

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

1

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

Tatiana Cortés Buitrago

Trabajo de Grado para Optar al Título de Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Director

Isaac Guerrero Rincón

Director escuela de Economía y Docente de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas

Codirector

John Carlos Pabón Mantilla.

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas y Educación

Escuela de Economía y Administración

Maestría en Gestión y Políticas Públicas

Bucaramanga

2025

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

2

Tabla de contenido

Glosario	3
Resumen	8
Abstrac	9
1. Introducción	11
2. Justificación	15
3. Antecedentes	28
4. Planteamiento del Problema	43
5. Marco Teórico – Conceptual de Referencia	51
6. Objetivos	74
6.1.Objetivo General	74
6.2.Objetivos específicos	74
7. Metodología	75
8. Bibliografía	126

Tabla de gráficas

Imagen 1: Control Política Pública de Vejez y Envejecimiento	97
Imagen 2: Población impactada por los actores de la administración municipal en implementación de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento.	98
Imagen 3: Metas ejecutadas de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento	98
Imagen 4: Población beneficiaria de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento	99

Glosario

Adulto Mayor: hace referencia a las personas que han alcanzado una edad avanzada, para el caso de Colombia, se refiere en las mujeres a partir de los 57 años y en los hombres a partir de los 60 años. Esta etapa del curso de vida está asociada a cambios físicos, emocionales y sociales, dados por la relación con la productividad y con las características del sistema pensional.

Además, este curso de vida puede también implicar desafíos relacionados con la salud, la movilidad, y la adaptación a nuevas circunstancias, aunque no todos los adultos mayores enfrentan los mismos retos, estos se encuentran relacionados a realidades sociales, culturales, económicas, los sistemas de cuidado y el sistema pensional.

Declaración Política: expresión formal o pública de las intenciones, compromisos y acciones relacionadas con el bienestar de la población mayor de 60 años. Para este caso, los compromisos se traducen en el Plan de Acción Internacional sobre el envejecimiento.

Disfrute y garantía de derechos: hace referencia al aseguramiento de que todas las personas tengan la capacidad y el acceso para ejercer y disfrutar sus derechos fundamentales sin discriminación o barreras. En palabras de la Organización de las Naciones Unidas (2023) “Los derechos humanos son inherentes a todas las personas, independientemente de su raza, género, religión, origen étnico, orientación sexual, discapacidad u otras características personales”, de lo

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

4

que se desprende la importancia del desarrollo de políticas públicas, y mecanismos institucionales de promoción, atención y protección de los derechos.

Envejecimiento: el envejecimiento demográfico es: Es un proceso de cambio gradual en la estructura por edades de una población que se caracteriza por un aumento relativo en la proporción de personas de sesenta años y más. En concordancia con este proceso también ocurre un envejecimiento en las familias, en las cuales hay cada vez más miembros mayores de sesenta años. A la vez es cada día más frecuente encontrar familias constituidas por personas adultas mayores, o personas mayores que viven solas. (Ducey-Ruiz, 2015)

Desde un punto de vista biológico, el envejecimiento es el resultado de la acumulación de una gran variedad de daños moleculares y celulares a lo largo del tiempo, lo que lleva a un descenso gradual de las capacidades físicas y mentales, a un mayor riesgo de enfermedad y, en última instancia, a la muerte. Estos cambios no son lineales ni uniformes, y su vinculación con la edad de una persona en años es más bien relativa. La diversidad que se aprecia en la vejez no es una cuestión de azar. Más allá de los cambios biológicos, el envejecimiento suele estar asociado a otras transiciones vitales, como la jubilación, el traslado a viviendas más apropiadas y el fallecimiento de amigos y parejas. (Organización Mundial de la Salud , 2023)

Envejecimiento activo: se desarrolla desde un enfoque positivo y saludable del envejecimiento. Este tiene como objetivo promover la calidad de vida y el bienestar en las personas mayores para que puedan vivir esta etapa de una manera activa, participativa y saludable, manteniendo una vida

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

5

plena, desde la inclusión social y la productividad. Es por ello que, en la implementación de programas y estrategias orientadas hacia el logro de este objetivo, se debe incluir actividad física, participación social, actividades de promoción y atención en salud, aprendizaje, autonomía y participación.

Participación de las personas mayores: representa una de las acciones relevantes desde la Declaración Política de Envejecimiento (2015), pues a través de ella se puede avanzar en la promoción de una sociedad inclusiva y equitativa. A medida que la población envejece, es esencial reconocer y valorar la experiencia, los conocimientos y las contribuciones que las personas mayores hacen a la sociedad en diferentes ámbitos. Algunas formas importantes de promover la participación de las personas mayores incluirían:

- a. La participación en la toma de decisiones.
- b. Los voluntariados y la participación cívica.
- c. La participación laboral y económica.
- d. La participación en espacios de educación y aprendizaje continuo.
- e. La participación en actividades recreativas y culturales.
- f. Espacios accesibles para la participación de las personas mayores con movilidad reducida.
- g. Los encuentros intergeneracionales para la valoración del conocimiento y la experiencia de las personas mayores en la construcción social, política y económica.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

6

Política Pública: Las políticas se refieren a acciones, decisiones y omisiones por parte de los representantes de los gobiernos o entes estatales, quienes tiene la responsabilidad de atender a los asuntos públicos y de buscar el bien común. Suponen una declaración de intenciones, de metas, objetivos y cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se debe tomar en consideración y poner en práctica o no. (Ducey-Ruiz, 2015)

De manera general, las políticas públicas vendrían a instituirse como cursos de acción para solucionar problemas públicos de una sociedad debe ser entendida como plural, diversa y en la que existen conflictos de intereses. En otras palabras, serían la expresión de los ejercicios democráticos que facilitarían la interacción entre los ciudadanos y los gobernantes.

Protección de las personas mayores: la Convención Interamericana de los Derechos de las Personas Mayores de 2015 establece la necesidad de protección ante el abandono, la discriminación, el maltrato y la negligencia frente a esta población. Un importante número de personas en la vejez dadas las características del envejecimiento pueden tener características físicas, cognitivas, emocionales, sociales y/o económicas que le generen vulnerabilidad. Por lo anterior es primordial la adopción de medidas, estrategias y servicios sociales públicos para la garantía y el acceso a los derechos y la promoción del bienestar y la dignidad de esta población a la vez que lleva a contrarrestar el abuso y la explotación (físico, emocional y financiero) y la soledad y el aislamiento social.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

7

Vejez: Según el Diccionario del uso del Español, de María Moliner, vejez es la cualidad o el estado de ser viejo. Y ser viejo es el término que se aplica a personas y animales que han vivido mucho tiempo, en comparación con otras. También se aplica a cosas que existen hace mucho tiempo. (Ducey-Ruiz, 2015)

No obstante, la autora problematiza esta definición semántica al encontrar en el concepto variables de tipo social que deben ser tenidas en cuenta, por eso continúa diciendo:

Las definiciones de vejez y de lo que se entiende por “haber vivido mucho tiempo” dependen del contexto y del grupo poblacional al cual se refieran, incluyendo aspectos como las condiciones y los estilos de vida, así como la esperanza promedio de vida al nacer. Se considera la edad de sesenta años como comienzo de la vejez, en países denominados “en desarrollo” y la de sesenta y cinco años en países “desarrollados”, porque las condiciones y la esperanza de vida al nacer varían entre unos y otros. (Ducey-Ruiz, 2015)

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

8

Resumen

Título: Análisis del avance de las acciones municipales de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento de la ciudad de Bucaramanga respecto a la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento

Autor: Tatiana Cortés Buitrago

Palabras Clave: Adulto mayor, Declaración Política, Disfrute y garantía de derechos, Envejecimiento, Envejecimiento activo, Participación, Política pública, Protección, Vejez.

Descripción: El presente trabajo de grado se construye como un ejercicio de análisis del estado en la implementación de la Política Pública sobre Vejez y Envejecimiento de la capital del departamento de Santander -creada en 2020- a la luz de las orientaciones de la ONU en la Segunda Asamblea Mundial de Madrid sobre Envejecimiento de 2002 a propósito de los retos y oportunidades que encuentra la organización en el acelerado proceso de envejecimiento y el aumento significativo en la población de personas mayores. Así pues, el documento presenta los resultados del análisis textual de la estructura de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de Bucaramanga 2020- 2030 (marco normativo, base conceptual, principios, valores, enfoques y ejes) y el nivel de concordancia o discrepancia entre el instrumento de planeación y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento vigente desde hace veinte años. De igual manera, se analizan las acciones desarrolladas en el marco del programa Adulto mayor y digno de la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga y las entidades que intervienen en la ejecución de

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

9

las disposiciones de la política desde 2023, año en el que culmina la primera administración encargada de su puesta en marcha. Finalmente, se presentan un conjunto de indicaciones susceptibles de ser tenidas en cuenta por la administración municipal de Bucaramanga para el diseño y funcionamiento de programas y estrategias que vinculen de manera efectiva la política pública de envejecimiento y vejez y el marco propuesto por la ONU.

Abstract

Title: Analysis of the progress of municipal actions of the Public Policy on Old Age and Aging of the city of Bucaramanga with respect to the Political Declaration and International Action Plan of Madrid on Aging

Author: Tatiana Cortés Buitrago

Keywords: Older adult, Political Declaration, Enjoyment and guarantee of rights, Aging, Active aging, Participation, Public policy, Protection, Old age.

Description: This Master thesis is an analysis of the state in the implementation of the Public Policy on Eld and Aging of Bucaramanga - created in 2020 - in accordance with UN guidelines at the Second World Assembly on Ageing (WAA) held in Madrid, Spain in April 2002. At the assembly, the UN recognized challenges and opportunities in the accelerated aging process and the significant increase in the population of older people. Therefore, the organization has invited countries all over del world to collaborate in the creation of policies that guarantee the well-being

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

10

and rights of millions of older people. Thus, this document presents the results of the textual analysis of the structure of the Public Policy on Eld and Aging of Bucaramanga 2020-2030 (regulatory framework, conceptual basis, principles, values, approaches and axes) with the aim of expose the agreement or discrepancy between the planning instrument and the Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA). In addition, the actions developed by the Older and Dignified Adult Program of Bucaramanga and the entities that intervene in the implementation of the Public Policy on Eld and Aging since 2023 (year in which the first administration in charge of its implementation ends), are also analyzed. Finally, at the end of the thesis a set of indications are presented to the municipal administration of Bucaramanga in order to contribute to the design of programs and strategies that effectively link the public policy on aging and the framework proposed by the UN.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2002, la Segunda Asamblea Mundial de Madrid sobre Envejecimiento liderada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) adelantó la articulación de una Declaración Política en aras de "responder a las oportunidades que ofrece y los retos que plantea el envejecimiento de la población en el siglo XXI para promover el desarrollo de una sociedad para todas las edades" (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Artículo 1. 2003). Con este propósito la Asamblea adoptó un *Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento* mediante el cual convoca el compromiso mundial frente al bienestar y la calidad de vida de las personas mayores dado el acelerado proceso de envejecimiento de la población mundial.

Para justificar su accionar, la Declaración Política señala en su Artículo 2 la doble condición de logro y reto que supone el envejecimiento como realidad mundial al señalar que:

Celebramos el aumento de la esperanza de vida en muchas regiones del mundo como uno de los mayores logros de la humanidad. Reconocemos que el mundo está experimentando una transformación demográfica sin precedentes y que de aquí a 2050 el número de personas de más 60 años aumentará de 600 millones a casi 2.000 millones, y se prevé que el porcentaje de personas de 60 años o más se duplique, pasando de un 10% a un 21%. Ese incremento será mayor y más rápido en los países en desarrollo, donde se prevé que la población de edad se multiplique por cuatro en los próximos 50 años. Esa transformación demográfica planteará a todas nuestras sociedades el reto de aumentar las oportunidades

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

12

de las personas, en particular las oportunidades de las personas de edad de aprovechar al máximo sus capacidades de participar en todos los aspectos de la vida. (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Artículo 2. 2003).

Este reto ha sido asumido por el Estado colombiano desde el 2002 al ser nuestro país uno de los 103 Estados participantes en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento⁰. La decisión es coherente con el acelerado proceso de envejecimiento en el que se encuentra su población. De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud en *el Informe nacional sobre la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2022)*, si bien para el año 1985 la población mayor de 60 años en el territorio tan sólo representaba el 6.9% de la población nacional, para el año 2021 este porcentaje alcanzaba el 13.9%.

Sin embargo, el acelerado envejecimiento de la población dadas las dinámicas demográficas descritas no es el único reto al que asisten los gobiernos mundiales. Las crisis económicas desde 2008 y las consecuencias de la pandemia por Covid-19 en 2020, han ejercido presión sobre los sistemas de salud, de bienestar y pensionales vulnerándose cada vez más la calidad de vida y los derechos de las personas mayores en América Latina y el mundo. Este panorama ha llevado al Gobierno Nacional de Colombia al diseño e implementación de políticas, programas, acciones y servicios sociales públicos en pro del cumplimiento de las tres orientaciones prioritarias establecidas en el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento:

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

13

- i) las personas de edad y el desarrollo;
- ii) el fomento de la salud y el bienestar en la vejez; y
- iii) la creación de un entorno propicio y favorable para las personas mayores.

Aun cuando la normatividad se emite desde el gobierno central, son las entidades territoriales las encargadas de adelantar la implementación de estos compromisos a través de programas y políticas municipales. Esta territorialización se realiza según la infraestructura administrativa y técnica con la que se dispone la cual responde, en gran medida, a los recursos económicos con los que cuenta cada municipio.

Es en este contexto que el presente trabajo de grado busca evidenciar la territorialización que han hecho los gobiernos locales del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, específicamente, las acciones desarrolladas por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga. De esta manera, mediante el *Análisis del avance de las acciones municipales de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento de la ciudad de Bucaramanga respecto a la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* se estudiará el estado en la adopción de medidas y la ejecución de estrategias en pro del bienestar y la calidad de vida de las personas mayores en la capital del departamento de Santander.

Derivados de una metodología de investigación cualitativa, a continuación, se presentan los resultados del análisis textual de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de Bucaramanga 2020- 2030 en comparación con las orientaciones dadas por la ONU a través del PAIME. En el acercamiento a la estructura de la política pública (marco normativo, base conceptual, principios,

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

14

valores, enfoques y ejes) se observarán la concordancia o discrepancia entre el instrumento de planeación y el Plan de Acción de 2002.

Además, con miras a reconocer la complejidad del proceso de implementación de la política en conformidad con el marco internacional, también serán objeto de análisis las acciones desarrolladas en el marco del programa *Adulto mayor y digno* de la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga y las entidades que intervienen en la ejecución de las disposiciones de la política. Para esto, la investigación tomará por periodo de estudio los años entre el 2020 (año en el que se adopta la Política Pública Municipal de Vejez y Envejecimiento mediante el Acuerdo Municipal 032 de 2020.) y el 2023, año en el que culmina la primera administración encargada de su puesta en marcha.

Finalmente, la pregunta por las estructuras políticas y de gestión de las que dispone el municipio para actuar sobre los retos y demandas que involucran a la población mayor de 60 años puede abrir derroteros de discusión y/o recomendaciones con las que esta investigación pueda comprometerse. Al final del documento se presentan un conjunto de indicaciones susceptibles de ser tenidas en cuenta por la administración municipal de Bucaramanga para el diseño y funcionamiento programas y estrategias que vinculen de manera efectiva la política pública de envejecimiento y vejez y el marco propuesto por la ONU.

Así las cosas, los resultados de esta investigación permitirán exponer la manera en la que las políticas públicas municipales entran en diálogo con la legislación internacional además de considerar los avances, fortalezas o debilidades en la atención que puedan beneficiar o desproteger

los derechos de las más de 70 mil personas mayores que habitan en la capital del departamento de Santander.

Con este ejercicio adelantado en el seno de la Academia, se espera responder a las recomendaciones que hace la ONU al convocar a las Universidades a participar en el seguimiento y evaluación del PAIME. De igual manera, en un ejercicio analítico – descriptivo que compara la normatividad con la praxis, esta investigación busca constituirse en un documento relevante para el cuestionamiento de las políticas públicas sociales y la ulterior construcción de proyectos coherentes y realizables. De este modo, a través del presente trabajo de grado, la Universidad Industrial de Santander estaría aportando al fortalecimiento de las políticas públicas en Bucaramanga y en el país, lo que redundaría -en últimas- en una contribución a la gestión pública y a la democracia.

2. JUSTIFICACIÓN

La ciudad de Bucaramanga, al igual que otras ciudades en Colombia, asiste a los logros y retos que supone el envejecimiento de la población. Esto, lejos de ser un fenómeno aislado se alinea con una tendencia mundial cuyos efectos han convocado a los Estados a la construcción de estrategias que redunden en el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de las personas mayores. Además, los costos sociales y económicos del envejecimiento poblacional han llevado a los gobiernos a sumar esfuerzos que permitan a una comprensión amplia y actualizada de los ciclos de vida del ser humano y de los procesos de envejecimiento a partir de horizontes académicos,

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

16

investigativos y políticos que permitan la creación de condiciones favorables en el presente y a futuro.

De acuerdo con el documento *Diagnóstico Social de la Situación Actual de las Personas Mayores en Bucaramanga 2020* (Secretaría de Desarrollo de Bucaramanga , 2020) los datos arrojados por el Censo de Vivienda Poblacional de 2018 adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-, sugerían que para el año de su realización, la población mayor de 60 años que habitaba en la capital de Santander correspondía al 13,2 % de la población total, lo que representaba a 78.780 personas que, de manera concreta, necesitan una infraestructura administrativa que les permita el ejercicio de sus derechos y el disfrute de la ciudad.

Es en estas condiciones que se hace necesario un análisis de los avances que ha hecho la administración municipal en el reciente cuatrienio a propósito de la implementación de la *Política Pública de Vejez y Envejecimiento de Bucaramanga 2020-2030* y su desarrollo respecto a las orientaciones contempladas en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento adoptado desde el Gobierno Nacional en 2002. En esta vía, se espera que un ejercicio investigativo sobre el estado actual de la implementación de un instrumento trascendental para la planeación y la ejecución de programas sociales como lo es una política pública (en sus avances y falencias respecto a los objetivos dictaminados por la ONU) tenga efectos en el mejoramiento de la infraestructura administrativa para la atención y el mejoramiento de la calidad de vida de más de 70 mil personas.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

17

Ahora bien, para comprender mejor cuáles son las expectativas respecto al bienestar de la población de personas mayores que se podrían cumplir a nivel municipal en coherencia con las propias de la ONU, es necesario considerar el fenómeno del envejecimiento como un hecho mundial cuyas repercusiones impactan a los individuos, las sociedades y los Estados a nivel social, económico y político. Son estas consecuencias las que han llamado la atención y la preocupación de los gobiernos quienes, con el liderazgo de la ONU, vienen avanzando en la adopción del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento aprobado en la Asamblea Mundial de Madrid sobre el Envejecimiento en 2002 y cuya Declaración Política, en su Artículo Primero, indica que los gobiernos se adhieren al Plan de Acción

para responder a las oportunidades que ofrece y los retos que plantea el envejecimiento de la población en el siglo XXI y para promover el desarrollo de una sociedad para todas las edades [...] adoptar medidas [...] en tres direcciones prioritarias: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y el bienestar en la vejez, y el logro de entornos emancipadores y propicios. (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Artículo 1. 2003).

Colombia fue uno de los participantes de la Asamblea de 2002. Y es que el envejecimiento demográfico en Colombia también es una realidad preocupante: *El Informe Nacional sobre la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* realizado por el

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

18

Ministerio de la Salud en 2022 señala que el crecimiento porcentual del envejecimiento en el país a se ha duplicado con relación a 1985:

en Colombia la población de personas mayores de 60 años en 2021 se estima en 7.107.914 personas, las cuales representan el 13,92% del total de la población nacional, doblando su participación con respecto a 1985, año en el que apenas alcanzaba el 6,89% -2 millones de personas-. (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 3)

Además, el Ministerio de Salud es concluyente al apuntar que, para el año 2050 se prevé que la población mayor de 60 años represente el 25% de la población nacional.

Bajo este panorama, el mismo documento destaca que “el país ha venido fortaleciendo los procesos de atención a la población adulta mayor teniendo como base el Plan de Acción Internacional de Madrid” (pág. 3) dando cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Asamblea Mundial de Envejecimiento mediante la ejecución de las siguientes acciones:

1. La adopción e implementación de la *Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024* cuyas bases estratégicas se derivan del objetivo del Plan de Acción de Madrid de “promover el desarrollo de una sociedad para todas las edades” (pág. 3) y de los aportes de la Academia respecto a la comprensión de las dimensiones del envejecimiento activo y saludable.

Los objetivos generales de la política se reproducen a continuación:

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

19

a) 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.

b) 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. (Política Colombiana de Envejecimiento y Vejez 2015-2024, [Ministerio de Salud]. 2015.)

2. La ratificación de la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la adhesión de Colombia a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con miras a la promoción de los derechos humanos de las personas mayores y la comprensión del desafío que supone el desarrollo de

instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes centrados en las personas mayores [que] ofrecen una guía valiosa tanto para identificar áreas de convergencia, como para diseñar las acciones específicas necesarias para avanzar en el cumplimiento de los objetivos y las metas en relación con las personas mayores.

(Comisión Económica Para América Latina y el Caribe-CEPAL, 2017)

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

20

3. La participación del gobierno colombiano en *la Década del Envejecimiento Saludable de la Organización Mundial de la Salud*, una propuesta que

ofrece la oportunidad de aunar a los gobiernos, la sociedad civil, los organismos internacionales, los profesionales, las instituciones académicas, los medios de comunicación y el sector privado en torno a diez años de acción concertada, catalizadora y de colaboración para mejorar las vidas de las personas mayores, sus familias y las comunidades en las que viven (Organización Mundial de la Salud , 2023)

Y cuyos mandatos instan a:

- a. Cambiar la forma de pensar, sentir y actuar con respecto a la edad y al envejecimiento.
- b. Fomentar las capacidades de las personas mayores.
- c. Ofrecer una atención integrada y centrada en las personas y en los servicios de salud primarios acordes con sus necesidades.
- d. A prevenir las enfermedades crónicas. (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 4)

4. Los avances en la *Inclusión social, participación, convivencia pacífica y garantía de igualdad* (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 4) el cual se desarrolla a través de:

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

21

a) La adopción e implementación de normatividad a nivel nacional que desde 2002 comprende:

- La Ley 1171 de 2007. Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas mayores para garantizar sus derechos a la educación, a la recreación, a la salud y propiciar un mejoramiento en sus condiciones generales de vida.
- La Ley 1276 de 2009. A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los Centros Vida.
- La Ley 1315 de 2009. Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, Centros de Día e instituciones de atención.
- La Resolución 01370 de 2009 que dictamina el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.
- La Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2014-2024.
- El Decreto 1836 de 2016 que compila las normas del Sistema General de Pensiones.
- La Ley 1850 de 2017. Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009 y se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

22

- La Ley 2040 de 2020. En la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores.

 - b) El desarrollo de campañas pedagógicas y comunicativas que promueven “*el reconocimiento de los derechos y las libertades fundamentales de las personas mayores, el trato digno y la denuncia del maltrato y el abandono*”. (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 4)

 - c) La creación de la instancia de acompañamiento y seguimiento a la implementación de la política pública de vejez y envejecimiento denominada *Consejo Nacional de Personas Mayores*, la cual está conformada como órgano consultivo nacional de carácter permanente del Ministerio de Salud y Protección Social en su rol de coordinación de la Política Pública de envejecimiento y vejez.” (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 4)
5. La consolidación de la atención a las personas mayores con discapacidad, entendiendo la discapacidad adquirida como una característica del envejecimiento humano. Para ello el gobierno nacional enuncia en el Informe que se ha implementado el Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad, el cual tiene como objetivo
- contar con información oportuna, desagregada geográficamente, culturalmente pertinente, por grupo etario y categoría de discapacidad, para desarrollar políticas públicas y programas de acción específicos para atender de manera eficaz las

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

23

necesidades puntuales, contextualizadas, conocidas y estudiadas, corregir las fallas de exclusión y validar su acceso a la oferta de programas y servicios del Estado. (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 4).

Logros que se suman al diseño de normatividad técnica en pro de la accesibilidad de las personas con discapacidad y el desarrollo de legislación para

garantizar el diseño universal o de adaptar los entornos para que todas las personas y dentro de ellas, las personas mayores, tengan la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse, disfrutar o hacer uso de un bien, de un servicio o de cualquier ambiente, de forma segura y confiable. (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 4).

6. El fortalecimiento en el acceso y la garantía del derecho a la salud materializado a través del aseguramiento del 100% de las personas mayores, así como la aplicación de los *principios de universalidad, equidad y solidaridad e integralidad* (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 4) en la atención a las personas mayores de 60 años.
7. El diseño, la implementación y el fortalecimiento del Sistema de Cuidados y Servicios Sociosanitarios como elementos complementarios del sistema de protección social (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 4), acciones desde las que se ha avanzado en la

reglamentación de las garantías para el cuidado de las personas mayores y en la definición de las condiciones mínimas para dignificar la estadía, la atención y

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

24

prestación de los servicios integrales en los centros de protección, centro de día e instituciones de atención –hospedaje, cuidado, bienestar y asistencia social– con calidad y oportunidad. En este sentido se formularon los estándares aplicables para su funcionamiento de los Centros Vida y centros día –i) talento humano, ii) infraestructura, iii) dotación, iv) gestión, v) valoración integral y plan personalizado de atención y v) calidad de vida–, así como los criterios para verificar el cumplimiento de los mismos (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 5).

8. El afianzamiento de la educación y la capacitación de las personas mayores de acuerdo con la normatividad nacional, en especial, con el Plan Decenal de Educación 2015-2025 que promueve la educación a las personas mayores a través de la denominada *educación para adultos* mediante dos escenarios:

la educación formal y la educación para el trabajo y el desarrollo humano; ambas responden a la formación de competencias básicas, ciudadanas y para el trabajo, lo cual permite a las personas mayores la participación, el ejercicio de sus derechos, el mejoramiento de los hábitos saludables, las prácticas de convivencia pacífica, la planificación de la familia y la formación en artes y oficios, entre otras. (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 5).

9. La promoción del empleo y el aseguramiento de los ingresos a las personas mayores que no cuentan con seguridad económica, pensión entre otros para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social resalta la importancia de

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

25

impulsar el trabajo entre las personas mayores y proteger el derecho al empleo para quienes no reciben pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia, pero han cumplido el requisito de edad de pensión establecido, con el propósito de promover la autonomía y autosuficiencia económica de esta población. (Ministerio de la Salud, 2021, pág. 5).

Para lo cual se diseñó la Estrategia de Inclusión Laboral para las Personas Mayores y la Guía de ajuste a la Ruta de Empleabilidad. Estrategias económicas que se suman al programa nacional Colombia Mayor y la Ley 2040 de 2020 que busca impulsar el empleo de las personas adultas mayores que no gozan de pensión al promover la autonomía y la autosuficiencia económica del adulto mayor, garantizando así el envejecimiento activo, satisfactorio y saludable de la población colombiana.

Este recorrido por los avances del Gobierno Nacional de Colombia respecto a los compromisos adquiridos en la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento y su consecuente adopción del Plan de Acción Internacional de Envejecimiento a partir del informe elaborado por el Ministerio de Salud en 2023 permite entrever que, en efecto, las administraciones nacionales han desarrollado acciones en vía del fortalecimiento de la atención a las personas mayores expresadas a través de normatividades y orientaciones que promueven dicho objetivo. Sin embargo, no se presentan con claridad ni precisión la implementación y/o materialización de estas a través de programas y estrategias concretas en los municipios pues se insinúa que su ejecución se vincula a las entidades territoriales y a los gobiernos locales.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

26

Si se toma por cierto lo anterior para el caso de Bucaramanga, el presente trabajo de investigación es fundamental en la medida en la que permitirá dar cuenta de estos avances en el territorio mediante el análisis de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento municipal a la luz del cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia en la Segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento de la ONU y su Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento.

Este informe a propósito del estado de la implementación de la política en mención se constituye en uno de los impactos primordiales que persigue esta tesis. Aún así, el trabajo de grado *Análisis del avance de las acciones municipales de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento de la ciudad de Bucaramanga respecto a la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, tendrá, además, un considerable impacto potencial práctico en diferentes niveles, a saber:

En primera instancia, la investigación adelantada constituye en sí misma un ejercicio de valor académico en el acercamiento a un caso específico de análisis de políticas públicas. En Colombia (y de manera particular en el centro del país) docentes e investigadores de la Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Rosario y Pontificia Universidad Javeriana ya han adelantado ejercicios de aproximación y análisis de políticas sociales. No obstante, a través de este trabajo de grado, la Universidad Industrial de Santander y su maestría de Gestión y Políticas Públicas participará, desde las regiones, en la construcción de conocimiento específico para comprender y mejorar las dinámicas de la acción del Estado. Más aún, con este ejercicio la UIS concurrirá en los campos

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

27

académicos e investigativos que se desarrollan en Hispanoamérica a propósito del diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a la atención de personas mayores de cara a los planteamientos que hacen la Academia y la ONU.

Por otra parte, el análisis de la política pública que se propone este ejercicio académico llevará a la generación de conocimiento relevante para el mejoramiento del mismo instrumento y su implementación de manera que se puedan superar las contradicciones entre teoría y práctica o, dicho de otro modo, entre documento y aplicación. Desde esta perspectiva, la investigación podrá aportar a la construcción de horizontes en el diseño de políticas públicas coherentes cuya ejecución se traduzca en acciones efectivas.

Por lo anterior, al entender el desafío que supone armonizar las iniciativas contenidas en las políticas públicas y los marcos internacionales, este documento propondrá algunas recomendaciones a la administración pública que bien podrían incidir en la realización concreta de estrategias en pro del bienestar, la calidad de vida, la garantía de derechos, la seguridad y la participación social de las personas mayores en Bucaramanga.

Aún más, la propuesta de aplicación que aquí se presenta podría contribuir a los ejercicios democráticos de los ciudadanos y ciudadanas en el cumplimiento del derecho que tiene la ciudadanía a conocer y exigir resultados de la gestión pública.

Finalmente, es importante subrayar que con el producto de este trabajo de grado se cumplirán las orientaciones que hace la ONU al invitar a los gobiernos nacionales, a la cooperación

internacional y a las instituciones autónomas y académicas a participar de la supervisión, seguimiento y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento.

3. ANTECEDENTES

El análisis de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de la ciudad de Bucaramanga a la luz de las orientaciones del Plan de Acción Internacional de Envejecimiento formulado por la ONU en 2002 que persigue este trabajo de grado encuentra sus antecedentes en estudios teóricos y de campo desarrollados en España, América Latina y Colombia.

El presente trabajo de investigación se inscribe en un marco de estudios y análisis de políticas públicas desarrollado al interior de la Academia en universidades como la Universidad de los Andes, la Universidad Externado de Colombia y la Universidad del Rosario, entre otras.

Ejemplo de este campo de estudios es la publicación en 2020 del libro titulado *El análisis de las políticas públicas en Colombia* por Pedro Pablo Sanabria Pulido y Nadia Rubaii, docentes de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. En este trabajo se realiza el análisis cualitativo de una importante bibliografía en políticas públicas en Colombia para lanzar conclusiones significativas alrededor de cinco ejes determinantes:

a) El Análisis de Políticas Pública en la Colombia contemporánea: En este apartado los autores advierten que, aunque el desarrollo del análisis de políticas públicas ha sido lento, después de las reformas de la Constitución de 1991 viene fortaleciéndose y sofisticándose gracias a, entre otras, los países donantes, las misiones internacionales, los centros de investigación de las Universidades y a entidades del Estado como la Contraloría y el Departamento Nacional de

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

29

Planeación. Esta situación representa, desde su punto de vista, una oportunidad sustancial para que las instituciones educativas aporten al fortalecimiento de las políticas públicas.

b) El Análisis de Políticas Públicas en los gobiernos nacionales y subnacionales: En este apartado los docentes describen el proceso de formulación de políticas públicas en el país, reconocen el rol del Congreso en la aprobación o rechazo de este tipo de instrumentos generalmente liderados desde el Ejecutivo y exponen el papel de la Corte Constitucional como analista de las políticas públicas. De igual manera, exploran las herramientas y técnicas de análisis de las políticas públicas que utilizan los gobiernos municipales para, finalmente, ofrecer algunas estrategias dirigidas hacia el mejoramiento de la planeación local y sugerir comparar esta con procesos similares en el continente.

En este capítulo, es necesario mencionar los hallazgos de los investigadores respecto a las dificultades que encuentran las administraciones locales en conciliar sus políticas públicas con limitaciones financieras e intereses políticos, así como la falta de materialización de las lógicas metropolitanas en la administración y las políticas públicas.

c) El Análisis de Políticas Públicas en ámbitos claves: En este apartado se expone la manera en la que se formulan las políticas públicas en educación, salud, seguridad y defensa nacional y bienestar social. Sobre estas últimas se arrojan dos conclusiones determinantes: 1. Colombia es un Estado truncado en el que las políticas públicas son inocuas frente a la distribución inequitativa del ingreso. 2. Las políticas públicas en Colombia son de carácter residual y no universal dada la escasa representación de las poblaciones más afectadas, grupos étnicos, niños, infancia, personas mayores, entre otras.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

30

d) El Análisis de Políticas Públicas más allá del Estado: En esta sección se estudia el papel de las ONG en la producción de conocimiento y en el análisis de políticas públicas en Colombia y los factores que estimulan u obstaculizan el uso de las políticas públicas por parte de los partidos políticos al enfrentarse a situaciones como el clientelismo.

Como se observa, las conclusiones del trabajo académico *El análisis de las políticas públicas en Colombia* que se han venido refiriendo a propósito del estado actual del país respecto al análisis de las políticas públicas (a las características de su formulación y especialmente sobre las dificultades en su implementación debido a factores de tipo formal y social) son de capital importancia para el trabajo de aplicación que se pretende a través de esta propuesta. De igual manera, la exposición que hacen los investigadores de las herramientas y técnicas de análisis de las políticas públicas que utilizan los gobiernos municipales, así como las estrategias de mejoramiento de la planeación local pueden brindar marcos metodológicos para la puesta en marcha del ejercicio de aplicación que se pretende adelantar.

Avanzando en el tema, en esta misma línea de considerar los aportes teóricos adelantados por la Academia, vale la pena conocer la compilación de ponencias en el libro *Análisis de políticas públicas en Colombia: enfoque y estudios de caso* que hace el profesor Javier Pineda Duque, asociado a la Universidad de los Andes. El trabajo, publicado en 2018, es el resultado de la sistematización del curso *Análisis y Evaluación de Política Pública* de la Especialización en Estado, Políticas Públicas y Desarrollo creada por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo- Cider.

De acuerdo con la presentación del texto investigativo

El propósito de este libro es doble. Por un lado, busca presentar nuevos enfoques teóricos para el análisis de política pública que, en algunos casos, no han sido aplicados al contexto colombiano y en otros se han aplicado de manera muy excepcional. Y, por otro lado, busca contribuir al análisis y evaluación de casos particulares de la política pública en Colombia, para mostrar tanto la importancia y aplicabilidad de los enfoques teóricos como un nuevo conocimiento empírico para quienes estén interesados en la política pública desde cualquier ángulo. (Pineda Duque, 2018)

Es en este sentido que el libro organiza su contenido alrededor de 4 capítulos:

Capítulo 1. Enfoques para el análisis de Política Pública en el que se consideran los enfoques de a. Múltiples fuentes. b. Coaliciones para la defensa. c. Análisis institucional y d. Difusión de la política.

Este capítulo parte de la aseveración de los investigadores de ampliar el abanico de propuestas teóricas y conceptuales para el análisis de políticas públicas que permita comprender a la política pública en sus momentos de formación y desarrollo en sus fases interdependientes de agendamiento, formulación, implementación y evaluación a la vez que brinde herramientas para complejizar sus dinámicas y cambios en el contexto nacional y global. En palabras de Javier Pineda Duque “Estas teorías buscan explicar especialmente el agendamiento y formulación de nuevas políticas públicas o cambio significativos en las existentes, a partir, especialmente, del papel que juegan los distintos actores que participan en ellas.” (Pineda Duque, 2018)

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

32

Capítulo 2. De la incapacidad a la diversidad. Análisis y evaluación de la Política Pública de Discapacidad en Inclusión Social en Colombia.

Capítulo 3. Análisis y evaluación del programa de vivienda gratuita.

Capítulo 4. Cultura ciudadana: del “pánico cultural” al orden por la cultura.

Los capítulos 2, 3 y 4 se constituyen como ejercicios de investigación prácticos que permiten la posibilidad de entender el por qué y cómo se modifican las políticas públicas, qué características les imprimen los actores que intervienen y cómo esta condición ayuda o afecta su capacidad para transformar los problemas que los mismos enfrentan.

Dicho esto, el trabajo desarrollado por el Cider propone algunos juicios susceptibles de considerar en la realización de la propuesta de aplicación que se pretende. Es así como, por ejemplo, citando al Departamento Nacional de Planeación (1995), los investigadores recuerdan que

En Colombia, la concepción del Estado fue transformada en la Constitución de 1991 al establecer, por un lado, que su misión es servir de manera eficiente y oportuna a la sociedad y, por otro, que es derecho de dicha sociedad exigir resultados de la gestión pública. Así, hace responsables a las entidades y a sus funcionarios por la prestación y la calidad de los servicios, debiendo estos rendir cuentas por su desempeño. Se establece, entonces, una gestión pública orientada hacia resultados, como una estrategia que concreta un cambio conceptual y operacional en la administración del Estado. (Pineda Duque, 2018)

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

33

Y más aún, destacan, de la mano de William N. Dunn¹, cómo, dentro de este contexto nacional, el análisis de políticas públicas revela una especial vigencia, pues se constituye como una “indagación rigurosa de las causas, consecuencias y dinámicas de la acción del Estado, con el propósito de generar un conocimiento relevante para su mejoramiento y para ampliar la deliberación pública y la democracia” (Pineda Duque, 2018).

La pregunta por las estructuras políticas y de gestión que tiene el Estado para actuar sobre un conjunto de problemas heterogéneos y ofrecer soluciones a la sociedad, indudablemente se alinea con el horizonte de este trabajo de grado, de manera específica con la posibilidad de que esta pueda aportar a la construcción de recomendaciones que puedan ser tenidas en cuenta por la administración municipal de Bucaramanga en el ejercicio de los programas y estrategias que vinculen la política pública de envejecimiento y vejez y el marco propuesto por la ONU.

Ahora bien, acercando la mirada de forma más precisa al objeto de análisis de la presente propuesta de investigación, como parte de los estudios previos que se han adelantado es esencial acudir al trabajo adelantado por Ángeles Solanes Corella, catedrática de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia y por Javier García Mena, profesor de Filosofía del Derecho y Director del Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad de Valladolid, quienes, en virtud de observar la correspondencia entre directrices de la ONU y Políticas Públicas en España, -específicamente en la región de Castilla y León-, en 2021 expusieron la necesidad de que la construcción de políticas públicas dirigidas a las personas mayores se guíe

¹ William N. Dunn fue investigador de la Universidad de Pittsburg y un docente de Relaciones Internacional. Es uno de los referentes primordiales en el campo del análisis de las políticas pública.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

34

por los estándares y principios marcados por las Naciones Unidas que reclaman un enfoque basado en Derechos Humanos.

En su artículo *Las políticas públicas para las personas mayores desde un enfoque basado en derechos humanos* los catedráticos parten de la complejidad del panorama que supone, por un lado, la aceleración en el envejecimiento de la población y, por el otro, las carencias y necesidades de las personas mayores expuestas durante la pandemia y a causa de la crisis económica y la subsecuente falta de respuesta por parte de las políticas públicas a estas realidades. En sus palabras:

El proceso de envejecimiento de la población ya venía marcado por una crisis económica que constituía una amenaza para los derechos y expectativas de las personas mayores. Todo ello denota que, las políticas públicas no han tenido en consideración, cuando no dado la espalda, a los derechos e intereses de las personas mayores, modo de proceder que, incluso, tiene su reflejo en los propios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en cuya definición y metas las personas mayores aparecen en contadas ocasiones [...]”(Solanes Corella, 2021)

Con esta reflexión, los autores centran sus reflexiones alrededor de 4 ejes: a) La comprensión de las disposiciones de las Naciones Unidas respecto a los derechos de las personas mayores; b) el Marco europeo sobre el Envejecimiento; c) el enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) y la Atención Integral Centrada en la Persona (AICP) y d) El modelo de propuesta legislativa de AICP y su valoración desde la Ética.

Para efectos de esta investigación se centrará la mirada en los numerales a y d del documento. En el apartado *Los derechos de las personas mayores en el ámbito de Naciones*

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

35

Unidas, los investigadores refieren el marco de estándares internacionales a considerar en el tratamiento de las personas mayores y cuyo momento más importante

se marca en 2002 con la Asamblea General de Naciones Unidas asumía el denominado Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, 8 a 12 de abril de 2002), en que recogía la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, alusiva a los principales retos que hay que abordar cuando se trata de los derechos humanos de las personas mayores (discriminación, pobreza, abusos, violencia y prestación de medios y servicios). (Solanes Corella, 2021)

Teniendo en cuenta esta Declaración los autores señalan el desarrollo de la Agenda de las Naciones Unidas respecto a la vejez y el envejecimiento a través del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (PAIME) y cuyo accionar se concentra en la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el documento *Década del Envejecimiento Saludable 2020-2030* del cual se menciona que

El espíritu que preside este documento sobre la *Década* es “dar vida” a los años de una existencia que cada vez es más larga y que se resume en la idea del llamado envejecimiento saludable, esto es, desarrollar y mantener a edades avanzadas la capacidad funcional que hace posible el bienestar. (Solanes Corella, 2021)

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

36

Estas orientaciones se suman a las propias del Marco europeo sobre el Envejecimiento (y las líneas de actuación que propone en el documento *Promoción de los derechos humanos de las personas mayores*), al Enfoque Basado en Derechos Humanos (que la ONU propone como marco conceptual orientador de los planes, las políticas y los procesos de desarrollo anclados en un sistema de derechos y deberes establecidos por el derecho internacional) y a las disposiciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto a la Atención Integral Centrada en la Persona (AICP) en el marco sobre servicios de salud integrados y centrados en la persona. Todas estas se concretan en un modelo de propuesta legislativa denominada *Anteproyecto de Ley reguladora del modelo de atención residencial para ciudadanos de larga duración en Castilla y León* cuyo objetivo es “superar el modelo tradicional, más centrado en cuidados asistenciales y en aspectos sanitarios, para implantar conceptos como la autodeterminación, intervención basada en apoyos, proyecto de vida o calidad de vida.” (Solanes Corella, 2021)

Este modelo, es importante subrayarlo, se construye con base en lo que la persona considera calidad de vida y digno para sí, de suerte que sea el ciudadano quien ejerza el derecho a la gestión de la propia vida y a decidir sobre qué cuidados quiere recibir y cómo los quiere recibir. Sobre esta base, los elementos clave de este modelo serían: a) Proyecto de vida, historia de vida y plan de apoyos; b) Actividades significativas para cada persona. c) Participación de la familia y atención en la comunidad. d) Coordinación de apoyos a través de la asignación individualizada de un profesional de referencia y de un Gestor de Caso.

Después de hacer ese recorrido, los investigadores formulan la siguiente conclusión que resulta taxativa para el ejercicio de aplicación que se viene adelantando:

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

37

En primer lugar, para realizar políticas públicas destinadas a las personas mayores es imprescindible obtener datos desagregados que posibiliten realizar un diagnóstico exacto de las condiciones de las personas mayores. La información recabada ayudará a estudiar las causas inmediatas, subyacentes y estructurales que conducen a posibles vulneraciones de los derechos de las personas mayores. Un paso posterior posibilita estudiar las capacidades que los distintos titulares de los derechos humanos tienen para hacer efectivos tales derechos, al tiempo que se determinan las brechas de capacidad y los ámbitos de actuación sobre los que dirigir las políticas públicas. Etapas, todas ellas, constitutivas de un EBDH en las políticas públicas. (Solanes Corella, 2021)

Por su parte, en el contexto Latinoamericano Óscar José Dueñas Ruíz, Gina Magnolia Riaño Barín, María Teresa Palacios Sanabria y Jimena Sierra Camargo en un trabajo articulado entre la Universidad del Rosario y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), presentan su artículo de investigación *Derechos humanos y políticas públicas para el adulto mayor: situación en Colombia y referencias iberoamericanas Colombia, España, Ecuador, Cuba, Costa Rica y Uruguay* (2011) De acuerdo con la introducción del texto que realiza Dueñas Ruiz este trabajo

Se trata de una investigación cualitativa y cuantitativa sobre la situación de los derechos a la salud, a las pensiones, a los servicios sociales del adulto mayor, teniendo como base Colombia, referenciándola con otros países, en cuanto a normatividad (sobre la

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

38

base de la constitucionalización e internacionalización de los derechos), políticas sociales, contexto de la seguridad social. (Dueñas Ruíz, 2011)

En términos generales esta investigación toma en cuenta el acelerado proceso de envejecimiento global e insiste en la necesidad de concebir la salud, las pensiones y los servicios sociales como derechos humanos, subjetivos y fundamentales que deben ser salvaguardados incluso en tiempos de crisis económica. Es así como, para su realización, los docentes seleccionaron a España, Cuba y Uruguay por ser los países con población más envejecida (el 20% o más) y a Colombia, Costa Rica y Ecuador por estar con población en envejecimiento intermedio o moderado (entre el 8% y el 12%). Además, para su desarrollo tomaron en cuenta textos normativos y doctrinales, información en internet, conceptos de personalidades y la información recogida por la OISS y la jurisprudencia constitucional colombiana desde 1992 hasta 2010. Su objetivo es comparar la teoría y la normatividad con la praxis de suerte que se pueda apuntar hacia

el fortalecimiento de las políticas con enfoque humanista, de los desarrollos normativos y de la jurisprudencia para que garanticen con el fin último el reconocimiento de los derechos establecidos en las respectivas constituciones y se conozca lo positivo de cada país, lo cual permite una ilustración para los gobiernos y la sociedad civil, dado que el tema de las pensiones y de la salud está en la agenda de los tiempos actuales y los servicios sociales son la propuesta hacia el futuro. (Dueñas Ruíz, 2011)

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

39

Como se observa, el propósito fundamental de la investigación realizada por la Universidad del Rosario y la OISS es de corte similar al de la propuesta de investigación al determinar la coherencia o falta de ella entre lo normativo y lo generado en la práctica. Es por eso que, para efectos del fortalecimiento del para qué de esta última se puede hacer eco de la siguiente conclusión que aventuran los docentes :

La investigación sirve para elaborar políticas públicas, mejor sería decir políticas sociales, observando realizaciones, programas, proyectos, propuestas [...]La investigación exige de un particular recelo respecto a estas fuentes informativas porque una política pública puede estar bien diseñada en la información tecnológica pero lo informado no corresponde a lo realizado. (Dueñas Ruíz, 2011)

Finalmente, es relevante valorar el análisis que cristalizan Angela María Jaramillo, socióloga de la Universidad Nacional y docente investigadora de la Pontificia Universidad Javeriana y Ángela Lucía Forero, socióloga y economista de la Pontificia Universidad Javeriana, en el artículo “De la política a la acción: Estado y avances de la implementación de la política pública social para el envejecimiento y la vejez en Bogotá” de 2015 y que hace parte de la investigación *De los hechos a la acción: focalización e impacto de la Política Distrital de Envejecimiento y Vejez* desarrollado por el Instituto de Envejecimiento y el Departamento de Sociología de la Pontificia Universidad Javeriana.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

40

El ejercicio desarrollado parte de la consideración que hacen las autoras a propósito del desafío al que se enfrentan las políticas públicas en la armonización entre las acciones desplegadas para atender a la población mayor y la creación de ambientes sociales en los que las personas tengan condiciones que permitan envejecer con dignidad y equidad. Es así como, para llegar a reconocer los avances y las dificultades que enfrentaba el distrito capital en el proceso de implementación de la PPSEV para el año 2015, las investigadoras partían del análisis de entrevistas realizadas a los profesionales encargados del Proyecto 742 (mediante el cual se ejecutaba la implementación de la política) con el ánimo de adelantar la comparación entre los elementos técnicos (planes de acción, metas e indicadores) y los referentes conceptuales y el marco de acción formulado por la política pública. En palabras de las autoras

En este documento se presenta el marco conceptual y normativo que orienta la política distrital de envejecimiento y vejez, en contraste con los avances de su implementación. Esto con el fin de conocer los adelantos y las dificultades que enfrentan las personas encargadas de desarrollar el proyecto 742 así como las condiciones sociales que facilitan o limitan su adecuado avance. Con esta mirada se busca reconocer la complejidad del proceso de implementación de la política para contribuir en la búsqueda por armonizar la política y sus circunstancias sociales, así como en el esfuerzo por superar la tradición asistencialista. (Jaramillo, 2015)

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

41

De este modo, el artículo se estructura abriendo con la presentación de las generalidades de la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez del Distrito Capital 2010-2025 (PSSEV) surgida durante la administración de Samuel Moreno con el propósito de garantizar los derechos de las personas mayores mediante los programas de la Secretaría de Integración Social y la Secretaría Distrital de Salud. A propósito, señalan que

La materialización de la política parte de estas aspiraciones con un enfoque de derechos basados en un valor principal tanto para la Declaración de Derechos Humanos como para la Constitución de 1991 – y el Estado- y la dignidad humana. Es así que se crean las dimensiones, ejes y líneas a través de los cuales se desarrolla la implementación de la política. Del valor surgen los principios de igualdad, equidad y diversidad que orientan las cuatro dimensiones de la política, de las que se desprenden los ejes a través de los que se enmarcan las acciones y estrategias que toma para implementarse en el territorio. (Jaramillo, 2015)

En esta misma vía las docentes exponen las herramientas de las que dispondría la PPSEV para dar seguimiento y evaluación de la misma (como, por ejemplo, los indicadores específicos para cada dimensión), las orientaciones para el trabajo articulado entre la Secretaría de Integración Social, la Secretaría de Salud, el DANE, la sociedad civil y entidades de orden nacional e internacional para dar cumplimiento, seguimiento y continuidad al instrumento para, en último

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

42

momento, destacar la importancia de la creación transectorial del plan de acción como estrategia fundamental para la implementación de la política mediante la territorialización por cada localidad.

Conforme a ello, para un segundo momento las investigadoras presentan las generalidades de las fuentes y la metodología utilizada, así como de los resultados de los análisis señalando los avances y las dificultades que se observan en los siguientes campos: a. Servicios; b. Trabajo intersectorial; c. Territorialización; d. Equipos de trabajo en las localidades; e. Trabajo intergeneracional y f. Seguimiento y monitoreo. Para el cierre -y de manera similar a lo que se propone en el ejercicio de aplicación que se pretende adelantar-, Jaramillo y Forero presentan una lista *Aportes para seguir avanzando en la implementación de PPSEV*.

En este contexto pareciera cobrar importancia, además, la metodología utilizada por las investigadoras y su aporte al trabajo en curso. Esta se caracterizó por la definición de, por un lado, dos perfiles de actores encargados de la implementación de la PSSEV: coordinadores y gestores. “Esto con el fin de recoger percepciones variadas sobre el proceso, que van desde las funciones de orientación y decisión, hasta las operativas de campo.” (Jaramillo, 2015) y por el otro, la selección de los dos territorios que en la ciudad presentan las mayores diferencias en sus avances de implementación. Esto permitía recopilar información diversificada mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas (alrededor de tres categorías: a. Experiencia de los autores; b. Implementación de la PSSEV y c. Correspondencia entre los aspectos técnicos y el marco de

acción de la política) cuyo estudio se efectuó a través del análisis de discurso con base hipotético-deductiva.

Por último, también podría resultar útil para efectos de esta investigación la premisa que aportan las docentes en su trabajo:

La importancia de observar el proceso de implementación de la política se relaciona con la continuidad existente entre las fases de elaboración y acción. Lo anterior implica la participación de los actores que diseñaron la política y de los que depende la acción. Los procesos de concertación que se alcanzan tanto en las relaciones intra-organizacionales como interorganizacionales de los distintos niveles de gobierno, al igual que con las organizaciones privadas y sociales, permiten una adecuada implementación. Por eso es relevante identificar las tensiones que se van presentando a medida que se desarrolla la política. (Jaramillo, 2015)

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La ciudad de Bucaramanga, al igual que otras ciudades en el mundo, asiste a los logros y retos que supone el envejecimiento demográfico a razón del aumento en la población total de personas que tienen sesenta años y más. En cifras continentales otorgadas por la CEPAL, se tiene estimado que entre el 2000 y el 2050, el porcentaje total de la población mayor que vive en Latinoamérica incrementará del 8% al 23%. A su vez, las cifras presentadas por el Ministerio de Salud indican que en Colombia el aumento de este porcentaje ha pasado del 6,9% en 1985 al 13,9% en 2021. Además, de acuerdo con proyecciones de esta misma entidad se prevé que para 2050 en

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

44

Colombia el 16% de la población tendrá más de 60 años. Por su parte, de conformidad con los datos proporcionados por el DANE, para el año 2018 la población habitante en Bucaramanga mayor de 60 años correspondía al 13,2 % de la población total, lo que representaba alrededor 78.780 personas.

La dinámica demográfica descrita sería el reflejo de transformaciones sociales y avances científicos cuyas causas podrían encontrarse en

el proceso de urbanización paralelo a la industrialización en los años treinta, el crecimiento del sector terciario de la economía correspondiente al desarrollo del sector servicios y de la pequeña empresa que contribuyó al incremento del empleo total. Posteriormente con el aumento del nivel educativo de la población y en particular el de las mujeres, junto con su incorporación masiva al mercado de trabajo, el uso generalizado de anticonceptivos modernos, el desarrollo científico y tecnológico y la reducción de la mortalidad particularmente la infantil, que contribuyó al mejoramiento de la calidad de vida de la población, al reconocimiento de la mujer como eje del desarrollo, así como a la transformación de las estructuras familiares creando a su vez un ambiente favorable para la transformación demográfica y el envejecimiento poblacional. (Ministerio de Salud y Protección Social , 2013)

Ahora bien, este fenómeno y sus complejidades ha tenido como consecuencia la creciente necesidad de visibilización de los derechos de las personas mayores en la agenda mundial de derechos humanos y desarrollo social. Es por esto por lo que resulta significativo el interés de la

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

45

Asamblea General de las Naciones Unidas en el establecimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en el año 2002. La Asamblea buscó el compromiso de los 103 Estados participantes en la adopción de medidas “que garanticen que las personas mayores puedan seguir haciendo una contribución sustancial a la sociedad lo mejor que puedan.” (Organización de las Naciones Unidas, 2002) para lo cual materializó la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento².

El PAIME, de acuerdo con la investigadora sobre vejez y envejecimiento Elisa Ducey-Ruíz, se constituye como una carta de navegación para la construcción de políticas incluyentes que permitan responder a las necesidades y al cumplimiento de derechos de las personas mayores. Sus orientaciones se integran alrededor de tres ejes prioritarios:

1. Participación en el desarrollo de las personas de todas las edades y particularmente de las personas mayores, como aportantes y beneficiarias del mismo.
2. Salud y bienestar en términos de promoción, prevención y atención, accesibilidad y cuidado en y para todas las edades.
3. Entornos físicos y sociales accesibles y propicios. (Ducey-Ruiz, 2015)

El PAIME -y por extensión la ONU- parten de la concepción de la vejez como una etapa en la que, luego de transcurrido el decurso de la vida, las personas deben vivir con dignidad al tener garantía de derechos fundamentales como la salud, la vivienda, la accesibilidad y el cuidado

² En adelante PAIME.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

46

y demás asociados al envejecimiento activo, la participación, la calidad de vida y la protección. De igual manera, es bastante significativa la manera en la que la Asamblea entiende al envejecimiento en tanto proceso del desarrollo que, por consiguiente, atañe a la población en todas las edades y alrededor del cual inciden factores individuales, biológicos, ambientales, sociales, políticos, económicos y culturales.

En 2020, la ONU declara la *Década del Envejecimiento Saludable 2020-2030*, una estrategia encabezada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para poner en marcha el PAIME.

En el año 2002 -y como parte de los países asistentes a la Asamblea Mundial del Envejecimiento- Colombia adoptó la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento además de adelantar la suscripción a la *Década del Envejecimiento Saludable 2020-2023*. A partir de esta fecha, el país ha participado de las diferentes acciones internacionales y regionales que se han adelantado en pro de la implementación del PAIME: la XI Cumbre Iberoamericana: Unidos para construir el mañana; la 11ª Sesión del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento de las Naciones Unidas y la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento. Igualmente, como acción incidente, en 2015 Colombia ratificó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

47

En este marco de acción internacional, es perentorio que los gobiernos nacionales y locales reconozcan el carácter político de la vejez y del envejecimiento para poder responder a los desafíos a través de acciones de política pública entendida esta, en palabras de Elisa Ducey-Ruiz, como una “declaración de intenciones, de metas, objetivos y cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se debe tomar en consideración y poner en práctica o no”. (Ducey-Ruiz, 2015)

Es con base en lo anterior que Colombia viene avanzando en el proceso de diseño, adopción e implementación de la *Política Pública Nacional de Vejez y Envejecimiento 2015-2024* y con ello, en la creación de programas, estrategias y servicios públicos sociales que busquen avanzar en el reconocimiento de las personas mayores, su bienestar, su calidad de vida y su participación. Este instrumento tiene como objetivo:

Garantizar las condiciones necesarias para el envejecimiento saludable y la vivencia de una vejez digna, autónoma e independiente en igualdad, equidad y no discriminación, en el marco de la protección, promoción, defensa y restablecimiento de los derechos humanos y bajo el principio de corresponsabilidad individual, familiar, social y estatal. (Ministerio de Salud , 2015)

En este punto es importante mencionar que, de acuerdo con el documento oficial, en la construcción de la Política Pública el ministro de Salud Alejandro Gaviria (como parte del Gobierno del presidente Juan Manuel Santos 2014-2018), contempló dentro de su Marco Ético, Normativo y Político (de manera específica, en términos de Marco Político Internacional

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

48

Aplicable) la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento realizada en 2002, el PAIME, la Conferencia regional intergubernamental de Santiago de Chile en 2003 y la Declaración de Brasilia en 2007 con la que se renovaron los compromisos de América Latina y el Caribe con los derechos de las personas adultas mayores. La suscripción a este marco indicaría la correspondencia entre los objetivos y generalidades del PAIME con la política en mención.

Continuando, no hay que perder de vista las orientaciones asociadas a la *Aplicación y Seguimiento* del PAIME que se encuentran en el documento del 2002. En ellas se expone la necesidad de tres acciones fundamentales para la implementación y evaluación de esta hoja de ruta: a. Acción sostenida en todos los niveles; b. Evaluación sistemática a fin de responder a nuevos desafíos y c. Asistencia internacional crítica y permanente para ayudar a los países en desarrollo a aplicar políticas relativas al envejecimiento.³

A propósito del numeral b. Evaluación sistemática a fin de responder a nuevos desafíos, en 2021 Colombia presentó ante la Organización de las Naciones Unidas el *Informe Nacional sobre la Aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. En este informe se evidenciaron las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional durante diecinueve años de implementación de las cuestiones, objetivos y medidas orientadas por el PAIME. Su ejercicio permitió que, desde las Naciones Unidas, se desarrollaran cuatro informes de examen y

³ Esta información se explica más detenidamente en el Marco Teórico de la presente propuesta de investigación.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

49

evaluación de la aplicación del Plan de Acción, los cuales prescriben las siguientes acciones del orden nacional, a saber:

- a. Para que el PAIME consiga mejorar la calidad de vida de las personas de edad es fundamental que los estados miembros efectúen un examen sistemático de su aplicación. Por lo tanto, los gobiernos, en colaboración con otros interesados, pueden decidir las formas de examen adecuadas. Es por ello por lo que convendría que los Estados Miembros compartieran los resultados de este examen periódico.
- b. La Comisión de Desarrollo Social se encargará del seguimiento y la evaluación de la ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002. Esta integrará en su labor las distintas dimensiones del envejecimiento de la población consideradas en el actual Plan de Acción Internacional. Asimismo, los exámenes y las evaluaciones serán de importancia crítica para un seguimiento eficaz por la Asamblea y sus modalidades deben decidirse a la brevedad posible. (Ministerio de la Salud, 2021)

No obstante, es preciso considerar que en los informes entregados por el Gobierno Nacional de Colombia y las evaluaciones realizadas por la ONU no se esgrime una explicación a profundidad sobre las acciones del orden local que se adelantan en pro de la implementación del Plan de Acción, aun cuando, en el Artículo 17 de la Declaración Política se indique la importancia de adelantar acciones a nivel territorial y local, al señalar que “es esencial que exista una colaboración eficaz entre los gobiernos nacionales y locales” (Organización de las Naciones Unidas, 2002), con miras a una adecuada implementación del PAIME.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

50

El informe que presenta el Gobierno Nacional no desarrolla los avances que se han materializado en los 32 departamentos del país en pro de la implementación del Plan de Acción Internacional a través de instrumentos como las políticas públicas locales de envejecimiento y vejez u otros mecanismos de los que los municipios se puedan valer. Ante esta ausencia de información parece necesario un ejercicio de seguimiento que dé cuenta del estado actual de la implementación del PAIME en Bucaramanga no sólo a los organismos internacionales o nacionales sino a la población general.

Es por lo anterior que la presente propuesta de investigación resulta relevante al estructurarse alrededor de la siguiente pregunta: ¿Cómo ha avanzado el gobierno local de Bucaramanga en la implementación del Plan de Acción Internacional de Envejecimiento a partir de la adopción de la Política Pública Municipal de Vejez y Envejecimiento?

Para llegar a los resultados, el análisis tomará por periodo de estudio los años entre el 2020 (año en el que se adopta la Política Pública Municipal de Vejez y Envejecimiento mediante el Acuerdo Municipal 032 de 2020.) y el 2023, año en el que culmina la primera administración encargada de implementarla. La investigación tendrá como objetos de estudio el documento con el que se organiza la Política Pública Municipal de Vejez y Envejecimiento de Bucaramanga 2020-2030 y otros de tipo administrativo que den cuenta de la materialización de las estrategias dispuestas en el municipio para su cumplimiento.

Así las cosas, el producto de este trabajo de grado entraría a participar en la aplicación misma de las orientaciones del PAIME cuando la ONU insta a los gobiernos nacionales, a la

cooperación internacional y a las instituciones autónomas (incluidas las académicas) a la construcción de herramientas para su seguimiento y evaluación.

5. MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL DE REFERENCIA

El análisis de los avances y las limitaciones de la implementación de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento de la ciudad de Bucaramanga respecto al marco de estándares internacionales que brinda la Declaración Política de Envejecimiento y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento requiere, de entrada, reconocer las formas en las que la Academia ha estructurado algunas de las nociones base para la investigación que se pretende desarrollar.

Así las cosas, es importante partir del fenómeno social al que apunta el presente ejercicio: el *envejecimiento demográfico o envejecimiento poblacional* al que asiste Colombia, Hispanoamérica y el mundo en general. En palabras de Elisa Ducey-Ruiz en el libro *Envejecimiento y vejez: categorías y conceptos*, editado por la Red Latinoamericana de Gerontología en 2015, el *envejecimiento demográfico*:

Es un proceso de cambio gradual en la estructura por edades de una población que se caracteriza por un aumento relativo en la proporción de personas de sesenta años y más. En concordancia con este proceso también ocurre un envejecimiento en las familias, en las cuales hay cada vez más miembros mayores de sesenta años. A la vez es cada día más

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

52

frecuente encontrar familias constituidas por personas adultas mayores, o personas mayores que viven solas. (Ducey-Ruiz, 2015)

Esta dinámica demográfica se expresa en la disminución de la proporción de niños y jóvenes y el aumento automático de adultos y ancianos, realidad que para muchos es vista con alarma respecto a los sistemas sanitarios y de pensiones e incluso como un “conflicto” entre generaciones. Esta mirada hace de este concepto -en apariencia técnico- (de acuerdo con el demógrafo español Julio Pérez Díaz al que recurre la autora) un concepto que contiene una carga ideológica y que se utiliza con bastantes malentendidos.

Y es que, como lo expresan las cifras de la CEPAL a las que acude Ducey-Ruiz, el panorama en América Latina indica que, mientras en el año 2000 el continente contaba con una población cercana a los 500 millones de personas mayores, para el año 2050, la proyección de crecimiento resultará en cerca de 800 millones de personas. Este devenir poblacional supondría un aumento del 8% al 23% en contraste con la disminución del 32% al 20% para la población joven menor de 15 años.

Este fenómeno -que se da a escala global- ha resultado en la creciente visibilidad por parte de los derechos de las personas mayores en la agenda de derechos humanos y desarrollo social. Lo anterior ha tenido como consecuencia el interés de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de las subsecuentes Asambleas Mundiales sobre el Envejecimiento (cuyo informe de su realización en 2002 recoge la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el

Envejecimiento) al definir los principales retos en materia de derechos humanos de las personas mayores.

Con el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población en muchas partes del mundo, es fundamental considerar el impacto que esto tiene en el desarrollo económico, social y político de un país. Algunos de los desafíos y oportunidades que se presentan son los siguientes:

- a. Los desafíos económicos dadas las presiones que presenta el envejecimiento poblacional de una sociedad al sistema de seguridad social, el sistema de salud, entre otros, dado el alto número de demanda.
- b. Transformaciones en la fuerza laboral del territorio que determina la productividad del territorio y el impacto en el Producto Interno Bruto.
- c. La necesidad de cuidado y apoyo de terceros.
- d. La necesidad de transformación de imaginarios sociales, desde los cuales se reconozcan las contribuciones de las personas mayores a la sociedad, a través de su experiencia, conocimientos y participación en actividades comunitarias y voluntariado.

En este punto, y antes de continuar conociendo el marco de acción internacional con el que deberían estar alineadas las políticas públicas de vejez y envejecimiento para responder a los retos que supone el crecimiento demográfico de personas mayores, es necesario hacer un alto para

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

54

comprender dos conceptos que están en la base de esta propuesta de investigación. Estos son *vejez* y *envejecimiento*.

En el libro *Envejecimiento y vejez: categorías y conceptos* Elisa Ducey-Ruiz inquiere por la pregunta ¿Qué significa vejez y qué significa ser persona vieja? a lo cual responde de la siguiente manera:

Según el Diccionario del uso del español, de María Moliner, vejez es la cualidad o el estado de ser viejo. Y ser viejo es el término que se aplica a personas y animales que han vivido mucho tiempo, en comparación con otras. También se aplica a cosas que existen hace mucho tiempo. (Ducey-Ruiz, 2015)

No obstante, la autora problematiza esta definición semántica al encontrar en el concepto variables de tipo social que deben ser tenidas en cuenta, por eso continúa diciendo:

Las definiciones de vejez y de lo que se entiende por “haber vivido mucho tiempo” dependen del contexto y del grupo poblacional al cual se refieran, incluyendo aspectos como las condiciones y los estilos de vida, así como la esperanza promedio de vida al nacer. Se considera la edad de sesenta años como comienzo de la vejez, en países denominados “en desarrollo” y la de sesenta y cinco años en países “desarrollados”, porque las condiciones y la esperanza de vida al nacer varían entre unos y otros. (Ducey-Ruiz, 2015)

Una vez hecha esta aclaración, Ducey-Ruiz es más taxativa aún al observar que

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

55

No obstante, es imposible saber qué significa la vejez y el ser persona vieja, a menos que comprendamos que la vejez es parte del transcurso total de la vida. En dicho transcurrir de la vida influyen, en complejas interrelaciones, condiciones físicas, sociales, culturales, económicas, políticas e históricas en las cuales se vive, tanto como relaciones, cambios, transiciones y experiencias que lo van conformando desde el nacimiento hasta la muerte. (Ducey-Ruiz, 2015)

Esta afirmación la lleva a subrayar que la *vejez* es, en gran medida, el resultado de todo el transcurrir anterior de la vida de modo que no sólo se trataría de una determinada cantidad de años vividos sino de un asunto relacionado con decisiones individuales, pero también, con otras de tipo social, cultural, económico y político. Asimismo, estas variables influyen en la misma vivencia de la etapa de suerte que la autora consideraría más acertado aludir al término “vejeces” para connotar las diferentes formas de ser persona vieja.

En términos biológicos, la Organización Mundial de la Salud, describe la vejez con las siguientes características:

- a. En la apariencia y características físicas: Uno de los principales cambios se evidencia en la piel, la cual pierde su grosor de manera paulatina, haciéndose más delgada y menos elástica, dando paso a la aparición de líneas o marcas de expresión denominadas arrugas.
- b. Las personas mayores, pueden experimentar una pérdida de masa muscular, la cual tiene relación con la actividad física que desarrollan o hayan desarrollado en su vida. Además,

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

56

muchas personas experimentan una disminución en la estatura debido a cambios óseos y en las articulaciones.

- c. Disminución de la capacidad cognitiva: El aumento de la edad y el proceso de envejecimiento, generan en los seres humanos una disminución en la velocidad del pensamiento y alteraciones en las capacidades básicas del pensamiento operativo, en especial en la concentración y la memoria.
- d. Cambios en el sistema cardiovascular: El corazón puede volverse menos eficiente, aumentando el riesgo de enfermedades cardiovasculares.
- e. Cambios hormonales: En el sistema endocrino se presentan alteraciones a medida que avanza la edad, las cuales son mayormente perceptibles por las mujeres, las cuales experimentan la menopausia y otros cambios, que presentan un impacto en la regulación de diversas funciones en el cuerpo.
- f. Aumento en el riesgo de enfermedades crónicas: a medida del avance del proceso de envejecimiento, se presenta una mayor probabilidad de desarrollar enfermedades como la diabetes, la hipertensión y algunas formas de cáncer.
- g. Alteraciones y cambios en la visión y audición: a través de la alteración sensorial de las personas, que disminuyen su calidad en la visión y audición.
- h. Cambios en la movilidad y la fuerza: La fuerza muscular y la movilidad pueden disminuir, lo que puede llevar a problemas de equilibrio y aumento del riesgo de caídas.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

57

En Colombia, la vejez es valorada como una etapa que inicia desde los 57 años para las mujeres y los 60 años para los hombres. Esta diferencia de años respondería, desde un enfoque de género, a vivencias como la maternidad que incide en que las mujeres experimenten un envejecimiento más acelerado respecto a los hombres. No obstante, además de factores de tipo biológico, la *vejez* se define por la transformación de características sociales y de participación, debido a dos procesos socioeconómicos principales:

1. El acceso a la pensión: por el cual las personas realizan, en su mayoría, el retiro de los lugares de empleo, dándose transformaciones en su rutina, sus relaciones sociales, su estabilidad económica y su autopercepción.
2. Transformaciones sociales y relacionales: En esta etapa se presentan cambios en las redes sociales y de apoyo, dado el cambio en las actividades y rutinas, para algunas personas representa el acercamiento a sus familias y para otras una época enmarcada por la soledad o el aislamiento social.

Con todo esto, vale la pena hacer la distinción entre *vejez* y *envejecimiento*, ejercicio que no sólo tiene importancia de tipo semántico, sino, de manera preponderante, en lo político y en la estructuración de políticas públicas.

Elisa Ducey- Ruiz define el *envejecimiento* en las siguientes palabras:

Todas las personas envejecen los 365 días de cada año y durante la totalidad de la vida. El envejecimiento individual es un proceso diferencial, multidimensional y complejo,

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

58

en el que se conjugan múltiples aspectos o dimensiones, cuya caracterización separada o dicotómica interfiere, más que facilita el acercamiento a su comprensión.

Las condiciones y los estilos de vida son fundamentales en la calidad del vivir-envejecer. En tal sentido, si bien no elegimos vivir envejeciendo, como Estados, sociedades, familias y personas si decidimos acerca de nuestras formas de vivir-envejecer, en términos de los contextos físicos, sociales, económicos, políticos y culturales en los cuales transcurren nuestras vidas, así como de nuestros comportamientos y estilos de vida. (Ducey-Ruiz, 2015)

Esta mirada de tipo sociológico contrasta con la definición del concepto que brinda la Organización Mundial de la Salud quien parte de una mirada biológica hasta llegar al plano de lo social. La OMS describe el *envejecimiento* en los siguientes términos:

Desde un punto de vista biológico, el envejecimiento es el resultado de la acumulación de una gran variedad de daños moleculares y celulares a lo largo del tiempo, lo que lleva a un descenso gradual de las capacidades físicas y mentales, a un mayor riesgo de enfermedad y, en última instancia, a la muerte. Estos cambios no son lineales ni uniformes, y su vinculación con la edad de una persona en años es más bien relativa. La diversidad que se aprecia en la vejez no es una cuestión de azar. Más allá de los cambios biológicos, el envejecimiento suele estar asociado a otras transiciones vitales, como la jubilación, el traslado a viviendas más apropiadas y el fallecimiento de amigos y parejas. (Organización Mundial de la Salud , 2023)

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

59

Esta diferencia entre las ópticas con las que se observan vejez y envejecimiento dirigen necesariamente hacia el acercamiento, aunque sea de manera sucinta, a las formas en que las disciplinas abordan la vejez y el envejecimiento. Para hacerlo se acude nuevamente a los aportes de Elisa Ducey-Ruiz quien presenta los abordajes que hacen la psicología, la antropología, la sociología y la biología sobre los conceptos que se vienen exponiendo.

Se iniciará, entonces, por considerar los aportes que hace la *Psicología* en la comprensión del proceso de envejecimiento como parte del desarrollo. De esta manera la autora señala:

El psicólogo alemán Klaus F. Riegel afirmaba que la historia de la psicología del desarrollo hace parte de la historia más amplia de la psicología del envejecimiento, en la medida en que los estudios de tipo longitudinal dan cuenta del proceso total de la vida. Cabe aclarar que Riegel se refería al desarrollo considerándolo como cambio constante en el que interactúan diversas variables y el cual abarca la totalidad de la vida. No pensaba en el desarrollo como sucesión de estadios y mucho menos como etapas predecibles. Tampoco oponía el desarrollo al envejecimiento. (Ducey-Ruiz, 2015)

Aún con esta definición Ducey-Ruiz recurre a los trabajos del investigador James Birren alrededor de la *Psicología del envejecimiento* como complementaria a la Psicología del desarrollo, para conceptualizar el envejecimiento en los siguientes términos:

Hay estructuras latentes del comportamiento (emociones, cogniciones y motivaciones), basadas en experiencias anteriores que interactúan con las situaciones

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

60

presentes. El envejecimiento podría considerarse como una transformación del desarrollo biológico y comportamental expresado de manera “equivalente” en contexto ecológicos variables. (Ducey-Ruiz, 2015)

Con referencia a lo biológico, según lo presenta la autora, *la Biología del envejecimiento* se pregunta por el porqué y el cómo del envejecimiento de los organismos:

De hecho, responder a tales interrogantes es una tarea muy compleja y difícil, porque el envejecimiento biológico es un proceso de largo término, insuficientemente esclarecido, que tiene que ver, de muy distintas formas, con los diferentes organismos, sistemas y tejidos. Partiendo de reconocer que vivir es envejecer y con el ánimo de dar algunas luces acerca del por qué y el cómo se envejece, se incluyen en esta categoría términos, textos y planteamientos teóricos relacionados con cambios estructurales y funcionales; progresivos y diferenciales, que ocurren en los organismos a través del tiempo, como consecuencia de la interacción de factores genéticos y ambientales. (Ducey-Ruiz, 2015)

Por su parte, la *Antropología del envejecimiento y la vejez* vendría a reconocer al envejecimiento y la condición de ser persona vieja como construcciones socio-culturales que se modifican “con los cambios históricos, culturales, científicos y tecnológicos, los cuales han incidido en la educación, el trabajo, la familia y la sociedad en general, afectando de manera diversa y a distintos ritmos a los diferentes grupos humanos” (Ducey-Ruiz, 2015), de suerte que

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

61

los impactos de dichos cambios generan formas distintas de interpretar y de comportarse frente al envejecimiento y las personas viejas.

Entre tanto, la *Sociología del envejecimiento y la vejez* estudian ambos acontecimientos “como realidades sociales cambiantes, considerando interrelaciones e interdependencias, conflictos, manejos de poder, sumisiones y dependencias; formas diversas de negación y de reconocimiento, de exclusión y de inclusión social”. (Ducey-Ruiz, 2015). Es por eso por lo que dentro de las preguntas que se hace esta disciplina estarían la influencia de los cambios sociales sobre las vidas de las personas mayores y los efectos de la presencia, cada vez más numerosa, de personas viejas afecta a la sociedad en general.

En suma, la comprensión de la vejez y el envejecimiento como realidades biológicas y sociales permeadas por factores ambientales, económicos, políticos y contextuales permite pensar en el carácter político de los mismos y en la necesidad de una comprensión diferencial desde los gobiernos y las administraciones públicas locales para responder a los desafíos que representan las necesidades de las poblaciones.

Pero ¿a qué se hace referencia con carácter *Político*? A propósito, Elisa Ducey- Ruiz hace una importante disquisición:

En inglés hay dos palabras para hacer referencia a lo que en español se denomina “política”: policy-policies = política y políticas, idealmente orientadas al bien común. Y politics como quehacer, actividades y relaciones en la vida cotidiana. En un intento por aclarar tales

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

62

diferencias, Méndez de Hoyos y Lendo Fuentes (2007), en el prefacio a la edición castellana del libro de Wayne Parsons Políticas Públicas, afirman: “el significado contemporáneo de policy en inglés es el de acción (racional), decisión de gobierno, programa, resultado, propósito específico, entre otros; mientras que politics hace referencia la luchas por el poder y al conflicto de intereses”. (Ducey-Ruiz, 2015)

Desde esta perspectiva, política y políticas se relacionarían con la construcción de lo público, es decir de lo que conviene a todos para la satisfacción de las necesidades y el ejercicio de los derechos. De manera más concreta la autora refiere:

Las políticas se refieren a acciones, decisiones y omisiones por parte de los representantes de los gobiernos o entes estatales, quienes tienen la responsabilidad de atender a los asuntos públicos y de buscar el bien común. Suponen una declaración de intenciones, de metas, objetivos y cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se debe tomar en consideración y poner en práctica o no. (Ducey-Ruiz, 2015)

De manera general, las *políticas públicas* vendrían a instituirse como cursos de acción para solucionar problemas públicos de una sociedad debe ser entendida como plural, diversa y en la que existen conflictos de intereses. En otras palabras, serían la expresión de los ejercicios democráticos que facilitarían la interacción entre los ciudadanos y los gobernantes.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

63

Sin embargo, Ducey-Ruiz hace la observación sobre cómo los hacedores de política actúan de acuerdo con supuestos (juicios, prejuicios, preconceptos) que pueden, o no, coincidir con la realidad:

Específicamente, en lo que se refiere al envejecimiento y la vejez, los supuestos y los estereotipos son frecuentes. Por ejemplo: confundir el proceso de envejecimiento (que se da durante toda la vida), con la condición de la vejez (fase de la vida en la que más tiempo se ha vivido); asociar la vejez con “problemas de salud” y con dependencia.

Identificar vejez con dependencia ha sido común al pensar y elaborar políticas económicas y sociales. Es el caso de América Latina, donde están aún por contrarrestarse el “etarismo” y el “viejismo” “institucionalizados”. Persisten en la región diversos problemas de dependencia estructurada inducidos por políticas basadas en estereotipos relacionados con la edad y no con los derechos humanos. (Ducey-Ruiz, 2015)

Al contemplar esta problemática, la autora advierte sobre algunos aspectos que se deberían contemplar en el diseño e implementación de las políticas públicas. De acuerdo con sus análisis se necesitarían Políticas públicas que:

1. Se basen en necesidades, no en edades: Las sociedades que toman decisiones políticas basadas en la edad de las personas, se equivocan al desconocer la complejidad y la multiplicidad de formas en las cuales se desarrollan las vidas adultas y las necesidades reales de las personas afectadas por esas decisiones... Todos nosotros, jóvenes y viejos,

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

64

- estaríamos mejor si los políticos no se centrasen en la edad, sino en otras dimensiones más relevantes de las capacidades y necesidades humanas.
2. Se enfoquen en el transcurso de la vida: la importancia de políticas que tengan en cuenta a las generaciones presentes y futuras y que promuevan solidaridad entre las mismas. Políticas que faciliten condiciones para lograr calidad de vida durante toda la vida y para todas las personas. Esto significa tener en cuenta la infancia, la adultez y la vejez de las niñas y niños que nacen hoy.
 3. Faciliten construir sociedades para todas las edades: Cuyo prerequisite puede ser la construcción de una ciudadanía basada en la solidaridad, en la participación y en la mutua confianza que permita lograr propósitos comunes, con plena consciencia de que todos somos corresponsables en la construcción de la historia personal y colectiva.
 4. Integre envejecimiento, desarrollo y derechos humanos: Es indispensable incorporar la cuestión del envejecimiento a los programas mundiales. Hace falta un esfuerzo concertado para adoptar un enfoque amplio y equitativo en materia de integración de políticas. La tarea por realizar es vincular el envejecimiento en otros marcos del desarrollo social y económico y con los derechos humanos. Si bien las políticas concretas han de variar según los países y regiones, el envejecimiento de la población es una fuerza universal y tiene tanto poder para moldear el futuro como la mundialización (Naciones Unidas, 2002, numeral 15 del Plan de Acción Internacional sobre el envejecimiento). (Ducey-Ruiz, 2015)

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

65

Al respecto, la OMS resalta la importancia de que las políticas públicas estén orientadas a “envejecer de una manera distinta, resaltando la importancia de realizar actividad física, de estimular el cerebro y de disfrutar de la vida fomentando las relaciones sociales con los pares y con otras generaciones. Así como también fomentar la autonomía y la independencia de los más grandes” (Organización Mundial de la Salud , 2023).

En otras palabras, la OMS apunta por el *envejecimiento activo*:

el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. Por lo que no es solo trabajo de la persona mayor, es también necesario que se cambie la forma de percibir el envejecimiento y a los Adultos Mayores, ayudando a eliminar los estereotipos negativos de la vejez. Además, conlleva el trabajo de adaptar los entornos para un mejor desarrollo y esparcimiento de los más grandes, realizando modificaciones en distintas áreas para que se adecuen a sus necesidades. (Organización Mundial de la Salud, 2023).

Como se observa, el envejecimiento activo se desarrolla desde un enfoque positivo y saludable del envejecimiento. Este tiene como objetivo promover la calidad de vida y el bienestar en las personas mayores para que puedan vivir esta etapa de una manera activa, participativa y saludable, manteniendo una vida plena, desde la inclusión social y la productividad. Es por ello por lo que, en la implementación de programas y estrategias orientadas hacia el logro de este objetivo, se deben incluir la actividad física, la participación social, las actividades de promoción y atención en salud, el aprendizaje, la autonomía y la participación.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

66

Con todo esto, el enfoque de envejecimiento activo no es suficiente. Conjuntamente, las Políticas Públicas deberán contemplar el enfoque de *Disfrute y garantía de derechos* y la *Protección y Participación de las personas mayores*.

El *Disfrute y garantía de derechos* hace referencia al aseguramiento de que todas las personas tengan la capacidad y el acceso para ejercer y disfrutar sus derechos fundamentales sin discriminación o barreras. En conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Organización de las Naciones Unidas establece que “Los derechos humanos son inherentes a todas las personas, independientemente de su raza, género, religión, origen étnico, orientación sexual, discapacidad u otras características personales” (2023). De lo anterior se desprende la importancia del desarrollo de políticas públicas y mecanismos institucionales de promoción, atención y protección de los derechos.

Por su parte, a propósito de la *Protección de las personas mayores*, la Convención Interamericana de los Derechos de las Personas Mayores de 2015 estableció la necesidad de la protección de esta población ante el abandono, la discriminación, el maltrato y la negligencia. Un importante número de personas en la vejez pueden tener características físicas, cognitivas, emocionales, sociales y/o económicas que le generan vulnerabilidad. Por lo anterior, es primordial la adopción de medidas, estrategias y servicios sociales públicos para la garantía de los derechos de las personas mayores, la promoción de su bienestar y dignidad, así como la mitigación del abuso, la explotación (física, emocional y financiera), la soledad y el aislamiento social que afectan a esta población.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

67

Finalmente, la participación de las personas mayores representa una de las acciones más relevantes dado que, a través de ella se puede avanzar en la promoción de una sociedad inclusiva y equitativa. A medida que la población envejece, es esencial reconocer y valorar la experiencia, los conocimientos y las contribuciones que las personas mayores hacen a la sociedad en diferentes ámbitos. Algunas formas importantes de promover la participación de las personas mayores son:

- a. La participación en la toma de decisiones.
- b. Los voluntariados y la participación cívica.
- c. La participación laboral y económica.
- d. La participación en espacios de educación y aprendizaje continuo.
- e. La participación en actividades recreativas y culturales.
- f. Los espacios accesibles para la participación de las personas mayores con movilidad reducida.
- g. Los encuentros intergeneracionales para la valoración del conocimiento y la experiencia de las personas mayores en la construcción social, política y económica.

Ahora, en consonancia con las razones que se vienen exponiendo resultan determinantes las orientaciones del marco de acción internacional para responder a los retos y desafíos que supone el envejecimiento demográfico. En este sentido, Elisa Ducey-Ruiz resalta la importancia

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

68

de conocer, analizar y responder al Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento como carta de navegación para la construcción de políticas incluyentes. Por eso destaca las recomendaciones que hace el documento integradas en tres orientaciones prioritarias:

1. Participación en el desarrollo de las personas de todas las edades y particularmente de las personas mayores, como aportantes y beneficiarias de este. Esta prioridad tiene en cuenta la posibilidad de vivir y envejecer con seguridad y dignidad, participando en la sociedad con plenos derechos.
2. Salud y bienestar en términos de promoción, prevención y atención, accesibilidad y cuidado en y para todas las edades.
3. Entornos físicos y sociales accesibles y propicios. A la vivienda, al transporte accesible, al cuidado y al apoyo a quienes prodigan cuidados, particularmente a las personas mayores; a la eliminación del abandono y la estrategia regional para la implementación de dicho Plan en América Latina el abuso, la violencia y los estereotipos acerca del vivir-envejecer, de la vejez y de las personas viejas. (Ducey-Ruiz, 2015)

Aún con estas orientaciones, para Elisa Ducey-Ruiz resulta fundamental visibilizar las disposiciones que hace el Plan de Acción Internacional de Envejecimiento para su *Aplicación y Seguimiento* y que se estructuran alrededor de tres acciones fundamentales: a. Acción sostenida en todos los niveles; b. Evaluación sistemática a fin de responder a nuevos desafíos y c. Asistencia

internacional crítica y permanente para ayudar a los países en desarrollo a aplicar políticas relativas al envejecimiento.

Por su relevancia, a continuación, se reproducen las indicaciones generales para la aplicación del Plan dirigidas a los gobiernos nacionales y a la cooperación internacional:

5.1. Medidas en el plano nacional:

- a) Los gobiernos tienen la responsabilidad primordial de aplicar las recomendaciones generales del Plan de Acción Internacional. Una primera medida necesaria para que la aplicación del Plan sea un éxito es incorporar el envejecimiento y los problemas de las personas de edad a los marcos nacionales de desarrollo y las estrategias nacionales de erradicación de la pobreza. Se procederá simultáneamente a la renovación de los programas, la movilización de recursos financieros y el desarrollo de los recursos humanos necesarios. En consecuencia, los progresos en la aplicación del Plan dependerán de que se establezca una colaboración eficaz entre los gobiernos, todos los integrantes de la sociedad civil y el sector privado, así como un entorno propicio basado, entre otras cosas, en la democracia, el imperio de la ley, el respeto de todos los derechos humanos, las libertades fundamentales y el buen gobierno a todos los niveles, incluidos los niveles nacional e internacional.
- b) Es importante el papel que cumplen las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los gobiernos en la aplicación, evaluación y seguimiento del Plan de Acción Internacional.

- c) Habrá que promover mecanismos institucionales de seguimiento del Plan de Acción Internacional, incluida, en su caso, la creación de organismos encargados del envejecimiento y comités nacionales. Los comités nacionales sobre el envejecimiento con representantes de los sectores pertinentes de la sociedad civil, especialmente organizaciones de personas de edad pueden aportar contribuciones muy valiosas y servir como mecanismos nacionales de asesoramiento y coordinación sobre el envejecimiento.
- d) Entre otros elementos decisivos de la aplicación se cuentan: la existencia de organizaciones eficaces de personas de edad; la realización de actividades educacionales, de capacitación e investigación sobre el envejecimiento; y la reunión de datos nacionales y su análisis, como la compilación de información desglosada por sexo y por edad para la planificación, supervisión y evaluación de políticas. También es valiosa la supervisión independiente e imparcial de los progresos de la aplicación que puedan llevar a cabo instituciones autónomas. Los gobiernos, y también la sociedad civil, pueden facilitar la movilización de recursos por las organizaciones que representan y apoyan a las personas de edad aumentando los incentivos.

5.2.Cooperación internacional:

- a. Una mayor cooperación internacional con una orientación definida y un compromiso efectivo de los países desarrollados y los organismos internacionales de desarrollo

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

71

harán posible y reforzarán la aplicación del Plan de Acción Internacional. Se invita a las instituciones financieras internacionales y a los bancos regionales de desarrollo a examinar y reajustar sus procedimientos de concesión de préstamos y subsidios para garantizar que se reconozca a las personas de edad como un recurso para el desarrollo y se las tenga en cuenta en las políticas y proyectos como parte del esfuerzo por ayudar a los países en desarrollo y países con economías en transición a aplicar el Plan de Acción Internacional, 2002.

b. Del mismo modo, es importante que los fondos y programas de las Naciones Unidas se comprometan a incorporar la cuestión del envejecimiento a sus programas y proyectos, incluso a nivel nacional. También es sumamente importante el apoyo de la comunidad internacional y de los organismos internacionales de desarrollo a las organizaciones dedicadas concretamente a promover la capacitación y la creación de capacidad en materia de envejecimiento en los países en desarrollo.

c. En su carácter de centro de coordinación sobre el envejecimiento del sistema de las Naciones Unidas, la actividad primordial del programa sobre envejecimiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales consistirá en facilitar y promover el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002, lo que incluirá: la formulación de directrices para el desarrollo y la aplicación de políticas; la promoción de medios de incorporar las cuestiones relativas al envejecimiento a los programas de

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

72

desarrollo; el diálogo con la sociedad civil y el sector privado; y el intercambio de información.

c. A las comisiones regionales de las Naciones Unidas les corresponde la responsabilidad de traducir el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002, en planes de acción regionales. Igualmente, deben prestar asistencia a las instituciones nacionales que lo solicitan para la aplicación y supervisión de las medidas que adopten en relación con el envejecimiento. El Consejo Económico y Social podría fortalecer la capacidad de las comisiones regionales al respecto. Asimismo, deberían apoyarse las actividades de las organizaciones no gubernamentales regionales encaminadas a desarrollar redes para promover el Plan de Acción Internacional.

De igual manera, para efectos de la presente investigación es considerable exponer las orientaciones sobre *Supervisión, examen y actualización en el plano mundial*:

- c. Para que el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002, consiga mejorar la calidad de vida de las personas de edad es fundamental que los Estados Miembros efectúen un examen sistemático de su aplicación. Los gobiernos, en colaboración con otros interesados, pueden decidir las formas de examen adecuadas. Convendría que los Estados Miembros compartieran los resultados de este examen periódico.
- d. La Comisión de Desarrollo Social se encargará del seguimiento y la evaluación de la ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002. La Comisión integrará en su labor las distintas dimensiones del envejecimiento de la población

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

73

consideradas en el actual Plan de Acción Internacional. Los exámenes y las evaluaciones serán de importancia crítica para un seguimiento eficaz por la Asamblea, y sus modalidades deben decidirse a la brevedad posible.

Aun así, valga tener en cuenta la advertencia que hace Elisa Ducey-Ruiz mientras cita a Sandra Huenchuan, asesora de la CEPAL en el tema de envejecimiento y la vejez, los compromisos incluidos en el Plan de Acción Internacional de Madrid no son jurídicamente vinculantes. Por ello se hizo necesario el establecimiento de una *Convención internacional sobre derechos de las personas mayores*⁴ en la que se buscó “garantizar que se reconozcan y se respeten los derechos de mujeres y hombres viejos, incluyendo como aspecto fundamental la superación de todo tipo de discriminación por razones de edad”. (Ducey-Ruiz, 2015)

En aras de asegurar esa garantía de los derechos de las personas mayores, de su protección, de su participación y de su calidad de vida, resulta prioritario encontrar mecanismos que permitan evidenciar la correspondencia entre el marco internacional de acción y las decisiones, estrategias y programas que diseñen e implementen las administraciones del orden nacional y municipal a través de las políticas públicas que construyen y, sobre todo, ponen en marcha. Este será el objetivo de esta propuesta de aplicación.

⁴ Como parte de la Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos, realizada en Brasilia en 2007.

6. OBJETIVOS

6.1. Objetivo general:

Analizar el avance que ha tenido la ciudad de Bucaramanga en el diseño e implementación de acciones de Política Pública de Vejez y Envejecimiento, teniendo como referencia las medidas orientadas desde el Plan de Acción Internacional del Envejecimiento aprobadas en la Asamblea de Madrid de 2002.

6.2. Objetivos específicos:

1. Identificar la inclusión o excepción de las cuestiones, objetivos y las medidas orientadas desde el Plan de Acción Internacional del Envejecimiento en la Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y Vejez de Bucaramanga.
2. Estudiar los adelantos en la implementación de las acciones de Política Pública orientadas desde el Plan de Acción Internacional del Envejecimiento entre 2020 y 2023.
3. Proponer recomendaciones para la incorporación de acciones vinculadas a las disposiciones del Plan de Acción Internacional del Envejecimiento que complementen y ayuden al fortalecimiento de la implementación de la Política Pública Municipal de Vejez y Envejecimiento en Bucaramanga.

7. METODOLOGÍA

El presente trabajo de grado está diseñado sobre una metodología cualitativa de tipo descriptiva que permitirá reconocer los niveles de avance en la implementación de la *Política Pública de Vejez y Envejecimiento de la ciudad de Bucaramanga 2020-2023* de cara a las disposiciones de la ONU en la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002.

Con miras a alcanzar los objetivos propuestos, la investigación acudirá al método de recolección de datos a través de documentos y registros. De este modo, basará su ejercicio en el análisis textual al examinar la estructura, el contenido y el diseño de la siguiente documentación:

1. Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento de 2002.
2. Política Pública para el disfrute del envejecimiento humano y vejez en Bucaramanga 2020-2030.
3. Plan estratégico de la Política Pública para el disfrute del envejecimiento humano y vejez en Bucaramanga 2020-2030.
4. Informes de gestión de implementación de la Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y Vejez presentados por la Secretaría de Planeación de Bucaramanga.
5. Informes de gestión de la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga del año 2023.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

76

Así pues, para el cumplimiento del objetivo específico número uno (1) *Identificar la inclusión o excepción de las cuestiones, objetivos y las medidas orientadas desde el Plan de Acción Internacional del Envejecimiento en la Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y Vejez de Bucaramanga* se realizará un estudio comparativo entre las orientaciones del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002, respecto a los ejes, las líneas estratégicas y las acciones dispuestas en la Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y Vejez de Bucaramanga 2020-2030.

Por su parte, para el cumplimiento del objetivo específico dos (2) *Estudiar los adelantos en la implementación de las acciones de Política Pública orientadas desde el Plan de Acción Internacional del Envejecimiento entre 2020 y 2023* se hará el análisis textual de los siguientes documentos:

- a. Los informes de gestión de implementación de la Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y Vejez presentados a la Secretaría de Planeación, como entidad encargada del seguimiento de esta política según indica el Acuerdo Municipal 032 de 2020. Teniendo como referencia que el mismo acto administrativo especifica la presentación de informes de manera trimestral, esta revisión documental estudiará los informes que conciernen a la ejecución entre el primer semestre de 2021 y el segundo trimestre de 2023.
- b. Los informes de gestión de la Secretaría de Desarrollo Social, de manera particular, los concernientes al programa *Adulto Mayor y Digno* en el tiempo de ejecución entre el primer semestre de 2021 y el segundo trimestre de 2023.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

77

Finalmente, para el alcance del objetivo tres (3) *Proponer recomendaciones para la incorporación de acciones vinculadas a las disposiciones del Plan de Acción Internacional del Envejecimiento que complementen y ayuden al fortalecimiento de la implementación de la Política Pública Municipal de Vejez y Envejecimiento en Bucaramanga* se realizará un estudio comparativo entre las acciones dispuestas por el marco internacional dictaminado por el PAIME y las que se proponen en el Plan estratégico de la Política Pública para las personas mayores en la capital del Santander. De la lectura y el análisis de los documentos referidos se desprenderá un instrumento que exponga acciones no incluidas en el diseño del instrumento y algunas recomendaciones de estrategias viables de territorializar en la ciudad.

Análisis del avance de las acciones municipales de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento de la ciudad de Bucaramanga respecto a la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento

Introducción

Una vez dilucidada la importancia del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento y de las orientaciones y recomendaciones que hace la ONU dirigidas a los gobiernos nacionales para la construcción de políticas públicas, en adelante se desarrollará un análisis de los avances que las administraciones recientes de la capital de Santander han realizado con miras a dar cumplimiento de la Política Pública para el disfrute de la vejez y el envejecimiento de Bucaramanga 2020-2023.

Para ello, en primera instancia, se reconocerá la manera en la que la política en mención responde o disiente del PAIME y cómo esta es coherente o no con los retos que tiene el continente en el siglo XXI.

Posteriormente, se observará el cumplimiento de la política pública teniendo como referencia la información dispuesta desde la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga de suerte que se pueda afirmar o negar que al acatarse el instrumento público se está dando cumplimiento a su vez las orientaciones de la ONU para la garantía del bienestar de las personas mayores en el ejercicio de sus derechos económicos, culturales y sociales.

Finalmente, este documento optará por dar algunas recomendaciones a la luz de las omisiones en las que puedan estar incurriendo la política pública o las entidades y actores comprometidas en su aplicación con el ánimo de que la ciudad de Bucaramanga realmente atienda las necesidades y derechos de las más de 70.000 personas mayores que habitan en ella.

1. Marco Internacional y política pública de vejez y envejecimiento en la ciudad de Bucaramanga

a. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de 1982

El 14 de diciembre de 1978, la Asamblea General de las Naciones Unidas decide en su Resolución 33/52, organizar una *Asamblea Mundial sobre las personas de edad* a celebrarse en Viena en 1982.

El propósito de la Asamblea Mundial era servir como un foro para iniciar un programa internacional de acción encaminado a garantizar la seguridad económica y social de las personas mayores, así como un foro para iniciar un programa internacional de acción encaminado a garantizar la seguridad económica y social de las personas mayores, así como oportunidades para que estas personas contribuyan al desarrollo de sus países. (Organización de las Naciones Unidas, s.f.)

Sin embargo, ante la necesidad de problematizar el proceso de envejecimiento al que asiste la población a escala planetaria y las consecuencias socioeconómicas que esto implica, la reunión de países cambia su nombre de *Asamblea Mundial sobre las Personas de Edad* por el de *Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*.

El resultado del encuentro fue el *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, primer instrumento internacional que sentó las bases para la formulación de políticas y programas sobre el envejecimiento. Su objetivo consistió en:

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

80

Fortalecer la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil para abordar eficazmente el envejecimiento de la población y abordar el potencial de desarrollo y las necesidades de dependencia de las personas de edad. Promovió la cooperación regional e internacional e incluyó 62 recomendaciones de acción que abordan la investigación, la recopilación y el análisis de datos, la capacitación y la educación, así como las siguientes áreas sectoriales: salud y nutrición; protección de los consumidores de edad avanzada; vivienda y medio ambiente; familia; bienestar social; seguridad de ingresos y empleo; educación. (Organización de las Naciones Unidas, s.f.)

b. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de 2002

Veinte años después de la primera asamblea y al atender a las realidades sociales, culturales, económicas y demográficas del siglo XXI, la Organización de Naciones Unidas organizó la Segundo Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento para “ayudar a los estados y las sociedades a desarrollar políticas que garanticen que las personas mayores puedan seguir haciendo una contribución sustancial a la sociedad lo mejor que puedan” (Organización de las Naciones Unidas, s.f.) a través de un Plan de Acción Internacional. No obstante, esta estrategia internacional extiende a otros derechos lo que el anterior plan priorizaba hacia el desarrollo social y económico.

c. Plan de Acción Internacional de Envejecimiento de Madrid

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

81

El Plan de Acción Internacional de Envejecimiento de Viena de 1982 se fortalece en 2002 como parte de la Asamblea Mundial de Envejecimiento de Madrid con el ánimo de ser un instrumento orientador que permita garantizar que las personas envejecen con seguridad y dignidad, así como afirmar su participación en la sociedad en el ejercicio pleno de sus derechos.

En este marco, el *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento* deberá considerarse como parte integrante de las principales estrategias y programas internacionales para dar respuesta a los retos del envejecimiento demográfico en los últimos años y las proyecciones hacia el 2050. Es así como

El Plan de Acción se centra en tres ámbitos prioritarios: las personas de edad y el desarrollo, el fomento a la salud y el bienestar en la vejez y la creación de un entorno propicio y favorable, sirve de base para la formulación de políticas y apunta a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales y a otras partes interesadas las posibilidades de reorientar la manera en que sus sociedades perciben a los ciudadanos de edad se relacionan con ellos y atienden. (Organización de las Naciones Unidas, 2002, pág. Prólogo)

d. Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y Vejez de Bucaramanga 2020-2023

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

82

El instrumento oficial de la administración pública de Bucaramanga se creó en 2020 en coherencia con las metas para la atención de la población de personas mayores incluidas en el Plan de Desarrollo Municipal *Bucaramanga, ciudad de oportunidades 2020-2023*.

Este tiene como propósito:

Garantizar la promoción, protección, restablecimiento y ejercicio pleno de los derechos de las personas mayores de 60 años residentes en el municipio, facilitando su desarrollo social, político, económico, cultural y recreativo, desde el disfrute de un envejecimiento humano. (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 44)

Para lograrlo vincula a la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga para que sea esta quien (a través de sus estamentos y entidades adscritas) se encargue de la creación de estrategias, el desarrollo de actividades y el alcance de indicadores y metas que puedan dar cumplimiento a los 5 Ejes en los que se articula la política; a saber: 1. Disfrute y garantía de derechos; 2. Protección integral de las personas mayores; 3. Disfrutemos de un envejecimiento activo; 4. Participación e incidencia ciudadana y 5. Fortalecimiento social e institucional para el disfrute de la vejez y el envejecimiento.

2. Avance de las acciones municipales de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento de la ciudad de Bucaramanga respecto al Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento

Para dar cumplimiento al Objetivo 1 de la presente propuesta de aplicación en adelante se realizará un análisis comparativo entre la *Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y Vejez de Bucaramanga 2020-2023* y el *Plan de Acción Internacional de Madrid de Envejecimiento* en aras de determinar en qué medida el instrumento responde a las orientaciones de la ONU respecto a la atención de las personas mayores en el cumplimiento de sus derechos sociales, políticos, económicos y culturales.

2.1 Estudio comparativo del Plan de Acción Internacional de Envejecimiento, respecto a la Política Pública Municipal de Vejez y Envejecimiento

Para iniciar, es de observarse que el documento que da cuenta de la *Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y Vejez de Bucaramanga 2020-2023* construida en el año 2019 se estructura alrededor de los siguientes capítulos:

Presentación.

1. Marco normativo.
2. Base conceptual
3. Escenario contextual
4. Estructura de la política pública.
5. Ejes de la política pública
6. Plan Estratégico

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

84

Es así como en el capítulo titulado *Marco Normativo de la Política Pública* se explica que el instrumento se ha construido a partir de la normatividad internacional, nacional y municipal vigente dirigida hacia el bienestar y la calidad de vida de las personas mayores. En este punto, se hace referencia a la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948); al *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966); a la *Convención Americana de Derechos Humanos* (1979); al *Protocolo de Salvador* (1996) por ser estos documentos orientadores en el ámbito internacional. De igual manera, como parte del marco nacional se mencionan la *Constitución Política de Colombia* (1991); la Ley 271 de 1996; la Ley 1171 de 2007; la Ley 1151 de 2008; la Ley 1276 de 2009; la Ley 1315 de 2009; la Resolución 01370 de 2013; la *Política colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2014-2024* de 2014; la Resolución 1378 de 2015; el Decreto 1836 de 2016; la Ley 1850 de 2017; la Ley 2040 de 2020. Finalmente, en el ámbito local se hace referencia al Acuerdo Municipal 009 de 2019 y al Acuerdo Municipal 017 de 2019.

Con base en lo anterior, es de notar que en el apartado no se hace referencia a la Declaración Política ni al Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002 como puntos de partida de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento de Bucaramanga. Lo anterior resulta problemático en cuanto en la Presentación del documento en mención, la ONU es enfática al afirmar que el PAIME “sirve de base para la formulación de políticas y apunta a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales y a otras partes interesadas las posibilidades de reorientar la manera en que sus sociedades perciben a los ciudadanos de edad se relacionan con ellos y los atienden.” (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el

Envejecimiento. 2003). No obstante, a continuación, se analizará si el instrumento responde, directa o tangencialmente, a las orientaciones de la ONU y si existe oportunidad de lanzar algunas recomendaciones a partir de las excepciones encontradas.

2.1.1 Inclusión del PAIME por la Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento y Vejez de Bucaramanga 2020-2030 desde su base conceptual

La Política Pública para el Disfrute del envejecimiento y vejez de Bucaramanga 2020-2023 tiene como base los conceptos *Política Pública; Persona mayor; Envejecimiento; Vejez; Envejecimiento activo; Equiparación de oportunidades; Relaciones intergeneracionales; Disminución de las habilidades motoras por envejecimiento; Dependencia funcional; Ayuda técnica; Accesibilidad.*

La mayoría de los conceptos expuestos anteriormente también están sobre la base del PAIME. Sin embargo, nos centraremos en los más relevantes: *Persona mayor, envejecimiento, vejez y envejecimiento activo.*

En el instrumento el término *Persona mayor* “hace referencia a los ciudadanos mayores de 60 años”. (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 22). En tanto que *Envejecimiento* es entendido como:

Son los cambios morfológicos, psicológicos, funcionales y bioquímicos que se dan a través del paso del tiempo sobre las personas, dichos cambios que son naturales en ocasiones pueden llevar al desarrollo de afectaciones en la salud.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

86

Dichas condiciones en la salud pueden ser o no de origen genético o el resultado de estilos de vida no saludables o de autocuidado. El envejecimiento, por tanto, es diferencial para cada persona, pues está determinado por las condiciones sociales, económicas, ambientales, nutricionales y culturales en las que viven juntos. (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 22)

Por su parte, *Vejez* se comprende como “Un momento de la vida, que se identifica como un grupo etario de las personas a partir de los 60 años.” (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 22) Mientras que *Envejecimiento activo*:

Es un objetivo que se trabaja a lo largo de la vida de cada persona con el fin de que el bienestar físico, social y mental sea adecuado, de manera tal que se construya bienestar para las personas, gozando de una vejez con calidad de vida. El envejecimiento activo amplía la esperanza de vida, evita enfermedades no transmisibles, prolonga la productividad, la calidad de vida y la salud en la población mayor de 60 años (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 22)

Como se observa, en la política pública los conceptos se asocian principalmente a dos campos: la salud y la productividad. Lo mismo sucede con el documento de la ONU cuyo cimiento y horizonte es el desarrollo de modo que comprende a las personas mayores en tanto fuerza de trabajo cuyas condiciones de vida son susceptibles de mejorar con miras a su una participación más prolongada en la productividad económica de una sociedad. Esta perspectiva se transparenta en la presentación del PAIME cuando se enuncia que “El Plan de Acción se centra en tres ámbitos

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

87

prioritarios: las personas de edad y el desarrollo, el fomento de la salud y el bienestar en la vejez y la creación de un entorno propicio y favorable [...]” (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Pág.9. 2003).

En esta misma vía, la Declaración Política es clara en su Artículo 12 al indicar que:

Las expectativas de las personas de edad y las necesidades económicas de la sociedad exigen que las personas de edad puedan participar en la vida económica, política, social y cultural de sus sociedades. Las personas de edad deben tener la oportunidad de trabajar hasta que quieran y sean capaces de hacerlo, en el desempeño de trabajos productivos, y de seguir teniendo acceso a la educación y a los programas de capacitación. La habilitación de las personas de edad y la promoción de su plena participación son elementos imprescindibles para un envejecimiento activo. Es necesario ofrecer sistemas adecuados y sostenibles de apoyo social a las personas de edad. (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Artículo 12. 2003).

No obstante, a pesar de la prevalencia de los marcos mencionados, el bienestar en la *vejez* que se menciona, así como la preocupación por el *envejecimiento activo* dirigen hacia la participación de las personas en los ámbitos cultural, social y político. Lo anterior es evidente cuando el Plan de Acción señala cómo el mundo moderno ofrece oportunidades para:

habilitar a los hombres y a las mujeres para que lleguen a la vejez con mejor salud y disfrutando de un bienestar más pleno; procurar la inclusión y la participación cabales de las personas de edad en las sociedades; permitir que las personas de edad contribuyan más eficazmente a sus comunidades y al desarrollo de sus sociedades, y mejorar constantemente

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

88

los cuidados y el apoyo prestados a las personas de edad que los necesitan. (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Pág.4. 2003).

Este imaginario de vejez incluyente y participativa se alimenta de una representación positiva de la misma en los siguientes términos según el PAIME:

Una imagen positiva del envejecimiento es un aspecto esencial del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002. El reconocimiento de la autoridad, la sabiduría, la dignidad y la prudencia que son fruto de la experiencia de toda una vida ha caracterizado normalmente el respeto con que se ha tratado a la ancianidad en el curso de la historia. (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Pág.22. 2003).

Esta misma concepción está en la base de la política pública que reconoce y busca visibilizar el papel de las personas mayores en cuanto sujetos de saber y conocimiento, que conservan la memoria histórica, la tradición y la cultura por lo que convoca al dialogo de saberes en las relaciones intergeneracionales.

Finalmente, es fundamental subrayar la manera en la que ambos documentos apuntan hacia la *igualdad de oportunidades* (en el PAIME) o la *Equiparación de oportunidades* en la política pública. El concepto desde la perspectiva de la ONU se dirige hacia la igualdad de oportunidades en términos de desarrollo, salud, educación, acceso al trabajo y calidad de vida. Por su parte en el instrumento que se viene analizando se entiende como la garantía para acceder de manera efectiva a los derechos, a la protección y a la vida plena, digna y con bienestar.

2.1.2 Inclusión del PAIME por parte de la Política Pública para el disfrute del envejecimiento y vejez de Bucaramanga 2020-2030 desde la estructura y los enfoques de la política pública

De acuerdo con el documento oficial, “con el objetivo de garantizar una atención integral, la igualdad de oportunidades y la equidad a partir del reconocimiento de las distintas realidades y necesidades de las personas mayores” (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 44) la *Política Pública para el disfrute del envejecimiento y vejez de Bucaramanga 2020-2030* se construye a partir de los siguientes enfoques:

- a) Enfoque de curso de vida.
- b) Enfoque de derechos.
- c) Enfoque territorial.
- d) Enfoque diferencial.
- e) Enfoque de género.
- f) Enfoque interseccional.

Sobre esta estructura se procederá a analizar las directrices del PAIME en cada uno de estos enfoques.

a) Enfoque de curso de vida:

La política pública asume el *Enfoque de curso de vida* desde la mirada en la que el Ministerio de Salud y Protección social lo hace en la *Política Colombiana de envejecimiento humano y vejez de 2015* “según el cual las relaciones entre los eventos históricos, los cambios

económicos, sociales, culturales y demográficos configuran las vidas individuales, familiares y las generaciones o cohortes” (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 48). Entre tanto, el PAIME lo entiende en términos de asegurar las oportunidades de desarrollo, realización personal y bienestar del individuo en todo el curso de su vida, incluso en una edad avanzada asociándolo directamente al concepto de aprendizaje durante toda la vida y la participación en la comunidad.

b) Enfoque de derechos:

Según lo afirma el documento, el enfoque de derechos: “Tiene como finalidad, alcanzar el logro efectivo de los derechos individuales y colectivos de las personas mayores, en especial de aquellos que se les han vulnerado o se encuentran excluidos” (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 48) Este enfoque está en plena consonancia con el objetivo del PAIME que “consiste en garantizar que en todas partes la población pueda envejecer con seguridad y dignidad y que las personas de edad puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos.” (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Pág.11. 2003). Así las cosas, es observable que en ambos documentos se hace latente la preocupación por la igualdad, la inclusión y la no discriminación.

c) Enfoque territorial:

En palabras de la Política Pública “Las realidades territoriales de Bucaramanga nos permiten reconocer la importancia de las diferentes realidades que viven las personas mayores que habitan en el territorio urbano, a aquellas que habitan en el territorio rural de los tres (3)

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

91

corregimientos.” (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 48) Lo anterior está en consonancia con las *Recomendaciones para la adopción de medidas* que hace el PAIME en su Capítulo II al considerar el desarrollo rural, la migración y la urbanización proponiendo como objetivos a las administraciones el mejoramiento de las condiciones de vida y de la infraestructura de las zonas rurales; el alivio de la marginación de las personas de edad en las zonas rurales y la integración de los migrantes de edad avanzada en sus nuevas comunidades.(Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Pág.19. 2003)

d) Enfoque de género

Tal vez una de las resonancias más transparentes en ambos documentos en tema de enfoques es el enfoque de género. En la política pública este “Implica reconocer y hacer visibles las desigualdades e inequidades que presentan en las relaciones entre hombres y mujeres, para transformarlas en acciones de equidad y equiparación de oportunidades.” (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 50) Por su parte en la Declaración Política, la ONU en los Artículos 5 y 8, reafirma el compromiso por favorecer la igualdad entre hombres y mujeres al reconocer “que la perspectiva de género debe incorporarse en todas las políticas y programas para que se tengan en cuenta las necesidades y experiencias tanto de las mujeres como de los hombres de edad.” (Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. 2003). Lo anterior debe tener en cuenta los efectos diferenciales del envejecimiento en las mujeres y los hombres y los riesgos particulares que corren las mujeres ante los abusos físicos, psicológicos, sexuales o financieros, así como la feminización de la pobreza.

e) Enfoque diferencial:

En la política pública “El enfoque diferencial y el reconocimiento y respeto en la diversidad supone entonces: que los bienes y servicios son para todos y desde ello no pueden ser homogéneos, pues estos deben responder a las características particulares de los grupos poblacionales (-Los grupos étnicos: Afrocolombianos, indígenas, mestizos, ROM (gitanos), raizales.- Los que presentan condición especial: pobreza, pobreza extrema, habitabilidad en calle, víctimas del conflicto armado, reintegrados, desmovilizados, excombatientes y reintegrados. - La población migrante – La población con Discapacidad.)” (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 49)

En este punto, valga la pena subrayar, existe un avance de la Política Pública respecto a las orientaciones del PAIME en tanto que el documento de 2002 no considera de manera explícita los grupos poblacionales (salvo una mínima mención a las comunidades indígenas).

No es así con la población con discapacidad a la que el PAIME hace continua referencia con miras a la superación de esta condición a través de rehabilitación, cuidados o apoyos que le permitan a las personas seguir participando en el campo laboral y en la procura de la reintegración en el mercado de trabajo de los desempleados y las personas con discapacidad o el establecimiento de un sistema de pensiones y prestaciones por discapacidad que no requiera aportaciones de los interesados.

f) Enfoque interseccional:

En la política pública “Este enfoque vincula la interacción del enfoque diferencial y el enfoque territorial, reconociendo que las personas mayores pertenecen a un territorio y diversos grupos poblacionales al mismo tiempo, haciendo que sus vulnerabilidades sean igual de diversas y puedan o no profundizarse.” (Alcaldía de Bucaramanga, 2020, pág. 50). Aquí la mirada del instrumento municipal es más amplia que las consideraciones de la ONU en tanto en el PAIME la interseccionalidad solamente se daría entre los enfoques de género y territorial.

En definitiva, se puede vislumbrar que, aun cuando la Política Pública de Vejez y Envejecimiento de Bucaramanga 2020-2023 no tiene dentro de sus referentes el *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento*, esta responde casi que en su totalidad a las orientaciones propuestas por la ONU. Incluso, se podría afirmar que la Política va más allá de las recomendaciones del organismo internacional al contemplar enfoques interseccionales, por ejemplo, o poner énfasis a derechos que en el PAIME pueden aparecer en segundo lugar como el de la participación ciudadana. Esta situación resulta comprensible dada la fecha de emisión del documento en el año 2000 y la actualización conceptual y de enfoques en lo académico y lo jurídico.

2.2 *Adelantos en la implementación de las acciones de la Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y la Vejez de Bucaramanga para el bienestar, calidad de vida e inclusión social de las personas mayores 2020- 2030*

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

94

Para dar cumplimiento al Objetivo 2 de la presente propuesta de aplicación *Estudiar los adelantos en la implementación de las acciones de Política Pública orientadas desde el Plan de Acción Internacional del Envejecimiento entre 2020 y 2023*, dentro de la metodología propuesta para determinar los avances que se han dado en la implementación de la Política Pública se proponía como acción central la lectura y el análisis de los Informes de gestión presentados por la Secretaría de Planeación como instancia encargada del tal Seguimiento y evaluación a la política tal y como lo indica el Acuerdo Municipal 032 de 2020 en su Artículo 19:

La Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y Vejez de Bucaramanga contará con un Sistema de Monitoreo de los derechos e indicadores de bienestar de las personas mayores que permita establecer los niveles de cumplimiento de acciones establecidas en el plan estratégico de la política pública, propiciando el seguimiento y mejoramiento continuo de la Política Pública. (Acuerdo Municipal 032 de 2020).

Sin embargo, en la indagación adelantada se evidenció que, en la actualidad, la ciudad de Bucaramanga aún no cuenta con un Sistema de Seguimiento o de Monitoreo a la Política Pública estudiada, de manera tal que no existen hasta el momento informes de gestión emitidos por la Secretaría de Planeación que puedan evidenciar el estado actual de los avances en la política. No obstante, los aportes que hace la Secretaría de Planeación de Bucaramanga se dan en el orden de la emisión de estadísticas a través del Centro de Analítica de Datos de Bucaramanga; acción que, como se verá, no deja de ser insuficiente y problemática.

De acuerdo con la página web institucional, el Centro de Analítica de Datos:

Es el área estratégica de la Alcaldía de Bucaramanga dedicada al análisis, depuración y tratamiento de datos que se producen en la administración central e institutos descentralizados, para la formulación y evaluación del impacto generado por los programas, estrategias y proyectos creados para mitigar las problemáticas sociales, sanitarias, ambientales, culturales y económicas de los ciudadanos, mejorando la toma de decisiones y fomentando la transparencia y la Innovación con impacto social.⁵

En contraste, pese a la función que se podría esperar del CAD de acuerdo con su presentación, la búsqueda realizada dio como resultado dos falencias que, además de dificultar el ejercicio de la presente propuesta de aplicación, impiden que la ciudadanía, las empresas, la academia y demás cuenten con información valiosa sobre el alcance y efectividad de las acciones y estrategias diseñadas en el instrumento público. Estas falencias son:

1. El vínculo destinado a los *Elementos del Centro de Analítica de Datos* que presumiblemente dirigiría hacia las estadísticas del Seguimiento a Planes y Políticas como “herramientas que facilitan el entendimiento de los avances en la ejecución e implementación de diferentes iniciativas, planes y políticas con el fin de que los ciudadanos y demás actores realicen el acompañamiento y veeduría a los mismos, garantizando la

⁵ Información tomada de: <https://www.bucaramanga.gov.co/datos/que-es-y-como-funcional-el-centro-de-analitica/>

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

96

transparencia de los procesos al interior de la administración Municipal” **Cita** no muestra información respecto a la política pública de vejez y envejecimiento. En el enlace solamente es posible acceder a datos concernientes a la política de infancia y adolescencia, así como a la gestión de los planes de desarrollo.

2. El *Informe de seguimiento al Centro de Analítica de Datos* adelantado por Sandra Mendoza y María Angélica Morillo de Gestión Jurídica y Gestión TIC (con fecha del 5 de septiembre de 2023) señala que, con respecto a la política pública de vejez y envejecimiento:

Aunque en el enlace https://www.bucaramanga.gov.co/centro_analitica/seriesDatos/index/74# se puede visualizar los datos en el power BI, no está funcionando los enlaces a Ficha técnica, Conjunto de datos ni el de datos.gov.co. No se pudo verificar la frecuencia de actualización. **Cita**

Ante este panorama la única información que aparece como accesible está en el Catálogo de Datos serie 116. específicamente en el *Tablero de control para el seguimiento de la Política Pública Para El Disfrute Del Envejecimiento Humano Y Vejez De Bucaramanga (2022-2023)* con datos correspondientes al Plan anual 2022 y cuya información más relevante se reproduce a continuación:

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

- **Información general del Plan Estratégico de la Política Pública:**



CENTRO DE ANALÍTICA DE DATOS

116. Control de la política pública de Vejez y envejecimiento de Bucaramanga, 2022- 2023.

Secretaría de Planeación

RESPONSABLE TÉCNICO

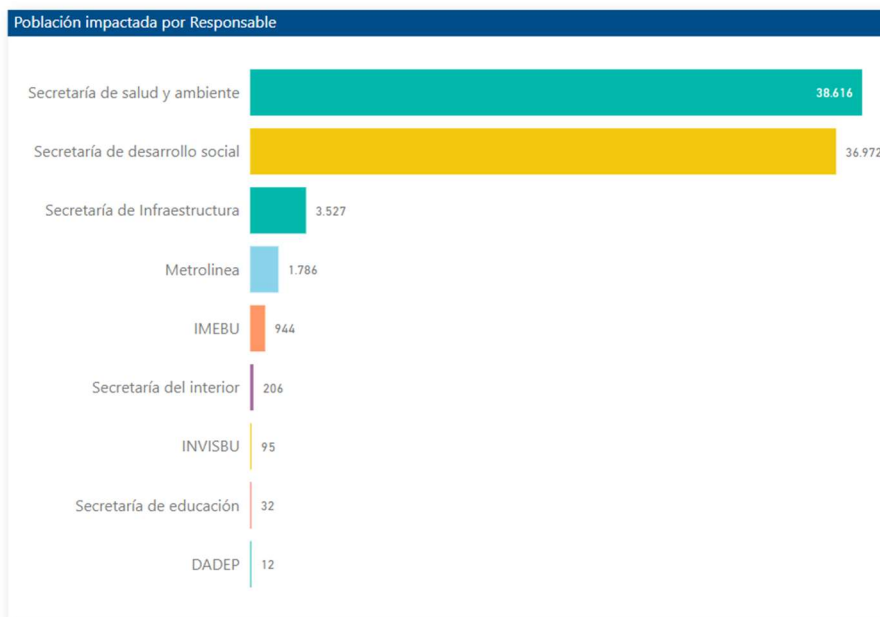
Todas

- 2023
- Primer Semestre (2022)
- Segundo Semestre (2022)

\$97.980.537.921,35	\$159.700.005.074,42	82.190	13	66	35
RECURSOS PROGRAMADOS	RECURSOS EJECUTADOS	Impacto poblacional	Responsables	METAS PP	METAS PDM

Imagen 1: Control Política Pública de Vejez y Envejecimiento. Alcaldía de Bucaramanga. 2024.

- **Población Impactada por Secretarías y Entidades responsables en la implementación de la Política Pública**



ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

Imagen 2: Población impactada por los actores de la administración municipal en implementación de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento. Alcaldía de Bucaramanga. 2024.

- **Metas ejecutadas por Eje estratégico:**

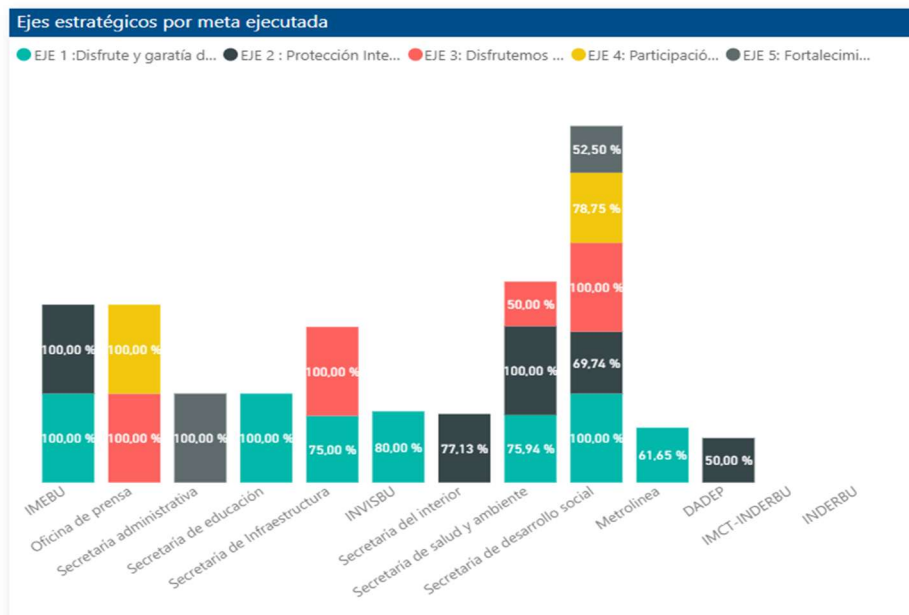
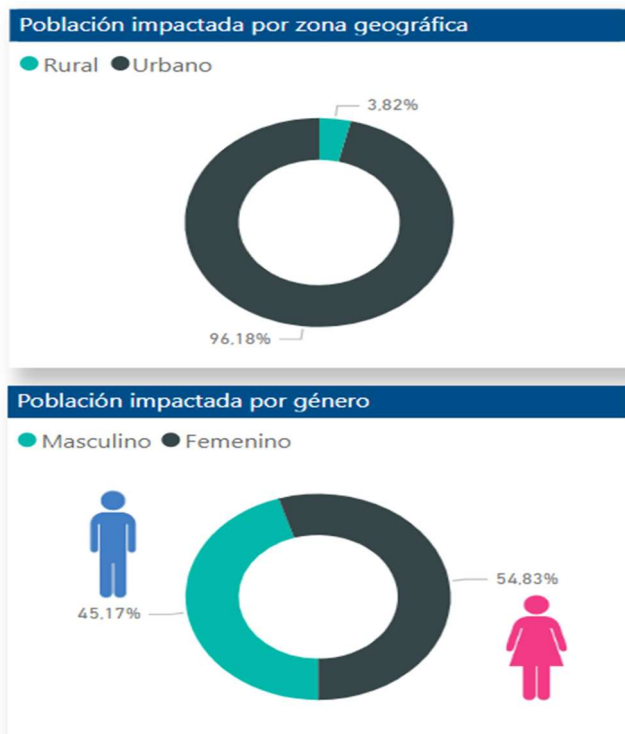


Imagen 3: Metas ejecutadas de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento. Alcaldía de Bucaramanga. 2024.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

- **Población impactada por zona geográfica**



- Imagen 4: Población beneficiaria de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento. Alcaldía de Bucaramanga. 2024.

De la información presentada se destacan las altas cifras de impacto poblacional y los datos que dan cuenta de la coherencia entre este y los enfoques de género y territorial adoptados por la política pública. Igualmente, es representativa la gráfica que visibiliza el papel de las Secretarías y Entidades responsables en la implementación de la Política Pública, el cumplimiento de sus metas y el importante número de beneficiarios a la fecha respecto a la población total de personas mayores en la ciudad de Bucaramanga.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

100

Aun así, para efectos de la presente propuesta de implementación, merece mayor atención la gráfica que representa las *Metas ejecutadas por Eje estratégico*. Esta traduce la información que acompaña los diagramas precedentes y que se organiza en la tabla titulada *Actividades, metas y actividades por eje estratégico* y que a su vez se compone de las siguientes columnas: Responsable técnico; Eje Estratégico; Metas de Política Pública; Meta Programada; Meta ejecutada; Actividades.

De la lectura de ambas se pueden realizar las siguientes observaciones:

a) EJE 1. *Disfrute y garantía de derechos*

• **Línea de acción I:** Vivienda Digna

El seguimiento al cumplimiento de las metas correspondientes a los asuntos de vivienda se dificulta en cuanto, por ejemplo, respecto al Acceso a vivienda propia, no es clara la información suministrada pese a que se mencione la entrega de subsidios complementarios y de “mejoramientos de vivienda en los diferentes barrios urbanos de acuerdo con la resolución” no se ofrecen cifras o porcentaje de avance.

Por su parte, respecto a la meta *de Promoción de viviendas y entornos saludables en las familias con personas mayores* se menciona la implementación de la Estrategia de vivienda saludable la cual ha hecho seguimiento a 274 viviendas beneficiando a 217 adultos mayores.

Finalmente, en materia de vivienda el documento exalta la entrega de mejoramientos de vivienda en diferentes barrios urbanos de acuerdo con la Resolución 130 aunque no brinda detalles respecto al número de viviendas o personas impactadas.

• **Línea de acción II:** Garantía y promoción del derecho a la salud

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

101

Respecto a la atención de las necesidades de las personas mayores en Bucaramanga, la salud parece ser la prioridad número uno y el servicio que más información aporta desde sus diferentes entidades al cumplimiento de las metas de la Política Pública. Es así como, se señalan como logros el avance en la inclusión y vigencia en la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud de 35.822 habitantes además de su vinculación de a la Ruta de Adulto Mayor como estrategia para la promoción y garantía del derecho a la salud. A propósito, el documento señala que “La población adulta mayor tiene un porcentaje de afiliación del 100%”. Asimismo, indican que el 100% de la población mayor de 60 años caracterizada participa en las acciones de promoción de la salud.

En este asunto, otros logros para subrayar son los siguientes:

- Respecto a la salud mental, la Estrategia *Proafecto* “busca fortalecer el tejido social y afectivo en la vida cotidiana, en los entornos familiar, comunitario por medio de procesos formativos y pedagógicos que les permita generar escenarios de protección y soporte emocional en la tramitación adecuada de las tensiones propias de los momentos del curso de vida. [...] A la fecha se han acompañado a 286 familias en 11 territorios de la ciudad.”
- Alcance del 100% en el desarrollo de una estrategia de atención para la garantía del derecho a la salud del 100% de las personas mayores habitantes del sector rural.
- Capacitación al Talento Humano (13 capacitaciones) para la atención en salud del adulto mayor.
- **Línea de acción III:** Educación desde y para la vida.

En contraste con la salud, los adelantos en cuanto a educación no son tan claros o visibles. A propósito del fomento a los programas de formación en artes y oficios a la fecha de elaboración del Tablero se indica que hasta ahora se encuentran en el diseño del programa y que se espera tener la meta cumplida en el segundo semestre de 2023. Por su parte, en el fomento de programas de alfabetización y educación continua no se especifica cómo se está dando cumplimiento a esta meta. Situación similar a la meta dirigida hacia Garantizar el derecho a la educación.

- **Línea de acción IV:** Movilidad accesible y respetuosa.

En temas de movilidad accesible y respetuosa, se sugiere que para la meta Movilidad autónoma y segura de las personas mayores para la fecha se encontraba en proceso el contrato para el Mejoramiento de la señalización horizontal y obras complementarias en tramos viales. De igual manera se señala como logro el haberse fijado una Tarifa diferencial para las personas mayores en el transporte público.

b) EJE 2. *Protección integral de las personas mayores*

- **Línea de acción I:** Seguridad económica

En materia de seguridad económica, el programa bandera de la administración de Bucaramanga es *Colombia mayor*; así lo indicarían la solidez de las cifras presentadas (10.840 personas beneficiarios).

No ocurre lo mismo respecto a temas como el trabajo protegido y la garantía de derechos laborales en los que no se suministra información respecto a estrategias o actividades realizadas ni alcance a la población. Igual sucede al hablar de la implementación de la Estrategia Emplearte como parte de las Estrategias para la promoción de procesos de inclusión laboral que no ofrece información concerniente a la población de personas mayores en específico. Situación similar ocurre en temas de orientación en temas pensionales. No obstante, si existe una iniciativa clara a propósito de la asesoría a los emprendimientos.

- **Línea de acción II:** Seguridad alimentaria

En el tablero consultado se presenta como logro a resaltar la entrega de 3.000 complementos nutricionales a la fecha de la emisión de los datos por parte de la Secretaría de Planeación de Bucaramanga. Además, se hace referencia a la implementación de la Estrategia para la promoción de alimentación saludables a través de los Centros Vida a través de la contratación de nutricionistas.

- **Línea de acción III:** Protección de la vida

Si bien hay esfuerzos concentrados en formaciones y asesorías en temas económicos y de emprendimiento demostrados en cifras, en temas de orientación jurídica hacia la protección integral, de formación en acceso, riesgos de vulnerabilidad y garantía de derechos o fortalecimiento de redes familiares; la información suministrada no es tan precisa.

Tampoco se presentan cifras de alcance respecto a medidas de protección, afectación por violencias o acciones de restablecimiento de derechos, entre otros. Al respecto, únicamente se hace una referencia sucinta a la activación de una ruta y denuncia frente a casos de violencia contra la población adulto mayor y al avance del 80% en el alcance a la población de personas mayores víctimas del conflicto en su atención e indemnización.

- **Línea de acción IV: Redes y cuidado**

En lo concerniente a Redes familiares con procesos de bienestar y acompañamiento psicosocial el tablero destaca la implementación de la estrategia *Envejeciendo en un entorno familiar saludable y de paz* por parte de la Comisaría de Familia con la realización de 3 socializaciones con miras a reducir la violencia intrafamiliar.

Por su parte, referente a la Atención a personas mayores sin redes familiares y comunitarias a través de Centros de Bienestar el reporte informa sobre los procesos de contratación emitidos para la construcción de 2 Centros de Vida en la ciudad de Bucaramanga.

- c) ***Eje 3: Disfrutemos de un envejecimiento activo***

Con referencia al cumplimiento de Estrategias culturales, recreativas y deportivas el tablero analizado no evidencia información concerniente a temas como el uso del tiempo libre, la formación en artes, la participación en deportes y demás. Pese a indicar la Planeación e implementación de estrategias de acondicionamiento físico en el desarrollo de actividades de

formación en 32 parques para la promoción de estilos de vida saludable; la mayoría de las metas mencionadas aparecen en 0.0. de ejecución.

d) Eje 4: Participación e incidencia.

En temas de Reconocimiento de derechos, de mecanismos de protección, procesos de asociatividad, conformación de redes y organizaciones o escenarios de participación social no hay información de avance o impacto poblacional.

e) Eje 5: Fortalecimiento social e institucional para el disfrute de la vejez y el envejecimiento.

Con relación a la conformación de Redes comunitarias para el cuidado, acciones dirigidas hacia el fortalecimiento de cuidadores, la implementación de estrategias de formación de personas en atención a mayores (salvo la formación a profesionales de la salud) las metas aparecen con 0.0 en su ejecución. Lo mismo sucede con la creación de un Sistema de monitoreo de derechos e indicadores de bienestar de las personas mayores: el Trabajo intersectorial e interinstitucional para el fortalecimiento del bienestar de esta población; el Fortalecimiento de la administración municipal, entidades, cuidadores y personas mayores en el disfrute del envejecimiento; la participación de personas de edad en la implementación, el análisis, el control social y la rendición de cuentas de la política pública de vejez y envejecimiento; la implementación de un Sistema de

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

106

información de personas mayores; la Producción y socialización de conocimiento acerca de las personas mayores y el diseño y ejecución de Programas de atención a cuidadores no pagos.

Ahora bien, una vez realizada la lectura y el análisis de los datos proporcionados por la Secretaría de Planeación de Bucaramanga en el *Tablero de control para el seguimiento de la Política Pública Para El Disfrute Del Envejecimiento Humano Y Vejez De Bucaramanga (2022-2023)* con datos correspondientes al Plan anual 2022 es importante mencionar que, aunque si bien en la metodología planteada para el cumplimiento del Objetivo 2 se contemplaba el análisis de los informes de gestión de acciones de la Secretaría de Desarrollo Social, en específico a los concernientes al programa de Adulto Mayor y Digno en el tiempo de ejecución entre el primer trimestre de 2021 y el segundo trimestre de 2023, la información aportada por los mismos no es relevante dado que:

Gran parte de la información expuesta en los informes es la descripción de las estrategias y actividades diseñadas para el cumplimiento de metas. Es así como, por ejemplo, para la Meta 88: Beneficiar y mantener a 11.000 personas mayores con el Programa Colombia Mayor (que pareciera ser la meta prioritaria para las administraciones) se exponen los objetivos de la estrategia, los requisitos para el acceso al subsidio, la operatividad del subsidio, etc.; para finalmente llegar a la presentación de un cuadro en donde se evidencian el número de servicios ofrecidos. Igual situación sucede con las otras metas relacionadas con servicios de salud, recreación, alimentación, cultura y deporte.

La dificultad que presentan estos datos radica en que el número de servicios ofrecidos no tiene datos base que sirvan para hacer un comparativo de avance. En este sentido, no se encuentran

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

107

datos de cumplimientos precedentes, así como tampoco se explicitan datos de proyección o estimaciones para el logro.

En síntesis, una vez finalizado el análisis a los datos aportados por las Secretaría de Planeación y de Desarrollo Social de Bucaramanga y dilucidadas las dificultades anteriormente descritas (que pueden resumirse en falta de información consecuencia de la inexistencia de un informe de gestión que dé cuenta del avance de la política pública sumada al aporte de datos inespecíficos o inexactos en el tablero estudiado) se puede concluir que:

Es evidente que la ejecución de las acciones, metas y estrategias de la administración de Bucaramanga entre 2021 y 2023 priorizaron la atención de las personas mayores en servicios de salud y de seguridad económica y alimenticia, así como en vivienda, de ahí que estos sean los datos más sólidos que se emitan por parte de los entes encargados. No sucede lo mismo con otros derechos tales como los derechos culturales cuyo alcance poblacional es menor o bien, los de participación ciudadana que parecieran no tener estrategias o actividades en desarrollo.

Esta particularidad en la ejecución, sin embargo, es coherente con el PAIME que, desde su enfoque en el desarrollo económico de las sociedades, prioriza los temas de seguridad económica y mantenimiento de condiciones de salud óptimas para las personas mayores en tanto fuerza de trabajo. No obstante, no hay que desconocer que la Política Pública de Vejez y Envejecimiento de Bucaramanga 2020-2023 al estar alineada en su mayoría con los objetivos y

horizontes del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento, dirige sus esfuerzos no sólo hacia el aseguramiento de derechos concernientes a la salud, la economía o la vivienda, sino que amplía su alcance hacia la integralidad de dimensiones y necesidades del ser humano. Es por esto por lo que se podría de acuerdo con lo observado, el avance en la implementación del instrumento público no es del todo exitoso y presenta grandes retos para las administraciones actual y venideras.

Finalmente, es perentorio que se concrete el Sistema de Monitoreo para el seguimiento de la política pública de tal forma que se cumplan las disposiciones contempladas en el mismo instrumento para su evaluación y seguimiento, así como las orientaciones del PAIME al respecto.

3. Análisis de las cuestiones del Plan de Acción Internacional de Envejecimiento que no fueron incluidas en la Política Pública municipal de vejez y envejecimiento y en las acciones del programa Adulto Mayor y Digno

Para dar cumplimiento del Objetivo 3 de la presente propuesta de aplicación *Proponer recomendaciones para la incorporación de acciones vinculadas a las disposiciones del Plan de Acción Internacional del Envejecimiento que complementen y ayuden al fortalecimiento de la implementación de la Política Pública Municipal de Vejez y Envejecimiento en Bucaramanga*. Se realizará un estudio comparativo entre las acciones dispuestas por el marco internacional dictaminado por el PAIME y las acciones que se proponen en el Plan estratégico de la política

pública de la persona mayor de Bucaramanga. De la lectura y el análisis de los documentos referidos se desprenderá un informe que exponga acciones no incluidas en el diseño del instrumento y que sea viable territorializar en la ciudad.

3.1. Plan Estratégico de la Política Pública para el Disfrute del Envejecimiento Humano y la Vejez de Bucaramanga 2020- 2030: Ejes, Líneas de Acción y Estrategias

a) EJE 1. Disfrute y garantía de derechos

Línea de acción I: Vivienda Digna.

Estrategias: Mejoramiento de vivienda; Priorización en los procesos de adjudicación de Vivienda de Interés Prioritario -VIP, Viviendas y entornos saludables.

Correspondencia con el PAIME: Es de saberse que la línea de acción *Vivienda digna* se encuentra en plena consonancia con el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento quien, como parte de su *Orientación prioritaria 3 Creación de entorno propicio y favorable*, reconoce la necesidad de promover el acceso a viviendas asequibles económicamente para las personas de edad al tiempo que se considera el mejoramiento del diseño de la vivienda para promover la independencia y responder a las necesidades y condiciones físicas de las personas mayores.

Línea de acción II: Garantía y promoción del derecho a la salud.

Estrategias: Afiliación del 100% aumentando especialmente las afiliaciones a régimen subsidiado; Asesoría jurídica para el acceso al derecho a la salud; Participación de las personas mayores en las acciones de promoción de la salud; Acciones articuladas de promoción de la salud mental; Estrategias de promoción de vida saludable y de prevención de enfermedades

transmisibles y no transmisibles; Atención prioritaria a las personas mayores en centros de salud; Atención a las personas mayores habitantes en zona rural para la garantía al derecho a la salud.

Correspondencia con el PAIME: Como se ha mencionado en líneas anteriores, para la ONU, uno de los temas centrales es el fomento de la salud y el bienestar en la vejez de ahí que en el PAIME esta sea *la Orientación prioritaria II*. En este sentido, es observable la concordancia entre la Política Pública y el Plan en aspectos como el acceso universal y equitativo a los derechos de salud según lo expresa el siguiente numeral:

Las personas de edad tienen pleno derecho a contar con acceso a la atención preventiva y curativa, incluida la rehabilitación y los servicios de salud sexual. El pleno acceso de las personas de edad a la atención y los servicios de salud, que incluye la prevención de las enfermedades, entraña el reconocimiento de que las actividades de promoción de la salud y prevención de las enfermedades a lo largo de la vida deben centrarse en el mantenimiento de la independencia, la prevención y la demora de las enfermedades y la atención de las discapacidades, así como el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de edad que ya estén discapacitadas. Los servicios de salud deben incluir la capacitación del personal necesaria y recursos que permitan atender las necesidades especiales de la población de edad. (Organización de las Naciones Unidas, 2002, pág. 34)

En el marco de la promoción de la salud, el PAIME destaca la participación de las personas mayores; la promoción de hábitos saludables a lo largo de la vida; el enfoque de género; la reducción de factores de riesgo en el padecimiento de enfermedades en la vejez; la capacitación

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

111

de los proveedores y profesionales de los servicios de salud; el desarrollo de servicios amplios de atención de la salud mental; el mantenimiento de una capacidad funcional máxima durante toda la vida y la promoción de la participación plena de las personas de edad con discapacidad. Todas estas cuestiones abordadas en la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de Bucaramanga.

Línea de acción III: Educación desde y para la vida.

Estrategias: Programa de alfabetización y educación continua; Procesos de formación en artes y oficios; Transmisión y diálogo de saberes desde el encuentro intergeneracional.

Correspondencia con el PAIME: A propósito de esta línea de acción, es de notar que, desde el horizonte desarrollista del PAIME enfocado en la productividad, el derecho a la educación de las personas mayores se considera en términos de educación permanente (aprendizaje a lo largo de la vida), capacitación y readiestramiento, orientación profesional y acceso a servicios de colocación laboral. Esta misma perspectiva compartiría el instrumento público de la capital de Santander.

En relación con esta línea de acción la consonancia PAIME- Política se da, de igual manera, en la promoción que hace la ONU de la “utilización plena de las posibilidades y los conocimientos de las personas de todas las edades, reconociendo los beneficios derivados de la mayor experiencia adquirida con la edad” (Organización de las Naciones Unidas, 2002, pág. 22) en lo que la política denomina transmisión y diálogo de saberes desde el encuentro intergeneracional.

Línea de acción IV: Movilidad accesible y respetuosa.

Estrategias: Tarifa diferencial en el transporte público; Municipio accesible y libre de barreras arquitectónicas.

Correspondencia con el PAIME: La accesibilidad de los espacios y ambientes es asumida en el PAIME con referencia a la generación de condiciones de vida que permitan la autonomía y la independencia de las personas mayores de modo que alienta a las administraciones públicas a la inversión en infraestructuras locales pensadas en comunidades multigeneracionales.

b) EJE 2. *Protección integral de las personas mayores*

Línea de acción I: Seguridad económica.

Estrategias: Gestión para la ampliación de cobertura de beneficiarios del Programa Colombia Mayor; Acompañamiento técnico y capacitación a quienes cuenten con proyectos productivos y/o alternativas de generación de ingresos; Estrategia de responsabilidad social, inclusión laboral y trabajo decente; Fortalecer las iniciativas y emprendimientos productivos; Estrategias de formación en cuanto a: derechos laborales, procesos pertinentes y adecuados para el proceso pensional entre otras.

Correspondencia con el PAIME: Desde la perspectiva del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento, en los países en desarrollo y con economías en transición, la mayoría de las personas mayores que siguen trabajando forman parte de la economía no estructurada contando con condiciones de trabajo poco apropiadas y sin acceso a la protección social. Además, refiere el documento, en estas regiones la esperanza de vida supera la edad fijada para la jubilación y cada vez menos personas tienen posibilidades de acceso a la jubilación. Es por esto por lo cual, desde su enfoque desarrollista, considera que “se debe permitir a las personas de edad seguir realizando tareas remunerativas mientras lo deseen y puedan hacerlo productivamente” (Organización de las Naciones Unidas, 2002, pág. 16); diseñar modalidades de trabajo basadas en

la jubilación flexible; contemplar entornos laborales adaptables y procurar la rehabilitación profesional para personas de edad con discapacidad.

Como se observa, estas consideraciones están en la base de la política pública salvo aquellas concernientes a temas de jubilación que excederían los alcances del gobierno municipal de Bucaramanga. Lo mismo sucedería con los objetivos dirigidos hacia la erradicación de la pobreza que el PAIME promueve con la implementación de programas que permitan a todos los trabajadores obtener una protección social/seguridad social básica que comprenda pensiones, seguro de invalidez y prestaciones de salud.

No obstante existe un interés en el aseguramiento de ingresos mínimos suficientes para las personas de edad, con especial atención a los grupos en situación social y económica desventajosa lo que en la Política Pública se traduce en el fortalecimiento del programa nacional *Colombia Mayor* a nivel del municipio.

Línea de acción II: Seguridad alimentaria

Estrategias: Implementación del enfoque diferencial en los procesos de seguridad alimentaria; Hábitos de alimentación saludable; Aumento en la cobertura de beneficiarios de complementos y/o apoyos nutricionales; Corresponsabilidad de los familiares y redes primarias en la seguridad alimentaria.

Correspondencia con el PAIME: En términos de seguridad alimentaria, la ONU insta a las administraciones públicas a promover la igualdad de acceso de las personas de edad al agua potable y a los alimentos aptos para el consumo de modo que se logre la seguridad alimentaria, propósito que promovería la Política Pública de Bucaramanga en a través de los apoyos

nutricionales. Así mismo, la política concuerda con el enfoque diferencial específicamente al tener en cuenta el enfoque de género.

Línea de acción III: Protección de la vida

Estrategias: Acceso a la justicia, promoción y restablecimiento de derechos; Acceso a la justicia de la población víctima del conflicto armado mayores de 60 años; Orientación jurídica en procesos de vulnerabilidad de derechos, violencias, medidas de protección, restablecimiento de derechos, entre otros.

Correspondencia con el PAIME: A propósito de esta línea de acción expuesta en la política, el PAIME aboga por la prevención y mitigación del abandono, el maltrato y la violencia (teniendo en cuenta el enfoque de género) e invitando a las administraciones pública a la creación de servicios de apoyo para atender a los casos de abuso y mal trato contra las personas de edad. Así, las cosas las estrategias planteadas en el instrumento serían coherentes con las orientaciones del PAIME.

Línea de acción IV: Redes y cuidado

Estrategias: Redes familiares con procesos de bienestar y acompañamiento psicosocial; Atención a personas mayores sin redes familiares y comunitarias a través de Centros de Bienestar.

Correspondencia con el PAIME: En la misma línea de las estrategias enunciadas el PAIME declara el objetivo de ofrecer asistencia y servicios continuados a las personas de edad y apoyo a las personas que prestan ayuda sin ser concluyentes en temas de atención psicosocial en lo cual la política pública daría un paso más adelante. Lo mismo sucedería en la creación y equipamiento de centros de bienestar.

c) EJE 3. *Disfrutemos un envejecimiento activo*

Línea de acción: La ciudad para el disfrute de la vejez y el envejecimiento

Estrategia: Estrategias de acceso gratuito a actividades culturales, deportivas y recreativas; Estrategias de formación y escenarios de participación representativa en artes, deportes y otras expresiones culturales; Estrategias municipales de ocupación del tiempo libre basadas en el deporte, la recreación y la cultura; Equiparación de oportunidades de la población mayor que habita el territorio rural con las personas del territorio urbano; Construir y dotar nuevos Centros Vida para el cuidado, bienestar integral y asistencia social; Estrategias de acondicionamiento físico para la prevención y aporte a la rehabilitación de enfermedades o trastornos degenerativos; Campañas masivas de comunicación para la sensibilización y conciencia del autocuidado y protección para un envejecimiento activo.

Correspondencia con el PAIME:

La ONU reconoce en la participación en actividades sociales, económicas, culturales, deportivas, recreativas y de voluntariado una contribución a aumentar y mantener el bienestar personal, pero, además, y esto es remarcable, una estrategia para luchar contra el aislamiento y apoyar la habilitación. Aun así, y pese a estar presentes en las orientaciones, no se dan en el Plan sugerencias de acciones concretas por lo que los Centros Vida, las campañas de comunicación y las estrategias de ocupación del tiempo libre resultan un avance mayor de la política de 2020 respecto al documento de 2002.

d) EJE 4. *Participación e incidencia ciudadana*

Línea de acción: Construimos bienestar entre todos

Estrategia: Procesos de formación comunitaria a las personas mayores para el reconocimiento de sus derechos; Escenarios de participación social e incidencia en la toma de decisiones y el control social; Asociatividad y conformación de redes y organizaciones.

Correspondencia con el PAIME: La política responde positivamente a las indicaciones del PAIME en la promoción del reconocimiento de la contribución social, cultural, económica y política de las personas de edad, así como en la necesidad de estimular y asegurar la participación de las personas de edad en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles.

e) EJE 5. *Fortalecimiento social e institucional para el disfrute de la vejez y el envejecimiento*

Línea de acción I: Fortalecimiento institucional desde el Talento Humano y gestión del conocimiento

Estrategias: Trabajo interinstitucional e intersectorial para el bienestar de las personas mayores; Estrategias de conciencia, inclusión social, lenguaje apropiado entre otras, para garantizar el trato digno y con respeto desde el personal de las entidades públicas y privadas del municipio; Desarrollo de conocimiento acerca de las personas mayores a través de investigaciones, producción documental y sistematización de experiencias, entre otras; Promoción de procesos de formación en educación superior de profesionales tecnólogos y técnicos en áreas relacionadas a la atención de personas mayores.

Correspondencia con el PAIME: A propósito de lo anterior, en el Plan, la ONU considera decisivo la realización de actividades educacionales, de capacitación e investigación sobre el envejecimiento; y la reunión de datos nacionales y su análisis, como la compilación de información desglosada por sexo y por edad para la planificación, supervisión y evaluación de las políticas.

Línea de acción II: Fortalecimiento de la Comunidad y los Cuidadores

Estrategias: Atención a los cuidadores (no pagos) de personas mayores a través de acciones en pro del bienestar emocional, la seguridad económica y alimentaria, Articulación de redes de cuidado y protección comunitarias y familiares.

Correspondencia con el PAIME: Al respecto, la ONU convoca a las administraciones pública a promover entre las poblaciones el reconocimiento del cuidado en términos económicos manteniendo dentro de su horizonte el enfoque de género:

Muchos de sus valiosos aportes [de las mujeres] no se miden en términos económicos como en el caso de los cuidados prestados a los miembros de la familia, el trabajo productivo de subsistencia, el mantenimiento de los hogares y la realización de actividades voluntarias en la comunidad de mane es por eso que, además, esas funciones contribuyen a la preparación de la fuerza de trabajo futura. Es necesario reconocer todas esas contribuciones, incluidas las del trabajo no remunerado que realizan en todos los sectores las personas de todas las edades, y en particular las mujeres. (Organización de las Naciones Unidas, 2002, pág. 14)

Línea de acción III: Política Pública desde un Ejercicio Ciudadano

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

118

Estrategias: Sistema de información, caracterización y georreferenciación de las personas mayores; Sistema de Monitoreo de los derechos e indicadores de bienestar de las personas mayores.

Correspondencia con el PAIME: En este punto, el PAIME insiste en la necesidad de la construcción de políticas públicas, aunque no entra en detalle respecto a las acciones concretas a diferencia de las estrategias planteadas por la política.

Ahora bien, del anterior análisis se pueden concluir dos consideraciones importantes, a saber:

1. Pese a no considerar dentro de marco normativo al PAIME, *la Política Pública para el Disfrute de la Vejez y el Envejecimiento de Bucaramanga 2020-2030* es ampliamente coherente con las orientaciones de la ONU. Esto es apreciable al reconocer en el Plan Estratégico para el cumplimiento de la Política Pública un enfoque hacia el desarrollo (tal y como lo hace el organismo internacional) que prioriza los derechos económicos de las personas mayores y que, como corolario, pone el énfasis en la creación de estrategias y programas que garanticen los derechos a la salud y la educación.

De igual manera, la correspondencia entre ambos documentos se da en que, tanto en el Plan como en la Política, se ponen en segundo orden los derechos vinculados al bienestar de los habitantes tales como la vivienda, la alimentación y la recreación. Finalmente, en el mismo orden de prioridades aparecen de últimos en los dos instrumentos los derechos concernientes a la participación, la protección de la vida, el derecho a la justicia, la creación

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

119

y el fortalecimiento de las redes de cuidado, así como la formación de talento humano e investigadores en temas concernientes a la atención de las personas mayores.

En este sentido, se puede asegurar que la Política responde a cabalidad con las orientaciones del Plan Internacional de Madrid sobre Envejecimiento buscando el aseguramiento de los derechos de las personas mayores que les permitan el disfrute de su vejez en condiciones dignas, seguras y con bienestar.

2. Adicionalmente, es posible afirmar que la Política va más allá en sus propósitos respecto de las orientaciones de la ONU. Esto es comprensible dada la distancia temporal entre la publicación del PAIME y el diseño del instrumento público de la ciudad de Bucaramanga la cual refiere veinte años en los que se han adelantado investigaciones y discusiones que han profundizado o ampliado los presupuestos del PAIME.

Es así como, además de considerar el enfoque territorial, el enfoque diferencial y la interseccionalidad en los enfoques como se evidenció anteriormente, la política pública considera aspectos que el PAIME no especifica tales como el énfasis en la creación de Centros Vida para el cuidado de las personas mayores de la ciudad, la construcción de campañas de comunicación dirigidas hacia la comprensión y el respeto por la vejez y el envejecimiento, así como estrategias de ocupación del tiempo libre diferentes a la recreación y al deporte y más enfocadas hacia el arte y la cultura. Sumado a esto, es fundamental el fortalecimiento institucional para la atención de la población en temas tales que el lenguaje y trato respetuoso por parte de los funcionarios públicos que interactúan y

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

120

actúan en pro de las personas mayores. Todo lo anterior expresa que el municipio ha dado un paso más delante del documento de la ONU expedido en 2002.

a. Recomendaciones a la administración municipal para la incorporación de acciones vinculadas al Plan de Acción Internacional del Envejecimiento que fueron omitidas desde la Política Pública

En este punto y una vez adelantado el ejercicio de análisis de la *Política Pública para el Disfrute de la Vejez y el Envejecimiento de Bucaramanga 2020-2030* a la luz de las orientaciones dadas por la ONU en el *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, de observar los avances y retrasos en el cumplimiento de las estrategias, acciones, metas y programas contemplados en su estructura y, en este orden de ideas, haber elucidado la coherencia entre ambos documentos así como los progresos en la implementación de programas destinados hacia el aseguramiento de los derechos relacionados con la seguridad económica, la salud y la vivienda de las personas mayores al igual que las dilaciones en temas concernientes a otros derechos como los culturales y los de participación y los de protección y justicia; se hace pertinente construir una serie de recomendaciones dirigidas hacia la administración municipal con el ánimo de contribuir al cumplimiento de los retos y expectativas mundiales en temas de bienestar y protección a esta población.

1. Como se ha mencionado previamente, se parte de la premisa de que en los términos generales la política está respondiendo a las orientaciones generales del PAIME. Esto

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

121

representaría una doble condición: por un lado, el conocimiento y consideración oportuna de los retos que supone el envejecimiento de la población en el siglo XXI; y por el otro, dar continuidad al enfoque plenamente desarrollista de la ONU en el que se priorizan unos derechos sobre otros. Lo anterior puede resultar problemático al considerar a las personas mayores como fuerza de trabajo susceptible de participar por un tiempo aún más prolongado en el mercado laboral para lo cual es necesario que su cuerpo físico y mental estén en buenas condiciones.

Esta forma de entender a la población, de entrada, podría resultar benéfica al observar las condiciones de vida de muchas personas que llegan a una edad avanzada sin tener una pensión, sin ingresos económicos o una red de apoyo y cuidado que le signifiquen una vida digna y tranquila. No obstante, bajo esta perspectiva subyace una visión de la sociedad que conlleva a la postergación de otras dimensiones del ser que también deben ser entendidas y atendidas.

En este marco, la política pareciera dar un paso más allá al construirse a partir del Enfoque de derechos. Sin embargo, de la lectura de su Plan Estratégico y del análisis de los datos obtenidos sobre el accionar de la Secretaría de Desarrollo en el diseño y ejecución de los programas dirigidos hacia la atención de las personas mayores se colige la evidente preocupación de la administración pública en la atención en salud a la población y la

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

122

participación de la economía a través de emprendimientos o la formación para el trabajo y la producción.

Es por lo anterior que, en consonancia con una idea de ser humano integral, se recomienda a la administración pública dar igual importancia a todos los derechos contemplados en la estructura de la política pública, en sus enfoques, conceptos, necesidades a atender y realidades a superar. Lo anterior llevaría a no sólo a el bienestar y a la vida plena de los habitantes de la ciudad de Bucaramanga sino a la participación y experiencia de las personas mayores en un sistema social y político democrático.

En este sentido es posible unirse a las consideraciones que hacen Ángeles Solanes Corella y Javier García Mena quienes en su artículo *Las políticas públicas para las personas mayores desde un enfoque basado en derechos humanos* reconocen la necesidad de superar los modelos tradicionales centrados en cuidados asistenciales y aspectos sanitarios para trabajar desde y hacia conceptos como la autodeterminación, el proyecto de vida o la calidad de vida en donde sea el ciudadano quien ejerza el derecho a la gestión de la propia vida, a decidir sobre qué cuidados quiere recibir y cómo los quiere recibir, de cuáles actividades significativas quiere participar y de cuales redes familiares y comunitarias quiere hacer parte.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

123

De este modo se estarían haciendo efectivos los enfoques de *Envejecimiento Activo*; *Disfrute y garantía de derechos* y la *Protección y Participación de las personas mayores*.

2. De otro lado, la política parece ser clara en la concepción y materialización de ideas inherentes a la vejez. No obstante, no es así con lo concerniente al envejecimiento. A este respecto valdría la pena conocer cuáles son las apuestas que se hacen en las políticas públicas que viene implementando la administración pública tales como la Política de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia en temas de salud, aprendizaje a lo largo de la vida y bienestar con miras al envejecimiento de la población.

En este contexto cabría la posibilidad de considerar acciones municipales dirigidas hacia el derecho de los habitantes a un trabajo en condiciones dignas y la cotización para una futura pensión. De igual manera, materializar las apuestas que se tienen en temas de salud preventiva, alimentación saludable y salud mental y emocional. En este último punto también se hace perentorio validar las estrategias que se diseñen en pro de la construcción de redes familiares que brinden seguridad, protección y respeto a lo largo de la vida. En últimas y como propone Elisa Ducey- Ruiz se debe propender por un enfoque amplio que permita la integración de las políticas.

3. A propósito de salud mental, los datos obtenidos a propósito de la implementación de los programas sugieren la necesidad de concretar y fortalecer acciones que conduzcan hacia la salud emocional y mental. Después de la pandemia se han hecho más evidentes trastornos

asociados a las condiciones de vida de las personas mayores y que agudizan aquellos inherentes a la exclusión o a la infravaloración de la población dados los estereotipos que se le atañen, al adultocentrismo y al culto a la juventud. No obstante, los datos referidos denotan rezagos en la creación y desarrollo de estrategias que atiendan estas necesidades de la población.

4. Ahora bien, aunque la Política Pública De Vejez Y Envejecimiento de Bucaramanga hace avances importantes en la promoción de la utilización de un lenguaje y trato adecuados a la población de personas mayores consecuente con la formación de los funcionarios públicos en temas concernientes, de la mano de Elisa Ducey-Ruiz es factible poner sobre la mesa una vía hacia la construcción de estrategias y programas que, amparados en el marco general de la política pública, superen supuestos (juicios, prejuicios, preconceptos) que muchas veces no coinciden con la realidad. Dentro de estos supuestos pueden encontrarse la asociación de la vejez a ideas tales como la invalidez, la enfermedad o la dependencia. Pero, de manera más amplia, podrían superarse nociones que estatizan a las personas mayores en pasados romantizados e idílicos y que niegan o invisibilizan las posibilidades de acción y participación en el presente y en el futuro. De igual manera, es necesario trascender, las miradas infantilizadoras que tienen las instituciones educativas, culturales y deportivas que proponen una imagen desdibujada de las personas mayores poniéndolas muchas veces en situación de ridiculización o minoría de edad.

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

125

5. Finalmente, se hace fundamental el cumplimiento del Artículo 19 del Acuerdo 032 de 2020 en el que se insta a las entidades encargadas a implementar un “Sistema de Monitoreo de los indicadores de bienestar de las personas mayores que permita establecer los niveles de cumplimiento de acciones establecidas en el Plan estratégico de la política pública, propiciando seguimiento y mejoramiento continuo de la Política Pública.” (Acuerdo 032 de 2020. Por medio del cual se adopta la Política Pública para el disfrute del Envejecimiento humano y Vejez de Bucaramanga, Santander 2020-2030, 2020)

Esta observancia estaría en conformidad con las orientaciones del PAIME en las que se estima como primordial el examen sistemático de su aplicación de modo que sus evaluaciones conlleven a un seguimiento eficaz por parte de la Asamblea.

8. BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Bucaramanga. (2020). *Política Pública para el disfrute del envejecimiento humano y vejez en Bucaramanga 2020-2030*. Bucaramanga.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe-CEPAL. (20 de Noviembre de 2017). *Las personas mayores y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: oportunidades y desafíos*. Obtenido de CEPAL.org: <https://www.cepal.org/es/enfoques/personas-mayores-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible-oportunidades-desafios>

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-. (2018). *Censo Nacional de Vivienda*.

Ducey-Ruiz, E. (2015). *Envejecimiento y vejez: categorías y conceptos*. Bogotá : Fundación Cepsiger para el Desarrollo Humano.

Dueñas Ruíz, Ó. J. (2011). *Derechos humanos y políticas públicas para el adulto mayor: situación en Colombia y referencias iberoamericanas Colombia, España, Ecuador, Cuba, Costa Rica y Uruguay*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Jaramillo, Á. M. (2015). *De la política a la acción: Estado y avances de la implementación de la política pública social para el envejecimiento y la vejez en Bogota*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Ministerio de la Salud. (2022). *Informe nacional sobre la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento*. Bogotá.

Ministerio de Salud . (2015). *Política Colombiana de Envejecimiento y Vejez 2015-2024*. Bogotá

ANÁLISIS DEL AVANCE DE LAS ACCIONES MUNICIPALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VEJEZ Y ENVEJECIMIENTO DE LA CIUDAD DE BUCARAMANGA RESPECTO A LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL DE MADRID SOBRE EL ENVEJECIMIENTO

127

Ministerio de Salud y Protección Social . (2013). *Envejecimiento demográfico Colombia 1951-2020. Dinámica demográfica y estructuras poblacionales.* . Bogotá .

Organización de Naciones Unidas . (20 de Junio de 2023). *ONU*. Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización de Naciones Unidas -ONU-. (2002). *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*. Madrid .

Organización de las Naciones Unidas. (2002). Resolución 1* Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*. Nueva York: ONU.

Organización Mundial de la Salud . (2023). *Década del Envejecimiento Saludable 2021-2030*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/es/initiatives/decade-of-healthy-ageing>

Pineda Duque, J. (2018). *Análisis de Políticas Públicas en Colombia: enfoque y estudios de caso*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Solanes Corella, Á. y. (2021). *Las políticas públicas para las personas mayores desde un enfoque basado en derechos humanos*. Obtenido de Trayectorias Humanas Trascontinentales: <https://www.unilim.fr/trahs/3712>