



## LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS PARA LOS ADULTOS MAYORES: ESTUDIO DE CASO, BOGOTÁ 2009

BEATRIZ LONDOÑO TORO\*  
OSCAR JOSÉ DUEÑAS\*\*

### Resumen

Este artículo presenta los resultados de una investigación realizada en el primer semestre de 2009 por el Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario<sup>1</sup> y financiada por la Secretaría de Integración Social del Distrito Capital, donde se buscó desarrollar lineamientos para una política pública para los adultos mayores en Bogotá. Se abordan, en primer lugar, los aportes conceptuales de la investigación y su relación con los principales trabajos que en la materia se adelantan por parte del Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario, luego se describen los hallazgos logrados a través del trabajo con grupos focales en 10 localidades de Bogotá y, finalmente concluir con una breve explicación acerca de los retos identificados en dicho proceso.

Palabras clave: derechos humanos, adulto mayor, protección de la vejez, políticas públicas, políticas sociales.

\* Abogada UPB. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora titular de la Universidad del Rosario. Directora del Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario, Colombia.

\*\* Abogado Universidad del Rosario. Maestría en Políticas Sociales. Director de Investigación, Universidad del Rosario, Colombia.

<sup>1</sup> Director de la Investigación: Óscar José Dueñas Ruiz. Abogado. Investigador Grupo de Derechos Humanos. Universidad del Rosario. Investigadores: Beatriz Londoño Toro. Abogada, Profesora Titular Universidad del Rosario. Napoleón Peralta Barrera. Abogado. Dídima Rico Chavarro. Abogada, Sandra Rojas. Abogada, Diana Herrera. Fonoaudióloga. Universidad del Rosario. Hernando Quimbay. Representante de los Adultos Mayores en el Comité Distrital de Derechos Humanos, Luis Oscar Londoño Zapata. Sociólogo UPB. Maestría en Educación de Adultos, Walter Duque. Ingeniero, Ana María González Valencia. Joven Investigadora. Grupo de Derechos Humanos, Angélica González. Joven Investigadora. Grupo de Derechos Humanos, Beatriz Eugenia Luna de Aliaga. Joven Investigadora. Grupo de Derechos Humanos, Gladys Rocío Martínez. Asistente de Investigación. Rocío Quintero. Asistente de Investigación, Mónica Lombana. Asistente de Investigación, Máximo Pérez. Asistente de Investigación, Diego González. Asistente de Investigación.

## Abstract:

The article presents the results of a research done during the first semester of 2009 by the Human Right Research Team of the Rosario University, and financed by the Secretary of Social Integration from District Capital, where the development of guidelines for an the elder adult's policy in Bogotá was pursued. The article considers, in first place, the conceptual contribution of the research and it is relation with the principal works that in the same subject are done by the Human Right Research Team of the University of Rosario. The findings are described throughout the focal groups of work in 10 communities of Bogotá. Finally, the article concludes with a brief explanation about the challenges identified in the process.

Keywords: Human right for the elderly people, elderly people protection, public policies, social policies.

## Introducción

La vejez, en cualquier pueblo indígena de América Latina, significa tener la sabiduría para guiar a los demás, el respeto de todos y la responsabilidad en la toma de decisiones, mientras que, en nuestras ciudades, los adultos mayores son seres olvidados y despojados de sus derechos.

El concepto de adulto mayor en nuestras sociedades ha sido estudiado por muchas disciplinas, pero especialmente por la psicología. Los profesores Parales y Dulcey (2002) en su trabajo citan un estudio sobre el sentido negativo de vejez que se asume en Colombia: “el cronológico (edad, tener más años), el biopsicológico (condiciones de salud “estar enfermo y achacoso”, el laboral (estar fuera del empleo; además “pensionado” se suele identificar con desocupado), el aspecto externo (arrugas, canas, lentitud), las actitudes (negativas). Tales criterios variaban regionalmente, aunque en ningún caso el criterio cronológico se consideraba determinante” (Parales y Dulcey, 2002: 108). Si hoy realizáramos el mismo trabajo,

talvez se agregaría una nueva categoría: los derechos (no garantía de los derechos).

La investigación, que desarrolló el Grupo de Derechos Humanos de la Universidad del Rosario en Bogotá, realizó un acercamiento a los adultos mayores y su mirada de la ciudad desde una perspectiva de derechos humanos por medio de grupos focales en 10 localidades de Bogotá. Debemos reconocer que existen estudios interesantes que aportan un marco teórico para procesos como el adelantado en Bogotá (CEPAL, 2006).

Este ejercicio permitió evidenciar cómo los conceptos de vejez, tienen una connotación negativa por la carencia o restricción en la garantía de los derechos. Se encontraron vulneraciones frecuentes a los derechos de los adultos mayores referidas especialmente a la vida e integridad, salud, seguridad social y las múltiples barreras físicas, sociales y económicas para tener una vida digna.

Inicialmente, se analizarán algunas cifras de los diagnósticos más relevantes en el tema, donde se evidencia la desprotección

de los adultos mayores; el análisis de esta información permitirá evidenciar algunas de las prioridades para la construcción de una política social con enfoque de derechos humanos.

En primer lugar, se revisarán los datos de la Encuesta de Calidad de Vida, referida a los adultos mayores de Bogotá: “Según los datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2007, la población mayor de 60 años en la ciudad es de 613.668 personas, de las cuales 351.472 son mujeres y 262.196 son hombres” (Universidad del Rosario, 2009: 239).

El porcentaje de adultos mayores comparado con el total de población en Bogotá (7.283.980 habitantes) es bajo (8.41%); en la actualidad, no obstante, la mayoría de los estudios (Parales y Dulcey, 2002) apuntan a mostrar que el envejecimiento de la población constituye una realidad que no podemos eludir (en el 2050 el 20% de la población colombiana será mayor de 60 años) y a la cual el Estado y la sociedad civil deben dar respuestas apropiadas para el presente y el futuro (Borrero, 2004).

Según la Secretaría de Integración Social de Bogotá (2005), el 63 % del total de personas adultas mayores de Bogotá está registrado en el Sisbén y pertenece a los estratos 1, 2 y 3. De igual manera estos reportes de la administración distrital indican que “No hay garantías económicas para que las familias asuman el cuidado y afecto del viejo-a con dignidad, lo que conlleva una alta rotación, violencia intrafamiliar, invisibilidad, soledad, baja autoestima y dependencia económica” (Secretaría de Integración Social, 2008:1).

De los datos anteriores se resaltan tres fenómenos indispensables para entender la situación de la población adulta mayor en Bogotá: i) Se trata de una minoría poblacional en crecimiento, ii) En este grupo poblacional son mayoría las mujeres, iii) El empobrecimiento y pérdida de calidad de vida son una constante y se evidencian en el sistema de cubrimiento de salud de la mayoría de ellos.

Continuando el análisis con la situación de los derechos a la vida, la integridad y la salud de los adultos mayores se evidencia que, aunque la expectativa de vida en la ciudad de Bogotá (Colombia) en apariencia es muy alta y equivale a 75 años (OMS, 2007:1), la muerte natural no parece ser la causa más frecuente. Los mayores riesgos provienen de factores externos como el acceso al transporte y la inseguridad de la ciudad, en los adultos mayores son frecuentes los accidentes y homicidios. Preocupa notoriamente el incremento en los indicadores de suicidio relacionado con niveles altos de depresión y soledad:

En el 2005 se reportaron en Bogotá 528 defunciones de personas de 60 a 69 años, el 18% en las de 70 a 79 años y el 14% en las personas de 80 años y más. El 34% de las defunciones se debieron a accidentes de tránsito, el 26% fueron homicidios, el 8% suicidios, el 15% se debieron a otras muertes accidentales y el 16% a muertes violentas indeterminadas (Universidad del Rosario, 2009: 240).

Se observa cómo el acceso, garantía y calidad del servicio de salud para la población adulta mayor es deficiente según lo

indicaron los participantes en los grupos focales convocados por la Universidad del Rosario (2009):

La verdadera atención en salud o atención integral solo está en los hospitales del Norte. Existen demasiados trámites para acceder a los servicios de salud. La prestación de los servicios de Salud se hace en sitios muy lejanos a estas localidades. El servicio de hospitalización es insuficiente y la higiene es cuestionable. Para acceder a los servicios de salud deben hacerse largas filas desde muy temprano con el fin de obtener un turno... Falta mucho en la parte preventiva y de rehabilitación de los adultos mayores (Universidad del Rosario, 2009: 244).

En relación con el derecho a la alimentación (Castro, 2007) se evidencian avances significativos desde la creación de los comedores comunitarios, pero aun existen deficiencias en el acceso a este servicio que es vital para los adultos mayores<sup>2</sup>. Sin embargo, hay contradicciones graves en esta política distrital pues se impide tener acceso a los comedores comunitarios si se recibe el bono de adulto mayor (menos de 40 dólares mensuales) y esta prohibición no tiene sustento.

En el mismo orden de ideas, es precaria la garantía del derecho a la seguridad social para los adultos mayores. Los datos evidencian una gran desprotección en esta materia y la consecuente pérdida de calidad de vida e incremento de la pobreza en este sector poblacional:

<sup>2</sup> Según datos de la administración distrital con ellos se beneficia a 94100 personas diariamente.

Con respecto a la población total de Bogotá, la cobertura de las pensiones es muy baja. En los años mencionados (1990- 2003) pasó del 7% al 10%. En 1997 el 47% de los pensionados recibía una mesada inferior a dos salarios mínimos legales. El porcentaje subió a 56% en el 2003 (CID, 2004: 98).

Se debe reconocer que en el Distrito, para intentar mitigar tan altos índices de pobreza y abandono de los adultos mayores que carecen de pensión se implementó el sistema de bonos cuyo balance no da respuesta a las necesidades de la población que lo recibe:

En relación con el programa de bonos se consideran los siguientes problemas: i) La inscripción en las listas de espera (trámite exigido). ii) El amplio número de solicitantes. iii) Subsidio entregado con tarjetas débito. iv) La no ejecución de la Ley que permite dar los beneficios de Ayuda Vital Años Dorados (Bono) y los Almuerzos simultáneamente. v) El Bono es insuficiente (Secretaría Distrital de Integración Social, 2005).

Otro aspecto que debe ser examinado es el referido al derecho a la vivienda. Los programas de vivienda de interés social en Bogotá, al igual que en muchas ciudades de Latinoamérica desconocen por completo la posibilidad de acceso y accesibilidad a vivienda digna para la población de adultos mayores (Castillo, 2006).

El problema de vivienda se agudiza por el abandono de las familias, la carencia de recursos, las dificultades jurídicas y las prácticas para ser arrendatario y el hacinamiento en inquilinatos por la imposibilidad

de acceder a otras opciones de vivienda digna. (Naciones Unidas, 1991)

Los conceptos de movilidad urbana en Bogotá desconocen que “El 12.52% de las personas mayores de 65 años posee limitaciones para moverse o caminar, el 3.35% tiene limitaciones para su autocuidado y el 2.53% tiene limitaciones para hablar” (Universidad del Rosario, 2009: 268) <sup>3</sup> Los diagnósticos evidencian una ciudad que no tiene condiciones adecuadas de accesibilidad y pone en peligro la vida de los adultos mayores:

Entornos físicos urbanos no aptos para las personas viejas, que ocasiona alta morbilidad y mortalidad, discapacidad y dependencia... Infraestructura de transporte insegura y no adecuada que impide la movilidad del viejo-a en la ciudad, sin garantías de consideración alguna con los viejos por parte de los conductores (Secretaría de Integración Social, 2008:1).

Por último, se encuentra que el derecho a la educación para los adultos mayores, en Bogotá, no ha sido una prioridad en las administraciones locales y por esta razón las cifras de niveles educativos son bajas: “El 49.3% de la población de 60 años y más que vive en Bogotá alcanzó el nivel de primaria, pero entre localidades este porcentaje se encuentra entre 13.4% y 66.7%” (Universidad del Rosario, 2009:273).

A manera de síntesis de las problemáticas más frecuentes, se evidencia desprotección de los adultos mayores en la ciudad; se ob-

<sup>3</sup> (2005). Diagnóstico Preliminar sobre personas mayores, dependencia y servicios sociales en Colombia.

servan vulneraciones graves del derecho a la vida, la integridad, la salud, la seguridad social, la educación y la circulación entre otros. Los servicios sociales para los adultos mayores son limitados y poseen una orientación asistencialista y no de derechos humanos.

#### Aportes conceptuales de la investigación sobre políticas públicas para los adultos mayores<sup>4</sup>

Una de las discusiones más profundas del equipo investigador se refirió a la mirada de las políticas públicas y lo que es más importante, el nuevo paradigma de las políticas sociales frente a los problemas anteriormente descritos. Las hipótesis planteadas se pueden resumir así:

- La evolución de una política pública tradicional hacia una política social para las personas mayores implica el reconocimiento de la construcción de políticas con enfoque de derechos humanos (Concejo de Bogotá, 2008).
- Los lineamientos de las políticas públicas sociales deben incorporar como eje prioritario el concepto de Derecho a los Servicios Sociales. Este nuevo derecho, en cuanto derecho subjetivo, supera la tradicional noción de asistencia pública o beneficencia.
- Los diversos niveles de la política pública para los adultos mayores deben estar armonizados. El nivel local permite la verdadera materialización de las políticas sociales.

<sup>4</sup> Esta investigación fue desarrollada por el grupo de derechos humanos de la Universidad del Rosario y su informe final y documentación completa puede encontrarse en la página Web <<http://www.adulto mayorbogota.org>>.

- La preocupación central no radica en la expedición de multitud de normas sobre los derechos de los adultos mayores; el trabajo prioritario apunta hacia el logro de su cumplimiento.

El cuadro 1 muestra la profusión normativa que en la investigación se contrasta con el incumplimiento.

- Resulta necesario ampliar el marco de derechos de los adultos mayores, que tradicionalmente se ha centrado en los derechos a la salud, la pensión y al trabajo. El reto es construir, al menos, un decálogo de derechos que responda a las necesidades y los problemas prioritarios de las personas mayores.

Se mirarán a continuación dos elementos de este marco conceptual propuesto en la investigación.

### Políticas públicas con enfoque en derechos humanos y políticas sociales

Se examinarán brevemente los dos conceptos propuestos: políticas públicas y políticas sociales. "...se puede resumir el concepto de políticas públicas diciendo que constituye una serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo" (Sotelsek, 2008:53).

La evolución del concepto de políticas públicas hacia el concepto de políticas sociales parte del reconocimiento de necesidades, que implican especial protección por parte de los estados.

En este sentido, el cumplimiento de las obligaciones internacionales e internas frente a ciertos grupos humanos y el reconocimiento

de una situación cada vez más generalizada de pobreza, exige de los Estados el diseño de instrumentos acordes con los estándares de protección (Domínguez, 2004).

En dicho proceso se toman como puntos de partida los diagnósticos y se actualizan, además se deben identificar los problemas con participación de los interesados para luego definir las soluciones apropiadas. Las soluciones propuestas deben materializarse en principios, acciones, metas, entidades responsables y recursos para lograr los resultados; finalmente, vendrá la etapa de evaluación participativa de la política (Ortegón, 2008).

Como se puede observar, la transformación de políticas públicas en políticas sociales implica asumir nuevos estándares de garantía establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos como la progresividad y la no discriminación (OEA, 1988) y un procedimiento de construcción de las políticas que garantice la participación.

Ante todo, los criterios de construcción y evaluación de las políticas sociales deben contar con un enfoque de derechos humanos y asumir metodologías como la propuesta por la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, donde se examinan las obligaciones del Estado bajo un análisis conocido como de las 4A's: i) asequibilidad, ii) acceso, iii) aceptabilidad, y iv) adaptabilidad (Tomasevsky, 2004).

De igual manera, la Corte Constitucional colombiana en la sentencia T-760 de 2008 señala que son tres las características de una política pública (que en este escrito se

**Cuadro 1**  
**Normas que protegen los derechos de los adultos mayores**

Nivel	Normas
Normas Internacionales:	Declaración Universal de los Derechos Humanos Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales provenientes de las Naciones Unidas sobre los derechos de los adultos mayores, especialmente la N° 6 y la N° 14. Declaración de Lisboa de la Asociación Médica Mundial Declaración y Programa de Acción de Viena Protocolo de San Salvador Convenios de la OIT Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) Protocolo de San Salvador
Leyes	Ley 271 de 1996 “por la cual se establece el Día Nacional de las Personas de la Tercera Edad y del Pensionado” Ley 599 del 2000 (Código Penal) “Artículo 229: Violencia Intra-familiar” Ley 687 de 2001 “por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla producción y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones”. Ley 700 de 2001 “Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones”. Ley 1171 de 2007 “Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores”. Ley 1251, 2008 “Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores”. 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”. 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”.
Decretos	Decreto 0303 1992 “Celebración del día del abuelo”. Decreto 0281 de 1992 “por el cual se crea el fondo de solidaridad y emergencia social”

	<p>Decreto 591 de 1994 “por medio del cual se define y regula el programa para la juventud la mujer y la familia. Aplica para mujeres ancianas”.</p> <p>Decreto 1135 de 1994 por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 257, 258, 259, 260, 261 y 262 de la Ley 100 de 1993 (auxilio para ancianos indigentes).</p> <p>Decreto 731 de 1995 por el cual se crea la comisión tripartita de concertación para el desarrollo de programas para la tercera edad, se determina su composición y se le asignan funciones”.</p> <p>Decreto 972 de 1997; “por el cual se reglamentan los planes de servicios y descuentos especiales en materia de turismo para la tercera edad”.</p> <p>Decreto 2113 de 1999 “por el cual se reglamenta la ley 271 de 1996”.</p>
<p>Acuerdos Distritales en Bogotá (Concejo Bogotá)</p>	<p>Acuerdo 27 de 1992: “Por el cual se crea el Comité Interinstitucional de Bienestar Social para la Población Mayor de Santa Fe de Bogotá”.</p> <p>Acuerdo 254 de 2006 «Por medio del cual se establecen los Lineamientos de la Política Pública para el envejecimiento y las personas mayores en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones»,</p> <p>Acuerdo 51 de 2001: )“Por el cual se dictan normas para la atención a las personas con discapacidad, la mujer en estado de embarazo y los adultos mayores en las Entidades Distritales y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos”</p> <p>Acuerdo 305 de 2008 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, d. C., 2008 – 2012 “Bogotá positiva: para vivir mejor”.</p>

Fuente: Elaboración propia.

De igual manera, los estándares internacionales en materia de servicios sociales reconocen entre otros derechos tales como i) intervención a través de cuidadores de adultos mayores, ii) atención domiciliaria desde las administraciones locales para las personas en situación precaria, iii) aumento de transferencias, centros y hospitales de día para personas dependientes, iv) estancias temporales y hogares de personas mayores, sin alejarlas del contorno familiar v) asistencia teledirigida (teleasistencia), vi) programas de termalismo social, vii) atención domiciliaria de necesidades coti-

dianas como el lavado de ropa, medicinas. En síntesis, estos servicios, que adquieren la connotación de derechos, buscan garantizar una vejez con dignidad e inclusión.

Conversando con los adultos mayores de Bogotá. Propuestas de los grupos focales para la construcción de una política pública para los adultos mayores en Bogotá

<sup>5</sup> Se puede consultar, a manera de ejemplo, el documento sobre política social de dicha administración en: <[http://www.sdp.gov.co/www/resources/vff\\_documento\\_politica\\_social\\_luis\\_garzon.pdf](http://www.sdp.gov.co/www/resources/vff_documento_politica_social_luis_garzon.pdf)>.



denomina social): i) Debe tratarse de “un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar”, ii) Su finalidad debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho, iii) Debe permitir la participación democrática a través de procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política.

Se destaca en la normatividad colombiana la ley 789 de 2002 que, en su artículo 1º, señala: “El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos”.

Al estudiar este tema en el Distrito Capital se encuentra que Bogotá está construyendo políticas sociales con enfoques de derechos desde la administración Garzón<sup>5</sup>. En la actualidad, el marco de las decisiones de política pública es el plan de desarrollo del alcalde Moreno: “Bogotá positiva: para vivir mejor”.

Este plan reconoce en su artículo primero como objetivo principal: “afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. Se pretende mejorar la calidad de vida de la población y que se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad para convertir en un territorio de oportunidades, que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. Una ciudad incluyente, justa y equitativa...” en la que “cada vez más personas se involucren en la discusión y decisión de los asuntos públi-

cos... Una ciudad en la que todos y todas disfruten de los beneficios del desarrollo...” (Concejo de Bogotá, 2008:1).

Como se observa en los anteriores planteamientos, Colombia y en el caso que estudiamos, Bogotá, cuentan con un marco normativo, una práctica orientada hacia las políticas sociales y unos principios aportados jurisprudencialmente, que facilitan el avance hacia la construcción de políticas sociales con enfoque de derechos humanos.

### Los servicios sociales como derecho prioritario para los adultos mayores

Es necesario reconocer, al igual que muchos autores (Arrigada, 2004), que los servicios sociales son instrumentos que materializan algunos de los derechos y forman parte de la seguridad social:

Servicios sociales y cotidianidad se complementan e impulsan un nuevo concepto de ciudadanía. Dentro de esta dimensión intervienen: la responsabilidad social y la transparencia en el manejo de los recursos, porque implican acercamiento a las comunidades y una correcta dimensión de la política para trabajar con los excluidos y buscar la inserción social...

Los servicios sociales también se caracterizan como el nivel no contributivo y subsidiario de la seguridad social. La mayor parte de las prestaciones técnicas, que desarrollan los servicios sociales, se gestionan sin requisitos previos de contribución y con mecanismos diversos de prueba para determinar las tasas que aportarían los usuarios (Dueñas, 2009:20).

En los grupos focales convocados por la Universidad del Rosario, se presentaron propuestas, programas y recomendaciones de gran valor para la construcción de una política social con garantía de derechos para los adultos mayores. Para facilitar su análisis se presentará una temática de las recomendaciones:

Recomendaciones de orden institucional para la garantía de los derechos de las personas adultas mayores en Bogotá:

En primer lugar, se recomienda promover la constitución de un órgano de dirección en el Distrito encargado de articular las diversas unidades y proyectos de política social. En la propuesta se considera importante que integre a todas las Secretarías para potenciar el sistema de servicios y derechos sociales y una atención integral al adulto mayor sin asistencialismo ni clientelismo.

Igualmente, se propone que la Secretaría de Hábitat con el apoyo de constructoras incentive y genere una línea que desarrolle programas de vivienda y la construcción de ciudadelas con espacios en los que las personas mayores puedan gozar de condiciones físicas y ambientales para una vida digna.

Es necesario que en los programas de vivienda para esta población se garantice la independencia, autonomía, seguridad, participación, con proyección de servicios adecuados a su edad, en forma colectiva. Se debe permitir acceso a la recreación, el deporte, la educación y las actividades culturales, entre otras.

También, los adultos mayores consideran que debe revisarse el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) a fin de analizar la situa-

ción de movilidad de esta población en todas las localidades de la ciudad.

Incluso, estiman los participantes en los grupos focales que, para buscar la financiación de estas políticas sociales, se debe generar una línea de análisis sobre la estructura tributaria de la ciudad y redefinirla para proteger a los sectores más vulnerables de la ciudad.

Asimismo, consideran que en el Distrito se carece de un sistema integral y dinámico de bases de datos, que permitan descentralizar la división política administrativa de la ciudad para garantizar una atención integral de las viejas y los viejos en cualquier localidad a la que se desplacen. Estos sistemas de información deben ser abiertos y diseñados conforme a las necesidades de esta población.

Otra de las debilidades que debe superar el Distrito es la relacionada con el sistema de salud y su respuesta frente a los adultos mayores. Se recomienda promover en el sector salud tareas pedagógicas con los profesionales de la salud y la comunidad para que se respeten los derechos de los adultos mayores.

Resulta útil plantear acciones concretas de la administración distrital frente a las amenazas y la violencia abierta o silenciosa contra los adultos mayores. Se recomienda crear Comisarías de Familia especializadas solamente en este aspecto.

De modo similar, y en relación con el derecho a la educación, se propone al Distrito la creación de escuelas permanentes de formación e intercambio de saberes con los adultos mayores

Finalmente, en el Distrito existe un movimiento amplio por los derechos de esta población formado integrado por multitud de organizaciones de los adultos mayores. Una prioridad debe ser el fortalecimiento y el apoyo a las redes integradas por dichas organizaciones y el reconocimiento a su participación y trabajo colectivo en beneficio de la ciudad.

Recomendaciones referidas a responsabilidad social universitaria, empresarial y de la sociedad en general:

Los participantes en los grupos focales consideran que debe reconocerse la capacidad institucional de las ONGS, que en materia de vejez tienen programas especializados, cuya armonización con el trabajo de las universidades, permitiría construir diagnósticos más precisos por localidades y tipología de situaciones del adulto mayor.

Adicionalmente, consideran prioritario comprometer a las universidades a fin de que lideren espacios de formación para el fomento de la educación integral e intercambio de saberes y diseñen programas educativos, que permitan reflexionar y respetar los derechos de la persona, desde la infancia hasta la vejez articulados en perspectiva generacional.

La ciudad de Bogotá es diversa y se deben reconocer las circunstancias y las condiciones especiales en que habitan las personas mayores en las zonas rurales de Bogotá. Se propone diseñar un programa especial de intercambio de experiencias y saberes con los adultos mayores de la localidad de Sumapaz, cuyos aprendizajes son de enorme valor para la ciudad.

De igual forma, los medios de comunicación deben permitir el acceso directo y gratuito a los medios informativos, para difundir sus derechos, y los deberes de la población para con la persona mayor. (Se debe) Dar un espacio en la televisión institucional a los adultos mayores.

## Conclusiones

Los retos que tiene la ciudad frente a sus adultos mayores

En resumen, Bogotá se caracteriza en sus documentos institucionales como la Ciudad de los Derechos. La práctica debe ser acorde con estos propósitos. Son dos las prioridades en dicho ejercicio: i) armonizar los niveles de la política pública (social) para los adultos mayores ii) lograr materializar en el nivel local la garantía de los derechos por medio del cumplimiento de la amplia normativa nacional e internacional que los protege.

Frente a los adultos mayores hay gran desprotección en la garantía de los derechos. Las cifras analizadas en la primera parte de esta artículo son solamente un elemento por considerar. Para los adultos mayores entrevistados, la situación es más grave y existe invisibilidad de los problemas sociales que los aquejan, máxime cuando los abuelos han asumido roles de cuidadores respecto de sus nietos.

En el mismo orden de ideas, la propuesta de evolución desde una política pública hacia una política social para los adultos mayores se fundamenta en los servicios sociales y se complementa con la mirada amplia de derechos humanos que debe ser transversal a toda la política.

Es importante tener como puntos de referencia las experiencias en el Cono Sur sobre el respeto y la protección al adulto mayor y la ley española 39 de 2006 sobre la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que garantiza los servicios sociales al adulto mayor.

La Academia y la sociedad civil deben contribuir con el respeto, el reconocimiento y la proyección social de los adultos mayores, además de una participación activa y seguimiento de las políticas sociales referidas a este grupo poblacional.

De igual forma, se deben abrir las puertas de las universidades y espacios académicos para las personas mayores y fomentar foros de encuentro universitario de cultura, diálogos intergeneracionales, lectura, escritura y saberes y experiencias de vida de las viejas y los viejos de la ciudad.

Finalmente, y como una acción permanente y cotidiana, debe darse a conocer y defender el decálogo de derechos que se ha propuesto en este trabajo, el cual mira los derechos desde una perspectiva de interrelación e interdependencia y se centra en la garantía de los derechos de los adultos mayores a: i) la salud ii) la seguridad social, iii) los servicios sociales, iv) el trabajo, v) la dignidad y no discriminación, vi) la alimentación, vii) la vivienda y el acceso a los servicios públicos, viii) la libre circulación, movilidad y transporte, ix) la educación x) la participación y acceso a instituciones que deben garantizar los derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I. (2004). Ley de Servicios Sociales. Congreso de Venezuela: consultado el 15 de Noviembre de 2009 en: <<http://www.eumed.net/oe-vess/normas/lrps.htm>>.
- Castillo, H. (2006). "La arquitectura y los grupos vulnerables de la sociedad". Revista Ciencia UANL. Número 0001, México, P. 10-13. Consultado el 13 de Noviembre de 2009 en: <<http://www.redalyc.org>>.
- Castro, L., Cuartas, M.C., y González, J. (2007). Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública alimentaria a la luz del derecho a la alimentación. Bogotá: Ed. Defensoría del Pueblo. PROSEDHER. Serie desc.
- CEPAL. (2006). Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- CID. Universidad Nacional de Colombia. (2004). Evolución de los principales indicadores sociales de Bogotá (1990-2003). Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Concejo de Bogotá. (2008). Acuerdo 305 de 2008 del Consejo Distrital de Bogotá. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, 2008 – 2012 "Bogotá positiva: para vivir mejor". Consultado en: <[http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/pdf/plan\\_desarrollo\\_2008.pdf](http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/pdf/plan_desarrollo_2008.pdf)>.
- Domínguez, V. (2004). "A categoría "pobreza" nas formulacoes do política social do Banco Mundial". Revista de Sociologia e política, Novembro, Numero 023. Curitiba: Universidade Nacional do Paraná.
- Dueñas, O.J. (2009). "Adulto mayor, políticas públicas y servicios sociales en Bogotá. Caracterización de las personas mayores en la Nueva Granada y en Colombia". En Revista Reflexión Política, 21, junio de 2009. Bogotá: IEP-UNAM.
- Naciones Unidas (1991). "Observación General N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada (Adoptada el 12 de diciembre de 1991 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)". En Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Folleto Informativo N°.21, El derecho humano a una vivienda adecuada. Suiza. Consultado el 20 de Marzo de 2009 en: <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21\\_sp.htm#observacióngeneraln°4](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21_sp.htm#observacióngeneraln°4)>.
- OEA (1988). Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales. San Salvador: OEA.
- OMS. (2007). Informe estadístico sobre la salud en el mundo. En <[http://www.eltiempo.com/vidadehoy/salud/75-anos-esperanza-de-vida-de-los-colombianos-segun-l-oms\\_5241407-1](http://www.eltiempo.com/vidadehoy/salud/75-anos-esperanza-de-vida-de-los-colombianos-segun-l-oms_5241407-1)>.
- Ortegón, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Bogotá: Publicación conjunta del Convenio Andrés Bello, Universidad de Alcalá de Henares e Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología.
- Parales, C. J, y Dulcey, E. (2002). "La construcción social del envejecimiento y de la vejez: un análisis discursivo en prensa escrita". Revista Latinoamericana de Psicología, 34, (1-2), 107-121. Bogotá: Fundación Universitaria Konrad Lorenz.
- Ministerio de la Protección Social (2007. 12). Política Nacional de envejecimiento y vejez

- 2007-2019. Bogotá: Ministerio de la Protección Social. Versión validada y concertada por los actores involucrados.
- Secretaria Distrital de Integración Social de Bogotá. (2005). Diagnóstico preliminar sobre personas mayores, dependencia y servicios sociales en Colombia. Bogotá: Proyecto años dorados: Vejez con Dignidad.
- Secretaria Distrital de Integración Social de Bogotá. (2008). Proyecto Años Dorados Vejez con dignidad. Consultado el 2 de diciembre de 2008 en <<http://www.integracionsocial.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=610>>.
- Suárez, R. y Pescetto, C. (2005). "Sistemas de protección social para el adulto mayor en América Latina y el Caribe". Revista Panamericana de Salud Pública/Pan Am J Public Health, 17,5-6. Washington.
- Sotelsek, D. (2008). "Políticas públicas, estado de bienestar y evaluación: una primera aproximación". Revista de Gestión Pública, 5, 52-56. Panamá.
- Tomasevsky, K. (2004). Derechos económicos, sociales y culturales. Informe de la relatora especial para el derecho a la educación, 2003. Naciones Unidas:
- Universidad del Rosario (2009). Definición de lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos para la construcción de políticas públicas en el marco del ciclo vital del adulto mayor. Disponible en: <[http://www.adulto\\_mayorbogota.org/informe\\_final\\_14.html](http://www.adulto_mayorbogota.org/informe_final_14.html)>.

Recibido: 22/01/2010 • Aceptado: 17/03/2010