personas mayores, con especial énfasis en la discriminación basada en el género; la necesidad de atender la vulnerabilidad de las personas mayores en situaciones de emergencia o desastres naturales y por último el compromiso de los Estados de fortalecer las instituciones públicas dirigidas a las personas mayores (CEPAL, 2012).

Como se realizó en todas las conferencias anteriores, la conferencia de Asunción reafirma la necesidad de atención de las personas mayores, a partir de un enfoque basado en derechos. Para esto llamó a los gobiernos de los países de la región a

tomar medidas específicas y profundizar las existentes para combatir la discriminación por edad y múltiple, el abandono, el maltrato y la violencia hacia las personas mayores, prestando especial atención a las que enfrentan situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad social, así como a proporcionar servicios de salud integral, cuidados, protección social y acceso a alimentos, vivienda, empleo, ocupación social y justicia (CEPAL, 2017, p. 22).

Esos lineamientos establecidos por la CEPAL para sus países miembros en Latinoamérica permiten visibilizar los elementos del referencial, así como los modelos que sustentan las líneas de acción para la atención de las personas mayores.

3.2.2.3 Elementos del referencial de la CEPAL y modelos de atención

El análisis realizado de las declaraciones producto de las conferencias regionales intergubernamentales sobre envejecimiento, permitió esbozar el complemento de lo que sería entonces el referencial global de políticas públicas para personas mayores y los modelos de atención, pues en estos se puede identificar articulación de las cuatro percepciones del mundo que deben ser diferenciadas, pero se relacionan entre sí para el referencial.

Es importante resaltar que en Latinoamérica no se gestaron acciones que respondieran a los planteamientos establecidos por el plan de acción de Viena en 1982. Sólo se inició un proceso de apropiación y se establecieron lineamientos para que los países miembros acogieran lo que se había planteado en el plan de Acción de Madrid 2002.

Consecuente con el objetivo de las conferencias regionales intergubernamentales sobre envejecimiento de plasmar acciones que permitieran operativizar el plan de acción de Madrid, el modelo de atención que se encuentra en cada una de estas conferencias es el Enfoque Basado en Derechos. Esto permite evidenciar que el referencial global en los países de la región, recopilado en la CEPAL, se encuentra alineado con el estipulado por la ONU, en tanto plantea el EBD como rector de la atención a las personas mayores y de las políticas públicas que se esperaban generar en los diferentes países. Como era de esperarse, por ser la CEPAL un estamento de la ONU, sus consideraciones no están alejados de los lineamientos del plan de acción, existe una reciprocidad directa entre los planteamientos de la esfera global y la regional.

En las diferentes declaraciones se reforzaron los lineamientos de atención para las personas mayores, para lo que los Estados participantes se comprometieron a redoblar los esfuerzos para garantizar la protección de los derechos humanos de las personas mayores, a partir de la

formulación de leyes, políticas públicas y programas que así lo permitieran, sin embargo, en la declaración de San José se realiza con mayor énfasis.

Por otra parte, en cuanto a los elementos constitutivos del referencial encontrados en las declaraciones y que se presentan en la tabla 5, se logró identificar que, entre los valores del referencial global en Latinoamérica prevalece la solidaridad según se evidencia en los planteamientos de la mayoría de las declaraciones de política que realizó la CEPAL. Esto está en consonancia con la postura mundial en la que se reconocieron la igualdad y la solidaridad como los valores comunes en las asambleas mundiales de envejecimiento.

En cuanto a las normas que componen el referencial global de acuerdo con los planteamientos de la CEPAL en América Latina, consecuente con las normas reconocidas en los lineamientos mundiales, la protección de los derechos humanos es el principio de acción fundamental cuando de políticas públicas de envejecimiento y vejez se trata.

En los algoritmos que se identificaron como elementos constitutivos del referencial en Latinoamérica en los documentos de la CEPAL, se encontró que los mismos iniciaron haciendo énfasis en la promoción de la salud y prevención de la enfermedad; luego estuvieron enfocados en la ampliación de los sistemas de protección social en cada uno de los países y finalizaron en el establecer políticas que permitan proteger los derechos humanos y prevenir la discriminación de las personas mayores en cada una de las sociedades.

Al analizar las imágenes presentes en el referencial global en América Latina desde los planteamientos de la CEPAL, primero estuvieron enfocadas a promover las potencialidades que tiene este grupo poblacional y su efecto positivo que puede tener en el desarrollo de los países hasta terminar en reconocer la potencialidad para cada una de las dimensiones de las personas mayores.

Tabla 5. Elementos del referencial y modelos de atención en América latina

Año	Modelo de atención	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
2003	EBD	Equidad Igualdad Solidaridad	Proteger los derechos humanos de las personas mayores	Si se implementan programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad entonces se reducen la discapacidad y dependencia de las personas mayores y se promueven su inclusión en la sociedad y el desarrollo	Las personas mayores tienen potencialidades que pueden aprovecharse en pro del desarrollo
2007	EBD	Solidaridad	Promover un sistema de protección social basado en derechos	Si se amplía la cobertura y calidad de los sistemas de protección social entonces se preservan los derechos humanos de las personas mayores	La preocupación de los estados por los derechos de las personas mayores genera mejores marcos de protección para las personas mayores
2012	EBD	Solidaridad	Fortalecimiento de los sistemas de protección social y garantía del cumplimiento de los derechos humanos de las personas mayores	Si se protegen los derechos humanos de las personas mayores entonces este grupo poblacional no será objeto de actos de discriminación y rechazo	La protección social garantiza los derechos humanos de las personas mayores
2017	EBD	Dignidad	Protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores	Si se establecen políticas y programas de prevención de la discriminación a las personas mayores entonces se logrará la construcción una sociedad inclusiva	La vejez es un momento del curso de vida que implica una experiencia plena en la dimensión biosicosocial

Fuente: Elaboración propia a partir de las declaraciones de Santiago de Chile, 2003; Brasilia, 2007; San José, 2012; y Asunción, 2017

Unas consideraciones finales sobre el referencial global y los modelos de atención se resumen en que en cuanto a los modelos de atención a la población vieja, se logró consolidar el EBD, pues apareció fundamentalmente en 2002 en el mundo y en el contexto latinoamericano en 2003, en

consonancia con los objetivos de operativizar el plan de acción de Madrid. No se pueden evidenciar cambios profundos en el modelo.

En los elementos del referencial global se tiene que tanto para la ONU, como para la CEPAL, los valores, muestran la solidaridad como rector. En cuanto a las normas, están enfocadas en la protección de los derechos de las personas mayores y su vinculación a la sociedad. Por su parte, en relación con los algoritmos, se reconoce que si se adoptan medidas de protección para atender el envejecimiento y la vejez entonces se puede garantizar un manejo adecuado de los retos que implica este grupo poblacional. Por último, las imágenes están determinadas en el sentido de que las personas mayores tienen una serie de potencialidades que facilitan el desarrollo de los países.

Los principales cambios que se logran identificar se resumen en que se pasó de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en 1982, al enfoque basado en derechos a partir de la segunda asamblea mundial de envejecimiento en 2002, enfoque que se reforzó en las diferentes conferencias regionales intergubernamentales.

En cuanto a los cambios en los elementos constitutivos del referencial desde 1982, se puede observar que los valores se mantienen medianamente a lo largo del tiempo pues si bien para 1982 hasta 2003 se tuvo como común la igualdad, también se reconoce desde 2002 y hasta 2012 a la solidaridad como valor rector del referencial global. Si bien en 2017 se logró identificar la dignidad como valor, el mismo tiene relación directa con los anteriores y está relacionado con el EBD.

Las Normas no fueron ajenas al cambio, por eso desde 1982 se inició con la búsqueda de asegurar el bienestar de las personas mayores, luego se migró a la vinculación de las personas mayores a la sociedad y se consolidó la protección de los derechos humanos de este grupo poblacional como norma rectora, en cuanto a los lineamientos definidos por la ONU y la CEPAL.

También se evidenciaron cambios en el periodo de análisis de la presente investigación, en cuanto a los algoritmos, pues los mismos migraron de poner de manifiesto la necesidad de atender los requerimientos de las personas mayores para evitar problemas posteriores, a la necesidad del establecimiento de políticas de promoción de los derechos humanos para lograr una sociedad más inclusiva.

Finalmente, en lo que se refiere a las Imágenes del referencial global, se logró identificar un cambio desde la visualización de las personas mayores en la esfera pública en 1982, hasta el reconocimiento de la vejez como una etapa más del curso de la vida que recoge las experiencias de todas las etapas anteriores e implica todas las dimensiones del ser humano y la sociedad.

Hasta el momento, se describieron los documentos que permitieron identificar el referencial internacional. Para el caso Colombia, como se presentó al inicio de este apartado, se identificaron una serie de documentos que se presentan a continuación, con el objetivo de establecer los elementos constitutivos del referencial en el país y posteriormente compararlos con los lineamientos internacionales en materia de políticas públicas dirigidas a personas mayores.

3.3 El referencial sectorial

De acuerdo con los postulados de Muller (2010), el referencial sectorial, al igual que el global, es una construcción social difusa que, para ser dominante, deberá alinearse con las normas del referencial global. Por ende, los documentos de la ONU y la CEPAL marcan una tendencia de las políticas públicas establecidas en Colombia para atender a la problemática del envejecimiento y la vejez.

Para el caso colombiano los lineamientos que configuran las políticas públicas sobre el envejecimiento y la vejez están contenidos en un documento CONPES (Consejo Nacional de

Política Económica y Social) del Departamento Nacional de Planeación – DNP, y en dos documentos específicos llamados “políticas públicas de envejecimiento”, elaborados por diversos actores de los diferentes Ministerios y entidades del orden nacional, pero en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, que recogen los marcos de acción que tiene el gobierno nacional para el abordaje de la problemática del envejecimiento y la vejez en el país.

Como base para realizar el análisis del referencial sectorial y los modelos de atención en esta investigación se emplearon tres documentos. El primero de estos es el CONPES 2793 de 1995 denominado CONPES de “envejecimiento y vejez”, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP. El segundo y el tercero fueron producidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, denominados “Política Nacional de Envejecimiento y Vejez (2007 – 2019)” publicado en diciembre de 2007, y “Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez (2015 – 2024)” de agosto de 2015.

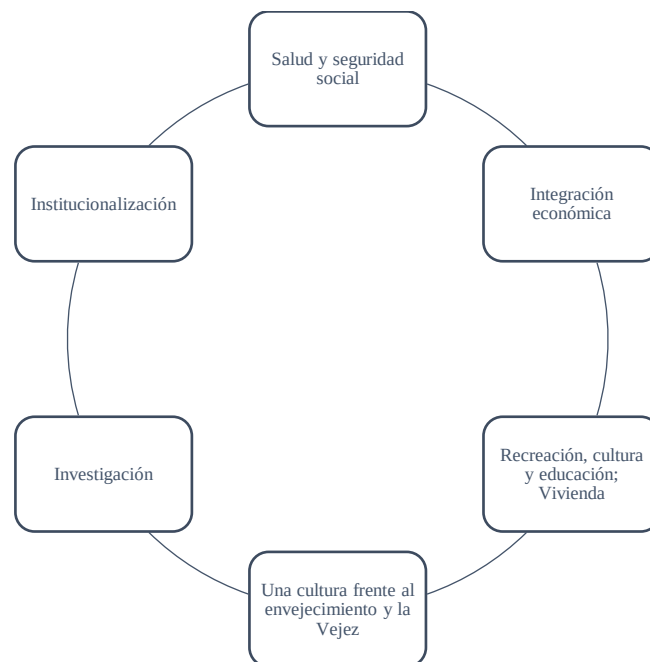
3.3.1 Políticas públicas de envejecimiento y vejez en Colombia

El CONPES 2793 del 28 de junio de 1995 presenta “los lineamientos de la política relativa a la atención al envejecimiento y a la vejez de la población colombiana”, y en él se expone el diagnóstico de la situación que para 1995 vivía el país en relación con las personas mayores. Reconoce un aumento progresivo en el porcentaje de personas mayores, la dificultad de este grupo poblacional para acceder a ingresos fijos y la condición de pobreza por ingresos y Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, en la que vive la mayoría de ellos; además de los riesgos en materia de salud y nutrición a que se ven abocados, sumado a la baja cobertura en seguridad social y la baja atención que reciben aquellos que están en condición de calle (DNP, 1995).

Este CONPES se esboza como marco de atención que se circunscribe en la lógica de las políticas del presidente de aquel entonces, Ernesto Samper Pizano, denominadas “el salto social”. El objetivo de esa política pública se puede resumir en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de las personas mayores a fin de ser reconocidos como sujetos a los cuales se les debían fortalecer los lazos de solidaridad.

Estableció una serie de programas que permitieran materializar la política, que se recogen en seis líneas de acción que se presentan en el gráfico 9.

Gráfico 9. Líneas de acción del CONPES 2793 “Envejecimiento y Vejez”



Fuente: Elaboración propia a partir del CONPES 2793 de 1995

Para la línea salud y seguridad social, esta política propuso la promoción de una cultura de la salud para el fomento de estilos de vida saludable a través de los Planes de Atención Básica (PAB), que fueron definidos por el Ministerio de Salud como “un conjunto de actividades, intervenciones y procedimientos, de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, vigilancia en salud

pública y control de factores de riesgo dirigidos a la colectividad” que debía materializarse en cada uno de los municipios y distritos, adscritos de forma obligatoria a los entes territoriales según lo dispuesto por la resolución número 4288 de 1996.

Este CONPES buscó con la exposición de sus líneas de acción, la vinculación gradual de las personas mayores al sistema de seguridad social, para lo cual expuso que todas las personas mayores de 60 años pertenecientes a los niveles uno y dos del SISBEN serían beneficiarias del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud, y estableció como meta que las Entidades Promotoras de Salud – EPS, tuvieran al menos un 5% de personas de este grupo poblacional afiliado. Situación que se tornaba un tanto difícil, dado que para esa fecha las EPS estaban en consolidación, pues fueron creadas por la Ley 100 de 1993 (DNP, 1995).

Estableció también que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, a través del Programa de Asistencia Integral al Anciano, debía promover acciones en salud, nutrición y recreación para las personas mayores de 60 años consideradas pobres por insuficiencia de ingresos o por NBI. Para contrarrestar esta situación de pobreza, se determinó el fin de mejorar las condiciones de vida de esta población, el programa REVIVIR que sería operado por la Red de Solidaridad Social (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) y estaba dirigido ancianos indigentes mayores de 65 años, a los cuales se les entregaba un subsidio económico mensual.

Este documento CONPES determinó la necesidad de que el Ministerio de Trabajo estableciera lineamientos para realizar una preparación para la jubilación. Además, el Fondo de Solidaridad Pensional buscaría ampliar el número de beneficiarios, para lograr que las personas que trabajan en los sectores informales de la economía logren pensionarse. Estas dos medidas, buscaban la protección de las personas mayores en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Estableció la necesidad de establecer medidas de integración económica que protegieran a las personas mayores que continuaban vinculados a algún tipo de actividad productiva, que en la mayoría de los casos aún desarrollan actividades en el sector informal de la economía.

Se debe mencionar que para los tópicos de recreación, cultura y educación; vivienda; cultura del envejecimiento y la vejez; investigación e institucionalización, se establecieron incipientes lineamientos, en pro de fomentar acciones que permitieran cambiar el rumbo de las acciones del gobierno hacia las personas mayores, pero sin programas específicos que permitieran materializarlos o por lo menos buscar presupuesto para llevar a cabo algunas acciones que allí se mencionan e incluso algunas de estas tienen asignación de responsables directos. Esta situación se convirtió entonces documentos muertos, que para nada garantizaron un mejoramiento de las condiciones de las personas mayores.

Posterior al CONPES y dejando de lado este mecanismo para la elaboración de políticas públicas, se dejó en manos del Ministerio de la Protección Social (después denominado Ministerio de Salud y Protección Social) la responsabilidad de establecer las políticas dirigidas a este segmento poblacional, así lo determinó la Ley del Plan de Desarrollo 2006 – 2010, pues estableció que era este ministerio el encargado de llevar a cabo el proceso de definición y desarrollo de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.

Pasaron doce años desde aquel documento CONPES, para que apareciera un nuevo documento denominado “Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007 – 2019”. Este documento fue publicado en diciembre de 2007, por el Ministerio de Salud y Protección social y fue construido por una serie de actores que desde el año 2003 iniciaron el proceso de pensar hacia donde se debían dirigir las acciones encaminadas a las personas mayores del país. En esta política se expuso como rector de atención el enfoque de manejo social del riesgo, sin embargo, hizo mención del enfoque

basado en derechos, pues en el terreno de la salud y protección social, se reconoció a las personas mayores como sujetos a los cuales era necesario garantizarles la promoción y protección de sus derechos pues requieren un manejo especial.

En su parte de motivaciones, esta política pública reconoce las limitaciones de articulación que se tuvieron entre los diferentes actores responsables de ejecutar los lineamientos establecidos en el CONPES 2793 de 1995 y registra las dificultades para determinar acciones normativas que hicieran posible los marcos de acción que en ese documento se establecieron.

Por primera vez, en el documento del Ministerio de Salud y Protección Social se reconocieron los compromisos adquiridos por Colombia en los escenarios internacionales y por ende la imperiosa necesidad de seguir los lineamientos de las asambleas mundiales del envejecimiento y la conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento de Chile, en los que el país había participado. Es de allí donde parten los lineamientos que en materia de envejecimiento y vejez se consignan en este documento, aunque llama la atención que el enfoque de estos, es decir, el enfoque basado en derechos no sea el que rija de manera preponderante lo establecido en esta política pública, pues se presenta de soslayo. En este documento es claro que priman los elementos del MSR.

Se debe reconocer que la “Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007 – 2019” nació producto de una serie de discusiones con los actores involucrados que liderados por el Ministerio de la Protección Social, plasmaron la visión de lo que se quería para el envejecimiento y la vejez en los doce años venideros.

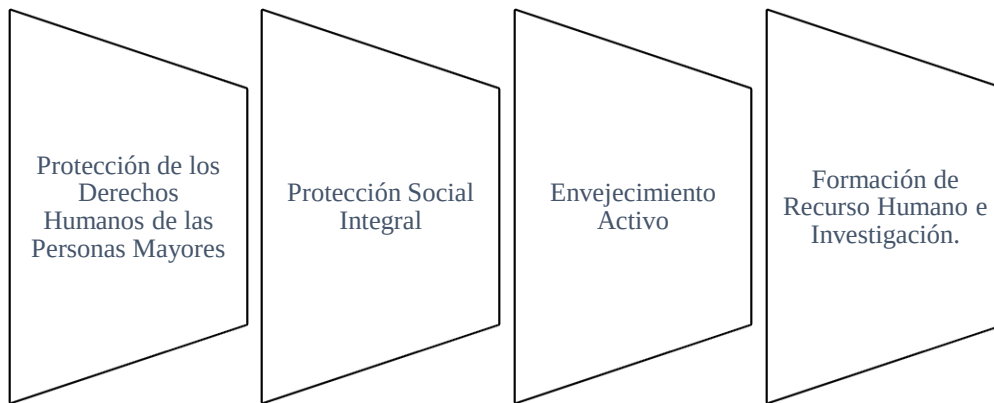
Paradójicamente este documento estableció algo que es un tanto atípico y es tener dos objetivos generales de política, los cuales fueron

incidir de manera activa, a nivel intersectorial y territorial sobre las condiciones de desarrollo social, económico y cultural de los individuos, la familia y la sociedad, como

medio para propiciar que los viejos de hoy y del futuro alcancen una vejez digna, saludable e integrada, dentro del marco de la promoción, prevención y restitución de los derechos humanos y “crear condiciones para el envejecimiento de la población, entendido como el derecho de toda la población a una vida digna, larga y saludable, reconociendo la trascendencia de la corresponsabilidad individual, familiar y social en este proceso” (MinProtecciónSocial, 2003, p. 19).

En esta Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007 – 2019 se establecieron cuatro ejes que se ilustran a continuación.

Gráfico 10. Ejes de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007 – 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez (2007 – 2019)

Se debe destacar aquí que esta política pública recoge los lineamientos que para la época se presentaban a nivel internacional sobre la atención a personas mayores, además de que propende por la consolidación de los sistemas de protección social y que enmarca sus acciones en función de vincular a las personas mayores al Sistema de Protección Social en Colombia (SPS), el cual se regló en 2002 a través de la Ley 789 de 2002. Esta ley definió al SPS en su artículo 1 como “El conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo”.

Para operacionalizar cada uno de los ejes propuestos, la política pública estableció una serie de líneas estratégicas que para el eje 1 “Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores” corresponden a: fortalecimiento de la participación e integración social de la población adulta mayor para un ejercicio efectivo de la ciudadanía mediante la garantía, ejercicio y restablecimiento de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes; información, educación y comunicación de los derechos y deberes para las personas mayores; protección legal y gestión normativa; y evaluación y monitoreo del cumplimiento de los Derechos Humanos.

Frente al segundo eje de “Protección Social Integral”, sus líneas estratégicas recogen un tanto aquellas que se establecieron en el CONPES 2793 de 1995, y fueron: seguridad en el ingreso; seguridad social en salud; promoción y asistencia social; seguridad alimentaria y nutricional; y programas de vivienda digna y saludable.

Para el tercer eje “Envejecimiento Activo”, las líneas estratégicas establecidas en aquella política públicas son: creación de espacios y entornos saludables; creación de una cultura del envejecimiento; promoción de hábitos y estilos de vida saludables. Estas líneas también permiten dilucidar un tanto la continuidad de los lineamientos establecidos en el CONPES 2793. Así mismo se puede determinar para el cuarto eje de “formación de recurso humano e investigación”, pues sus líneas estratégicas establecen la necesidad de realizar investigación sobre envejecimiento y vejez y desarrollar formación del talento humano para atender a las necesidades específicas de este segmento poblacional.

Si bien este documento de política pública estableció una serie de metas y responsables para alcanzar cada uno de los postulados que se establecieron en los cuatro ejes, sus líneas estratégicas y de acción, en el mismo no se puede evidenciar de una forma tan explícita cómo se materializarían cada uno de estos postulados. Se debe aplaudir que determinó una batería de indicadores que

permitieran realizar el seguimiento a lo plasmado en el documento, sin embargo, sería motivo de otra investigación el establecer si este instrumento fue de utilidad para el seguimiento a la implementación de la política, pues claramente no es el objetivo del presente estudio.

El último de los documentos que sirve como fuente primaria para el análisis del referencial sectorial de las políticas públicas de envejecimiento y vejez, corresponde al denominado “Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015 – 2024”, llama la atención que este salga al escenario nacional sin que se hubiera cumplido el tiempo establecido por la anterior política, pues la misma determinó lineamientos hasta 2019. Al igual que la “Política Nacional de Envejecimiento y Vejez”, este nuevo documento fue producido por el Ministerio de Salud y Protección Social. En este se puede reconocer que el enfoque de atención corresponde de manera clara al Enfoque Basado en Derechos, lo que permite identificar una alineación con los postulados internacionales, que así lo venían promulgando la ONU y la CEPAL.

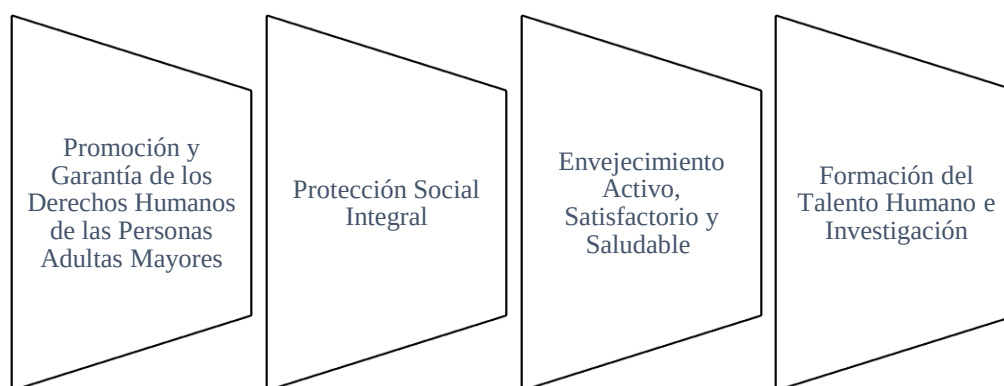
Con esta política se busca, dar continuidad a los lineamientos establecidos en la anterior política y se traza paradójicamente dos objetivos generales a saber:

Propiciar que las personas adultas mayores de hoy y del futuro alcancen una vejez autónoma, digna e integrada, dentro del marco de la promoción, realización y restitución de los derechos humanos con base en la incidencia activa, a nivel intersectorial y territorial, público y privado, sobre las condiciones de desarrollo social, político, económico y cultural de los individuos, las familias y la sociedad.

Crear condiciones para el envejecimiento humano, entendido como el derecho de las y los colombianos, en condiciones de igualdad, a una vida autónoma, digna, larga y saludable, consistente con el principio de corresponsabilidad individual, familiar y social (MinSalud, 2015, p. 27).

En este documento se establecieron cuatro ejes estratégicos, que básicamente corresponden a los mismos de la política anterior, así:

Gráfico 11. Ejes de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015 – 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez (2015– 2024)

Los planteamientos resumidos en la tabla 5, se consideran como el referencial sectorial pues para el caso colombiano, el gobierno nacional dejó el establecimiento de los lineamientos de política en cabeza del DNP o el Ministerio de Salud y Protección Social. Así las cosas, los elementos constitutivos de este referencial y los modelos de atención de las políticas públicas dirigidas a las personas mayores en el país se describen a renglón seguido.

En Colombia al analizar los modelos de atención de las políticas públicas de envejecimiento y la vejez, se evidencia que el documento CONPES 2793 de 1995 no determinó un modelo de atención como tal, sólo establece las líneas de acción que ya fueron descritas. Por su parte, en el documento de política de 2007 se presenta como modelo rector de la política pública para personas mayores el MSR, mientras que en el del año 2015 se establece el EBD como modelo. Estos últimos lineamientos claramente están en consonancia con lo descrito en los documentos que determinaron el referencial global.

Tabla 6. Elementos del referencial y modelos de atención en Colombia

Año	Modelo de atención	Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
1995		Solidaridad	Atender las necesidades de las personas mayores es un mandato imperante para el gobierno	Si se establecen medidas de mitigación del riesgo en que se encuentran las personas mayores entonces este grupo poblacional tendrá una mejor calidad de vida	la salud y el bienestar en la edad avanzada dependen de la calidad de vida que se lleve desde el nacimiento
2007	MSR	Equidad Dignidad Solidaridad	Promover los derechos de las personas mayores a una vejez digna larga y saludable	Si se potencia el desarrollo social, económico y cultural de las personas mayores entonces se pueden garantizar una vejez digna en el marco de la protección de los derechos humanos	Toda la población tiene derecho a una vejez digna
2015	EBD	Igualdad Solidaridad	Promover el envejecimiento humano como un derecho para una vejez digna	Si se promueven los derechos de las personas mayores entonces podrán disfrutar de una vejez digna y saludable	La población debe disfrutar de una vejez autónoma y digna

Fuente: Elaboración propia a partir del CONPES 2793 de 1995; Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007–2019; y Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015 – 2024

Por otra parte, al revisar el cambio en los elementos del referencial sectorial en Colombia, se puede observar que el valor presente en cada uno de los documentos es la solidaridad, éste prevalece desde que se iniciaron las políticas públicas de vejez en el país. Esta situación muestra una clara correspondencia entre el referencial global y sectorial que permitiría dilucidar que Colombia acogió por lo menos los valores que se promulgaron desde la ONU y la CEPAL.

En cuanto a las normas del referencial sectorial en Colombia, se logró identificar que inicialmente estaban enfocadas en atender las necesidades de las personas mayores, pero migró a la garantía de derechos en búsqueda de una vejez digna, larga y saludable. Esta particularidad podría verse inicialmente alejada de los lineamientos internacionales, sin embargo, posteriormente se logró alinear con estos.

Los algoritmos del referencial sectorial en Colombia pasaron de estar en función de mejorar la calidad de vida de las personas mayores a la búsqueda de la garantía de los derechos de este grupo poblacional. Esto se explica un poco en el sentido del cambio de modelo de abordaje que se presentó entre una política pública y las demás.

Las imágenes del referencial sectorial están enmarcadas en la necesidad de garantizar salud y bienestar inicialmente, para luego llegar a establecer la promoción de una vejez autónoma y digna, situación que parece un tanto utópica dada las condiciones sociales en las que viven las personas mayores del país.

3.4 Elementos comunes del referencial global y sectorial y los modelos de atención

No son muchas las diferencias encontradas entre el referencial global y sectorial en cuanto a las políticas públicas de envejecimiento y vejez, ni tampoco en los modelos de atención, si bien los elementos no replicaron de manera directa entre uno y otro, pues como bien lo estableció Muller, el referencial es la construcción de una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Al analizarse este postulado, no era demás esperarse que se diera de forma intempestiva pues cada uno de los actores debería asumir que los postulados globales iban a ser apropiados para el contexto local.

En Colombia los modelos variaron ordinalmente entre el Manejo Social del Riesgo y el Enfoque Basado en Derechos. Todos estos aparecen alineados con los lineamientos mundiales.

Entre tanto el valor fundamental del referencial global y sectorial es la solidaridad, quizá por aquella visión de protección y necesidad de atención que tienen las personas mayores y las sociedades con mayor número de estas, como sujetos que le aportan al desarrollo de un país, favoreciendo la vinculación de estos a la sociedad en la que se encuentran inmersos.

Para las normas ambos referenciales distinguen la necesidad de propender por la búsqueda de la promoción de dos tópicos fundamentales, el primero la garantía de la calidad de vida de las personas mayores y el segundo por garantizar los derechos humanos de este grupo poblacional.

Los algoritmos presentes tanto en el referencial global como en el sectorial, están demarcados en función de que si se atienden las necesidades particulares de las personas mayores, se les vinculan a los sistemas de protección social y se les garantizan los derechos humanos, entonces se logrará una sociedad para todas las edades que potencie el desarrollo de los países.

Las imágenes preponderantes en el referencial global y sectorial corresponden a aquellas que promueven la visualización de las personas mayores como sujetos con grandes potencialidades que pueden aprovecharse para el desarrollo de las sociedades y la obtención de una vejez digna, con plena autonomía para los senescentes.

Hasta aquí se presentó el análisis de los resultados de la presente investigación, estos elementos permitieron construir una serie de conclusiones que se presentan en el siguiente apartado y que están en función de los objetivos, hallazgos y prospectiva de este estudio.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Para finalizar se muestran las conclusiones obtenidas producto del desarrollo del presente estudio. Primero se hará una exposición de estas en función de los objetivos propuestos, seguido se enunciarán los principales hallazgos y se finalizará con algunas reflexiones y la prospectiva de la presente investigación.

A lo largo del periodo de estudio se presentaron variaciones en el referencial global y sectorial. Estas apuntaron a una mayor visibilización de las personas mayores y sus problemáticas, así como de los requerimientos sociales, económicos y políticos que trae consigo el envejecimiento de la población. Se convirtió en un llamado a la imperiosa necesidad de establecer mecanismos que permitan afrontar los retos que trae consigo este fenómeno social y demográfico.

El enfoque basado en derechos es el rector de las políticas públicas de envejecimiento y vejez en el mundo y en Colombia. Sin embargo, en el país se pasó de buscar proteger a las personas en condiciones de exclusión y vulnerabilidad, para que puedan afrontar los riesgos a los que se ven expuestos; a propender por garantizar la promoción y protección de los derechos de la población vieja y senescente.

Si bien para 1982, fecha en que se llevó a cabo la primera asamblea mundial sobre envejecimiento en Viena, no se encontraba consolidado como tal el Enfoque Basado en Derechos, si se evidencia en la ONU una clara propensión por la protección de los derechos económicos sociales y culturales, que son el precedente del EBD. En consolidación de esta postura, en el plan de acción de Madrid de 2002 se logra identificar que el enfoque de atención que determina los lineamientos de política pública para personas mayores es el Enfoque Basado en Derechos.

Los modelos de atención visibles en las políticas públicas de envejecimiento y vejez en Colombia corresponden al Manejo Social del Riesgo y el Enfoque Basado en Derechos. El país

pasó inicialmente de no tener un modelo definido, a acoger el MSR y finalmente acogió el enfoque basado en derechos, como rector de sus directrices para la atención de la población vieja y envejeciente.

El referencial global sobre envejecimiento y vejez se consolidó con el dialogo entre los postulados de la ONU y la CEPAL. En este momento, éste se caracteriza por valores como la equidad y la solidaridad, en consonancia con la propensión de consolidar un Enfoque Basado en Derechos. En cuanto a sus normas se establece la necesidad del fortalecimiento de los sistemas de protección social para la población vieja y envejeciente. Sus algoritmos denotan que si protegen los derechos humanos de las personas mayores entonces se pueden evitar desequilibrios sociales entre los diferentes grupos poblacionales. Las imágenes se corresponden con que la protección social garantiza los derechos de las personas mayores.

El referencial sectorial, como era de esperarse, es un tanto similar al referencial global. El valor que prima es la solidaridad, aunque en algunos momentos se logra reconocer la igualdad y la equidad como rectores de las políticas públicas establecidas para este grupo poblacional. Al revisar las normas del referencial sectorial, las mismas se modificaron de la visión de atender a una población con múltiples necesidades, a la promoción de la garantía de los derechos. Los algoritmos también sufrieron cambios, se pasó del establecimiento de medidas de mitigación de la situación de las personas mayores a la búsqueda de la protección de los derechos humanos de este grupo poblacional. En cuanto a las imágenes, estas sufrieron un cambio un poco menos drástico pues se pasó de ver la vejez como el resultado de los malos hábitos anteriores, a la promoción de una vejez autónoma y digna.

En resumen, los tres principales cambios del referencial corresponden a: i) pasar del establecimiento de medidas de mitigación de la situación de las personas mayores a la búsqueda

de la protección de los derechos humanos de este grupo poblacional; ii) dejar de ver la vejez como el resultado de los malos hábitos anteriores a la promoción de una vejez autónoma y digna; y iii) se modifica la perspectiva de existencia de la necesidad de atender a las personas mayores para evitar desequilibrios sociales a la protección de los derechos humanos de este grupo poblacional. Estos cambios son un avance significativo en pro de resignificar la visión del envejecimiento y la vejez, pues permiten la consolidación de una perspectiva que propenda por la garantía de los derechos de los mayores y deja de lado la visualización de las personas mayores como sujetos con demandas de atención y sin posibilidades de aportar al desarrollo. Así las cosas, se puede concluir entonces que el referencial en Colombia presentó un cambio significativo pasando de la perspectiva del riesgo al enfoque basado en derechos.

Se resalta que el analizar políticas públicas dirigidas a grupos poblacionales específicos a partir del enfoque cognitivo y en especial usando la teoría del referencial permite visibilizar lo que Muller determinó como aquellas imágenes de la realidad sobre la cual se quiere intervenir.

Esta investigación reconoce como limitaciones que no se abordaron los actores que intervinieron en la construcción del referencial global y sectorial, si bien se torna un tanto difícil para el contexto internacional, sería interesante que en futuros estudios se analice la visión que estas personas tienen del envejecimiento y la vejez, y determinar así, si en el país sólo se responde a los lineamientos internacionales o por el contrario se establecen interpretaciones diferenciales.

Este es un estudio que abordó la temática del envejecimiento y vejez, sería relevante que se comparara a la luz de las diferentes teorías empleadas por los diferentes autores, cual podría considerarse la mejor forma de abordar el análisis de las políticas públicas de envejecimiento y vejez. Así mismo, se podría ahondar en los actores partícipes de la política pública en Colombia,

a fin de determinar el papel de los operadores de transacción pues como lo expone Muller son el elemento que da origen a una política pública.

Referencias bibliográficas

- Abitbol P. & Botero F. (2005). Teoría de elección racional: estructura conceptual y evolución reciente. *Colombia Internacional*, 62, 132 – 145
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, 88, 35–50
- Acosta Navarro, O. L., & Forero Ramírez, N., & Pardo Pinzón, R. (2015) Sistema de protección social de Colombia. Avances y desafíos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL – Serie Estudios y Perspectivas – Bogotá – N° 28
- Aguirre Garzón, C. (2016). Análisis de la política pública nacional de envejecimiento y vejez en Colombia. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Agulló Tomás. M. S. (2001). Mayores, actividad y trabajo en el proceso de envejecimiento y jubilación una aproximación psico-sociológica. IMSERSO, Madrid.
- Alarcón Urrutia, L. F. (2017). Análisis del referencial de las políticas públicas sobre prevención de la obesidad infantil en Colombia. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Arrubla Sánchez, D. J. (2014). Vejez y asistencialismo en épocas neoliberales: Colombia 1970–2009. (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Bejarano Mayorga, C. (2012). Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

- Bengtson, V. L., Burgess, E. O., & Parrott, T. M. (1997). Theory, Explanation, and a Third Generation of Theoretical Development in Social Gerontology. *Journal of Gerontology: SOCIAL SCIENCES*, S72-S88.
- Berger, P. & Luckmann, T., (1968). *La construcción social de la realidad*. Amorrurto editores. Buenos Aires.
- Cano, L. F. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, 19(2). pp. 435–458.
<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>.
- Cecchini, S. ed. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL
- CEPAL. Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento (2003). Santiago de Chile. Chile.
- CEPAL. Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento (2007). Brasilia. Brasil.
- CEPAL. Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento (2012). San José de Costa Rica. Costa Rica
- CEPAL. Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento (2017). Asunción. Paraguay.
- Chacón Mata, A. (2017) Criterios definidores y conceptuales del enfoque basado en derechos humanos: de la teoría a la práctica. *Revista Vasca de Administración Pública*, 108, 43–86
- DANE. (2017). Estimaciones de población 1985–2005 (4) y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos.
- DANE. (2017). Indicadores de mortalidad. Proyecciones anuales de población por sexo y edad 1985–2015. Estudios Censales No.4.

- DANE. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda. Recuperado de <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/>
- Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 2793 de 1995. Colombia.
- Dulcey Ruiz, E. (2010). Psicología social del envejecimiento y perspectiva del transcurso de la vida: consideraciones críticas. *Revista Colombiana de Psicología*, 19(2), 207-224.
- Fericgla, J. (1992). *Envejecer: Una Antropología de la Ancianidad*, Antropos, Barcelona.
- Gisclard, M; Allaire, G; & Cittadini, R (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en la Argentina. *Mundo Agrario*, 16 (31), 1–18
- Holzmann, R. & Jorgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública Universidad de Antioquia*, 21 (1), 73–106
- Holguín, C. J. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12 (23), 115–147.
- Huenchuan. S. (1999). De objetos de protección a sujetos de derecho: Trayectoria y lecciones de las políticas de vejez en Europa y Estados Unidos. *Revista de trabajo social perspectivas*. 8.
- Huenchuan. S. (2004). Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– Serie Población y Desarrollo – Santiago de Chile – N° 51
- Huenchuan S. (Ed.), (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. CEPAL: Santiago de Chile

- Jolly, J. (2010) ¿Existe un enfoque francés de política pública? En Roth Deubel, A. N. (Ed.), Enfoques para el análisis de políticas públicas (pp. 231-252). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Laforest, J. (1991). Introducción a la Gerontología. Barcelona: Herder.
- Landinez, N. S., Contreras, K., & Castro, A. (2012). Proceso de envejecimiento, ejercicio y fisioterapia. Revista Cubana de Salud Pública. 38 (4), 562–580
- Linares, A. R. (2009). Desarrollo Cognitivo: Las Teorías de Piaget y de Vygotsky. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Manosalvas, M. (2014). Buen vivir o sumak kawsay. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador. Revista de Ciencias Sociales. 49, 101-121
- Marín Ruiz, E. P. (2015). El derecho a la vivienda digna desde un análisis del referencial de la política pública para la adquisición de vivienda de interés social urbana, por parte de la población víctima del desplazamiento forzado (2007–2011). (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Martinez Vega, L. F. (2018). Política pública de emprendimiento en Colombia 2006 – 2016: un análisis cognitivo desde los instrumentos de planificación. (Tesis de maestría). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Martinón Quintero, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. Gestión y política pública, XVI (2), 281–318
- Ministerio de la Protección Social (2007). Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007 – 2019. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Salud. (2014). Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2014-2024
- Muller, P. (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. Innovar, 11, 99–109

- Muller P. (2000) L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189 – 208. Recuperado de: http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464
- Muller, P. (2010). Las políticas públicas. (J. F. Jolly, Trad.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2014). Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font à l'analyse des politiques publiques.
- Muñoz Eraso, J. P. (2015). La pobreza y las políticas públicas: del referencial global al sectorial. *Cuadernos del CENDES*, 32 (88), 99–119. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40341007005>
- Muñoz Gallego. P., Gonzalez Benito. O., & Garrido Morgado., A. (2015). Economía del envejecimiento. Universidad de Salamanca.
- Notestein, F. W. (1945). Population the Long View. En T. Shultz (ed.), *Food for the World*, Chicago, University of Chicago Press
- Olivera, J., & Clausen, J. (2014). Las características del adulto mayor peruano y las políticas de protección social. 37(73), 75-113.
- OMS. Informe Mundial Sobre el Envejecimiento y la Salud. (2015) New York.
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966)
- ONU. Primera Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento. (1982) Viena, Austria.
- ONU. Plan de Acción de Viena. (1982) Viena, Austria.
- ONU. Segunda Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento. (2002) Madrid, España.
- ONU. Plan de Acción de Madrid. (2002) Madrid, España.

- ONU. (2017). World Population Prospects The 2017 Revision Key Findings and Advance Tables. Department of Economic and Social Affairs/Population Division. New York: ONU. Recuperado el 2017 de agosto de 2017, de https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf
- Ordóñez–Matamoros, G. (Dir.). (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Parales, C. J., & Dulcey Ruiz, E. (2002). La construcción social del envejecimiento y de la vejez: un análisis discursivo en prensa escrita. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 107–121.
- Picano, M I. & Pierre, C. (2016). La educación como derecho social: La construcción del referencial de acción pública del movimiento estudiantil chileno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (2), 99–120
- Puello–Socarras, J. F. (2007) La dimensión cognitiva en las políticas públicas. *Interpelación politológica. Ciencia política*, 3, 30–57
- Reyes, M. S. (Coord.). (2011). Análisis de la arquitectura de las heterogeneidades sociales, los riesgos sociales y las políticas públicas. Universidad Iberoamericana Puebla.
- Romero Amaya, M. C. (2015). Inclusión socioeconómica de la población recicladora de oficio estudio de caso sobre la política en Bogotá: tensiones y dificultades del proceso desarrollado entre el año 2012 y el año 2015. (Tesis de maestría). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Roth Deubel, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios políticos*, 33, 67–91
- Roth Deubel, A. N. (2015). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. 11ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Rubio Herrera, R. (1996). Modelos y teorías desde la perspectiva sociológica. En N. Sáez Narro, R. Rubio Herrera, & A. Dosil Maceira, Tratado de psicogerontología. Valencia: Promolibro.
- Sabatier, P. A. (2010). Teorías del proceso de las políticas públicas.
- Solanas, F. (2009). La ley de educación superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública. *Revista de la Educación Superior*, XXXVIII (1), 155–170
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. (J. Sánchez, Trad.) *Estudios políticos*, 33, 41–65
- Vásquez Santamaria, J. E. (2015). La jerarquía normativa urbana especial como referencial de política pública de planeación urbana en Colombia. *Opinión Jurídica*, 14 (28), 91–116
- Vásquez Santamaria, J. E. (2016). Referencial de política pública de protección de territorios con indígenas de Urabá. *Justicia Juris*, 12(1), 13–26
- Zabaleta Vanegas, I. H. (2017). Análisis de referenciales en política educativa, Bogotá 1990 – 2011. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Zamora Lesmes, A. M. (2015). Una propuesta de análisis para la estructura y la dinámica de las relaciones intergubernamentales (RIG) a partir de la planificación situacional y del enfoque cognitivo de políticas públicas. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá).