



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **Vejez y asistencialismo en épocas neoliberales: Colombia 1970-2009**

**Deisy Jeannette Arrubla Sánchez**

Universidad Nacional de Colombia

Doctorado Interfacultades de Salud Pública

Bogotá, Colombia

2014



# **Vejez y asistencialismo en épocas neoliberales: Colombia 1970-2009**

**Deisy Jeannette Arrubla Sánchez**

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al  
título de:

**Doctora en Salud Pública**

Director:

Doctor César Augusto Giraldo Giraldo

Codirector (a):

Doctor Mario Hernández Álvarez

Línea de Investigación:

Historia de las políticas, la salud y la protección social

Grupo de Investigación:

Estudios socio-históricos de la salud y la protección social

Universidad Nacional de Colombia

Doctorado Interfacultades en Salud Pública

Bogotá, Colombia

2014



*(Dedicatoria o lema)*

*A mis padres por darme los elementos esenciales para ser una mujer reflexiva y comprometida con las palabras. A Pao, mi hermanita, por su alegría y constante empeño.*

*A mi amor, José Manuel, la vida me ha premiado con su compañía, “sus brazos son mi noche, sus ojos mi mañana y su sonrisa el día”.*



## **Agradecimientos**

A los profesores César Giraldo Giraldo, Director, y Mario Hernández Álvarez, Co-director, por creer en esta idea y orientar los elementos teóricos que permitieron concretarla. A las compañeras y los compañeros del grupo de investigación Estudios socio-históricos de la salud y la protección social, por escucharme de forma paciente, retroalimentar mi espíritu y recordarme que durante mi propio envejecimiento debía avanzar antes de ser beneficiaria de la política de vejez.

A Paola Arrubla Sánchez, por su apoyo como auxiliar de investigación en la recolección de información.

A Elisa Dulcey- Ruiz, experta en psicología gerontológica, pero sobre todo amiga, por ayudarme a cuestionar los conceptos del curso de la vida, y a la Fundación CEPISIGER por permitirme explorar el valioso acervo documental de cuarenta años de trabajo.

A las compañeras y los compañeros del Departamento de Salud Pública de la Pontificia Universidad Javeriana-Cali, en especial a Marcela Arrivillaga y Yadira Borrero, gracias por su alianza con la causa de la vejez y por este año de producción.

A la profesora Beatriz Castro Carvajal, del Grupo de Investigación Historia, Cultura y Sociedad de la Universidad del Valle, por sus enseñanzas sobre la historia de la Asistencia social en Colombia.

Al Doctorado de Salud Pública, en especial a la profesora Martha Alzate, y a los profesores y las profesoras del Doctorado, así como al equipo que las acompaña gracias por la acogida.

A las compañeras de la Biblioteca y Hemeroteca del Congreso de la República, por la orientación dada durante estos años de consulta.





# Resumen

La literatura mundial relaciona los cambios de las políticas sociales que se han generado en las últimas décadas con el discurso demográfico y nuevas formas de *ageism* – edadismo- y discriminación por razones de edad- que coexisten con inequidades sociales de la población mayor. Colombia no es ajena al debate en torno a la relación de las transformaciones de la política social para la vejez y el discurso demográfico. La tesis de esta investigación es que la política social para la vejez en Colombia es resultado de un proceso sociopolítico expresado en el aumento del poder infraestructural del Estado, alimentado particularmente por el poder político y el poder ideológico. El objetivo de la investigación es comprender la configuración de la política social para la vejez en Colombia en el periodo de 1970- 2009.

Marco teórico –metodológico: para el análisis de la política se incluyen algunos recursos teóricos de la sociología política de Michael Mann, Theda Skocpol, y de autores de la Gerontología crítica. Comprendiendo que las sociedades se organizan en redes socio-espaciales que se sobreponen. Para el análisis del poder político, se utiliza la categoría analítica de autonomía relativa del Estado y se incluyen elementos sobre la concepción de la ideología como fuente de poder. El proceso de investigación es deductivo-inductivo con perspectiva histórica. Las fuentes: proyectos y leyes sobre la PSV dispuestos en la biblioteca y hemeroteca del Congreso de la República de Colombia.

Resultados: el caso muestra la configuración de una política social que discrimina por razones de edad, establecida en un principio de racionalidad primaria, donde las personas viejas y sus problemáticas han sido invisibilizadas por la tecnocracia económica ortodoxa que ha promovido la incorporación del discurso demográfico internacional. Se muestra la conformación de redes socio-espaciales constituidas por la tecnocracia ortodoxa, los grupos económicos, organismos financieros intergubernamentales. El análisis socio-político devela a los pensionados como actor colectivo y las relaciones que estos establecen con los partidos, así como la relación de los partidos con el parlamento en diferentes momentos de configuración de la PSV.

Conclusiones: la política es de carácter minimalista, se legitima a través del discurso de dependencia de la vejez, la responsabilidad filial, nuevas formas de caridad y la ética del auto-sostenimiento, que exponen a la persona vieja a la explotación del mercado laboral.

Palabras clave: vejez, política social, discriminación por edad, bienestar social, envejecimiento poblacional, anciano, ideología.

# Abstract

Literature worldwide relates changes in social policies that have been generated in the last decades with the demographic discourse and the new forms of *ageism* that coexist with social inequities of the elder of population. Colombia is not foreign to the debate about the relationship of the social policy transformation for the aging population and the demographic discourse. The thesis of this investigation is that social policy for the elderly (PSV, for its name in Spanish) in Colombia is a result of a socio-political process influenced by the increase of the State's infrastructural power, bolstered particularly by the political and ideological power. The objective of this research study is to understand the configuration of the social policy for the elderly in Colombia in the period of 1970-2009.

Theoretical-methodological framework: the policy analysis follows the theoretical proposal of Mann on the sources of power, the analytical category of relative autonomy of the State from Skocpol and colleagues and the contributions of Therborn concerning the power of the ideological discourse. The research process is deductive-inductive with a historical perspective. Sources: projects and laws on PSV displayed in the library and the hemerotec of the Congress of the Republic.

Results: the case shows the configuration of a social policy that discriminates for age reasons; this social policy was established under a principle of primary rationality, where elder people and their issues have been rendered invisible by the orthodox economic Technocracy that has promoted the incorporation of the international demographic discourse. It shows the conformation of socio-spatial networks built by the orthodox Technocracy, economic groups, and intergovernmental financial entities. The sociopolitical analysis demonstrated that the retired are a collective actor; it also showed the relationships they establish with parties, as well as the relation of the parties with the parliament at different moments of the PSV configuration.

Conclusions: the policy is of minimalistic character, is legitimized through the dependency discourse of the elder, filial responsibility, new charity forms and the self-sustenance ethic, which expose the elder person to the job market exploitation.

Keywords: aging, social policy, social welfare, analysis of politics, ageism, old age, ideologies



# Contenido

<b>Resumen</b> .....	<b>IX</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>XI</b>
<b>Contenido</b> .....	<b>XV</b>
<b>Lista de Ilustraciones</b> .....	<b>XVIII</b>
<b>Lista de Gráficos</b> .....	<b>XIX</b>
<b>Lista de Tablas</b> .....	<b>XX</b>
<b>Lista de abreviaturas</b> .....	<b>XXIII</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>1. La política social de la vejez un asunto socio-político</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1 Problema de investigación</b> .....	<b>7</b>
1.1.1 Envejecimiento demográfico y crisis del Estado de Bienestar.....	9
1.1.2 La PSV más allá del asunto técnico .....	13
<b>1.2 Justificación</b> .....	<b>16</b>
<b>1.3 Objetivos</b> .....	<b>19</b>
1.3.1 Objetivos específicos.....	19
<b>1.4 Marco teórico</b> .....	<b>19</b>
1.4.1 Aportes de la Gerontología crítica al análisis de la PSV. ....	24
1.4.2 Institucionalismo histórico y el aporte neweberiano .....	31
1.4.3 Aporte del neomarxismo sobre las relaciones de lo económico y lo político.....	36
1.4.4 Aporte del enfoque de fuentes del poder social.....	38
1.4.5 Lo político, lo ideológico y lo económico en la PSV .....	45
<b>1.5 Método</b> .....	<b>52</b>
1.5.1 Perspectiva histórica .....	52
1.5.2 Integración del marco teórico-metodológico .....	54
1.5.3 Fases del proyecto de investigación.....	58
1.5.4 Principios Éticos de la investigación social.....	62
<b>2. Discurso demógrafo-economicista del envejecimiento</b> .....	<b>67</b>

<b>2.1</b>	<b>Momentos claves del discurso demógrafo-economicista –una mirada en la ONU y el Banco Mundial-.....</b>	<b>69</b>
2.1.1	El envejecimiento poblacional un problema de las sociedades industrializadas (1974-1989) .....	70
2.1.2	El envejecimiento poblacional del Sur Global (1990- 1999) .....	78
2.1.3	Vejez como recurso productivo (2000-2009).....	92
<b>2.2</b>	<b>Contenidos ideológicos, axiológicos y otros fundamentos .....</b>	<b>108</b>
2.2.1	Principios Axiológicos.....	113
2.2.2	Las categorías económicas.....	117
2.2.3	Las categorías sociales de la vejez .....	121
<b>2.3</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>122</b>
<b>3.</b>	<b>Estructura de Estado y posibilidad de una política social de vejez (1970-1989)</b>	<b>125</b>
<b>3.1</b>	<b>Situación socio-económica de las personas mayores en los años setenta .....</b>	<b>129</b>
<b>3.2</b>	<b>El parlamento colombiano y la vejez.....</b>	<b>133</b>
3.2.1	Ayudas domiciliarias, centros de atención integral y redes clientelares.....	139
3.2.2	La mesada pensional, fondos de pensión y pensiones por estatus o violencia.....	144
3.2.3	Fuerzas políticas y los pensionados como actor colectivo.....	146
<b>3.3</b>	<b>La asistencia pública, la Gerontología y la Geriatria .....</b>	<b>152</b>
3.3.1	El Fondo Nacional de Protección al Anciano: un fondo sin fondos .....	154
3.3.2	Servicios sociales complementarios y Viena 1982.....	156
3.3.3	Ancianos, pensionados y burocracia estatal.....	160
3.3.4	La “Edad sin edad” .....	163
<b>3.4</b>	<b>Ideología liberal y Política Social de Vejez .....</b>	<b>165</b>
3.4.1	Trabajo: mercantilización y recurso simbólico, en la vejez.....	167
3.4.2	Responsabilidad Familiar .....	168
3.4.3	Sistema de bienestar minimalista y vocación preferente al pobre .....	168
<b>3.5</b>	<b>Conclusión .....</b>	<b>169</b>
<b>4.</b>	<b>El discurso demógrafo - economicista y la política social para la vejez (1990-1999) .....</b>	<b>171</b>
<b>4.1</b>	<b>Preámbulo: anciano y familia en la Asamblea Nacional Constituyente .....</b>	<b>173</b>
<b>4.2</b>	<b>Crisis, envejecimiento demográfico y fondos privados.....</b>	<b>177</b>
4.2.1	La Tecnocracia económica: envejecimiento demográfico y fondos privados .....	179
4.2.2	Lo posible: mercado de capitales y discriminación por razones de edad.....	186
<b>4.3</b>	<b>Pacto político, parlamento y partidos: ¿solidaridad generacional?.....</b>	<b>193</b>
4.3.1	Los pensionados: visibilidad, movilización y participación política. ....	202
<b>4.4</b>	<b>Afianzamiento de redes proximales y auxilios monetarios.....</b>	<b>206</b>
<b>4.5</b>	<b>Expresiones del Individualismo.....</b>	<b>217</b>
<b>4.6</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>219</b>
<b>5.</b>	<b>Política de promoción social, el medio salario mínimo y la redefinición de la vejez (2000-2009) .....</b>	<b>223</b>

<b>5.1</b>	<b>Coalición uribista: sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y la pobreza en la vejez</b> .....	<b>228</b>
5.1.1	Edad como recurso productivo y dependencia económica de la vejez presente y futura	232
5.1.2	Camino a la pensión de vejez de medio salario mínimo .....	244
<b>5.2</b>	<b>La integración social de la vejez en el marco de un sistema de bienestar minimalista</b>	<b>252</b>
5.2.1	De la integración social a la promoción social .....	255
5.2.2	Discrecionalidad y bases del cuasi-mercado del cuidado .....	264
5.2.3	La reclamación de la pensión, la tutela y los derechos adquiridos .....	269
<b>5.3</b>	<b>Promoción social ¿legitimador del bienestar minimalista?</b> .....	<b>272</b>
5.3.1	Manifestaciones de explotación de la vejez en un sistema de bienestar minimalista .....	274
<b>5.4</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>276</b>
<b>6.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	<b>279</b>
<b>6.1</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>279</b>
6.1.1	Discriminación por razones de Edad en la PSV .....	279
6.1.2	Los retos epistemológicos y el aporte del marco teórico-metodológico al análisis de la PSV .....	281
6.1.3	Limitantes teórico-metodológicos. ....	285
<b>6.2</b>	<b>Nuevos retos</b> .....	<b>286</b>
6.2.1	Nuevos retos de investigación .....	286
6.2.2	Retos de la praxis política.....	287
	<b>Referencias Bibliográficas</b> .....	<b>289</b>
<b>A.</b>	<b>Anexo: Fuentes y Registros de información</b> .....	<b>307</b>
<b>B.</b>	<b>Anexo: Formato de Diligenciamiento Documento (Datos Básicos de End-Note)</b> ....	<b>311</b>
<b>C.</b>	<b>Anexo: Trayectoria del proyecto de ley</b> .....	<b>313</b>
<b>D.</b>	<b>Anexo: Base de Datos Proyectos y Leyes relacionados con PSV/seguridad social/asistencia pública</b> .....	<b>315</b>
<b>E.</b>	<b>Anexo: Perfil y criterios de selección de entrevistados</b> .....	<b>317</b>
<b>F.</b>	<b>Anexo: Guía de Entrevista</b> .....	<b>319</b>
<b>G.</b>	<b>Anexo: Matriz Análisis de proyectos y Leyes</b> .....	<b>321</b>
<b>H.</b>	<b>Anexo: Matriz Análisis de Documentos (Revistas, Boletines, Prensa, Otros) ...</b>	<b>323</b>
<b>I.</b>	<b>Anexo: Categorías Teórico-empíricas</b> .....	<b>325</b>
<b>J.</b>	<b>Anexo: Consentimiento Informado de Investigación</b> .....	<b>327</b>

## Lista de Ilustraciones

	Pág.
<b>Ilustración 1-1.</b> Redes socioespaciales, prácticas discursivas y arreglos institucionales.....	55
<b>Ilustración 1-2.</b> Hitos en el plano Nacional e Internacional.....	63
<b>Ilustración 2-1.</b> Caratula del Libro <i>Workes versus Pensioners</i> . 1989 .....	77
<b>Ilustración 3-1.</b> Portada Actualidad Pensional Noviembre de 1979 .....	121
<b>Ilustración 4-1.</b> Imágenes del artículo El financiamiento de la Seguridad social: un reto para la población que envejece. En Carta Financiera de 1990 .....	178
<b>Ilustración 4-2.</b> Ejemplo del uso de algunos medios informativos para la racionalización y creación de opinión frente a la crisis de la Seguridad social.....	185
<b>Ilustración 4-3.</b> Momentos críticos del pacto político.....	201
<b>Ilustración 5-1</b> Brecha de ingresos en la vejez en el Ahorro Individual .....	241



## Lista de Gráficos

	<b>Pag.</b>
<b>Gráfico 2-1.</b> Promedio ponderado del porcentaje de personas mayores de 60 años por regiones .....	79
<b>Gráfico 2-2.</b> Porcentaje de población femenina mayor de 65 años .....	93
<b>Gráfico 2-2.</b> Porcentaje de población masculina mayor de 65 años .....	94
<b>Gráfico 3-1.</b> Porcentaje de personas mayores Colombia. 1938-1993 .....	127
<b>Gráfico 3-2.</b> Índice de envejecimiento Colombia.1938-1993.....	127
<b>Gráfico 3-3.</b> Porcentaje de participación laboral en > de 60 años. 1964-1973 .....	132
<b>Gráfico 3-4.</b> Porcentaje de participación laboral hombres > de 60 años. 1964-1973 ....	132
<b>Gráfico 3-5.</b> Porcentaje de participación laboral mujeres > de 60 años. 1964-1973.....	132
<b>Gráfico 3-6.</b> Porcentaje de participación laboral de > de 60 años en cabeceras. 1964-1973 .....	132
<b>Gráfico 3-7.</b> % de participación laboral de >60 años en el resto del país. 1964-1973 ..	132
<b>Gráfico 3-8.</b> Iniciativas parlamentarias relacionadas con la PSV 1968-1989 .....	151
<b>Gráfico 3-9.</b> >60 años. Actividad reportada. Colombia 1986-1989.....	164
<b>Gráfico 3-10.</b> >60 años mujeres. Actividad reportada. Colombia 1986-1989 .....	164
<b>Gráfico 3-10.</b> >60 años hombres. Actividad reportada. Colombia 1986-1989 .....	165
<b>Gráfico 4-1</b> Resultados electorales para Senado. % de escaños (1974-1998) .....	194
<b>Gráfico 4-2</b> Resultados electorales para Cámara de Representantes. % de escaños (1974-1998).....	194
<b>Gráfico 4-3.</b> % de población mayor de 60 años en el total de la población colombiana 1985-2020. ....	196
<b>Gráfico 4-4.</b> Iniciativas parlamentarias sobre PSV. 1990- 1999 .....	203
<b>Gráfico 5-1.</b> Esperanza de vida al nacer. Colombia 1985-2020 .....	226
<b>Gráfico 5-2.</b> Iniciativas legislativas 2000-2009 .....	256
<b>Gráfico 5-3.</b> Cambios en la conformación de las iniciativas legislativas por decenios. 1968-2009 .....	257

# Lista de Tablas

	Pag.
<b>Tabla 1-1.</b> Indicadores de envejecimiento en algunos países de la OCDE, 1990 .....	12
<b>Tabla 1-2.</b> Subjetividades Ser-Mundo .....	49
<b>Tabla 1-3.</b> Integración fuentes del poder social y categorías empíricas .....	55
<b>Tabla 1-4.</b> Principios ideológicos, axiológicos y arreglos institucionales de la PSV.....	57
<b>Tabla 2-1.</b> Préstamos del Banco Mundial a las regiones para la reforma del sistema de pensiones, 1984-2005.....	69
<b>Tabla 2-2.</b> Estructura poblacional en regiones más desarrolladas 1970-2020 Datos en porcentajes .....	72
<b>Tabla 2-4.</b> Cambios en los discursos de la política pública para la vejez en la OCDE. ....	73
<b>Tabla 2-5.</b> Esperanza de vida por regiones .....	799
<b>Tabla 2-6.</b> Prácticas discursivas en algunas reformas de los sistemas de seguridad social en tres países de la OCDE.....	80
<b>Tabla 2-7.</b> Prácticas discursivas del BM sobre la dependencia en la vejez.....	84
<b>Tabla 2-8.</b> Proporción de personas según fuentes de Ingreso en cada región.....	88
<b>Tabla 2-9.</b> Ranking de países según resultados DALE (Alto y Bajo) 2000 .....	92
<b>Tabla 2-10.</b> Porcentaje de personas mayores de 60 años total y por regiones 1950-2050.....	93
<b>Tabla 2-11.</b> Porcentaje > 60 ->80 años en el total de la población. Primeros diez países Ranking <i>DALE</i> y otros OCDE 2000-2009.....	95
<b>Tabla 2-12.</b> Porcentaje >60->80 años en el total de la población. Últimos diez países Ranking <i>DALE</i> . 2000-2009 .....	95
<b>Tabla 2-13.</b> Población >60 y >80 años. Diez primeros países del ranking <i>DALE</i> - y otros de la OCDE 2000-2009.....	95
<b>Tabla 2-14.</b> Población >60 y >80 años. Últimos Diez países del ranking <i>DALE</i> - y otros de la OCDE 2000-2009.....	95
<b>Tabla 2-15.</b> Legitimación del Sur Global sin pensión social .....	106
<b>Tabla 2-16.</b> Mercado laboral y personas viejas.....	107
<b>Tabla 3-1.</b> Nivel de instrucción total y por género. 1964-1973 .....	130
<b>Tabla 3-2.</b> Aportes del Ministerio de Salud y auxilios parlamentarios a las Instituciones de Asistencia y Bienestar Social .....	144
<b>Tabla 4-1.</b> La racionalización de la crisis de la Seguridad social y la viabilidad de los Fondos de pensión en medios de comunicación .....	185
<b>Tabla 4-2.</b> Lo posible en la propuesta de la tecnocracia ortodoxa .....	189
<b>Tabla 4-3.</b> Líneas y acciones del CONPES 2793 de 1995.....	211

---

<b>Tabla 4-4.</b> Intervenciones de la Red de solidaridad o de la autoridad local, o ambos, Año Internacional de las personas mayores 1999 .....	214
<b>Tabla 5-1.</b> Comparativo del porcentaje de personas >60 años .....	226
<b>Tabla 5-2.</b> Esperanza de vida en >60 años. Hombres .....	226
<b>Tabla 5-3.</b> Esperanza de vida en > 60 años. Mujeres .....	226
<b>Tabla 5-4.</b> Porcentaje de participación de la población total y > 60 años en el total de población nacional.....	227
<b>Tabla 5-5.</b> Fuerzas políticas en el Senado de la República. 1998-2002; 2002-06; 2006-10 .....	230
<b>Tabla 5-6.</b> Fuerzas políticas en Cámara de Representantes. 1998- 2002; 2000-06; 2006-10 .....	231
<b>Tabla 5-7.</b> Propuesta de reforma pensional de DNP. 2001 .....	234
<b>Tabla 5-8.</b> Reformas del Régimen pensional (1976-2003). .....	243
<b>Tabla 5-9.</b> Déficit pensional, afiliados y pensionados*(Miles de personas) .....	244
<b>Tabla 5-10.</b> Trabajo productivo y reproductivo en población > 60 años. 1973-2010 .....	274



# Lista de abreviaturas

## Abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
<i>AG</i>	Acción Global
<i>AISS</i>	Asociación Internacional de Seguridad Social
<i>AIG de Colombia</i>	Asociación Interdisciplinaria de Gerontología de Colombia
<i>AP</i>	Asociación de pensionados
<i>AD-M19</i>	Alianza Democrática M19
<i>ANPIISS</i>	Asociación de Pensionados del Instituto del Seguro Social
<i>ANIF</i>	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
<i>ANDI</i>	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
<i>ASI</i>	Alianza Social Indígena
<i>ASOBANCARIA</i>	Asociación Colombiana de Bancos
<i>ASOFONDOS</i>	Asociación Colombiana de Fondos Privados
<i>BM</i>	Banco Mundial
<i>BCH</i>	Banco Central Hipotecario
<i>CAJANAL</i>	Caja Nacional de Previsión Social
<i>CBA</i>	Centros de Bienestar para el Anciano
<i>CEPSIGER</i>	Centro de Psicología Gerontológica para el Desarrollo Humano
<i>CNPA</i>	Consejo Nacional de Protección del Anciano
<i>CTC</i>	Confederación de Trabajadores de Colombia
<i>CSTC</i>	Central Unitaria de Trabajadores de Colombia

---

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
<i>CGT</i>	Confederación General del Trabajo
<i>CPC</i>	Confederación de Pensionados de Colombia
<i>CUT</i>	Central Unitaria de Trabajadores
<i>CONPES</i>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<i>CP</i>	Constitución Política de Colombia
<i>CORPES</i>	Consejo Regional de Política Social
<i>DESC</i>	Derechos Económicos Sociales y Culturales
<i>DNP</i>	Departamento Administrativo de Planeación Nacional
<i>ELN</i>	Ejército de Liberación Nacional
<i>FASECOLDA</i>	Federación de Aseguradoras de Colombia
<i>FARC</i>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<i>FAI</i>	Fondo de Ahorro Individual
<i>FENALCO</i>	Federación Nacional de Comerciantes
<i>FNPA</i>	Fondo Nacional de Protección al Anciano
<i>FMI</i>	Fondo Monetario Internacional
<i>FN</i>	Frente Nacional
<i>ICBF</i>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<i>ICSS</i>	Instituto Colombiano de Seguros Sociales
<i>IFI</i>	Instituto de Fomento e Inversión
<i>ISS</i>	Instituto de Seguros Sociales
<i>IVM</i>	Invalidez, vejez y muerte
<i>FEN</i>	Financiera Energética Nacional
<i>IBL</i>	Ingreso Base de Liquidación
<i>MSN</i>	Movimiento de Salvación Nacional
<i>MSR</i>	Manejo Social del Riesgo
<i>MSI</i>	Modelo de Sustitución de Importaciones
<i>OCDE</i>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

---

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
<i>OIT</i>	Organización Internacional del Trabajo
<i>OMS</i>	Organización Mundial de la Salud
<i>ONU</i>	Organización de Naciones Unidas
<i>PND</i>	Plan Nacional de Desarrollo
<i>PSV</i>	Política social para la vejez
<i>PDI</i>	Polo Democrático Independiente
<i>PDA</i>	Polo Democrático Alternativo
<i>PEA</i>	Población económicamente activa
<i>PNEA</i>	Población económicamente no activa
<i>PPSAM</i>	Programa de Protección Social del Adulto Mayor
<i>PI</i>	Proyecto de Ley
<i>UTC</i>	Unión de Trabajadores de Colombia
<i>UP</i>	Unión Patriótica
<i>USO</i>	Unión Sindical Obrera
<i>SISBEN</i>	Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales
<i>SCGG</i>	Sociedad colombiana de gerontología y geriatría





# Introducción

La literatura científica refiere que a partir de la década de los setenta se vive un proceso de mundialización de la economía caracterizado por un régimen de acumulación financiero (Giraldo, 2000, 2007). Este cambio se acompaña de la declaración de crisis de los denominados Estados de Bienestar en el Norte Global,<sup>1</sup> sociedades que viven desde comienzos del siglo XX un proceso de envejecimiento demográfico con esperanzas de vida cercanas a los 84 años y un porcentaje superior al 20% de personas de 60 años y más.

La literatura del Norte Global relaciona las reformas de la seguridad social con la construcción de un discurso ideológico en torno al proceso de envejecimiento demográfico. El punto central del debate académico y político se ubica en la forma cómo se financian los sistemas de seguridad social, específicamente los sistemas de pensiones, y la relación con la solidaridad entre las generaciones. En pocas palabras, los sistemas de seguridad social contruidos sobre el principio de la solidaridad generacional cubren las pensiones de los trabajadores que en el presente son pensionados con los aportes de quienes son trabajadores activos. Se dice, que estas sociedades establecieron un principio de solidaridad entre generaciones, dado que las personas viejas reciben una pensión que es reconocida como un derecho social por el trabajo ya realizado (Castel, 2004; Freedon, 2005).

El discurso del envejecimiento demográfico se establece sobre la concepción de la vejez como carga económica de los sistemas de pensión y salud (Vincent, 2005). A partir de esta concepción, las sociedades del Norte Global introducen en la década de los ochenta recortes presupuestales en política social, y proponen como tabla de salvación la transformación de los sistemas pensionales al ahorro individual con base en el mercado, fortaleciendo los fondos privados, considerados agentes centrales de la acumulación financiera (Giraldo, 2000b, 2007b). El Banco Mundial es el organismo financiero intergubernamental que abandera estas reformas, con marcos teóricos y políticos estructurados con base en la experiencia del caso chileno desde mediados de los años setenta, bajo la dictadura de Pinochet.

---

<sup>1</sup> Metáfora utilizada por Müller- Mahn para significar que los puntos cardinales norte y sur, en el proceso de mundialización de la economía, sirven para comprender la presencia de enclaves de pobreza y riqueza que se inscriben en economías que han sido denominadas desarrolladas o en desarrollo. El autor critica la idea fragmentada de la concepción desarrollo y en desarrollo y propone una nueva imagen espacial de las inequidades sociales (Müller-Mahn, 2009). El concepto ha sido retomado por autores que se inscriben en la gerontología crítica para denotar las desigualdades sociales en términos de resultados en salud como esperanza de vida, años de longevidad, y situación social de las personas viejas en diferentes partes del mundo (King & Calasanti, 2006).

En paralelo, el reconocimiento del fenómeno demográfico y la precaria situación de las personas viejas, en diferentes lugares del mundo, conlleva a la conformación en la ONU de una agenda internacional, donde participa el BM, para el abordaje del envejecimiento y la vejez. La agenda se concreta en el Plan Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (1982), Los principios en favor de las personas mayores (1991) y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento en el año 2002. La agenda expresa tensiones entre una mirada garantista de los derechos económicos sociales y culturales (DESC) para las personas viejas y la mirada de vejez como carga económica, la propuesta de ahorro individual ligada a la capacidad patrimonial de las personas, el fortalecimiento de las redes informales y el auto-sostenimiento para la protección de las personas viejas del Sur Global. La agenda es impulsada por el BM con una pretensión universal y normativa

Colombia no es ajena al debate mundial sobre la reforma de la seguridad social y la política social en general. En el ámbito académico se ha despertado un interés por comprender el proceso socio-político que subyace la reforma del año de 1993 y que dio lugar a la Ley 100. La conformación de la política, los principios ideológicos y las fuerzas sociales que explican las decisiones político-administrativas han abierto una puerta para el desarrollo de investigaciones cuyo eje ha estado puesto con especial atención en la reforma de la seguridad social en salud (Hernández Alvarez, 2002b; Uribe Gómez, 2009; Vega Vargas, Eslava Castañeda, Arrubla Sánchez, & Hernández Alvarez, 2012). Para el caso del sistema de pensiones la literatura se ha concentrado en el análisis institucional, como en el caso del Instituto de los Seguros Sociales con una temporalidad hasta el año de 1992 (Rodríguez y Arévalo, 1992), y en análisis de las relaciones del régimen de acumulación y la política social (Giraldo, 2000b, 2007b).

Estas investigaciones han prestado escasa atención a la particularidad de la categoría de poblaciones viejas, como una población beneficiaria de la política y a la vez como un actor socio político de la misma. Tampoco se ha prestado atención al discurso ideológico del envejecimiento demográfico, el cual operó en la reforma de la ley 100 de 1993 como un elemento central en la creación de opinión, pese a que Colombia para ese momento vivía un escenario contrario a las llamadas sociedades industrializadas o envejecidas. Es decir, Colombia vivía el llamado bono demográfico que se traduce en términos demógrafo-económicos en un superávit de población activa y económicamente productiva, a tal punto que, parte de la promesa de la política de apertura económica de los noventa era el empleo de mano de obra en una economía globalizada. A esto se suma la escasa literatura sobre el discurso ideológico y su forma de operar en el Sur Global.

La Seguridad social, nace en Colombia como un sistema dual, diferenciado para los trabajadores del sector público, con la Ley 6ª de 1945, y los trabajadores del sector privado, con la Ley 90 de 1946, que creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales – ICSS-. Para aquellos que fueron discriminados de la seguridad social, el Ministerio de Higiene, creado por la Ley 27 de 1946, estableció la responsabilidad de la asistencia pública. El sistema de seguridad social se estructuró sobre la concepción del riesgo -enfermar, accidentes y la indigencia en la vejez-. Algunos autores, señalan que el seguro social en Colombia tiene características de un sistema Bismarkiano, en la medida que se creó sobre la idea de riesgo y capitalización colectiva basada en el contrato de trabajo (Rodríguez Salazar, 2006; Rodríguez Salazar & Arévalo, 1992), con una configuración específica de las fuerzas sociales y políticas del momento (Hernández Alvarez, 2008). Volviendo a Rodríguez y Arévalo, el sistema era excluyente de otras formas de trabajo y

profundamente inequitativo. A esto se debe sumar el carácter patriarcal del sistema y la discriminación expresa de las personas de 60 años y más.

Si bien las leyes de la seguridad social se estructuran en la segunda mitad de siglo, sólo al finalizar la década de los sesenta se aprueba la reglamentación de pensiones por invalidez, vejez y muerte – IVM-. Es en la puesta en operación de esta reglamentación que empiezan las primeras iniciativas parlamentarias para la protección de la ancianidad desprotegida. A finales de los ochenta el anuncio de crisis de la seguridad social se convierte en un insumo para iniciar una reforma, en el marco de un proceso político del país que da lugar a la Asamblea Nacional Constituyente, donde diferentes formas de concebir la sociedad se expresan. La Constitución de 1991 desarrolla el marco de los -DESC- pero, a la vez, potencia el principio de corresponsabilidad y, de la mano de éste, legitima el papel del mercado en la prestación de los servicios que operan la seguridad social. De esta manera, los grupos económicos, que desde la década de los setenta promovían el mercado de la seguridad social se afianzan de forma material e ideológica y establecen diferentes redes que estarán presentes en las disputa de los noventa y los dos mil. La postura ideológica de los gremios económicos encuentra en la tecnocracia económica aliados, que comparten los cánones del pensamiento de las organizaciones financieras internacionales y nacionales e invisibilizan la problemática de las personas mayores.

La tesis de esta investigación es que la política social para la vejez en Colombia en el periodo 1970-2009 es resultado de un proceso socio-político en el que se encuentran diferentes fuentes de poder social, con una articulación especial entre el discurso ideológico del ámbito internacional sobre el envejecimiento y el poder político nacional. Las preguntas centrales que orientan la investigación son: ¿cómo se configura la política social de la vejez en Colombia en el periodo 1970-2009? ¿Qué papel tienen el discurso ideológico internacional en esta configuración? ¿Qué papel tiene el poder político? ¿Qué transformaciones se dieron en las relaciones de las instituciones del bienestar y las personas mayores?

Este informe se articula en seis capítulos que, a excepción del primero, tienen una introducción que presenta las preguntas e hipótesis de trabajo, seguida de los hallazgos y resultados del periodo presentados en perspectiva histórica, las categorías centrales y la discusión con la literatura científica sobre el tema y conclusiones. A continuación se presenta de manera sintética su contenido:

En el primer capítulo se presenta los argumentos sobre el problema de investigación, la pregunta central y la tesis de trabajo que permitió organizar la investigación. Los contenidos del marco teórico, el cual se desarrolla de la mano de la propuesta de las fuentes del poder social de Michael Mann (1986, 1993), ampliando el concepto de poder político con los aportes de Theda Skocpol (1998c) y su grupo de colaboradores (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1999); el de poder ideológico con los insumos de Therborn (1985); y el poder económico con los aportes teóricos de Mann (1986-1993) y Giraldo (Giraldo, 2000b, 2007a). El método es inductivo-deductivo con perspectiva histórica, para ello se incorporan los aportes de Castel (1994) se presentan y relacionan las fuentes y, finalmente, se presenta una reflexión sobre los principios éticos de la investigación.

El discurso demógrafo-economicista del envejecimiento, se detalla en el Capítulo dos. El análisis del ámbito internacional permitió identificar un discurso ideológico cuya

epistemología se establece con carácter universal, mientras desconoce la realidad del Sur Global. Los hallazgos se organizaron en tres periodos históricos: el envejecimiento poblacional un problema de las sociedades industrializadas (1974-1989); el Envejecimiento poblacional del Sur Global (1990- 1999); y la vejez como recurso productivo (2000-2009). Como recurso analítico se identificaron las categorías ideológicas, axiológicas y teóricas del discurso político de la agenda de la política social.

El tercer capítulo, muestra el primer periodo de estudio del caso Colombia (1970-1989). La política social de vejez (PSV) se establece sobre un sistema de seguridad social y de asistencia pública minimalista. El primero sólo reconoce a las personas viejas en tanto han tenido una relación laboral regulada y han cotizado. El segundo sólo reconoce a la persona vieja si hay carencia funcional, económica o familiar. De esta manera, un grueso de las personas mayores son discriminadas de la PSV manteniéndose en el mercado laboral. Esto contrasta con el discurso de dependencia de la vejez que se materializa en la política de institucionalización de los ancianos indigentes. En este periodo se conforman diferentes organizaciones, como la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatria –SCGG-, las asociaciones de pensionados –AP-, las cuales establecieron relaciones cercanas que les permitieron poner en la agenda pública la situación social del pensionado. Las AP se reconocen a sí mismas como una fuerza política, pero la tutela del Partido Liberal disminuyó su autonomía. En paralelo, los grupos económicos empezaron desde los años setenta la puja por una seguridad social manejada por el mercado. Se discute que la política social tiene características de una política liberal que se establece sobre continuidades como la concepción de capacidad funcional para otorgar el beneficio y la responsabilidad familiar de protección a la persona vieja, cuyo efecto es que un grueso de la población de 60 años y más permanece en el mercado laboral.

En el capítulo cuarto, se identifica el discurso demógrafo-economicista en el caso Colombia (1990-1999), con una configuración de la política social que discrimina por razones de edad, establecida en un principio de elección por razones de edad - racionalidad primaria-, donde las personas viejas y sus problemáticas han sido invisibilizadas por la tecnocracia económica ortodoxa que ha promovido la creación de los fondos privados a partir de la idea de crisis de la seguridad social generada por el envejecimiento demográfico. Las categorías ideológicas, axiológicas y teóricas del discurso demógrafo-economicista internacional son utilizadas por la tecnocracia para fundamentar la reforma del sistema pensional y proponer una política social basada en el aumento de la edad y de los tiempos de cotización, y el ahorro individual. La tecnocracia ortodoxa, comparte las posturas de los organismos financieros intergubernamentales, es un aliado ideológico y material del poder económico nacional e internacional, y forma parte del ejecutivo. Lo anterior, aumenta la capacidad del Estado colombiano para implementar las políticas sociales que son proclives al capital financiero. En el capítulo se discute que en Colombia no se ha dado la solidaridad generacional y que la solidaridad de pequeños colectivos abona el camino para el fortalecimiento del individualismo económico.

El tercer periodo del caso se presenta en el capítulo cinco. Política de promoción social, el medio salario mínimo y la redefinición de la vejez (2000-2009). Se presenta el aumento del poder infraestructural del Estado, materializado por la coalición uribista, la cual instaura el principio de sostenibilidad fiscal del sistema pensional, como un principio superior que redefinirá la concepción de bien común. Respecto a las de personas viejas, se mantiene la idea de protección establecida en la década de los setenta, pero se

alimenta de un corolario de una vejez empobrecida, que sólo es merecedora de hasta medio salario mínimo. Esto se acompaña de políticas de promoción social que legitiman el trabajo en la vejez, redefinen la vejez en virtud de la productividad, forjándose una ética de la auto-sostenibilidad.

El último capítulo hace referencia a las conclusiones. A partir de los hallazgos se retoma la noción de discriminación por edad y el discurso de la dependencia en la vejez, para mostrar que se comportan como legitimadores del bienestar minimalista que ha prevalecido en la PSV en Colombia. También se presentan reflexiones sobre la postura epistemológica asumida en la investigación y los aportes y límites del marco teórico-metodológico y se presentan algunos retos para la investigación y la praxis política futura.



# **1.La política social de la vejez un asunto socio-político**

## **1.1 Problema de investigación**

En la década del setenta la vida política del país aún estaba inscrita en el bipartidismo consolidado por el Frente Nacional (FN). La estrategia de desarrollo económico se acompañó de procesos de urbanización y migración (Ocampo, Bernal, Avella, & Errázuriz, 1987), que han sido asociados con la aparición de niños y personas viejas en situación de indigencia en las calles de las principales ciudades del país. En 1971 inicia el trámite legislativo el proyecto de ley N° 151, precursor de la ley 29 de 1976, que pretendía dar respuesta a la problemática de la vejez indigente, manteniendo la trayectoria de la asistencia pública sólo para aquellos que tenían disminuida su capacidad funcional.

La Ley 29 fue aprobada a pocos años de la puesta en marcha de la reglamentación de la pensión de jubilación por vejez, establecida por la ley 90 de 1946, que excluía a las personas de 60 años y más no cotizantes, por lo cual mantuvo hasta finales de los años ochenta coberturas no superiores al 13%. De acuerdo con Rodríguez Salazar y Arévalo (1992), las implementaciones que le siguieron a la Ley 90 fueron el resultado de un pacto socio-político, entre empresarios, trabajadores y Estado, que se hizo insostenible en el tiempo, dado que no se generaron los aumentos en las primas de cotización, ni el Estado realizó el aporte inicialmente pactado.

En la década de los noventa, el país vivió un proceso de cambio del sistema político y económico. Respecto del primero, se establece una nueva Constitución política con nuevas reglas en el sistema de representación (Gutierrez Sanín, 1995; Pizarro Leongómez, 2006) . Respecto del segundo, la apertura económica se da en el marco de un proceso de transformación del régimen de acumulación de nivel mundial, el cual es caracterizado por la financiarización (Giraldo, 2000b). Durante este periodo se produjo la Ley 100 de 1993, que crea el Sistema de Seguridad Social Integral, que incluye pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios complementarios. Este nuevo sistema introduce cambios en la política social para la vejez, dado que el mercado se afianza como actor central del sistema de pensiones y se introducen las ayudas domiciliarias en dinero para las categorías de las personas viejas indigentes. Estos cambios, se acompañan del aumento de la edad, junto con las semanas de cotización en el sistema pensonal; ambos aspectos se convirtieron en centro de disputa entre, de una parte, los grupos económicos y la tecnocracia ortodoxa, quienes defendían el aumento, y de otra, actores como la Confederación de pensionados-CP- en alianza natural con el sindicalismo, quienes defendían los derechos adquiridos de los trabajadores. Estas

disputas se reflejan en los debates parlamentarios del Congreso de la República donde finalmente se aprueba un sistema dual de pensiones basado en el libre mercado.

En la primera década de 2000, durante el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), el mapa político se reconfigura y la coalición uribista obtiene mayorías en el congreso. En ese doble periodo presidencial se aprueba la reforma laboral que disminuye garantías para los trabajadores, se establece un nuevo ajuste al sistema pensional dirigido a aumentar la edad, las semanas de cotización y los valores de cotización, y a la vez, se crean arreglos institucionales para proveer fondos financieros para los subsidios de las personas viejas indigentes. La concepción de la vejez como dependencia contrasta con las alternativas políticas que promueven la promoción social, y con ello, la inserción de las personas viejas en procesos productivos. A la vez, se expide la Ley 1251 de 2008 sobre la integración social y la promoción de los derechos de las personas mayores, que establece formas de participación en lo local diferentes a las Asociaciones de Pensionados –AP conformadas en los setenta.

Desde la década de los setenta, las personas mayores, pensionadas o no, reclamaron mejores condiciones de vida, pero la apuesta política mantuvo la misma tendencia. La respuesta política del Estado a la situación de las personas mayores puede ser considerada insuficiente e ineficiente. De acuerdo con el Informe Social de la Contraloría General de la República (Campos Rubio, Cruz Aguirre, Fuentes Mejía, & Molina Hoyos, 2008) y el Decimosexto Informe del Defensor del Pueblo presentado al Congreso de la República (Defensoría del Pueblo, 2008), en la actualidad las políticas de asistencia pública no cubren a más del 10% de la población mayor que requiere protección, y la cobertura de pensiones no alcanza el 30% en la población en edad de pensionarse (República de Colombia & Ministerio de Trabajo, 2012). En esta misma vía, la evaluación de los programas dirigidos a las personas viejas muestran bajas coberturas, dificultades de operación y duplicación de actividades (Dulcey-Ruiz, Arrubla Sánchez, & Sanabria Ferrand, 2013; Vivas Reyna, Hernández Rodríguez, & Moreno Rivas, 2002).

A lo anterior se suman los resultados de la investigación de Salazar Alvarez (2007), que evidencia que existe una exclusión de las personas mayores, a la cual contribuyen las políticas sociales establecidas entre 1970-2000. Por no ser su objeto de estudio, la autora no desarrolla aspectos que permitan comprender las decisiones políticas de las diferentes épocas; lo cual es un elemento importante para explicar la política social dirigida a este grupo poblacional.

En la década de los años setenta algunas corrientes del pensamiento gerontológico y, específicamente, del activismo por los derechos de las personas mayores, mostraron que alrededor de la idea de la vejez como la ausencia de productividad, se construye una cadena de estereotipos que estigmatizan a las personas mayores. Para Maggie Kuhn, socióloga fundadora del movimiento “*Consultation of Older and Younger Adults*” más tarde renombrado como *The Gray Panthers* (1972), el aspecto cultural del *ageism*, o edadismo en español, se inscribe en estructuras de dominación que se refuerzan y fortalecen en el mismo sistema capitalista. El concepto de *ageism* fue descrito por el movimiento como la noción de “que las personas son inferiores porque ellas han vivido un número específico de años” (Estes & Portacolone, 2009).



La noción del *ageism* no es nueva en el pensamiento gerontológico en Colombia; algunos aportes de psicología social, desde la perspectiva cultural de la vejez, han mostrado la existencia de un discurso deficitario y estigmatizante sobre el viejo y, principalmente, la mujer vieja (Dulcey-Ruiz et al., 1985; Dulcey Ruiz & Ardila, 1976; Dulcey Ruiz & Segura-Barrios, 1990). Se podría decir que las políticas que han excluido a las personas cohabitan con formas de exclusión cultural de la persona mayor; las dos parecen ser parte de una misma manera de comprender la vejez y de la relación que el Estado establece con las personas viejas.

En resumen, las observaciones preliminares y los hallazgos de las investigaciones permiten plantear que existe una discriminación de las personas viejas en la política social. Las expresiones culturales deficitarias sobre la vejez forman parte de la estructura discriminante y alimentan y se alimentan de las decisiones políticas tomadas. La política social de los noventa se acompaña de nuevos discursos y prácticas político-administrativas, los cuales parecían situarse en formas pre-establecidas ideológicas y materiales, que a su vez han sufrido transformaciones expresadas en la introducción del mercado y de las ayudas domiciliarias en dinero, en una sociedad que había sido renuente a las mismas (Castro Carvajal, 2007, 2010). Estos cambios ameritaban preguntarse ¿qué aspectos influyen en las decisiones político-administrativas de la época? ¿Qué lugar tienen las personas viejas, en la Política social? ¿Qué lugar ocupa la discriminación de las personas viejas en la formación de la política?

Dos elementos adicionales formaron parte del problema de investigación: el primero la relación del caso nacional con el fenómeno del envejecimiento demográfico a nivel internacional, aspecto que se presentaba unido a las reformas de los sistemas de seguridad social, y el segundo, la comprensión de la política social, como el resultado de un proceso socio-político que trascendía la mirada técnica.

### **1.1.1 Envejecimiento demográfico y crisis del Estado de Bienestar**

El caso nacional, no parece estar desconectado de los procesos internacionales. A finales del siglo XX, la vejez y, más exactamente, el aumento de la esperanza de vida, han sido ubicados como aspecto central de la política pública internacional. El proceso macro-social que acompañó el fenómeno del envejecimiento demográfico en las sociedades industrializadas ha sido formulado como un factor explicativo de la crisis de los Estados de Bienestar al finalizar la década de los setenta (ONU, 1978), y se ha mantenido desde entonces como causa y, a la vez, justificación de las reformas de los sistemas de seguridad social en diferentes partes del mundo.

El proceso de envejecimiento ha generado una serie de reflexiones que por caminos diferentes convergen en Viena, en el año de 1982, y dieron lugar al Primer Plan de Acción Internacional sobre el envejecimiento. Estas reflexiones y propuestas colocaron en el ámbito internacional la discusión sobre las políticas de inclusión de las personas mayores, inicialmente con mayor énfasis en las sociedades industrializadas. De forma analítica, se puede decir que a nivel internacional se han configurado dos maneras de comprender el fenómeno del envejecimiento demográfico. De una parte, se asume que el

envejecimiento demográfico es generador de carga y crisis económica (ONU, 1978; World Bank, 1994); de otra parte, se asume que las personas viejas forman parte de la sociedad y deben ser incorporadas al desarrollo social (ONU, 1991a, 2002b). Estas dos formas de percibir el envejecimiento demográfico y la propia vejez generan tensiones en el discurso internacional, pero a la vez parecen encontrarse en la idea de la vejez como recurso productivo (van Dyk & Turner, 2010).

La discusión planteada en las sociedades industrializadas sobre la relación de la crisis del Estado de Bienestar y el envejecimiento demográfico se estableció sobre el crecimiento absoluto y relativo de personas mayores, lo cual fue asociado a menor productividad y mayor gasto fiscal. Siguiendo a Freedon (2005) y a Rosanvallon (1995), se puede decir que las reflexiones sobre el envejecimiento demográfico a la vez cuestionaron algunos valores sobre los cuales se estructuraron los Estados de Bienestar: la relación con el trabajo, la solidaridad generacional y la necesidad de la ayuda.

En las sociedades industrializadas las reformas de la política social de las últimas décadas han sido sustentadas con el argumento de la inequidad entre generaciones, e incluso se pronostica la lucha generacional por los recursos (Johnson, Conrad, & Thompson, 1989). La discusión va de la mano del resurgimiento de la idea de riesgo, aspecto central del aseguramiento. Es en este plano donde colectivistas e individualistas (Freedon, 2005) han aportado en la construcción de un discurso del envejecimiento demográfico como carga económica.

Los individualistas señalan que el envejecimiento demográfico en los sistemas de reparto es generador de crisis económica y de inequidad generacional. Para estos autores, la fórmula para contrarrestar la crisis es disminuir la carga económica producida por la política social, estableciendo mecanismos de *means tested*<sup>2</sup> para la asignación de recursos públicos e instituyendo el ahorro individual como la base del sistema pensional. Lo anterior implica más mercado y liberar al Estado de funciones que el mercado puede desempeñar (Johnson et al., 1989; World Bank, 1994).

Algunos colectivistas, como Esping-Andersen(2000) plantean que el envejecimiento demográfico y el aumento de la longevidad establecen nuevos retos al Estado de Bienestar pos capitalista. Para Rosanvallon (1995), la crisis de los Estados de Bienestar tiene dos fases: una financiera en los años setenta y otra ideológica en los años ochenta, las cuales subsisten. El envejecimiento demográfico forma parte de la explicación de ambas fases. Con respecto a la financiera, este autor sugiere que el envejecimiento demográfico aporta en la medida que aumenta el gasto en los sistemas de salud y la inversión en las categorías de personas dependientes. Con respecto a la ideológica, señala que el envejecimiento demográfico cuestiona la equidad entre generaciones la cual ha sido reducida a un intercambio entre generaciones.

---

<sup>2</sup> Políticas que se otorgan mediante la verificación de medios del beneficiario, la lógica es priorizar los recursos en las poblaciones más pobres. En español se le ha denominado políticas de focalización.

El Informe de BM “Envejecer sin crisis”, presenta el discurso demográfico del envejecimiento como una regla universal para explicar la situación de las políticas sociales y proponer las soluciones. Los sistemas de seguridad social –universales o residuales- deben establecerse sobre la idea del ahorro individual (World Bank, 1994). La postura actual del BM tiene variaciones respecto de la propuestas de los años noventa (Holzmann & Hinz, 2005); sin embargo las reformas mantienen la lógica de mercado.

La literatura científica ha señalado que el discurso sobre el envejecimiento demográfico se comporta como un discurso ideológico de las reformas de los años ochenta y noventa en Estados Unidos (Estes, 1983; Phillipson, 2005; Quadagno, 1999), y de los noventa y dos mil en países como Inglaterra y Alemania (Ginn, Fachinger, & Schmähel, 2009). Para los autores, si bien el fenómeno demográfico existe, no hay evidencia para sospechar que las sociedades entrarían en una especie de apocalipsis económico, aspecto que es promovido por las instituciones de Bretton Woods como un símbolo que soporta las agendas de privatización de los sistemas pensionales (Estes & Phillipson, 2002). Por el contrario la evidencia señala que las reformas se acompañan de empobrecimiento y discriminación de las personas mayores que la organización de las nuevas estructuras profundizan (Walker, 2006b; Walker & Naegele, 2009).

Los hallazgos de Estes (1983) y Quadagno (1999) en el análisis de la reforma de los Estados Unidos evidencian las nuevas prácticas discursivas que se inscriben en las reformas de la seguridad social y el papel legitimador del discurso demográfico en las políticas que implican recorte de presupuestos. Vincent (1995-2005) y Quadagno (1999) señalan el cambio en el poder global de los fondos de pensión, los cuales actúan como centros de acumulación financiera, fenómeno que se acompaña de inequidades que se inscribe en la vida de las personas mayores.

El estudio comparado entre Inglaterra y Alemania, en el periodo 1970-2009, realizado por Ginn et al. (2009), evidenció que las reformas de los sistemas de pensión en ambos países disminuyen el valor promedio de la pensión básica, la cual queda por debajo del ingreso promedio, aumentando la pobreza de las personas mayores. Para los autores Inglaterra ha fallado en el cumplimiento de los objetivos para las personas mayores propuesto por la Unión Europea del año 2000, dada la alta proporción de personas viejas en la pobreza (un quinto) y el crecimiento de las personas dependientes de las políticas de focalización. Alemania ha desatendido las razones que expresan los sindicatos y otros sectores sociales, prevaleciendo la mirada económica y el principio sostenibilidad fiscal, pese a los resultados negativos en la vida de las personas.

En pocas palabras, desde la perspectiva de la gerontología crítica se señala que el discurso demográfico se comporta como un discurso ideológico, el cual ha sido estudiado en casos específicos de sociedades industrializadas, pero no da cuenta del papel de los organismos internacionales en la conformación del mismo, ni el papel que este ha tenido en las reformas del Sur Global.

### ▪ El envejecimiento demográfico en el caso colombiano

Al comienzo de la década del noventa, el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) introdujo el argumento del envejecimiento demográfico para explicar la crisis de la

seguridad social y justificar la reforma del sistema pensional que introduciría los fondos de ahorro privado. A diferencia de las sociedades industrializadas, el proceso demográfico y las coberturas del sistema de pensiones mostraba resultados inferiores en Colombia. Respecto del primero, los resultados en indicadores como la esperanza de vida al nacer (69,25), el porcentaje de personas mayores de sesenta años en la pirámide poblacional (7,35%), el índice de envejecimiento (0,13) y la razón de dependencia en mayores de 65 años de (0,08) distaba de los resultados en las sociedades industrializadas. (Tabla 1-1)

**Tabla 1-1** Indicadores de envejecimiento en algunos países de la OCDE, 1990

País	EV	% >60 años	IE	RD >65 años
Reino Unido	78,5	20,8	0,88	0,24
Japón	81,9	17,5	0,66	0,17
Alemania	78,5	20,4	0,93	0,22
Estados Unidos	78,8	16,8	0,58	0,19
G7		18,2	0,68	0,20

Fuente: elaboración propia a partir OCDE (s.f.) \*IE: Índice de envejecimiento, RD: razón de dependencia, EV: Esperanza de vida.

Se estimaba que sólo el 13% de las personas en edad de recibir pensión tenían acceso a la misma, aspecto francamente distante de lo reportado en las sociedades industrializadas; para el año de 1993, el BM refería que el promedio de la cobertura con planes públicos en los países de la OCDE era de 84,1% (World Bank, 1994). Se deduce que el proceso de envejecimiento en Colombia tenía y tiene patrones diferentes a los reportados en estas sociedades. Sin embargo, el discurso técnico y político iniciado en los noventa, y prevaleciente en el tiempo, alude a la concepción de crisis económica y presenta al envejecimiento demográfico como un aspecto central de la explicación de la de la crisis del sistema pensional,<sup>3</sup> proponiendo que el envejecimiento en Colombia se acompaña de una mayor dependencia de los pensionados.

En Colombia, al igual que otras partes del mundo, el proceso de envejecimiento coexiste con inequidades sociales reflejadas en las desigualdades en salud y en la precaria situación económica de las personas mayores (Alfagame Chao, 2005; Arrubla, 2010; Huenchuan & Guzman, 2007). No obstante, los discursos en la reforma en 1993 no reflejaron las problemáticas de las personas viejas y, por el contrario, los ajustes han asociado la falta de cobertura del sistema pensional a la falta de previsión de las personas. Estas justificaciones encuentran respaldo en el marco teórico de los años dos mil propuesto por el BM, sobre el Manejo Social del Riesgo (MSR) y la Nueva protección social (Holzmann & Jørgensen, 2000), que explican las bajas coberturas de pensión a partir de la miopía de los agentes. Siguiendo a Therborn (1985) y Žižek (2008), el carácter contingente que se da a la problemática de las personas mayores hace pensar sobre la existencia de un discurso ideológico que ordena la PSV en Colombia.

De acuerdo con Rodríguez Salazar (2006), el sistema de seguridad social en Colombia tiene características que muestran continuidades ideológicas basadas en el pensamiento

<sup>3</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. Proyecto de ley 155 de 1992.

liberal radical como la propiedad patrimonial para el merecimiento de la política. Para Arévalo (2006) la caridad de base cristiana es otro elemento ideológico que ha articulado la política para las personas mayores. Estos hallazgos refuerzan la importancia de comprender el papel de la ideología en la PSV. De acuerdo con Therborn (1985) las ideologías, en este caso el discurso demográfico, se instalan sobre continuidades ideológicas prevalecientes aspecto que requiere ser develado para la comprensión del caso.

La revisión de la literatura no mostró estudios que analizaran la interacción del discurso demográfico en el plano de lo nacional, ni en otras sociedades no industrializadas. Los hallazgos de Cohen (1998), desde el de-colonialismo, aportan evidencia que señala, en el caso de la India, la existencia de un discurso internacionalizante, propuesto en la Asamblea internacional sobre el envejecimiento de Viena en 1982, sobre significados diferentes de la vejez y el rol de la familia para el Norte y el Sur Global. King y Calasanti (2006) también indican que desde la gerontología se han construido significados de la vejez y la dependencia diferentes, según se envejezca en el Norte o el Sur Global. En el momento de la formulación del problema esto aportaba elementos para pensar que la concepción sobre la dependencia en la vejez era un conector entre el discurso internacional y el caso nacional.

De acuerdo con Therborn (1985), la ideología, comprendida como parte de la vida cotidiana, busca ir más allá de identificar la incoherencia del contenido, el cual forma parte de la misma funcionalidad de la ideología, y se orienta a identificar las relaciones de poder social que ésta organiza, mantiene y transforma. Al momento de plantear la investigación no era clara la relación del discurso ideológico internacional sobre el envejecimiento y la política social establecida en el país, y la armonización con los cambios políticos y económicos sucedidos. Esto dio lugar a una nueva pregunta: ¿existe relación entre el discurso internacional sobre el envejecimiento demográfico y las decisiones político-administrativas sobre la PSV en el caso colombiano?

Para dar respuesta a lo anterior era necesario comprender cómo se articulaba el discurso en el plano internacional. La literatura ha descrito el papel del BM en la agenda de las reformas de seguridad social en América Latina y, específicamente, en el caso colombiano se evidencia que el establecimiento de contratos formales condicionan la política social (Giraldo, 2007a). No obstante, la interacción y el papel del BM y de la ONU en la articulación de la propuesta política para la vejez en el ámbito internacional, demandaba mayor comprensión. Dado el vacío empírico sobre el tema fue necesario preguntarse ¿cuál fue el papel y las posturas de los organismos internacionales – BM y ONU- en la conformación del discurso sobre el envejecimiento y la vejez en el ámbito internacional? ¿Cuáles eran los principios sobre los cuales se estableció el discurso internacional?

### **1.1.2 La PSV más allá del asunto técnico**

En el ámbito internacional la literatura muestra que a finales de los años sesenta se establecieron en sociedades industrializadas políticas encaminadas a la integración social de las personas mayores (Guillemard, 1980), estas políticas entran en tensión con las políticas sociales actuales. La configuración de la política social para la vejez puede

ser estructurada en tres momentos diferentes. El primero se inscribe en los procesos políticos de la primera mitad del siglo XX; las investigaciones señalan la configuración de los sistemas de seguridad social como un proceso de larga trayectoria, donde el régimen político y la lucha de clases jugó un papel central (Esping-Andersen, 1993; Esping-Andersen & Palier, 2010; Guillemard, 1986). Skocpol (1998b) explica que la imposibilidad de lograr la pensión no contributiva para los ancianos en el caso de Estados Unidos obedece a la oposición de la clase media, que argumentaba la idea de corrupción asociada a las pensiones de los veteranos de la Guerra civil, y a los límites de la construcción administrativa del Estado. En este estudio el análisis de la capacidad del Estado a través de su estructura administrativa toma relevancia.

El segundo momento es después de los años cincuenta, con la conformación de grupos que representaban de forma específica los intereses de las personas mayores. En el caso de Estados Unidos, el Consejo Nacional de Envejecimiento y la Asociación Americana de Personas Retiradas, o la Asociación de Personas Víctimas de la Guerra, Discapacitadas y Pensionadas en Alemania, conformada en 1917 y restablecida en la República Federal en 1950 (Walker, 2006a). A finales de los sesenta se promueven las teorías del retiro que ayudan en la construcción de los procesos de exclusión social y política de las personas mayores. Los gerontólogos y las instituciones que trabajan con las personas mayores tienen en este periodo un papel central en la comprensión de la vejez y el diseño de las políticas (Guillemard, 1986; Walker, 2006a)

El tercer momento inicia después de los ochenta con los recortes presupuestales de las políticas sociales para la vejez y las discusiones sobre la equidad generacional, la cual dio origen a discusiones académicas, a la formación de grupos de presión como Americanos por la Equidad Generacional en Estados Unidos, conformado como una corriente anti-ideología del bienestar, pero, a la vez, se observa la organización o el renacimiento de grupos que reclaman por los intereses de las personas mayores (Walker, 2006a; Walker & Naegele, 2009).

Si bien existe escasa literatura en el análisis de las PSV en las sociedades no industrializadas, los elementos utilizados para explicar el desarrollo de los sistemas de pensión, desde una perspectiva de envejecimiento, han arrojado la importancia de elementos ideológicos, como el racismo en el caso de Sur África (Sagner, 2000), y el confucionismo en el caso de Hong Kong (Chak- Kwan, 1998). Sagner (2000) refiere que la ideología racial es relevante para explicar las políticas de discriminación en contra de las personas viejas nativas africanas. Para el autor la idea de carga financiera se asoció a las políticas sociales dirigidas entre 1930-1940 a los nativos africanos; el principio fiscal se convirtió en un argumento central de las doctrinas de la Política de Nativos que formó parte del *Apartheid*. Desde 1928, las personas viejas pobres y blancas obtuvieron una pensión no contributiva que se inscribía en un sistema de asistencia de pobres, heredado de la colonia. Para el autor, la ideología, los cambios internacionales sobre la concepción de la política social, que se insinuaban desde 1941, antes del reporte Beveridge, y los procesos socio-políticos internos fueron decisivos en la conformación de la política.

Chak- Kwan (1998) en Hong Kong refiere que la responsabilidad familiar de protección del viejo, establecida en el confucionismo, se torna un legitimador de un Estado de Bienestar residual. Tanto Sagner como Chak-Kwan muestran que las personas viejas mantienen un lugar productivo en las sociedades no industrializadas y establecen una

relación entre las políticas residuales y el mercado laboral de las personas viejas. Esto último es un aspecto diferenciador con los resultados de las sociedades industrializadas donde por el contrario se expone la institucionalización del curso de la vida y el retiro temprano (Guillemard, 2008b). Se podría decir que en estos dos casos los autores muestran la coexistencia de diferentes ideologías y la relación de estas con los discursos políticos de discriminación.

En el caso colombiano, los estudios sobre la configuración de la reforma, y más exactamente, del sistema de salud, han descrito que ésta obedece a un proceso socio-político. En Uribe Gómez (2009) se evidencia que la reforma es el resultado de un proceso donde los actores se valen de estrategias para reivindicar las demandas e incidir en los resultados obtenidos. Estas reivindicaciones son influidas por las características socio-políticas del contexto nacional e internacional. Hallazgos similares se identifican en el trabajo de Hernández (1999, 2000, 2001, 2002a, 2003) y Vega Vargas et al. (2012) quienes señalan que la dinámica sociopolítica de la reforma del sistema de salud articuló los intereses de los empresarios de la salud a las altas esferas gubernamentales que armonizaron con la agenda internacional.

Algunas explicaciones sobre las transformaciones de la seguridad social se establecen desde la comprensión de un nuevo orden político y económico establecido por la financiarización. En este régimen de acumulación, el mercado de capitales y los mecanismos financieros, políticos e ideológicos, establecidos por las organizaciones internacionales y la banca privada interfieren en los acuerdos nacionales (Giraldo, 2007a).

También se han generado explicaciones que citando a Théret (2006) utilizan como eje teórico la concepción de sistemas de protección social como resultado de las interacciones de lo económico, lo político y lo doméstico, con una tendencia de largo plazo proponen que los principios liberales han prevalecido en la seguridad social, la cual en mitad de siglo XX nace fragmentada y en un momento de división sindical auspiciado desde el Gobierno. Para los autores la idea de la seguridad social como aspecto clave para el desarrollo y la inversión está presente al momento de operar los seguros económicos; esto, junto con la capitalización, marcan una tendencia que se afianza con la ley 100 de 1993 (Rodríguez Salazar, 2005, 2006; Rodríguez Salazar & Arévalo, 1992).

Sin embargo, el foco puesto en el régimen de acumulación y la política social en general en el caso de Giraldo (2007a), y la concepción de vejez como riesgo y la política social determinada en última instancia por lo económico, en el caso Rodríguez Salazar y Arévalo (1992), descuidan la explicación sobre los aspectos que llevan a concebir legítimo el discurso del envejecimiento demográfico, la discriminación de las personas mayores del sistema de pensión y de la política social en general y el discurso de dependencia en la vejez. Tampoco dan cuenta de la especificidad de las decisiones político-administrativas de la política de vejez, ni de los cambios sobre los significados de la vejez en la política, aspectos que resultan relevantes para comprender el caso.

En síntesis, los aportes de la literatura sobre la política de la vejez en otros contextos y los hallazgos de la reformas del sistema de seguridad social en Colombia apoyaban la hipótesis explicativa de que los cambios de la política para la vejez, y los significados de la vejez que la acompañan, obedecen a procesos de confrontación que establecen

actores específicos, que se inscriben en el plano nacional, pero que se conectan con discursos ideológicos y transformaciones políticas y económicas internacionales y nacionales. Siguiendo a Mann (1986) estos procesos estructurantes se pueden concebir como fuentes de poder social que influyen en la configuración de la política de vejez. Desde esta perspectiva, la pregunta central que ordenó la investigación es: ¿cómo se configuró la política social de la vejez en Colombia en el periodo 1970-2009?

## 1.2 Justificación

Una calamidad social es, ante todo, un fenómeno cultural y no un fenómeno económico, que se puede evaluar mediante cifras económicas o estadísticas demográficas. Las catástrofes culturales que afectan a amplias capas de la población evidentemente no son muy frecuentes (...) La explotación económica no es la causa de la degradación social, sino la desintegración del entorno cultural de las víctimas. (Polanyi, 1997, p. 256)

De acuerdo con el CENSO del año 2005, se estima que para el año 2009, periodo de corte de esta investigación, existían en Colombia un total 4.306.631 personas mayores de 60 años. Las características demográficas del proceso muestra que en diez años esta población será de 6.194.259, es decir de un valor cercano al 12,3% de la población, con porcentaje superior en las mujeres 13,5%. El proceso demográfico que ha sido denominado como envejecimiento acelerado se acompaña de procesos de transformación en las formas de concebir a las personas viejas, y el lugar que esta población ocupa en la sociedad. El trabajo de Dulcey-Ruiz, Izquierdo de Castro y Franco Agudelo (2008) en el Choco colombiano, da cuenta de ello:

A propósito, un antropólogo y adulto mayor chocoano afirmaba: dentro de la estructura de la familia chocoana es mucho mejor envejecer en el Chocó que envejecer en otra parte, donde el trajín, el ajetreo, la inseguridad, la tormenta, inclusive la soledad es bien marcada [...] Sin embargo, agregaba, que en las circunstancias de desorganización familiar creciente, el panorama del envejecimiento y de la vida en general en el Chocó, resulta mucho menos favorable. (Dulcey-Ruiz, Izquierdo de Castro y Franco Agudelo, 2008, p.52)

Las observaciones iniciales realizadas para formular esta investigación reflejaban una cadena de decisiones político-administrativas que desconocen la situación social de las personas viejas, pensionadas o no. Hoy, las personas mayores afrontan diversas problemáticas; algunas de ellas han sido captadas por los escasos estudios que se han realizado y otras permanecen ocultas en el silencio de los hogares.

La Encuesta Nacional de Demografía en Salud -ENDS- realizada por Profamilia (2005, 2010) y, específicamente, el estudio a profundidad de la ENDS del año 2010 (Dulcey-Ruiz et al., 2013), arrojaron algunos datos que reflejan la precaria situación social de las personas mayores en Colombia. Se resalta, el hecho de que cerca del 40% de los hombres y del 35% de las mujeres de 60 y más años carecen de fuentes propias de ingreso. Las fuentes en el caso de las mujeres son principalmente la familia, con cerca del 32,9%; caso contrario ocurre en los hombres, donde este valor es inferior al 18%, siendo la pensión la principal fuente con el 27%. Para Huenchuan y Guzman (2007) la



carencia de fuentes de ingreso se asocia a trabajo en la vejez en condiciones de precariedad. La ENDS 2010 mostró que, con excepción de Bogotá, la población vieja que trabaja por necesidad es superior al 80%. El 97% de las personas que trabajan en negocios familiares no reciben remuneración y sólo el 21% del total de las personas que trabajan tienen un ingreso fijo.

El segundo aspecto que se debe mencionar, tiene que ver con la relación de la seguridad social, específicamente la pensión, y la percepción de salud de las personas mayores. Los resultados mostraron que “tener una pensión se relacionaba con una mejor percepción del estado de salud, calificado como “bueno” por cerca del 60% de las personas pensionadas. Lo anterior contrasta con las repuestas menos favorables acerca de la propia salud, por parte de quienes no tenían pensión como fuente de ingreso” (Dulcey-Ruiz et al, 2013, p.75).

La limitación para realizar actividades de la vida cotidiana también fueron mayores para quienes no tienen pensión. Estos hallazgos se refuerzan con el resultado de percepción del estado de salud, según tipo de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues se encontró que los mejores resultados en percepción en salud se evidencian en las personas mayores que pertenecen a los regímenes especiales (66,4% califico como bueno); le siguen las personas que pertenecen al régimen contributivo (60% califico como bueno); lo anterior contrasta con lo hallado en los afiliados al régimen subsidiado y sin afiliación (51,7% y 43,2% calificaron regular). Se debe aclarar que la pensión social está presente sólo para los afiliados del régimen especial y el régimen contributivo y que la percepción de salud ha sido valorada como un aspecto central en los estudios sobre calidad de vida en poblaciones envejecidas (Walker, 2004).

El tercer aspecto tiene que ver con la violencia contra las personas mayores. El trabajo de Sépulveda-Carrillo et al. (2009), realizado en la Comisaría Primaria de Familia de la Localidad de Usaquén en Bogotá, mediante la búsqueda de expedientes de reportes de maltrato en el año 2007, evidenció que las personas mayores son víctimas de maltrato psicológico en un 35,7%, seguido por el maltrato físico y psicológico con un 20,69%, y sólo físico, un 19,31%. Aún no se conoce la profundidad de la situación. El Informe de violencia intrafamiliar del Instituto de Medicina Legal señala que desde el año 2005 se evidencia una tendencia de mayor registro de casos de violencia contra las personas mayores, pasando de 1.053 en el año 2005 a 1.481 en el año 2009, con una tasa de 34,4 por cada cien mil. El principal agresor se registró como el hijo o la hija, lo cual se ha relacionado con el consumo de alcohol del victimario o la pérdida de empleo por dedicarse al cuidado de la persona mayor (Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2009). A lo anterior se suma que el 62,5% de las necropsias médico-legales, realizadas en el primer semestre del año 2009 a personas de 60 y más años, señalan como causa la muerte violenta. Los accidentes de tránsito ocuparon el 40,4% de las muertes, el homicidio el 21,2% y el suicidio el 7,9%. En el 42% de los casos no se estableció la causa de las lesiones auto-infringida, en el 49% se asoció a enfermedad y en el 13% a razones económicas (Perdomo Morales, 2010).

El maltrato y el abandono de las personas mayores son signos de la desintegración del entorno cultural de esta población; sin embargo, la política social sigue desconociendo a la persona vieja como el sujeto de derecho. Las problemáticas de este colectivo poblacional han sido silenciadas en la academia, en el sector político e incluso en las

mismas organizaciones que trabajan para las personas viejas. En la década de los noventa, la crisis de la seguridad social se ha establecido en términos de desequilibrio financiero de las instituciones de la seguridad social y déficit del gasto público. El discurso de la dependencia económica de los viejos ha sido aceptado como un aspecto *sine qua non* para explicar las relaciones de las personas mayores y la política social. Como se mostrará en los capítulos III, IV, V de este estudio, el Estado colombiano ha establecido a través de la política social acciones normativas y prácticas discursivas que discriminan a las personas mayores de 60 y más años, y que, de acuerdo a P. Bourdieu (1993), pueden ser concebidas como violencia simbólica del Estado.

Las acciones colectivas de las personas mayores, pensionadas o no, no han captado la atención de los científicos sociales. Al revisar obras importantes sobre la historia de Colombia, el colectivo de personas mayores no aparece como un sujeto que ha estado activo, ha realizado sus propias luchas y ha acompañado la lucha de los trabajadores colombianos. De otra parte, se mantiene la mirada conservadora que identifica a la persona vieja como miembro de la familia, desconociéndose la unicidad<sup>4</sup> y la autonomía de la persona vieja, y el cambio que la propia familia sufre al tener personas mayores en su interior. Se puede decir que se ha construido una estructura de discriminación por razones de edad que requería de un llamado a la responsabilidad colectiva.

En el campo teórico-empírico, era necesario diseccionar de forma analítica el discurso demográfico para identificar los elementos ideológicos, teóricos y axiológicos presentes. También era necesario re-conceptualizar el significado de la discriminación por edad y el discurso de la dependencia en el contexto colombiano. Lo anterior logrando un diálogo permanente con el discurso demográfico sobre el envejecimiento construido a nivel internacional y con las decisiones político-administrativas realizadas en el periodo. Siguiendo a Žižek (2008) y Therborn (1985) la importancia del análisis de la ideología en el plano empírico es, primero, develar las relaciones de poder que ésta organiza, mantiene y transforma. El discurso demográfico, puede tener aspectos de una ideología de clase, pero sin duda recoge elementos de ideologías de la existencia, como la religión, el género y la concepción de la vejez; identificar esto en el plano empírico posibilita una mayor comprensión teórica de la política social. Segundo, develar ficciones (Žižek 2008), o alter-ideologías (Therborn, 1985), las cuales reflejan el antagonismo social, pero también muestran algunos posibles caminos para una mirada esperanzadora del “qué hacer”.

Respecto del análisis sociopolítico, la investigación permitiría a partir de la comprensión de la PSV, analizar cómo se organiza el poder en los diferentes periodos y los acuerdos institucionales al interior del Estado que se generan alrededor de la política. Lo anterior, manteniendo una epistemología que concibe a las personas mayores como actores participantes del proceso socio-político de la PSV, sin desconocer que la fragilidad psicológica, de las personas viejas posibilita que se vean en medio de relaciones de subordinación.

---

<sup>4</sup> Para Davobe Caramuto (2002), la unicidad hace referencia a la especificidad que soporta la identidad de las personas en la condición de seres diferenciados.

## 1.3 Objetivos

Comprender la configuración de la política social para la vejez en Colombia en el periodo de 1970- 2009.

### 1.3.1 Objetivos específicos

- Develar el papel de la ONU y el BM en la construcción del discurso demográfico sobre el envejecimiento en el ámbito internacional.
- Identificar y comprender el papel del discurso demográfico y los actores socio-políticos en la configuración de la política social para la vejez en Colombia
- Identificar y comprender el papel del poder político en la configuración de la política social para la vejez en Colombia.
- Develar las transformaciones en las relaciones de las instituciones de bienestar y las personas viejas durante la configuración de la PSV.

## 1.4 Marco teórico

El posicionamiento del neoliberalismo y neoconservadurismo en diferentes regiones del mundo se ha acompañado de la creación de programas de investigación que se establecen como centros de pensamiento –*thinks tanks*- encargados de generar los marcos teóricos sobre la política social (Meny & Thoenig, 1989). Los ejes teóricos que estos centros de pensamiento proponen para la política social contemporánea, siguen las bases de la teoría basada en la elección racional, el Institucionalismo de la elección racional o Institucionalismo económico, la teoría del agente racional y la elección racional –*Public choice*- (Giraldo, 2013). Estos enfoques comparten una epistemología neopositivista, recogen los principios de la economía neoclásica y se fundamentan en el individualismo-metodológico (Roth Deubel, 2002, 2010). El marco institucional se explica a partir de la concepción del que “hacer” del Gobierno; las reglas y los valores se establecen como el punto de partida y llegada para el análisis, y la política es considerada el resultado de elecciones racionales colectivas.

El Institucionalismo económico soporta sus supuestos en la acción racional y la teoría conductista “se puede afirmar que hay diferentes enfoques de la elección racional, pero todos convergen en la existencia de un conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual puedan funcionar muchos actores independientes” (Peters, 1998. p.72). El argumento básico de la acción racional es ver en la maximización del beneficio la principal motivación de los individuos, quienes identifican que pueden lograr sus objetivos a través de la acción institucional. En esta perspectiva se asume que el comportamiento de las personas puede ser moldeado por las instituciones, y a la vez, la acción de las instituciones se comprende como un asunto explicado por el comportamiento de las personas.

El Institucionalismo económico establece una relación directa entre lo político y lo económico, el supuesto es que la democracia liberal garantiza el intercambio y con ello el aumento del capital. Douglas North citado por Arellano Gault y Lepore (2009),

economista y fundador del Institucionalismo económico, refiere que las instituciones son “reglas de juego” es decir, restricciones que configuran la interacción entre las personas, a fin de reducir la incertidumbre y proveer una infraestructura para el intercambio político, social y económico. El Institucionalismo económico identifica dos tipos de instituciones: las instituciones democráticas que garantizan y controlan la contienda política y el sistema electoral, las cuales controlan del abuso, incluso del Estado, sobre la propiedad privada; y las instituciones económicas que reducen costos de transacción, impulsan la confianza entre los agentes económicos, estimulan el mercado e incentivan el intercambio. En este camino, los arreglos de las instituciones políticas, y los acuerdos de los políticos, pueden afectar las instituciones económicas, y aumentar los costos de transacción (North, 1991).

El *Public Choice* fue propuesto en 1986 por los economistas James Buchanan y Gordon Tullock, quienes utilizaron el concepto económico a las elecciones políticas, trasladando la lógica de la economía neoclásica a las ciencias políticas. Roth Deubel (2010) retomando los planteamientos de Stokey y Zeckhauser refiere que el tema central del análisis de política es el mismo de la economía neoclásica, la distribución de recursos escasos entre distintos fines.

Para estos teóricos conocer los factores por los cuales se elige una política entre diferentes opciones relaciona la suma de voluntades de los votantes y los intereses particulares de los funcionarios públicos que intentan siempre maximizar su utilidad. Estos planteamientos los desarrolla a través de sus dos vertientes a) la elección pública positiva, que estudia las decisiones colectivas o de los agentes políticos b) la economía política Constitucional, que busca disminuir el poder político frente a la sociedad. Se puede decir, que el objeto de estudio es el Gobierno, al considerarse que los políticos y los burócratas toman decisiones que maximizan los intereses. Los fracasos en las políticas sociales obedecen a fallas en el Gobierno, volitivas o no, y no a mecanismos estructurales de conformación de la sociedad. En estos estudios es frecuente el análisis de costos y la identificación de la corrupción y la ineficiencia como factores explicativos de los fallos del mercado.

Los planteamientos del *Public choice* encajan bien con los planteamientos del (neo) Institucionalismo económico, que señala que los individuos deben aprender normas más flexibles y aceptar los valores institucionales, si es que desean tener éxito en la institución (Peters, 1998 citando a North). De esta manera se entiende que dentro de las instituciones puede surgir una reglamentación que estructura el comportamiento y establece los límites de aceptabilidad. Es decir, que la existencia de la regla de alguna manera beneficia a todos. En palabras de Peters (1998) “esta capacidad de producir racionalidad colectiva a partir de acciones racionales individuales que, sin la presencia de reglas institucionales, podría generar una irracionalidad colectiva constituye un rasgo fundamental del enfoque institucional de elección racional” (p.74). Lo anterior significa que para este enfoque el diseño de las instituciones es un punto nodal, dado que son las instituciones las que generan comportamientos en los individuos, que a su vez, generan resultados convenientes para la sociedad. Basado en el conductismo, el diseño institucional para el logro de los resultados debe contemplar motivaciones (incentivos positivos) y reglamentación (negativos) que modelen el comportamiento de los individuos (Arellano Gault & Lepore, 2009).

Además de considerar a los individuos el agente central de la política y a la institución el molde donde se figuran los comportamientos, las variantes de la teoría de la acción racional (jefe-agente, teoría juegos, etc.) comparten dos principios más: abordan problemas comunes, como el planteado por Arrow que consiste en analizar cómo las personas toman decisiones cuando se intenta lograr un bien social sin imposición de la autoridad, o el diseño de las instituciones para que los burócratas sigan las directrices de sus jefes. El tercero es considerar el diseño de la Institución *tabula rasa*, y la confianza en los incentivos y reglamentaciones como el aspecto fundamental para el cambio institucional, en esa medida la historicidad de la institución no afecta el desarrollo de la misma (Peters, 1998)

En la concepción de la Institución democrática se identifican dos supuestos que permiten comprender el papel que para estos académicos tiene el aparato Estatal: el primero se relaciona con la separación de poderes, en el (neo) Institucionalismo económico y el *Public choice*, el sistema judicial independiente y efectivo tiene como objeto garantizar el marco jurídico de la propiedad privada, defendiendo la propiedad privada incluso del mismo Estado, es decir la defensa de los derechos civiles y políticos. El buen gobierno es indispensable dado que se concibe que el Estado (aparato) tiene costos de transacción, los cuales aumentan la necesidad fiscal. En este camino proponen que los acuerdos políticos afectan las instituciones, la relación centro-periferia conlleva la generación de acuerdos políticos que se expresan en el Parlamento, y las decisiones en este escenario, o bien responden al interés del político de maximizar su beneficio, o son irracionales. El segundo aspecto, es el fortalecimiento de la Institución y la formulación de la regla, ambas son necesarias para potenciar el intercambio económico. Al respecto Polanyi (1997) en la "Gran transformación" describió que el liberalismo económico no habría sido posible sin el papel regulador del Estado. Esto no significa que en el liberalismo político exista un pensamiento unilateral frente al Estado, las tensiones al interior del mismo han estado marcadas por la ortodoxia liberal, hoy más reconocida como neoliberalismo, que considera que el único regulador es el mercado (Roth Deubel, 2002).

En síntesis, los planteamientos del (neo) Institucionalismo económico y el *Public choice* se soportan en los principios del individualismo económico descrito por Lukes (1975), las Instituciones políticas guardan una estrecha relación con las instituciones económicas, toda vez, que las primeras son las encargadas de generar regulación para el buen desarrollo de las segundas. Lo anterior permite identificar que los discursos sobre las reformas estructurales del aparato Estatal propuesta por el neoliberalismo, tiene tensiones con los planteamientos de esta ala del (neo) institucionalismo económico que promueve la capacidad regulatoria. En otras palabras, promueve el establecimiento de las reglas de juego donde los actores moldean su comportamiento para el beneficio colectivo. Ambos planteamientos se asocian a la disminución de la dimensión prestacional del Estado (Giraldo, 2007a), es decir disminuyen el aparato Estatal (Giraldo, 2013), y a la vez aumenta la burocratización.

Durante las últimas décadas se ha desarrollado un cuerpo teórico que busca hacer frente a los planteamientos anteriormente descritos, el fundamento central es comprender el origen y el camino que siguen las reformas de la seguridad social y las políticas sociales en diferentes partes del mundo. Aportes de la economía, la sociología y las ciencias políticas, enriquecen viejos y nuevos marcos teórico-metodológicos, que intentan dar alternativas a las posturas científicas que hoy son consideradas dominantes. Las

propuestas alternativas retornan al concepto de Estado, como categoría analítica, introducen la historia y el análisis de largo plazo como un elemento explicativo, y renuevan la importancia de la comprensión de la política social como resultado de una construcción social, para la cual el papel de las ideas, los discursos y los significados toman importancia. Sin pretender hacer un balance de la producción de la política social, lo cual supera el alcance de esta investigación, se pueden citar seis tendencias, que agrupo en tres:

En el primer grupo tenemos los trabajos estructuralistas e históricos: como el neomarxismo, el neoweberianismo o ambos. Comparten la crítica que se hace al conductismo y a la teoría de la acción racional y el agente racional, se pueden citar los trabajos de los neomarxistas Poulanzast (2001) Offe (1990), Jessop(2008), Esping-Andersen(1993) en el neoweberianismo los trabajos que se inscriben en el institucionalismo histórico, y en las posturas mixtas los trabajos de la sociología histórica. Esto se amplía en el numeral 1.4.2, 1.4.3 y 1.4.4.

Los estudios de la escuela regulacioncitas de la economía aportan en la comprensión del origen y transformación de la política social. Recogiendo el planteamiento de Donzelot (1984) sobre la concepción de lo social como una necesidad de llenar el espacio que en el capitalismo deja la dislocación entre lo político y lo económico, Bruno Lautier (1999) y Théret (2006) definen lo social como un conjunto de mediaciones en los tres órdenes: político, económico y domestico-familia. El derecho social es una medicación entre el orden político (El Estado) y el económico, y las prestaciones sociales –pensión- son mediaciones entre el orden político y lo domestico (la familia). Las mediaciones son de tres tipos jurídicas (leyes, normas, reglas), monetarias (contribuciones, prestaciones) y transferencias de bienes y servicios en formas gratuitas (Lautier, 1999). La política social es considera como un reproductor del régimen de acumulación económico y el régimen de acumulación político, categorías de análisis de la escuela regulacionista.(Théret, 2006).

El principio general de estas investigaciones es que las mediaciones obedecen a un desarrollo histórico y toman formas diferentes según el contexto. Los teóricos de la escuela regulacionista rechazan el supuesto de la economía clásica “según el cual existe una esfera de relaciones económicas claramente delimitada que esta socialmente desincrustada y tiende al equilibrio general” (Jessop, 2008.p.6). Frente a la concepción del *Homo economicus* los regulacionistas conciben las formas del capitalismo de una manera amplia, que se interpreta como el régimen de acumulación y el modo social de regulación. En esta perspectiva, el sistema de protección social, categoría que contiene la política social, se comprende como un conjunto de instituciones construidas socialmente y como parte de un régimen de acumulación. En palabras de Rodríguez Salazar (2006)

[...] Adoptar está posición implica reconocer que el problema de la seguridad social desborda la sostenibilidad financiera y se ubica también en el terreno de la política, pues se trata de determinar cómo quiere restaurar la sociedad el tejido social y hacer permanentes los lazos de solidaridad que la sustentan. La referencia a lo político involucra además un nuevo concepto de ciudadanía, que se refiere no sólo a la posibilidad de ejercer los derechos políticos, sino también a que el individuo tenga garantizados los derechos civiles y sociales [...] (p.201-202)

Estas investigaciones en general se desarrollan en análisis comparados de sistemas de protección social de carácter histórico. Se pueden citar los trabajos Thérét (2006) y Le Bonniec y Rodríguez Salazar (2006).

El segundo grupo de trabajos son aquellos que en crítica al estructuralismo buscan nexos entre la vida cotidiana de las personas y las estructuras. Los aportes de Michael Foucault han sido retomados para el análisis de la política social contemporánea. Particularmente los aportes de uno de sus discípulos Robert Castel quien trabajo en la década de los ochenta el análisis de espacios de micropoder a partir del análisis de la psiquiatría alienante y su papel de la ciencia como dispositivo de control de las poblaciones peligrosas (Castel, 1982, 2009) En la década de los noventa Castel dedico su obra a la comprensión de los cambios de la política social y desarrolló líneas de conexión entre el análisis estructural y la vida cotidiana, en esta vía presentó al “desafiliado” como una nueva categoría de la política social, definiéndolo como las poblaciones que quedan por fuera o al margen del mercado laboral. Estas poblaciones encarnan el resultado de la deslocación del trabajo que acompaña la mundialización de finales del siglo XX. Lo interesante de este trabajo es que Castel utiliza las categorías que observa en el presente para rastrear el pasado, en ese sentido sostiene que no se trata de pensar que el pasado se reproduce en el presente, pero sí de ver las transformación, las innovaciones y permanencias, que el proceso tiene. El autor realiza una crítica a las nuevas formas de intervención de la política social que explican la pobreza a través de una concepción individualizante y comportamental de la misma y ubican en una misma bolsa situaciones como la drogadicción y la condición *desafiliación* social, bolsa que el autor denomina la *handicapología social* (Castel, 1995).

También se puede citar el trabajo de Álvarez Leguizamón (2005) en la construcción de un cuerpo teórico para el análisis de las políticas de focalización en América Latina y el trabajo de Fassin (2005) sobre el uso político del cuerpo, en las políticas de subsidio y las políticas para inmigrantes en Francia. Estos trabajos comparten la concepción de la política social como instrumentos de control, toda vez que operan como dispositivos de clasificación social, que a través de un lenguaje autorizado rotulan a las personas y las ubican en un orden social subalterno. Particularmente, el trabajo sobre uso político del cuerpo, reconceptualiza el cuerpo humano y lo ubica como instrumento político, que se utiliza para reclamar el derecho político. En pocas palabras, en estos trabajos el nexo entre la política social y los seres humanos se construye a través de vínculos recíprocos obligatorios entre el sistema político y las poblaciones. (Alvarez Leguizamón, 2005), La carencia se materializa en el cuerpo o mente de las personas como enfermedad y sufrimiento, el cuerpo se constituye en el dispositivo para reivindicar el derecho político o económico.

En el tercer grupo están los trabajos sobre política social que son influenciados por la fenomenología y el interaccionismo simbólico y el análisis del discurso. Estas posturas critican la corriente (neo) positivista de la política pública (Roth Deubel, 2010). Para los autores que se inscriben en este paradigma, los cuerpos teórico-metodológicos dominantes desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial, y particularmente, el individualismo-metodológico que los acompaña, no permiten comprender los valores y creencias presentes en la toma de decisiones políticas. La posición objetiva que asumen estos trabajos se presentan como verdades universales desconocedoras de las vivencias

y experiencias propias de los sujetos. Para estos autores el papel de la deliberación conlleva el propio ejercicio de la democracia.

El énfasis es puesto en los significados y construcción de realidades sociales, los significados sociales son considerados abiertos a los cambios sociales, el mundo social del individuo es ampliado con experiencias y es a la vez una interpretación de percepciones sociales. En este sentido la acción social se construye a través del lenguaje, se comprende que los cambios de significado no pueden ser universalizados, dado que están unidos a actores y estos no son fijos ni perdurables en el tiempo. Para estos autores, los discursos y las narrativas donde se establecen los argumentos para la formulación de la política se constituyen en punto central del análisis (Fischer, 2003). Si bien Frank Fischer no tiene desarrollos propios en el análisis de la política social los marcos de referencia que propone empiezan a animar las investigaciones de las reformas de los sistemas de seguridad social.

Un ejemplo de estos trabajos en el campo de la política social lo constituye el trabajo de Bhatia y Orsini (2013) sobre el análisis de la sustentabilidad como una narrativas de las reforma del sistema de salud Canadiense, para las autoras el significado de la sustentabilidad utilizado primero en las políticas ecologistas es punto nodal del argumento de los tomadores de decisión para la reformas del sistema de salud. El concepto de sustentabilidad no tiene una única definición y es utilizado con diferentes propósitos en el ejercicio de argumentación y persuasión. En síntesis, se puede decir que la búsqueda de marcos alternos de análisis, sitúan el papel de las ideas, los discursos y los significados como un punto de encuentro necesario. Desde este enfoque el proceso cognitivo de la política y el proceso de argumentación y persuasión son aspectos centrales que deben ser retomados en el análisis de la política pública (Roth Deubel, 2007) y de la política social. Para Roth Deubel (2007) las propuestas que buscan explorar lo cognitivo comparten la importancia de reconocer los valores, las ideas y las representaciones en el estudio de las políticas, señalando la existencia de matrices cognitivas y normativas que influyen en la determinación, concepción, estabilidad y cambio de las políticas públicas. La dimensión cognitiva de la política pública ha generado en las ciencias políticas un nuevo interés de comprensión.

#### **1.4.1 Aportes de la Gerontología crítica al análisis de la PSV.**

Al finalizar la década de los setenta, las explicaciones provenientes de la Demografía y la Economía, empezaron a ser parte obligada de los estudios de vejez. La vejez formó parte de la agenda política internacional, con la intervención de organismos como la ONU, la OCDE, el BM, el FMI, la OMS. Esto se acompaña de un volumen no cuantificado de estudios que definen la vejez a partir de la edad cronológica, la cual en la mayoría de ellos o bien se define por la edad de retiro-jubilación, o por variantes no tan explícitas en el método. La relación de las personas viejas y las estructuras sociales, es analizada a través de indicadores demográficos como el porcentaje de personas mayores en la pirámide poblacional territorial, nacional, continental y mundial. Y, económicos, el índice de productividad económica que considera a las personas mayores de 60 años y más improductivas, así como el porcentaje de gastos del PIB en el sistema de pensiones o de salud. En general estos estudios utilizan la econométrica para realizar el análisis de los sistemas pensionales.



A lo anterior se suman los estudios actuariales de diferentes sistemas de seguridad social estatal y a partir de la década de los ochenta, de las aseguradoras privadas. Estos estudios tienen como objeto identificar la estabilidad financiera del sistema pensional. Los tres tipos de estudios demográficos, demógrafo-económicos y actuariales, recogen los planteamientos de la economía neoclásica, se establecen sobre los contenidos de la acción racional, las teorías conductistas y el individualismo-metodológico. Se debe señalar que se observa en estas investigaciones una definición funcionalista de la vejez, soportada en la teoría del desenganche, que propone que las personas mayores tienen una pérdida funcional que las ubica como no productivas para la sociedad, por lo que deben asumir el retiro para darle lugar a los más jóvenes (Cumming & Henry, 1961). Los estudios son producidos por organismos intergubernamentales, por centros de pensamientos neoliberales, o consultores particulares que asesoran a los gobiernos y provienen de los mismos organismos ya enunciados.

Tres estudios reflejan estas posturas. El Informe de “Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas” (ONU, 1978). El objeto del estudio es analizar las tendencias demográficas del mundo, particularmente ubica la mirada sobre el crecimiento poblacional, y las altas tasas de natalidad y fecundidad en América Latina, África y Asia; y el aumento de las personas mayores en los países industrializados. El envejecimiento poblacional es definido como aumento de las ancianas en una población. El informe propone que la productividad de las economías industrializadas disminuye en la medida que aumentan las personas mayores, lo anterior fue relacionado con la disminución de la fuerza de trabajo y el aumento de los costos de dependencia económica de las personas mayores.

El segundo documento es el informe del Banco Mundial “Envejecer sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”(1994). El objeto del estudio es comparar los sistemas de seguridad social de treinta y tres países de diferentes partes del mundo, los cuales son agrupados por regiones, clasificadas como alto, mediano y bajo ingreso. El informe utiliza indicadores como el PIB, la cobertura del sistema pensional, la relación entre el PIB y el gasto en pensiones y la edad cronológica, definida para en 60 años. Para estos investigadores existe una relación directa entre el incremento de las personas mayores en una sociedad y el mayor gasto del PIB. El análisis concluye en la recomendación de tres pilares de la seguridad social, un pilar público obligatorio, un pilar de ahorro privado y un pilar de ahorro voluntario, para las sociedades de ingreso medio y bajo el fortalecimiento de los sistemas de informales de protección. Con similares recursos teórico-metodológicos el BM presentó en el año 2005 el estudio “Soporte del ingreso en la vejez en el siglo XXI. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas”, el cual introduce el análisis de cinco pilares. Si bien el estudio no lo hace explícito, las recomendaciones siguen los supuestos del Institucionalismo económico, al considerar que el establecimiento de nuevas reglas de juego cambia el comportamiento de los agentes. En la perspectiva anterior se pueden citar los trabajos de Carmelo Mesa-Lago consultor del BID durante los noventa (Mesa Lago, 2008; Mesa Lago & Müller, 2002), y de la CEPAL (Bertranou, 2005; Bertranou & Rofman, 2002; CELADE, 2012; Guzman, 2002).

El tercer análisis que representa estos trabajos es “*Primary Rationing of Health Services in Ageing Societies – A normative Analysis*” de Breyer Friedrich y Carlo Schulthesis (2002). Este análisis es una discusión sobre justicia social distributiva, los autores

proponen que la ecuación eficiencia/edad debe ser un parámetro para definir en una sociedad la distribución de recursos sociales, particularmente, los recursos escasos de salud. Para estos autores la racionalidad primaria obedece a la acción que una sociedad en conjunto toma con relación a la inversión en salud en las personas mayores, dado que la inversión en niñez y juventud genera mayor eficiencia.

Siguiendo a Bruno Théret citado en Martin y Le Biahn (2008), estos estudios son políticamente instrumentales, y se convierten en un arma esencial entre los organismos intergubernamentales y los propios estados miembros para el desarrollo de las políticas. Sumado a lo anterior, los estudios proponen una ecuación simple al asociar las coberturas de los sistemas de seguridad social con la industrialización y la crisis financiera de los sistemas con el aumento de las personas mayores. Lo cual resulta insuficiente para comprender los procesos de configuración de la política social en diferentes contextos históricos. La vejez es reducida a la edad cronológica y se comporta como una variable aislada de la política social. Los planteamientos de los estudios que se han generado sobre el tema son presentados en el Capítulo “Discurso demográfico-económico sobre el envejecimiento”.

Similar al fenómeno ocurrido con la política social contemporánea, la postura dominante ha sido objeto de críticas y del inicio de una producción dirigida a comprender la política social para las personas mayores por parte de académicos de trayectoria anglo-europea pertenecientes a centros de pensamiento de izquierda o socialdemócratas. Se puede resaltar el trabajo de Anne Marie Guillemard en Francia, Alan Walker, en el Reino Unido, Carroll Estes y Chris Phillipson, en Estados Unidos. Con un trabajo más individual en la India Lawrence Cohen, en Sur África Andreas Sagner, en Hong Kong los trabajos de Chak-Kwan, Chan. La literatura crítica en idioma español es escasa, se puede citar a Alfredo Alfragame Chao en España y Leticia Robles y colaboradores en México.

Estos trabajos han sido desarrollados principalmente desde la Demografía histórica, la geografía, la sociología de la vejez y la antropología. Comparten la concepción de vejez como parte de un proceso de vida que se da inmerso en un contexto histórico y por ello es diferenciado. Para estos académicos el proceso de envejecimiento es un continuo que inicia en la propia gestación y termina en la muerte. Las imágenes, significados y símbolos sobre la vejez se construyen de manera dialéctica en relación con procesos económicos y políticos, los cuales determinan las formas de vivir en la vejez.(Chak-Kwan, 1998; Guillemard, 1980).

La construcción sobre la concepción de envejecimiento y la relación con las políticas sociales en la vejez reciben aportes de la geografía y la demografía histórica, disciplinas que privilegian los estudios longitudinales retrospectivos o prospectivos y señalan la distribución de los recursos sociales y su impacto en la cotidianidad de vida de las personas mayores. Los trabajos de la demografía histórica como la “La Edad de la vejez” de Bourdelais (1993) en Francia, contexto donde se describe por primera vez el envejecimiento poblacional como fenómeno demográfico, refleja la evolución los indicadores demográficos en el siglo IX y el XX, y la relación con fenómenos como los periodos de guerra y de inter-guerra del siglo XX. Aportando a la explicación cultural de la vejez, un nuevo marco de aproximación, en términos de relacionarla con las políticas de pro-natalidad de la Primera Guerra Mundial. En esta misma vía están los Julio Pérez Díaz en España (Pérez-Díaz, 2002).

El trabajo de Bourdieu y Kesztenbaum (2007), examina el cambio de los estándares de vida, la posición social y el ingreso de las personas mayores de 60 años, en el periodo 1820 -1940 en Francia. El análisis empírico tiene valiosos aportes para comprender la concepción de pobreza de las personas mayores. Esta definición incluye el estudio del patrimonio a lo largo de la vida de las personas y en la propia vejez, y la relación con estructuras económicas y políticas. Los resultados señalan cambios en las transferencias económicas entre-generaciones, derivados de las relaciones estructurales. La pobreza/riqueza de la vejez explicada en estas dos dimensiones, se convierte en una alternativa a la concepción de pobreza que presenta la nueva política social, que compara la pobreza de las personas mayores con la de otros grupos poblacionales, jóvenes, mujeres, grupos étnicos en busca de acciones para focalizar los recursos entre el pobre del pobre. Esta definición está presente en los trabajos de la Gerontología crítica, y empieza hacer incorporada en estudios como el realizado por Leticia Robles y colaboradores en México (Robles, Vázquez Palacios, Reyes, & Orozco, 2006).

El trabajo de Warnes y Law (1984) estudia la relación de las políticas de *Laissez faire* de los años setenta en el Reino Unido con los procesos de segregación socio-espacial de las personas mayores. Para los autores, los vecindarios cercanos a los enclaves de industrialización, se vuelven espacios de personas mayores segregadas. La destrucción de trabajo durante los periodos conservadores de los setenta - ochenta, se acompaña de procesos de migración de los jóvenes, ruptura de lazos familiares y asilamiento. Estos aspectos suman a la construcción cultural de la vejez como dependencia, toda vez, que se establecieron políticas sociales de atención domiciliaria que no reconstruyeron patrones de trabajo y tejido social en los vecindarios.

La Gerontología crítica ha incorporado el análisis de la política social en los estudios de vejez con enfoques que incluyen la postura marxista de clase social y la teoría de la dependencia de la vejez (Guillemard, 1980, 1986; Walker, 2005a), perspectivas feministas y análisis de género (Arber & Ginn, 1996; Ginn et al., 2009), estudios que incluyen la categoría etnia y racismo (Sagner, 2000), migración (Gerling, 2009), y posturas decolonialistas que retoman el concepto de Norte y Sur Global para explicar relaciones de la ciencia y el poder en una mirada geopolítica (Cohen, 1998; King & Calasanti, 2006). Los estudios más recientes utilizan los aportes del Institucionalismo histórico, *path dependence*, para explicar los patrones que mantienen los regímenes de pensión en la Europa Continental (Guillemard, 2002), aportes de la escuela regulacionista, respecto de la definición de sistema de protección social y las relaciones con el régimen de acumulación económica y política (Guillemard, 2008b; Vincent, 2005), las tipologías de Esping-Andersen sobre los tres regímenes de bienestar de los Estados capitalistas para explicar las convergencias y divergencias de las políticas sociales para la vejez en realidades situadas (van Dyk & Turner, 2010), y para explicar los procesos de organización social y lucha de las personas mayores (Walker, 2012).

En el método los estudios se caracterizan por el análisis de largo plazo, dos tipos de investigaciones se identifican con mayor frecuencia: los estudios de caso y los estudios de política social comparada. En los estudios de caso se pueden mencionar el trabajo de Guillemard (1980) sobre el “Estado y vejez” que busca comprender el proceso político de la política de integración de la vejez en Francia en el periodo 1947-1980 y los impactos de la política en la vida cotidiana de las personas mayores. Guillemard analiza las transformaciones de la matriz social en lo económico, el sistema político, y el

componente ideológico para explicar la génesis y el proceso distributivo de la política. Para ello estudia los discursos políticos sobre la vejez y las decisiones político-administrativas del proceso político; identifica las transformaciones del aparato productivo y la evolución de las estructuras sociales y demográficas; la forma y la intensidad de los conflictos sociales, los modelos de organización- acción del Estado y el modelo cultural de la vejez. El análisis muestra que la conformación del ejecutivo en el periodo Gaullista, permite la autonomía relativa del Estado francés para aprobar la política de integración social, frente a los intereses y la oposición del aparato productivo. Esto explica la génesis de la política en un momento de despertar de la sociedad civil, y de transformación del aparato productivo, que incumplía el pacto socio-político de posguerra de garantizar el pleno empleo. No obstante, la capacidad del aparato estatal no es igual para la implementación de la política, aspecto que determina la no distribución de recursos sociales para las personas mayores. Para la autora es la matriz de las relaciones de lo económico, lo político y lo ideológico, lo que posibilita la conformación de un nuevo modelo cultural de la vejez que se basa en la idea de la productividad.

Con una perspectiva de-colonialista el estudio de Chak- Kwan (1998) en Hong Kong se interroga por las relaciones que se dan entre las instituciones de bienestar, familia-Estado-mercado. El autor describe la persistencia de un sistema de bienestar residual que contiene los principios, valores y arreglos institucionales instaurados del periodo de colonia británica. Para el autor hay fuerzas externas e internas que constriñen las posibilidades de cambio en el sistema de bienestar, los principios de auto-eficiencia y sostenibilidad, forman parte de los principios de la burocracia estatal del Hong Kong independiente, a esto se suma la desregulación del mercado laboral y la baja taxación. La forma como se organiza el sistema de bienestar genera acuerdos con lo doméstico – la familia- que se responsabiliza de la sostenibilidad de las personas mayores, esto ha sido una tradición del Confucionismo. Sagner (2000) en “Envejecimiento y política social en Sur África: perspectiva histórica con referencias particulares en Cabo del Este” muestra que las características económicas e ideológicas de las políticas sociales instauradas para personas mayores y blancas durante la época de la colonia marcan una tendencia que converge en las políticas de segregación racial.

En el mismo camino sobre el poder de la ideología están las investigaciones en Estados Unidos de Carroll Estes (1983) quien se pregunta por los discursos alrededor de los cuales se organizaron los recortes de la política social para la vejez en la década de los ochenta; y Jill Quadagno (1999), con el cuestionamiento sobre las formas cómo se organizó la reforma del sistema de pensiones en la década de los noventa. Los dos estudios exploran el papel de la ideología en la organización de la política. Para Estes (1983) la crisis de la seguridad social, la des legitimización de la vejez, y la reducción de expectativas de las clases medias respecto del sistema pensional, son componentes ideológicos explicativos de la reforma. La autora retoma el concepto de Therborn (1985) quien concibe la ideología como una construcción social que genera subjetividades en las poblaciones. Explora las acciones de la burocracia estatal en la conformación discursiva de la crisis y en la generación de opinión. Quadagno detalla las transformaciones discursivas de la política con relación al objeto y a los beneficiarios de la misma; y las transformaciones extra-discursivas que se plasman en el recorte de los beneficios. Para el autor la tecnocracia juega un papel central dado que ubica la discusión de la política social en el ámbito de la justicia distributiva entre generaciones. Para ambos autores lo ideológico se da en una relación dialéctica con las

transformaciones de la política social y el auge de los fondos de pensión. Las transformaciones son explicadas por las fuerzas sociales establecidas en alianzas del ejecutivo y los grupos económicos, la ideología como recurso poder es un aspecto central de esta alianza dado que penetra la clase media norteamericana.

De manera reciente el discurso anti-envejecimiento, que acompaña a la política social contemporánea, ha empezado a ser estudiado como un dispositivo de control que instrumentaliza la vida cotidiana de las personas mayores (Walker, 2012). Desde este marco, Biggs y Powell (2001) retoman los aportes de Michael Foucault e incorporan un análisis de las prácticas discursivas de las políticas en el Reino Unido sobre la vejez en la segunda mitad del siglo XX. Los discursos científicos son comprendidos como tecnologías de poder que se sitúan como escenarios de dominación de las personas mayores. Para los autores el discurso de “la dependencia de la vejez” y los discursos de responsabilidad y actividad en la vejez son tecnologías de poder que legitiman las reformas de las políticas sociales. En este mismo camino se encuentra el trabajo de Katz (2001, 2005) quien señala que el discurso del envejecimiento activo es otra forma de anti-envejecimiento e incorpora nuevos estilos de vida que niegan la vejez.

Los estudios comparados de análisis de la política social de vejez son recientes; buscan comprender los procesos de conformación de la política social, para ello utilizan tres atributos de comparación: el régimen político, las formas de producción, y la cultura de la vejez. El trabajo de Ginn, Fachinger y Schmähl (2009) compara la evolución de la política social del Reino Unido y Alemania, durante el periodo 1960-2009. Los autores descuidan el análisis socio-político y prestan mayor atención a las tendencias que siguen las reformas en los dos contextos históricos. Identifican que las reformas de los sistemas de pensión en ambos países aumentan los requisitos de pensión –edad, contribución y semanas de cotización-. Sin embargo, hay temporalidades diferentes que son explicadas por los arreglos institucionales establecidos antes de 1970. En esa vía el sistema de pensiones del Reino Unido profundiza con mayor rapidez que el sistema alemán el proceso de privatización.

El estudio de Guillemard (2002) incorpora el *path dependence* del (neo) Institucionalismo histórico para la explicación de la permanencia de las políticas de retiro temprano en dos países de la Europa Continental: Finlandia y Países bajos. La autora hace énfasis en la necesidad de colocar el acento en las dimensiones cognitivas y normativas de la política expuestas por Peter Hall, para lo cual toma los valores presentados por Esping-Andersen (1993) en los tres regímenes del Bienestar, para el caso de los regímenes socialdemócratas. van Dyk y Turner (2010) utilizando también la categoría de regímenes de bienestar compara la construcción social del envejecimiento activo en Estados Unidos y Alemania. Para las autoras los valores de cada régimen explican una construcción diferente del envejecimiento saludable. El patrón en Estados Unidos se caracteriza por un régimen liberal donde las luchas desde abajo han promovido acciones anti discriminación por razones de edad en el mercado laboral, y una cultura de comunitarismo local. Esta idea de no discriminación encuentra en los nuevos discursos políticos de reforma de los sistemas pensionales un encuentro para promover la vejez como un recurso productivo. Lo anterior difiere en el contexto alemán, con un régimen conservador o corporativista, estableció en un pacto tripartito la pensión universal como parte del sistema de bienestar y el retiro temprano como parte de la política de empleo.

Los casos comparados retoman el concepto de patrón y encuentran en la Institución la explicación de la configuración de la política social.

En el ámbito de la comparación aparecen nuevas cuestiones que requieren ser atendidas. Primero, el envejecimiento requiere el análisis de diferentes políticas, educación, vivienda, y el estudio de sistemas de protección social que incorporen el cuidado de largo tiempo (Glendinning & Igl, 2009). Segundo, los estudios Estado céntricos descuidan la comprensión del análisis en territorio. El nivel de comparación resulta un punto central para la comparación de la política de vejez, toda vez, que los desarrollos de los servicios sociales han estado marcados por la relación política centro-periferia. El análisis comparado de caso tipo –local es una alternativa que busca contrarrestar esta carencia. La propuesta de Martin y Le Biahn (2008) establece casos tipo en el nivel local donde se explora los casos de dependencia funcional, y los tipos de respuesta social. Lo anterior permite ver los valores y el marco normativo que opera en lo local y los arreglos centro-periferia.

En síntesis, los estudios empíricos revisados señalan la importancia de incorporar en el análisis de la política social de vejez, una mirada de la vejez y del envejecimiento, que permita comprender que son resultado de una construcción social; el envejecimiento es un proceso individual que se da inmerso en un contexto social donde la política social es un determinante del proceso de envejecimiento. La política social de la vejez es concebida como el resultado de relaciones de poder entre lo económico, lo político y lo ideológico (Guillemard, 1980; van Dik, Roggenkamp, & Seeleib-Kaiser, 2004; Walker, 2006a; Walker & Naegele, 2009). A la vez, la política tiene un eje discursivo que puede ser identificado y estudiado. La relación de lo ideológico en la política tiene dos aspectos de una parte lo ideológico comprendido como los valores políticos del régimen de bienestar que se ha configurado en medio de una lucha de clase (Esping-Andersen, 1993), y de otra parte la construcción ideológica-cultural sobre la vejez, ambas tienen relevancia para comprender la PSV. La relación con la ciencia como dispositivo de poder es un elemento explicativo de esta última.

En la mayoría de los estudios los arreglos institucionales explican el patrón de transformación o permanencia. La concepción procesual de envejecimiento permite superar la idea de vejez como edad cronológica, esto es un recurso analítico para estudiar de las relaciones de clase en la vejez. Lo político en general es estudiado como el aparato estatal, el ejecutivo, la tecnocracia y la relación centro-periferia son aspectos prioritarios de abordar. Si bien los análisis muestran el papel de los actores socio-políticos<sup>5</sup>, como los denomina Hernández Alvarez (2004), el análisis de la participación de las personas mayores en la configuración de la política es una necesidad que en la evidencia empírica no siempre se encuentra documentada. Al respecto Alan Walker (2006a) refiere la importancia de incorporar en la investigación las asociaciones de pensionados, y otras organizaciones de personas mayores. Con excepción de los trabajos de Guillemard (1980, 1986), los estudios de caso y los estudios comparados

---

<sup>5</sup> El actor socio-político en los estudios del campo de la salud ha sido definido como todo aquel que compite por el capital simbólico y material al que denominan salud, y que está dotado de intereses y capacidades para defender un modelo de organización (Hernández Alvarez, 2004).

identifican relaciones entre la política internacional y la autonomía relativa de los Estados miembros (Cohen, 1998; Chak- Kwan, 1998; Ginn et al., 2009). De manera reciente Chris Phillipson (2011b) señaló que la relación de la crisis económica con las personas mayores requería nuevas categorías de análisis: la transformación del trabajo y el retiro, el impacto de la deprivación y la desregulación y la influencia de la globalización.

### **1.4.2 Institucionalismo histórico y el aporte neoweberiano**

Siguiendo a Pierson y Skocpol (2008), se puede decir que el Institucionalismo histórico es un género donde se identifican académicos que se focalizan en estudios de largo aliento para explicar el cambio institucional y la configuración de la política pública. Retomando la obra de Molier, Pierson y Skocpol (2008) refieren que hay un grupo de académicos que sin saberlo forman parte de un género coherente, que aporta al desarrollo de la ciencia política contemporánea.

Estos autores establecen un elemento diferencial con otras tendencias institucionalistas que se inscriben en lo que Guy Peters (1998) denomina el nuevo Institucionalismo, para quienes las instituciones son una respuesta a los dilemas de elección y acción colectiva, para ello utilizan enfoques basados en el conductismo o la elección racional, y métodos de análisis de corto plazo. Desde la mirada de los institucionalistas históricos estos marcos resultan pobres para explicar la permanencia de las instituciones, buscan ampliar el marco de explicación con análisis de largo plazo y el énfasis en la coyuntura crítica (Peters, 1998, Pierson, 2004; Pierson y Skocpol, 2008).

Siguiendo a Peters (1998) autores como Steinmo, Thelen y Logstreth, merecen ser reconocidos por haber aportado en la formulación de un cuerpo de ideas que recogen aspectos esenciales del Institucionalismo histórico, y en especial por sugerir estos aportes a las ciencias políticas. Sin embargo, Peters (1998) señala la cercanía que estos autores tienen con la teoría de la elección racional para quienes las instituciones son reglas formales que surgen de pugnas de intereses contrarios (Oriol Prats, 2007).

Pierson y Skocpol (2008) indican que los trabajos del Institucionalismo histórico han abordado una serie de temas de gran relevancia para la ciencia política empírica, como son:

[...] las transiciones a la democracia, el surgimiento y caída de regímenes autoritarios, la intersección entre la política doméstica y la internacional, los orígenes y desarrollo de los estados de bienestar, las identidades sociales en política, las raíces y desarrollo de los regímenes económicos, y las causas y consecuencias de los movimientos sociales y revoluciones [...]. (p.7)

Los autores han identificado una serie de académicos que realizan estudios de largo plazo para explicar la configuración institucional, haciendo frente o proponiendo marcos diferentes al conductismo o la elección racional. La presentación de Pierson y Skocpol (2008) es amplia, allí se identifican trabajos que beben de corrientes epistemológicas diferentes. Con el ánimo de ilustrar lo anterior, se puede citar los trabajos Esping - Andersen (1993), cuya tradición es neomarxista; los trabajos de Skocpol (1998), Hall e

Ikenberry sobre el Estado (1993), el papel de las ideas en el análisis de la ciencia política (Hall, 1993) o el análisis de intereses y preferencias en el estudio comparado de la configuración de tres sistemas de salud en Europa, basado en el análisis de reglas de juego (Immergut, 1992), todos con una tradición neweberiana; y el trabajo de Hattam en 1993 al que Pierson y Skocpol (2008) ubican como un modelo culturalista. Trabajos que retoman la propuesta del economista Douglas North sobre rendimientos incrementales, con una mayor influencia de la economía neoclásica (Pierson, 2004).

También se evidencian diferencias en el método, al respecto se puede señalar la permanencia de una tradición de la sociología histórica en el análisis comparado de Skocpol (1998). No obstante, en la sociología histórica, se inscriben los trabajos de Charles Tilly (1985), quien ha cuestionado la sub clasificación de sociología histórica por considerarla una reducción que no permite el desarrollo de la sociología (Ramos Torres, 1993), y Michael Mann (1986, 1993b); estos autores no han sido identificados como Institucionalistas históricos.

Para Pierson y Skocpol (2008), los institucionalistas históricos se preguntan por resultados históricamente situados de amplio interés social que han tenido o no lugar, o se preguntan por estructuras o patrones que se dan en ciertos lugares y no en otros “El foco está en explicar las variaciones en patrones, eventos o arreglos importantes o sorprendentes, más que en dar cuenta del comportamiento humano sin referencia al contexto o que modelar procesos muy generales presumiblemente aplicables a todos los momentos y lugares” (p.8).

La Crisis de los Estados de Bienestar y el recorte de las políticas sociales en diferentes contextos mundiales se han convertido en un tema central de estudio y comprensión por este grupo de académicos. La pregunta sobre la permanencia de las instituciones de protección social ha retornado la mirada sobre el lugar que ocupa el Estado en la investigación de ciencias políticas y en el análisis de la política pública. Los análisis señalan que el Estado es actor y arena en el proceso político, y tiene capacidad de alcanzar los objetivos guardando independencia de los intereses de clase (Evans et al., 1999). De acuerdo con Hall e Ikenberry (1993) “la capacidad del estado no es obvia: sobre todo es un error equiparar la fortaleza o autonomía de un Estado con la capacidad de las elites estatales para ignorar a otros actores sociales o imponer de algún modo su voluntad en la sociedad” (p.167).

Para los institucionalistas históricos la capacidad o autonomía del Estado para alcanzar sus objetivos es explicado desde una perspectiva neweberiana por el papel de los burócratas y la posibilidad de maniobra que estos tienen. La pregunta sobre si ¿son las instituciones y los individuos que se encuentran dentro del Estado independientes, en algún sentido relevante, de la sociedad y capaces de actuar por cuenta de los objetivos del Estado? es frecuente en estas investigaciones (Hall & Ikenberry, 1993). Un ejemplo que ilustra lo anterior es el trabajo de política comparada de Weir y Skocpol (1985), las autoras resaltan la capacidad del Estado británico para implementar el keynesianismo, y el papel específico de Keynes, como autoridad e intelectual, en la conformación de un cuadro de expertos en el Estado y en la generación de opinión pública.

Skocpol (1998a) citando a Weber, refiere que los Estados son asociaciones obligatorias que reivindican el control de los territorios y las personas que en ellos habitan. Las



organizaciones administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas constituyen el núcleo del Estado. Los Estados tienen estructuras variables y pueden enmarcarse en algún tipo constitucional parlamentario y de contienda electoral para el ejecutivo y legislativo. Para Skocpol los Estados pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupo o clases sociales de la sociedad. El por qué y el cómo los Estados persiguen esos objetivos se relaciona con, la articulación de los Estados en corrientes transnacionales de comunicación que mueven a altos funcionarios a emprender políticas incluso ante la indiferencia y resistencia de las fuerzas políticas; la necesidad de mantener el orden y el control; y la (in) dependencia del funcionario de los intereses económicos y compartir una ideología sobre el orden político. La autonomía del Estado para emprender objetivos políticos está relacionada con las orientaciones extra nacionales, los desafíos a los cuales pueden hacer frente para mantener el orden interno, los recursos organizativos a los que pueden recurrir y desplazar colectivos de funcionarios (Evans et al., 1999; Skocpol, 1998a).

La capacidad del Estado para lograr sus objetivos e institucionalizar la decisión marcará el patrón de continuidad. Peters (1998) citando a Skocpol refiere que la idea básica del Institucionalismo histórico es que las decisiones que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante.

[...] los partidarios de esta línea de pensamiento sostienen que una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales en determinada área de políticas de gobiernos, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa. En el institucionalismo histórico esto se conoce como la “dependencia de rumbo” [...] (p.101)

La mirada de largo plazo y la búsqueda de relaciones causales son un aspecto central para los institucionalistas históricos. Pierson y Skocpol (2008) refieren que esto hace necesario establecer estudios sistemáticos de largo aliento. En este sentido, el análisis Krasner en 1984, citado por Peter (1998), hace referencia al *path dependence* como el aspecto que explica la permanencia de un ámbito gubernamental o programa que hace que las decisiones políticas iniciales persistan, el rumbo puede ser alterado, pero esto obedece a una buena dosis de presión política. Al respecto, Pierson (2004) al compilar las principales reflexiones sobre el Institucionalismo histórico, y específicamente señalar los elementos centrales del *path dependence*, muestra que la explicación de proceso se acompaña de la necesidad de encontrar una explicación causal, que si bien intenta ser diferenciada de la explicación de causalidad mantiene una lógica de multicausalidad, donde los hechos históricos, a, b, c presentados de forma lineal o simultánea explican el cambio social, específicamente el cambio institucional.

La propuesta del *path dependence*, en palabras del autor, puede retomar elementos que aporta la teoría macroeconómica, la cual ha realizado contribuciones al campo de las ciencias políticas en un rango de estudios que van desde la competencia de los partidos, la formación de intereses de grupo y los movimientos sociales, hasta el comportamiento legislativo y el voto. Lo importante, refiere Pierson (2004) citando a Terry Moe, es colocar el ambiente local en relación con el contexto, lo clave es especificar en la investigación

los aspectos importantes para explicar el origen y las consecuencias del *path dependence*.

Un aspecto que Pierson (2004) toma de la teoría macroeconómica es el origen del *feedback* positivo de las políticas. Para el autor el sistema político se comporta como un bien público, es definido por la acción conjunta de la oferta y no es objeto de exclusión, lo cual hace que se acompañe de un “ejercicio de autoridad combinado con un complejo acuerdo de instituciones diseñadas para circunscribir y legitimar la autoridad” (p.31).

Otro aspecto que ha asociado el autor con el *feedback* positivo, es retomado de la propuesta del Institucionalismo económico propuesto por North Douglas, y otros economistas que defienden la idea de costos de transacción, cuya base teórica se ubica en la elección racional (Giraldo, 2013). En tal sentido, Pierson (2004) refiere que en contextos de interdependencia y complejidad social, las nuevas instituciones y las políticas generan altos costos, efectos en el aprendizaje, y expectativas de coordinación y adaptación, los cuales, a su vez, generan patrones de *feedback* positivo. Mahoney citado por Pierson (2004) refiere que el foco puesto en la eficiencia y los costos de transacción son explicaciones para algunos investigadores pero no para otros.

Para Immergut (2010) la explicación que da el Institucionalismo histórico difiere del Institucionalismo económico, para esta autora las instituciones son construcciones sociales que se originan en la institucionalización de la regla informal y se establecen como vinculantes a través de la norma jurídica, permitiendo el ejercicio coercitivo del Estado. Por el contrario, en el Institucionalismo económico, las Instituciones se explican por el equilibrio que se da en la medida en que la norma es comprendida por todos y de esta manera se establece el comportamiento económico de las personas.

Volviendo a Pierson (2004) el *path dependence* es comprendido como la trayectoria que permite un *feedback* positivo del proceso político. Pierson (2004) retoma la esencia del concepto de equilibrio para indicar que ante la existencia de un múltiple equilibrio los procesos se auto-refuerzan, y sostiene que esta tendencia al equilibrio se acompaña de una inercia en los procesos que los hace resistentes al cambio (Pierson, 2004; Pierson & Skocpol, 2008). La temporización y la secuencia son aspectos que se señalan como centrales para explicar el *feedback* positivo. Para Pierson (2004) y Pierson y Skocpol (2008), son numerosos los estudios de política comparada que muestran que la presencia de instituciones en tiempos y secuencias diferentes define el curso de la política. En estos estudios el contexto es presentado como una coyuntura crítica que actúa como una variable sobre la trayectoria de la política que auto-refuerza la permanencia del proceso.

Otro aspecto que ha sido retomado por los institucionalistas históricos es el papel de las ideas en la construcción de la política. Para estos académicos las ideas al ser institucionalizadas forman parte del *path dependence*. Algunos ejemplos sobre esto se encuentran en el trabajo editado por Goldstein J y Keohane R (1993), del cual se puede señalar el análisis comparado sobre las políticas de derechos humanos en los Estados Unidos y Europa de Sikkink K (1993). Para las autoras la materialización de la idea en instituciones específicas en Europa (Corte, canales multilaterales e instrumentos jurídicos) permitió que el desarrollo de los derechos humanos se diera de manera más temprana en Europa que en Estados Unidos. Se puede decir, que las ideas tienen un

papel central en la discusión del Institucionalismo histórico, siguiendo una línea neoweberiana para establecer la relación entre el saber – poder (Hall, 1993).

Pierson y Skocpol (2008) refieren que hay procesos que de no ser explorados en el largo tiempo no podrían ser comprendidos, como los cambios demográficos presentados en el trabajo de Goldstein en 1991, la alfabetización en el trabajo de Eartman en 1997, y la tecnología en el trabajo de Kurth en 1979. Se debe señalar que Pierson y Skocpol (2008) señalan que los estudios de institucionalistas históricos se inscriben en el nivel macro-meso, y resaltan la importancia de los patrones de relación institucional e interinstitucional. En este camino, se pueden citar los trabajos sobre régimen de bienestar de Esping-Andersen (1993) y la construcción del Estado moderno de Hall e Ikenberry (1993).

Los Institucionalistas históricos han incorporado el análisis del contexto –lo político, económico y cultural- como un elemento central para la explicación del devenir institucional. Para estos académicos el contexto fija límites alrededor de la teorización, de esta manera establecen el límite del contexto y el potencial de la explicación en un periodo de tiempo. Se debe observar que la aproximación a la mirada de largo plazo, y el análisis del contexto son los aspectos que caracterizan los trabajos del institucionalismo histórico, pero a la vez, es allí donde las diferencias epistemológicas aportan distintas formas de comprensión.

Para Pierson y Skocpol (2008) el pluralismo que caracteriza al género del Institucionalismo histórico resulta ser una ventaja del análisis, toda vez que las discusiones que se dan al interior del campo lo nutren y enriquecen.

Algunos aspectos de los aportes y los límites del Institucionalismo histórico, y más precisamente de la variante más cercana al institucionalismo económico, merecen más atención. El primero de ellos, tiene que ver con la mirada de largo plazo para el análisis de problemas sociales. Al respecto es evidente el aporte de los institucionalistas de buscar en el proceso histórico mayores posibilidades de explicación. No obstante, la conceptualización teórica del *path dependence* y su manera de influir en la persistencia de instituciones guarda cercanía con los enfoques que critica, específicamente la acción racional y el funcionalismo. Se debe decir que la presencia de elementos de la acción racional en el *path dependence*, expresada al incorporar el concepto de rendimientos incrementales y el análisis racional de la eficiencia, recogería la crítica que los propios institucionalistas históricos realizan a la acción racional, en términos de desconocer que los individuos no sólo responden por mecanismos racionales. Para Immergut (2010) esta forma de concebir el proceso de análisis amerita cuestionarse si el punto de partida para el análisis es el proceso histórico o una modelación del proceso. Esto último conllevaría a pensar que la regla está pre-establecida y cuestionarla forma parte del trabajo histórico <sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Notas de la reflexión del profesor Médofilo Médina en el Seminario de Investigación Historia comparada de las Reformas sanitarias: la interacción micro-macro. Universidad Nacional de Colombia. Relatoría Marzo 16 de 2010.

De otra parte, la propuesta del múltiple equilibrio, termina ocultando lo que en principio es un motor de investigación del institucionalismo histórico: las relaciones del poder que se concretan en actores pero que se configuran en estructuras sociales. Desde una perspectiva neomarxista se puede decir que plantear el equilibrio de las fuerzas sociales no permite comprender las relaciones del poder político, dado que el poder del Estado deriva de la unidad jurídico-política, y en este sentido no se puede explicar las fuerzas sociales a partir de una concepción de parcelación del aparato del Estado que reparta el poder a las fracciones de clase del bloque hegemónico o bien a las clases subalternas. La configuración de la unidad jurídico-política está determinada por el modo de producción capitalista (Poulantzas, 2001).

En la perspectiva de Mann (1986) se puede decir que las trayectorias institucionales son explicadas a partir de las fuentes o redes de poder que prevalecen en el periodo de tiempo de dicha configuración. De esta manera, se establece una alternativa a la determinación económica de una última instancia presente en el marxismo y a la explicación basada en el equilibrio de la sociedad totalitaria del funcionalismo.

De la mano con lo anterior, el segundo aspecto que se critica al Institucionalismo histórico es el establecer el contexto institucional como una unidad separada del objeto de investigación, al ser presentado como una o muchas de las variables a estudiar. Si bien para Pierson y Skocpol (2008), la relación que se establece entre el contexto y la política es una relación de interdependencia, es evidente una mirada externalista del análisis.

### **1.4.3 Aporte del neomarxismo sobre las relaciones de lo económico y lo político**

Desde el enfoque neomarxista Poulantzas (1980,2001) cuestionó la primacía de la determinación económica sobre lo político, particularmente, para comprender las relaciones de la base –lo económico- y la superestructura –lo político y jurídico- en el modo de producción capitalista

Para el autor, la dislocación de lo político y lo económico se da en el modo de producción capitalista, en el corazón de las relaciones de producción. Refiere Poulantzas (1980) que en el capitalismo los productores directos quedan desposeídos de la relación de propiedad económica (que nunca la tuvieron), y de la relación de posesión –relativa- para hacer el trabajo, es decir de la autonomía. La fuerza de trabajo se convierte en la mercancía transable a través del contrato de compra-venta. Esta separación relativa del Estado y del espacio económico (acumulación del capital y producción de plusvalía), está en la base de la armazón institucional característica del Estado capitalista.

Para el autor la explicación de la separación de lo político y lo económico no es pertinente para una teoría general del Estado, pero si es legítima para explicar una teoría del Estado capitalista; es en ese ámbito donde expone una cierta autonomía del Estado y de lo económico, que define al uno y al otro. Esta autonomía, no puede explicarse como externalización del Estado, sino como una separación del Estado y lo económico, que a su vez, representa la forma como lo político se imbrica en las relaciones de producción “si son las relaciones de producción las que configuran el campo del Estado, éste tiene

sin embargo un papel propio en la constitución misma de esas relaciones” (Poulantzas, 1980. p.24).

La relación del Estado con las relaciones de producción, es una relación del Estado con las clases sociales y la lucha de clases, y la separación del Estado de las relaciones de producción en el Estado capitalista, constituye la relación del Estado con las clases sociales y la lucha de clase. En otras palabras, las luchas, económicas, simbólicas, políticas e ideológicas, se inscriben en la propia división del trabajo y de las relaciones de producción, y esto constituye el campo de las relaciones de poder. “las relaciones políticas e ideológicas desempeñan un papel esencial en la reproducción de las relaciones de producción, justamente porque están presentes desde el primer momento en la constitución de estas últimas” (Poulantzas, 1980. p.25).

Lo anterior significa que el proceso de producción es al mismo tiempo un proceso de reproducción de las relaciones de dominación/subordinación política e ideológica. Las relaciones de producción en su vinculación con las relaciones de dominación/subordinación política e ideológica delimitan espacios objetivos –clases sociales- que no son, a su vez, más que distinciones en el conjunto de la división social del trabajo (Poulantzas, 1980).

Para Poulantzas (1980), realizar el análisis del Estado a partir de la concepción que lo económico se auto-reproduce y auto-regula conlleva a reducir lo político a la concepción que el Estado sólo está para reproducir las reglas del juego económico, sin embargo el Estado también actúa de forma “positiva” crea y transforma realidades. Para el autor, el poder político es la capacidad de una clase social de alcanzar sus objetivos en la superestructura jurídica y política del Estado (Poulantzas, 2001). Todo el poder y no sólo el poder económico, se materializa en aparatos y no sólo los del Estado; estos últimos no son simples apéndices del poder, tienen un papel constitutivo del mismo. En este sentido, el autor refiere que a diferencia del pensamiento weberiano, que ve en los aparatos o instituciones el lugar de origen de las relaciones de poder, se debe considerar el papel constitutivo del Estado no sólo en las relaciones de producción y en los poderes que estas materializan, sino en el conjunto de las relaciones de poder.

La relación del poder político del Estado con las clases sociales se comprende mejor, si se identifica que el Estado capitalista tiene una unidad propia y una autonomía del Estado. La Unidad le da la coherencia interna que conlleva a que el Estado –como poder- no pueda ser fragmentado, es decir no puede ser repartido en piezas a las diferentes clases sociales o fracción de clases. Esto hace que la autonomía relativa se expresa en centros de poder que pueden desplazarse pero no fragmentarse. Ante la incapacidad de la clase burguesa de erguirse ante el poder político, y frente a la competencia de ésta por intereses privados, se genera la autonomía relativa del Estado, cuya función en la explicación de Poulantzas (2001) es mantener la coherencia interna del Estado capitalista.

Tres aspectos más son relevantes en el planteamiento de Poulantzas (2001) para la comprensión de la autonomía relativa del Estado: el primero tiene que ver con el bloque hegemónico de poder, definición tomada de Gramsci, y la relación que éste establece con la unidad propia del Estado “La unidad política del bloque bajo la égida de la clase o fracción hegemónica significa, así, unidad del poder de Estado, en su correspondencia

con los intereses específicos de esa clase o fracción” (p. 389). La segunda, tiene que ver con la relación del ejecutivo y el legislativo, al respecto el autor refiere que la separación del ejecutivo y el legislativo, no es sólo una cuestión jurídica, por el contrario esta separación obedece a la relación con la unidad propia del Estado capitalista, una mayor organización del ejecutivo refleja una incapacidad del bloque hegemónico de organizar el legislativo. El tercer aspecto se relaciona con el papel de la burocracia y la burocratización, las cuales están en el aparato estatal pero no son parte del poder del Estado. Para el autor, la burocracia, es una categoría especial, pero no una clase social ni una fracción de clase, el poder de la burocracia está dado por la relación con el aparato del Estado y no con el poder político.

Se debe decir, que es en la dislocación de lo político y económico donde se ubica la mediación de la política social (Lautier, 1999), y de allí la importancia que neomarxistas como Offe (1990) y Jessop (2008) le han dado a la categoría de autonomía relativa del Estado, y la relación del Estado con las clases sociales y la lucha de clases, como aspectos centrales de analizar para comprender las relaciones de lo político y lo económico en el análisis de la crisis del Estado de Bienestar. Para Offe (1990) las contradicciones del Estado de Bienestar se dan en una puja de los intereses de acumulación de capital y la autonomía relativa del Estado para lograr la política fiscal.

Jessop (2008) recoge el planteamiento de Poulantzas y Gramsci para indicar que el Estado es una relación social. Jessop da relevancia a dos aspectos para comprender el Estado y el poder del Estado. La primera la concepción del Estado, como las organizaciones, y fuerzas sociales y actividades incrustadas y reguladas socialmente, seleccionadas de manera estratégica y vinculadas organizadas alrededor de la toma de decisiones que son vinculantes colectivamente para una comunidad política imaginaria. La segunda que el poder del Estado es una relación de poder mediada por el conjunto institucional, pero el poder no está en sí mismo en el Estado o en el personal del Estado, depende del equilibrio de fuerzas sociales dentro de la sociedad, y dentro del propio aparato del Estado.(p.7)

Finalmente, Jessop (2008) señala que si bien hay rasgos distintivos entre el Estado y la política, es necesario complementarlos desde las precondiciones históricas del Estado moderno y las relaciones que éste establece con lo económico, lo jurídico y lo ideológico, y con la sociedad civil “de lo contrario se corre el riesgo de naturalizar y fetichizar la separación institucional entre lo político y lo económico”(p.43), para el autor este riesgo es mayor en el caso de los Institucionalistas históricos que ven el Estado una variable independiente de análisis. Al respecto sugiere, que las fronteras son construidas discursivamente, se materializan institucionalmente, se acoplan a otras fronteras institucionales, pueden ser impugnadas y son susceptibles de transformación.

#### **1.4.4 Aporte del enfoque de fuentes del poder social.**

La mirada de largo plazo y la construcción de patrones que expliquen el proceso de cambio social están presentes en el trabajo de Michael Mann, reconocido en la literatura como uno de los sociólogos contemporáneos más influyentes en el campo de las ciencias sociales (Hall & Schroeder, 2006). La obra de Mann (1986, 1993b) sigue una tradición incorporada a finales del siglo XX en los estudios socio-políticos: la mixtura del

pensamiento marxista y el weberiano. De acuerdo con Collins (2006) esta mixtura caracteriza el trabajo de algunos académicos que han permitido que el campo de la sociología histórica florezca a final de la década de los sesenta en tópicos como “la sociología comparada de las revoluciones (Barrington Moore, Skocpol, Goldstone y otros), movimientos sociales (Tilly, McAdam, Tarrow), el desarrollo de los Estados modernos (Mann y otros), los sistemas mundo capitalistas (Wallerstein, Abu-Lughod, Frank, Chase-Dunn, Arrighi y otros)” (p.19).

La obra de Mann es un trabajo histórico que recrea las formas como han cristalizado los diferentes Estados modernos. A partir de este trabajo, Mann ha introducido algunas innovaciones, en primer lugar identifica dos dimensiones de lo político: lo político y lo militar y caracteriza cada dimensión como una red social (Collins, 2006). Dos aspectos son centrales en la obra de Mann: la concepción de sociedad no unitaria y las redes socioespaciales de poder; y las relaciones sociales: económicas, ideológicas, políticas y militares comprendidas como fuentes de poder social; lo anterior le permite desarticular el poder político, propiamente dicho, y el militar, evidenciando en ambos el aumento de la capacidad instrumental del Estado, y una mayor penetración en los territorios, y posibilitando el análisis de la política externa de los Estados (Collins, 2006; Hall & Ikenberry, 1993).

Para Mann (1986) las sociedades no son unidades cerradas o totalitarias definidas por límites espaciales o geográficos cuya definición se da en última instancia por un modo de producción, un sistema cultural, o militar; al no existir una unidad totalitaria, no existen subsistemas o niveles de esa totalidad, ni es necesario dividir el cambio en variables endógenas o exógenas. Para el autor las teorías estructuralistas marxistas o funcionalistas se basan en la concepción de sociedades totalitarias y toman al Estado como el centro de análisis del poder, sin embargo el Estado es sólo una de las cuatro grandes tipologías de redes de poder.

Siguiendo a Collins (2006), en la propuesta de Mann (1986, 1993b) las redes socioespaciales son un elemento empírico que permite ver la sociedad como la unidad de análisis. Las redes trascienden la mirada de niveles o múltiples factores para explicar la sociedad, a la vez aportan a una concepción que rompe las fronteras del análisis centrado en el Estado-nación para identificar a través del espacio geográfico la conexión de lo local –territorial- y lo global. Lo anterior permite un análisis de la globalización, donde la pregunta que plantea Mann (1986) ¿en qué ciudad vive usted? tiene diferentes respuestas, se puede vivir dentro de una sociedad con fronteras definidas espacialmente, o vivir en una sociedad más amplia donde el modo de producción, aspectos culturales, idiomáticos, religiosos u otros crean bordes no limitados y permeables.

[...] Nos encontramos con un dilema básico: una sociedad de Estado nacional una “sociedad económica” más amplia. Para algunos fines importantes el Estado nacional representa una red de interacción con una cierta discontinuidad en sus fronteras. Para otros fines importantes, el capitalismo une a los tres países mencionados antes en una red más amplia de interacción, con división en sus márgenes. Ambas son “sociedades. Cuanto más indagamos, mayores son las complejidades. Tanto las alianzas militares como las iglesias, un idioma común, etc., añaden poderosas redes de interacción que son socioespacialmente diferentes. (Mann, 1986 p.35)

Para Mann (1986) la explicación de la configuración social está en la necesidad que tienen los seres humanos de establecer relaciones sociales, estas relaciones conforman redes de interacción social. La capacidad de alcanzar los objetivos, se da por la organización de estas redes y los medios que estas redes tienen, es decir por la institucionalización de las relaciones sociales. En esta perspectiva lo económico, lo político y lo ideológico no son niveles, dimensiones o factores, son relaciones sociales y cada una puede en determinados momentos darle carácter a las otras, esto le permite a Mann (1986) preguntarse por ¿cuál es la configuración de la red que marca la época?

Siguiendo a Hall e Ikenberry (1993) la importancia del poder social es la capacidad que tiene de organizar las relaciones sociales, desde esa perspectiva se puede decir que Mann (1986) privilegiado en su análisis la identificación de las formas cómo el poder genera dicha organización de la sociedad. Para el autor el carácter analítico, no es el poder como recurso, sino los recursos a través de los cuales se ejerce el poder, aspecto que el autor denomina como infraestructura. Para Mann el poder tiene tres ámbitos de organización, estos son: colectivo/distributivo; extensivo/intensivo y autoritario/difuso.

Respecto del primer ámbito se puede decir que las definiciones más clásicas de poder: la capacidad de lograr los objetivos a través del dominio de los medios, en la concepción marxista, o la definición weberiana de obediencia, sólo muestra un sentido del poder, el distributivo, el cual se relaciona con la estratificación social y la propiedad sobre los medios de producción, descuidando el sentido colectivo del mismo. Para el autor las personas cooperan para aumentar su capacidad de organización, pero esto es marcado por la división del trabajo. El sentido distributivo y colectivo del poder establece una relación dialéctica.

Este poder colectivo y distributivo se observa en la medida que existe un desarrollo infraestructural para lograrlo. Al respecto el trabajo de Hall e Ikenberry (1993) muestra que el desarrollo infraestructural de los Estados para el recaudo de impuestos y la toma de medidas efectivas en el manejo de desastres, emergencias, y el control de enfermedades como la cuarenta aumentaron el poder colectivo del Estado. De acuerdo con los autores este aspecto ha sido central en el desarrollo de los Estados modernos europeos, donde el poder autoritario o despótico ha sido menor. Se puede decir que la infraestructura posibilita la institucionalización de las relaciones del Estado con las poblaciones. Otro ejemplo de lo anterior se da en civilizaciones no imperiales “en civilizaciones no imperiales, organizaciones ideológicas, en ausencia de una política central, garantizaban las redes extensivas” (p.77).

En el segundo ámbito extensivo e intensivo en palabras de Mann (1986)

[...] El poder extensivo significa la capacidad para organizar a grandes cantidades de personas en territorios muy distantes a fin de actuar en cooperación con un mínimo de estabilidad. El poder intensivo significa la capacidad para organizar bien y obtener un alto grado de cooperación o de compromiso de los participantes, tanto si la superficie o la cantidad de personas son grandes como si son pequeñas [...].  
(p. 22)



Para Mann (1986), el intercambio en el mercado es un poder extensivo que organiza a diferentes poblaciones, esto no significa que existan grandes masas de poblaciones organizadas, retomando a Adam Smith señala que “la mano invisible del mercado” obliga a todos pero no está no es controlado por una agencia individual. Esto le permite a Mann (1986) identificar el tercer ámbito: el autoritario y el difuso. En el primero el poder se da con relación al nivel de autoridad y obediencia, hay consciencia y se obedece a órdenes, como en el poder militar, el segundo es espontaneo, descentralizado, no obedece a órdenes, pero obedece a prácticas naturales o morales y son resultado de un interés común. De acuerdo con Mann (1986) el poder extensivo puede observarse en el espacio geoespacial y a través de acciones concretas para ello se apoya en la concepción de logística militar, por ejemplo el número de hombres que penetran los territorios. El poder difuso se extiende con lentitud es universal y no pasa por entidades de autoridad, por ejemplo el mercado, como lo describe Karl Polanyi (1997) en su crítica al liberalismo económico.

Tres características de la manera como se organiza el poder son relevantes para Mann (1986): a) el papel de la estratificación social y el poder, b) el cómo emerge el poder, c) las relaciones que se establecen entre las fuentes de poder. Con relación a la estratificación social, Mann (1986) refiere que el enfoque marxista y el weberiano concluyen tres relaciones de poder: económico-clase; ideológico y político. Sin embargo, el autor separa el poder militar – la fuerza física legítima del Estado- de lo político, esta separación la justifica en el desarrollo histórico de los Estados, refiriendo que no siempre los Estados han tenido el poder militar como medio. Con relación a la emergencia del poder social, Mann (1986) refiere que si bien las relaciones tienden a institucionalizarse, por ejemplo las relaciones de producción necesitan supuestos ideológicos y normativos para reproducirse, la institucionalización no es la fuerza impulsora de la humanidad. Las redes de interacción emergen en los intersticios del poder organizado.

Las sociedades nunca han estado lo bastante organizadas como para impedir la emergencia intersticial. Los seres humanos no crean sociedades unitarias sino una diversidad de redes de interacción social que se intersectan entre sí. Las más importantes de esas redes se forman de manera relativamente estable entorno a las cuatro fuentes de poder en cualquier espacio social dado. Pero, por debajo, los seres humanos siguen excavando para alcanzar sus objetivos, formando nuevas redes, ampliando las antiguas y emergiendo con toda claridad ante nosotros con las configuraciones rivales de una o más de las principales redes de poder. (Mann, 1986, p.34)

La tercera característica tiene que ver con la complejidad de las relaciones que establecen entre sí las fuentes del poder social. Al respecto el autor cuestiona las posturas teóricas que ubican la primacía de un poder sobre otro para explicar las diferentes configuraciones sociales, para el autor el estudio empírico es el que determina la presencia o no de esa primacía. Para Mann (1986) la presencia de nuevas fuentes de poder que emergen en los intersticios del poder organizado establece diferentes relaciones con las fuentes de poder ya organizado.

A partir de la identificación de las fuentes de poder y de los ámbitos en los cuales el poder se organiza, el autor plantea los atributos de cada fuente de poder: ideológico, económico, militar y político.

Poder ideológico, para Mann (1986) tres aspectos son centrales para comprender el papel de lo ideológico en la configuración de la vida social: primero la comprensión del mundo requiere de la construcción de conceptos y significados y la organización del conocimiento y de los significados son necesarios para la vida social. Segundo, es necesario tener un inmanente moral, las normas y supuestos son necesarias para favorecer la cooperación de las sociedades humanas. Tercero las prácticas estéticas y los rituales no pueden ser reducidas a una ciencia racional. Para el autor, cuando el monopolio de los conocimientos y significados, las normas y supuestos y las prácticas estéticas lo tiene un grupo específico, lo ideológico se vuelve intensivo y extensivo. Mann se aleja de la concepción marxista de falsa conciencia o de la ideología como falsedad, en ese sentido propone que el conocimiento impartido por un movimiento ideológico supera la experiencia, y esta es la explicación de su capacidad de persuasión y dominación. Si bien el autor no hace explícito que hay diferentes tipos de ideología, el trabajo sobre la religión y el nacionalismo permiten ver que el uso del concepto no sólo es referido a la ideología de clase, el autor da un lugar a las ideologías del ser o la existencia en su obra.

Algunas críticas que ha recibido el trabajo de Mann (1986, 1993b) con relación al marco analítico y metodológico para la comprensión del poder ideológico, proviene Gorski (2006), quien califica como explicación insuficiente el lugar de la cristiandad en la Edad Media. Para Gorski (2006) los recursos metodológicos utilizados por Mann (1986, 1993) y enmarcados en la postura teórica que asume, marxismo y weberianismo, no le permiten ver que las redes ideológicas son más difusas y que no pueden ser seguidas en el marco de los aparatos del Estado. En esta vía propone necesario: mirar la ideología en la estructura espacial y organizacional, en lugar de responsabilidades y organizaciones jerárquicas; buscar tácticas de seducción y políticas de presión más que comandos o intereses y colocar atención a las prácticas concretas exitosas, así como al sonido de las palabras que conforman el cuerpo de la ideología.

El poder económico para Mann (1986) se deriva de la extracción, la transformación y el consumo de objetos de la naturaleza. Para el autor, las relaciones económicas de producción, distribución, intercambio y consumo combinan el poder intensivo y extensivo y constituyen una parte del desarrollo social. Desde la perspectiva de Mann (1986) todas las relaciones del circuito económico pueden caracterizar la sociedad, de esta manera refiere que ni se puede seguir la premisa marxista respecto a la propiedad de los medios de producción, ni la weberiana respecto del intercambio. Las relaciones de intercambio generan poder extensivo y movilizan recursos en lo local y las relaciones de producción un poder intensivo que logra permear la vida cotidiana de las personas, pero identificar cuáles son las relaciones del circuito económico que priman sólo surge en el análisis empírico. De cualquier manera quien tenga el control del circuito económico es la clase dominante, o mejor económicamente dominante, y podrá tener el dominio del poder colectivo y distributivo.

Quienes pueden monopolizar el control de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo, es decir, la clase dominante, pueden obtener el poder general colectivo y distributivo en las sociedades. (Mann, 1986. p.46)

El circuito económico producción, intercambio, distribución y consumo, es extensivo dado que se expande de forma socioespacial, intensivo en la medida que cambia las prácticas

cotidianas de las personas, no sólo por la relación con las relaciones de producción, también por las relaciones con el intercambio, la distribución y el consumo; es difuso si se recuerda la analogía con la mano invisible del mercado y autoritario porque además la división del trabajo involucra una estructura de control y supervisión. En este circuito se da la organización y la lucha de clase.

Para el Mann (1986, 1993a) las clases sociales han sido estudiadas a partir de una mirada “objetiva” y subjetiva. En la mirada “objetiva” el marxismo las define con relación a la propiedad sobre el medio de producción, y los académicos de la industrialización con relación a la división del trabajo, para estos últimos la ocupación, el nivel educativo, y la autonomía del trabajo constituyen elementos importantes. La concepción subjetiva se establece sobre la identidad y la consciencia de clase. El autor mantiene en esta definición una perspectiva marxista que amplía al integrar el concepto de capacidad de organización. Desde esa mirada refiere que utiliza cuatro criterios para definir la clase: la identidad, comprendida como la consciencia de clase; la oposición, la identificación de antagonismo a otra clase; la totalidad la aceptación de las características que la definen, la situación social de los trabajadores y la sociedad como un todo; y alternativa frente al poder. Las clases guardan diferentes identidades no sólo identidad de clase. Para el autor el núcleo de la clase no sólo es económico, es decir que lo político y lo ideológico están presentes, de lo contrario no se podrían definir a partir de su capacidad de organización.

Mann (1986) refiere que “el poder político contiene dos formas separadas de poder: poder político y el poder militar; por una parte, la comunidad política central, que comprende el Estado y (cuando existen) los partidos políticos, por otra parte, la fuerza física o militar” (p.28). Sin embargo, el autor separa el poder militar por considerar que sólo los Estados modernos han realizado una organización militar del poder. El poder político en el enfoque de Mann (1986,1993) queda entonces circunscrito al Estado y los partidos políticos, aunque en su desarrollo hace más énfasis en el Estado. El autor toma del análisis institucional de Weber, los aspectos relacionados con el poder sobre el territorio, la organización centralizada, y el desarrollo del aparato del Estado a través de un *staff* especializado –burocracia-. Para el autor, el poder político es centralizado y se ejerce hacia fuera.

Podemos distinguir los poderes políticos de los militares, tanto de los Estados como de otros grupos. Los poderes políticos son los de regulación centralizada, institucionalizada, territorial; los poderes militares son los de la fuerza física organizada dondequiera que estén organizados. (Mann, 1986. p.28)

Mann (1986), al igual que los institucionalistas históricos, concibe que no hay una primacía de última instancia del poder económico. La explicación de la autonomía relativa del Estado en Mann (1986) se deduce del análisis de la sociedad como no totalidad, y la propuesta de las relaciones de poder como fuentes del poder social, de la cual el Estado es sólo una fuente de poder. De acuerdo a Mann (1986) la primacía de última instancia debe ser identificada en el análisis empírico. Al respecto, se debe retomar la claridad realizada por Poulantzas (1980) sobre la primacía de lo económico en la teoría marxista, en la relación de lo político con las relaciones de producción y sus relaciones, para Poulantzas la primacía sólo es una explicación en el Estado capitalista y no puede ser tomada como una teoría general del Estado.

Volviendo a Mann (1986) la capacidad del Estado para disputarse lo político – aparato de Estado – obedece al ámbito distributivo del poder y al poder colectivo. Lo anterior establece una diferencia con la explicación de los institucionalistas históricos, para quienes la capacidad del Estado está en la burocracia del aparato estatal. Sin embargo, la comprensión del poder colectivo, conlleva comprender que si bien la capacidad del Estado para actuar racionalmente es potenciada cuando el Estado coopera con otras fuentes de poder esto atrae nuevas fuerzas sociales sobre el Estado. En palabras de Hall e Ikenberry (1993) “un Estado que actúa de forma decisiva frecuentemente ha sido moldeado de forma previa por las fuerzas sociales, del mismo modo que la nueva situación que ha creado volverá a atraer sobre ella la atención renovada de otras fuerzas”. (p.29). Al respecto Mann (1986) señala que “el poder político como un todo incorpora una proporción mayor de poder colectivo que de poder distribuido, pero no de forma invariable. También puede desembocar en un «rebasamiento» tal de las clases subordinadas que éstas consideren absurda toda resistencia”. (p.23)

Para el autor los Estados modernos tienen dos dimensiones: la Instrumental que hace referencia al aparato del Estado y la funcional. Respecto de esta última Mann refiere que además de las relaciones de clase y de seguridad, los Estados desarrollan otras funciones que dirigen a los territorios, como la distribución de recursos por regiones, grupos, edades, sacralizan o secularizan instituciones, entre otras. En los Estados modernos, la capacidad del Estado está explicada por el poder despótico entendido como el poder distributivo de las elites sobre la sociedad y el poder infraestructural comprendido como la capacidad de un Estado despótico o no de penetrar los territorios (Mann, 1993c).

El poder militar, Mann (1986) separa el poder militar del poder político argumentando que los estudios históricos sobre la formación de los Estados muestra que no siempre los Estados han tenido poder militar, para el autor, mantener la unión del poder político y el militar no permite comprender el papel de este último. El poder militar es la fuerza física organizada, independiente donde está este, es el poder más concentrado y coercitivo. En tiempos de guerra moviliza grandes recursos y la concentración de la fuerza es un factor decisivo, en tiempos de paz las formas militaristas del control social, también concentran recursos, pero sobre todo ejercen un poder intensivo, concentrado y autoritario. Para el autor, el poder militar también es extensivo, pero en ese caso es menos intensivo sobre la vida cotidiana de las personas.

La separación que Mann (1986) realiza del poder militar del poder político ha sido criticado por Poggi (2006) quien refiere que esta separación no permite comprender que en una democracia cuando se da una dictadura militar, lo militar es el poder político, como en el caso de Pinochet en Chile, donde los líderes militares toman el poder, realizan cambio en la Constitución del Estado chileno, en el régimen y en lo político, y están en alianza y al servicio de la elite económica doméstica “[...] el episodio confirma, que en lugar de negación (del poder político), la identidad institucional intrínseca del poder político es la militar – organización y violencia armada. No es menos ni más” (p.148).

En pocas palabras, para Mann (1986) la sociedad no es una unidad totalitaria, por el contrario está conformada por relaciones sociales: lo económico, lo político y lo ideológico son relaciones sociales que conforman las sociedades. Estas relaciones, a su

vez, son relaciones de poder, en la medida que la organización, los medios y los recursos que tienen, permiten que los seres humanos logren sus objetivos, por ello Mann (1986) las denomina fuentes del poder social. La forma como Mann (1986) estudia en lo empírico estas fuentes es a través del seguimiento a las redes socioespaciales.

La descripción histórica del autor permite evidenciar que estas redes han estado presentes en diferentes periodos de la historia de la humanidad, y que hay redes locales pero también redes que conectan a diferentes poblaciones con poblaciones más remotas. Las redes no se organizan con una lógica preestablecida, por el contrario ellas se conectan o solapan unas a otras, estas redes pueden ser económicas, políticas o ideológicas, tienen la capacidad de movilizar y disponer recursos para establecer las luchas en estos mismos ámbitos. Collins (2006) refiere que las redes también han sido descritas en los trabajos de Chase-Dunn y Hall donde se retoman las redes de prestigio (ideológicas), redes de mercancías y consumo (económicas) y redes políticas y geopolíticas. Lo interesante es que estas redes rompen las fronteras de los Estados-nación y permiten de esta manera comprender procesos transnacionales, como las reformas de los sistemas pensionales, cuya ola ha impactado al Norte y Sur Global como se muestra en los resultados del trabajo.

Algunas críticas que la obra de Mann (1986, 1993) ha recibido se pueden sintetizar en tres aspectos: la separación del poder político y militar respecto de la cual se identifica que esta no podría explicar las dictaduras militares de las democracias en las cuales el militarismo es la identidad de lo político. En este mismo punto, se encuentra apropiada la crítica general que se hace con relación al método, en la cual se identifica que se descuida el micronivel y esto no posibilita la descripción de las prácticas político-administrativas, discursivas o no. (Hall & Schroeder, 2006). La segunda crítica se dirige al marco teórico-metodológico con la cual se explora el poder ideológico, el autor privilegia para el análisis los aparatos del Estado, siguiendo aunque no esté explícito en su obra el trabajo de Althusser, lo anterior lo lleva a desconocer que la ideología no sólo se genera en estructuras jerárquicas de dominación y control. También se argumenta que Mann (1986) da un trato insuficiente a la ideología, específicamente a las normas y cambios de identidades de actores en la arena internacional (Hall & Schroeder, 2006). Y finalmente, se observa que si bien el autor analiza ideologías diferentes a la de clase, como la religión, no permite los recursos suficientes para identificar otras ideologías de la existencia, y resulta insuficiente la explicación del proceso formación-dominación.

### **1.4.5 Lo político, lo ideológico y lo económico en la PSV**

#### **▪ Poder político**

La concepción de lo político como una relación social, en la perspectiva relacional neomarxista del poder (Jessop, 2008; Poulantzas, 1980, 2001) permitió tomar distancia de la determinación económica expuesta por el marxismo ortodoxo y la definición (neo) weberiana que explica la autonomía del Estado sólo a partir del aparato burocrático y la burocracia. En esa vía, los planteamientos de Mann (1986, 1996), representante de la mixtura marxista-weberiana, sobre las fuentes del poder social y el Estado como una de las cuatro fuentes, y el aporte detallado de Skocpol para analizar la capacidad estatal

aportan elementos para el análisis empírico de la política social de la vejez en el caso colombiano.

Recogiendo las definiciones de Mann (1986), Poulantzas (1980,2001) y Skocpol y sus colaboradores (1999) sobre poder y sobre “lo político” se puede decir que el poder político es la capacidad que tienen los seres humanos de alcanzar los objetivos sobre “lo político”, es decir sobre el Estado. Este poder además de ser distributivo, lo cual obedece a la definición anterior, es colectivo, dado que aumenta en la medida que el Estado – aparato del Estado- penetra la sociedad a través de redes infraestructurales. Siguiendo a Mann (1986) si la sociedad se configura en una relación de redes de poder, se comprende que el Estado, es sólo una de las cuatro redes, y que estas redes tienen relaciones socioespaciales diferentes e interpuestas.

Para Mann (1993c), los Estado modernos tiene una dimensión funcional y una dimensión institucional. La dimensión funcional es dada por el poder de clase y la reproducción de los intereses de clase. El poder del Estado lo detentaría la clase social que tenga privilegio en la estructura productiva. La dimensión institucional está dada por una organización dotada con recursos propios cuyos agentes del legislativo y el ejecutivo tienen sus propios intereses. El Estado tiene una cierta autonomía que puede incluso afectar la dimensión funcional del Estado y los intereses de la clase dominante. A partir de esta postura, el autor propone que estudiar el Estado es comprender cómo la dinámica interna del aparato estatal –dimensión institucional- y sus relaciones conflictivas, pueden afectar a la dimensión funcional en una situación histórica.

El autor refiere que el aporte de Weber al análisis del poder de Estado es el considerarlo un poder esencialmente territorial, y físicamente impuesto por un *staff* especializado-centralizado, y a partir de estos conceptos propone una mirada ampliada y define cuatro particularidades de los Estados modernos: a) El Estado es un territorio centralizado. b) El Estado tiene dos dualidades: lugar y personas; y centro y territorio. El poder político es simultáneamente estatista, creado en elites de personas e instituciones centrales; y esto compone las relaciones de partidos entre personas e instituciones en el centro y a través de territorios. c) las instituciones del Estado son diferenciadas. Toman diferentes funciones para los grupos de interés asignados dentro de los territorios. Cualquier centralidad, y racionalidad es impura y está abierta a redes de poder. Además el Estado necesariamente no tiene una unidad final o incluso consistencia. d) La definición de Estado como territorio delimitado sugiere además una configuración política de relaciones entre el Estado y otros Estados, que es la geopolítica.

Skocpol y sus colaboradores aportan recursos para comprender la capacidad del aparato estatal, y la relación de éste con los políticos y otros grupos de la sociedad, como se dijo para estos autores las configuraciones institucionales de los gobiernos y los sistemas de partidos políticos, aportan en la comprensión del poder político (Evans et al., 1999). Los procesos a los cuales los autores sugieren dirigir la atención para analizar la política son:

- El sistema de partidos, las reglas electorales y los mecanismos mediante los cuales los políticos tratan de realizar sus iniciativas en la vida pública.
- El papel de la burocracia, y la especialización del aparato estatal
- Los efectos que tienen las instituciones políticas sobre las identidades, objetivos y capacidades de grupos sociales que se disputan la política.

- La estructura de oportunidad y el cambio en los grupos políticamente activos
- La manera en que las políticas establecidas con anterioridad afectan a la política siguiente.

Para la autora, los dispositivos del Estado –ejecutivo- y de los partidos políticos influyen sobre la capacidad de diversos grupos para lograr conciencia de sí, organizarse y hacer alianzas. La estructura general de las instituciones políticas proporciona acceso e influencia a ciertos grupos, para reconfigurar la política, mientras lo niega a otros. La oportunidad relativa que las instituciones políticas ofrecen a los grupos o movimientos en cuestión, y las que niegan a los competidores, es otro aspecto explicativo del logro de los objetivos por un grupo u otro. La autora refiere que el acceso a la legislatura, los comités dentro de las legislaturas, las estructuras de gobierno, los organismos administrativos y, en algunos casos, los tribunales federales, han proporcionado a los empresarios estadounidenses la posibilidad de retrasar o bloquear una legislación no deseada.

Para Skocpol (1998a) la política pública una vez formulada reestructura los procesos políticos subsiguientes; se deben analizar las pautas que se despliegan a lo largo del tiempo y no sólo los procesos macroscópicos de cambio social y de reorganización política a largo plazo. Como la política crea la política pública, la política social también rehace la política. Esto sucede por dos mecanismos, la transformación de la capacidad del aparato estatal, que se traduce en el cambio de posibilidades administrativas para nuevas iniciativas, y en la transformación de las identidades sociales.

La mirada complementaria para explicar las transformaciones y permanencias de la política social de la vejez permitió el análisis de las relaciones de “lo político” como fuente de poder y de los arreglos institucionales, como materialización de la relación de las fuentes de poder y, a la vez, como aspectos que influyen en el patrón de la política. Ambos aspectos aportan en la explicación de la configuración de la política social de vejez. Particularmente, el capítulo “Estructura de Estado y posibilidades de una política social para la vejez (1970-1989)”, muestra la autonomía relativa del Estado colombiano para establecer acuerdos institucionales, que no necesariamente respondieron a los intereses de los grupos económicos del país. Caso contrario se da en el periodo de los noventa donde las redes sociospaciales económicas-tecnocráticas se posesionaron del aparato estatal.

Lo anterior explica el aumento del poder despótico (1990-2009), lo cual favorece la aprobación de políticas que disminuyen los beneficios sociales, independiente de la capacidad electoral y de las relaciones que las personas mayores, particularmente los pensionados, establecieron con los partidos. También explica el crecimiento paulatino del poder infraestructural del Estado, el cual se desarrolla a través de la red de solidaridad y los Programas para el adulto mayor, que si bien no tienen amplia cobertura, tienen fuerte capacidad de penetrar los territorios y de gobernar la vida de las personas mayores. Estos aspectos se analizan en los capítulos “Discurso demógrafo-economicista en la política social de vejez (1990-1999)” y “Política de promoción social, el medio salario mínimo y la redefinición de la vejez (2000-2009).

## ▪ El poder ideológico

Retomando la concepción general de poder expuesta por Poulantzas (1980,2001) y Mann (1986) el poder ideológico es la capacidad que tienen las clases sociales para alcanzar sus objetivos en lo ideológico. La ideología es un aspecto central en el análisis de las relaciones de poder para explicar la reproducción –o transformación- del orden social (Jessop, 2008; Mann, 1986), y como se registró anteriormente es un elemento explicativo de las nuevas formas de política social para la vejez (Chak- Kwan, 1998; Estes, 1983; Estes & Phillipson, 2002; Walker, 2012).

Siguiendo a Mann (1986, 1993a), lo ideológico se organiza como una fuente del poder social y tiene un carácter expansivo y difuso. La organización del poder ideológico se da a través de las redes socio-espaciales que llegan a penetrar el intersticio de la sociedad. La forma como se institucionaliza es a través de medios como la iglesia, el aparato administrativo del Estado, el comercio, los profesionales, los periódicos, centros de discusión, y otros. La Institucionalización implica valores, reglas y normas.

En este mismo camino, Therborn (1985), refiere que lo ideológico es un fenómeno social de naturaleza discursiva que incluye nociones cotidianas, experiencias, doctrinas intelectuales elaboradas, la consciencia de los actores sociales como los sistemas de pensamiento institucionalizados y los discursos de una sociedad dada. Resalta la importancia de estudiar, el contenido del discurso, el portavoz del discurso, los medios a través de los cuales se transmite, pero sobre todo, las relaciones del contenido del discurso con las subjetividades que el mismo produce.

Para el autor, “La función de la ideología en la vida humana consiste en la constitución y modelación de la forma en que los seres humanos viven sus vidas como actores consientes y reflexivos en un mundo estructurado y significativo” (Therborn,1985,p.12), siguiendo a Althusser (1974) sugiere que la ideología funciona como discurso que interpela o se dirige al sujeto, pero a diferencia de éste, para Therborn no hay una falsa consciencia, ni imágenes erradas de la realidad, dado que esto implicaría concebir que el único conocimiento verdadero es el de la ciencia. La interpelación del discurso al sujeto se realiza de tres modos diferentes que tienen dimensiones espaciales y temporales. Lo que existe y lo que no existe, adquiriéndose un sentido de lo verdadero y lo cierto; lo que es bueno, correcto, justo, hermoso, atractivo, agradable, y lo contrario, modelándose los deseos; y lo que es posible e imposible, con ello se modela el sentido de la mutualidad del ser-en el mundo y las consecuencias del cambio; se figuran nuestras esperanzas, ambiciones y temores. Se puede decir que es aquí donde opera la concepción cognitiva-normativa del discurso ideológico. En términos de P. Bourdieu (2008) la doxa en la cual el sujeto aprende sin saberlo, pero no significa felicidad; significa sumisión y eso puede estar cargado de sufrimiento.

Los trabajos de Guillemard (1980) y Guillemard y Rein (1993) sobre la política de integración social de la vejez muestran el discurso histórico-posicional, que ubica a las personas viejas como dependientes y no productivas, como un terreno fértil para la política de pleno empleo que generaron el retiro temprano de las personas en los Estados de Bienestar en la década del setenta. Las personas viejas dejaron de ser consideradas beneficiarias del sistema escolar –formal- y de la empresa, lo cual se acompañó de una mayor muerte social, en especial de la clase obrera, y de refuerzos de



la discriminación por razones de edad en el mundo del trabajo, toda vez que era la población menos cualificada. En este mismo camino, como se mencionó, el trabajo de Estes (1983) ha dado particular importancia al plano cognitivo-normativo de las políticas sociales de los ochentas en Estados Unidos. Volviendo a Therborn,

La noción de un sujeto moral y criminalmente responsable de sus actos, obedece a la necesidad ideológica de ocultar las presuposiciones histórico-discursivas que proporcionan el contexto para la acción del sujeto y definen las coordenadas de su significado, de esta manera el sistema solo funciona si la causa del mal se ubica en la responsabilidad del sujeto. (Therborn, 1985, p.11)

Para el autor existen diferentes tipos de ideologías que se establecen de acuerdo a las dimensiones del ser en el mundo. (Tabla 1-2) La importancia de esta distinción es la posibilidad de introducir nociones diferentes a la ideología de clase, la comprensión que las ideologías no se reproducen solas, sino que se reproducen en un medio material, donde también se expresan como prácticas discursivas y extra discursivas o extra ideológicas. Las ideologías coexisten, se contraponen y se alojan en continuidades ideológicas.

Todas las actividades humanas están dotadas de significado y, a la vez, la ideología tiene algún tipo de existencia material. En este sentido el autor refiere que de forma analítica las prácticas discursivas y no discursivas o extra-ideológicas pueden ser identificadas, las discursivas hacen alusión a los significados, y las no discursivas a los hechos que materializan los discursos. Finalmente, para el autor co-existe la lucha por la producción ideológica y por la afirmación de la subjetividad.

**Tabla 1-2.** Subjetividades Ser-Mundo

Subjetividades “en – el mundo”	Subjetividades del ser	
	Existenciales	Históricas
<b>Inclusivas</b>	Significados sobre la pertenencia al mundo, la vida y la muerte.	Creencias sobre la pertenencia a mundos socio-históricos (tribu, aldea, etnicidad, el Estado, la nación y la iglesia)
<b>Posicionales</b>	Creencias sobre la identidad (individualidad, sexo, edad)	Creencias sobre la geografía , educativa, el linaje, la jerarquía, la clase

Fuente: Elaboración propia a partir de Therborn (1985)

La transmisión de las ideologías requiere medios y prácticas de comunicación específicos, de allí la importancia de hacer seguimiento en el campo empírico a los medios de comunicación. De forma reciente se ha descrito un discurso internacional sobre la vejez generador de nuevas formas de dependencia que legitiman inequidades sociales, lo que obliga a revisar el discurso en el plano internacional y local.(Phillipson, 2011a; Vincent, 2005).

La configuración del discurso en el plano internacional y los componentes ideológicos, axiológicos, teóricos, y sociales del mismo fueron descritos en el capítulo “Discurso demógrafo-economicista del envejecimiento”, se constató la existencia de un discurso no

homogéneo, que se construye sobre la base de ideologías de clase (histórico-existenciales) e ideologías posicionales-existenciales. Este discurso, es un tipo ideal que alimenta el marco teórico, y que es retomado en el análisis del caso colombiano con especial énfasis en el capítulo “Discurso demógrafo-economicista en la política social para la vejez (1990-1999)”.

El discurso ideológico internacional, particularmente, la nueva concepción de la vejez productiva, se refleja en las prácticas políticas descritas en el capítulo “Política de promoción social, el medio salario mínimo y la redefinición de la vejez (2000-2009)”, el argumento de la productividad de la vejez y la sostenibilidad financiera del sistema pensional tienen una relación, que en conjunto, aportan argumentos para el aumento de los requisitos de pensión y las políticas de emprendimiento en la vejez. La política actúa como un discurso ideológico que crea subjetividades sobre la concepción ser-mundo.

### ▪ El poder económico

Siguiendo a Mann (1993a) el circuito económico, producción, intercambio, distribución y consumo definen las relaciones sociales de lo económico. Retomando a Thérét (2006) la política social es el mediador entre lo económico, lo político y lo doméstico, en esa perspectiva el análisis de la PSV implica identificar las conexiones del circuito económico -la política social -la familia y las personas mayores-. Siguiendo a Poulantzas (1980-2001) y Mann (1986) la propiedad económica designa, en particular, la capacidad (el poder) de asignar medios de producción a determinadas utilidades y de disponer así de los productos obtenidos; la posesión designa la capacidad (el poder) de utilizar los medios de producción y de dominar el proceso de trabajo. Para Poulantzas (1980) “el proceso económico y las relaciones de producción se pueden considerar como red de poder, para captar el hecho de que esas relaciones de producción están constitutivamente ligadas a las relaciones políticas e ideológicas que las consagran y legitiman y que están presentes en esas relaciones económicas” (p.36).

La literatura ha descrito que las reformas en el sistema pensional de las últimas tres décadas se inscriben en una transformación del régimen de acumulación: la financiarización. Éste es dominante y se materializa en los fondos de pensión y en la transformación de la política de asistencia (Giraldo, 2000b, 2007a). El régimen de acumulación financiero se expresa en el mercado financiero y en el proceso industrial, se acompañan de la deslocalización del mundo de trabajo, la destrucción de empleo y pérdida de la seguridad social (Castel, 1995, 2004). Produciéndose transformaciones en la relación de las políticas sociales y lo económico, que se traducen, además de lo expuesto anteriormente, en las políticas de *workfare* (Jessop, 2008; Salama, 2006). Esto se amplía en el capítulo del Discurso demógrafo-economicista donde se sostiene que las tendencias de la política social para la vejez se basan en los elementos que propone el *workfare*.

Volviendo a la definición de poder económico presentado por Mann (1986), se puede decir que este poder económico se materializa en la distribución de la política social. Lo anterior revela la relación de las personas viejas con el circuito económico, no sólo en la vejez, sino a través de su transcurso de vida; esto incluye las disputas que han realizado de forma colectiva o individual por los recursos sociales. Retomando a Mann (1993a) la

identidad de clase coexiste con otras identidades, en esa perspectiva, en los estudios sobre política social de la vejez se identifica que el actor al cual se le ha descrito una identidad de clase es al colectivo de pensionados, los cuales se definen con relación a la política de pensión, jubilación y retiro (Chak- Kwan, 1998; Guillemard, 1980, 1986).

En el análisis empírico, emergió una categoría para analizar la relación de las personas mayores y la política social, definida por un reparto social diferente que está condicionado por la relación que la persona ha establecido con las relaciones de producción y con la capacidad funcional que tiene en la vejez. Esto dio lugar a la definición de tres grupos: los pensionados por vejez, los ancianos y la “Edad sin edad”.

Los pensionados por vejez, como categoría de análisis, tienen una dimensión objetiva dada por la posesión del derecho a la pensión, a la vez, con diferencias por el sexo, la edad cronológica y la capacidad funcional de realizar un trabajo reproductivo, productivo y de auto cuidado. Y si bien en esta investigación no se profundizó, también es evidente que al interior de la categoría existen diferentes estratificaciones que obedecen al reparto social. La dimensión subjetiva se refleja en la acción colectiva, la identidad de los pensionados se estructura sobre la identidad del trabajador y, en algunos casos, sobre la identidad del líder o miembro sindical. Los pensionados intentan construir, sobre un sentir común, “los problemas del pensionado” y sobre la identidad de trabajador, una nueva identidad que sería la identidad de ser pensionado. Esta posibilidad organizacional les dará la oportunidad de tener medios formales para dar a conocer los problemas, los proyectos, establecer alianzas y gestionar leyes ante el parlamento.

Los ancianos se definen por no tener derecho a la pensión, por la edad cronológica y la carencia, generada por falta de la capacidad funcional, cuerpo o mente enferma, económica o relacional. Se acepta que no pueden trabajar y la carencia define el ser merecedores de asistencia pública. Esta definición también es normativa. La dimensión subjetiva se construye sobre la condición de carencia. Desde la década de los noventa se identifica que esta dimensión subjetiva incorpora la idea de un derecho a la protección, que se plasma en algunas acciones colectivas de personas mayores que reclaman, en el ámbito local, el techo, el alimento y, al final de los años dos mil, el subsidio. También hay reclamaciones individuales a través de tutelas por el subsidio de vejez, aunque en el seguimiento realizado a las tutelas revisadas por la Corte Constitucional en el periodo 1992-2009, sólo se identificaron dos casos. La categoría ancianos tienen una variación que corresponde al pensionado cuando pierde su capacidad funcional; en ese caso, la persona vieja pensionada se vuelve un anciano.

La “Edad sin edad” hace referencia a las personas de 60 años y más que no tienen derecho a la pensión y tienen la capacidad funcional para trabajar. Al tener capacidad funcional para trabajar no son merecedores de la política de asistencia del Estado, son invisibles en la política en el periodo 1970-2009. En la década de los dos mil el relato del auto-sostenimiento legitima la condición de la Edad sin edad. Le doy este nombre, al identificar que la vejez en siglo XX ha sido asociada al retiro por jubilación, sin embargo en Colombia, esto no es una realidad, en ese sentido, se vive una vejez sin edad de retiro.

## 1.5 Método

El análisis se planteó como un estudio de caso de la PSV en el Estado colombiano. Para ello fue necesario analizar las configuraciones que estuvieron presentes y que se transformaron en las prácticas contemporáneas de la política. El estudio fue inductivo-deductivo e incorporó la perspectiva histórica, siguiendo los aportes de Castel (1994).

El estudio de caso permitió un margen amplio de análisis. La literatura muestra que favorece la indagación sobre el proceso social en un periodo de tiempo donde diferentes eventos han estado presentes (Yin, 1981). Algunas de las ventajas descritas son referidas a la posibilidad de favorecer la indagación empírica dentro del contexto real de existencia, cuando los límites entre el objeto de estudio y el contexto no son fáciles de delimitar, situación que mantuvo una tensión constante en esta investigación. Durante el proceso de investigación, el caso fue definido como el caso Colombia, aspecto que llevo a abandonar la idea inicial de un análisis de caso local y concentrar los recursos de la investigación en la comprensión de la política nacional.

### 1.5.1 Perspectiva histórica

El tipo de estudio requería incorporar una perspectiva histórica para identificar patrones de relación que explicaran la política social a lo largo del tiempo y que permitieran comprender los cambios propios de la política y su relación con la vida cotidiana de las personas mayores. Si bien el Institucionalismo histórico formula el *path dependence* como la categoría central para el análisis histórico, al realizar esta investigación se identificaron algunos vacíos que requerían explorar otras alternativas que se expondrán en párrafos posteriores. La inconformidad con el *path dependence*, en particular en la concepción más cercana al institucionalismo económico, se puede sintetizar en que éste refiere que el presente es resultado de un proceso multicausal, explicado por el múltiple equilibrio, el auto-refuerzo y la inercia, descrita como no cambio, lo cual conlleva una epistemología basada en la idea de un pasado inactivo y la mirada objetiva del hecho histórico. Respecto de este último, desconoce que la descripción del hecho histórico es producto de un trabajo intersubjetivo, toda vez que ha sido modelado por el investigador, lo cual no quiere decir que el trabajo histórico no pueda ser sometido a estudio, y que el hecho histórico en si no sea real (Hobsbawm, 1997).

Siguiendo a Hobsbawm (1997), la comprensión del pasado como “una dimensión permanente de la conciencia humana, un componente obligado de las instituciones, valores y demás elementos constitutivos de la sociedad humana [...] plantea el problema de cómo analizar el “sentido del pasado” y describir los cambios y transformaciones de una sociedad” (p.23). El pasado se relaciona con el presente a través de un continuo, que permite la existencia de un legado en el presente, pero no en la idea de que el pasado se repite en el presente. En otras palabras, en ese continuo se dan transformaciones e innovaciones que acompañan al cambio social, en palabras de Hobsbawm

[...] lo que legitima el presente ya no es el pasado concebido como un conjunto de puntos de referencia (por ejemplo la Carta Magna), o incluso como el periodo de tiempo en el que algo tiene lugar (por ejemplo, la época de las instituciones

parlamentarias), sino el pasado considerado como proceso de conversión del presente [...] (p.31).

El reto analítico de diseccionar la historia de la política intentando no fragmentarla de la unidad histórica donde se produce, fue otra razón para alejarse del *path dependence* como el recurso para analizar el proceso de configuración de la PSV, el *path dependence* plantea el contexto como una variable que influye en la política. Esta mirada, se aleja de la formulación conceptual de la PSV la cual ha sido concebida en esta investigación como una concreción de las relaciones estructurales de la sociedad colombiana, que a la vejez figura nuevas formas de concebir la vejez. Desde esta mirada el contexto no es una variable externa sino la matriz donde se concreta la política. Sumado a esto, se requería complementar las posibilidades metodológicas para llenar el vacío que se critica a Mann (1980), y de esta manera lograr captar la penetración del poder político en la vida cotidiana de las personas mayores.

Por lo anterior, se incorporó al análisis la estrategia de la problematización utilizada por Castel en "La metamorfosis de la cuestión social" (Castel, 1994, 1995), con la convicción de que el presente es una conjunción de elementos heredados del pasado e innovados actualmente, y la claridad que el pasado no se repite a sí mismo. Para el autor, el presente hereda una carga del pasado y parte de la tarea es ordenar los elementos de ese pasado que permitan comprender las bifurcaciones del presente. En esta vía, se considera que a lo largo del proceso histórico se dan transformaciones en los patrones de relación, en los arreglos institucionales y en las prácticas discursivas político-administrativas, que explican la PSV contemporánea, y los discursos que sobre la vejez estas crean. Estas transformaciones, tienen aspectos nuevos y permanencias y, el trabajo consiste precisamente en describir estos aspectos en una dialéctica de "las mismas" y "las otras".

La problematización busca a través de la formulación de una pregunta que interroga un resultado del presente, explorar el pasado, pero no todo el pasado de la sociedad donde se genera la pregunta, sino aquel que permite responderla. En otras palabras, se comprende que la pregunta de investigación es ya un escenario de fragmentación de la unidad histórica, y por ello se requiere comprender que si bien analíticamente hay eventos o hitos que marcan la configuración de la política, estos no son variables externas a la misma, y por lo tanto, la PSV no es el resultado de una sumatoria de hechos, sino el reflejo mismo de la sociedad donde se configura.

Para Castel (1994), la problematización enfrenta algunos retos (riesgos), estos tienen que ver con: el presentismo, entendido como leer la historia con los ojos del presente. En este sentido se debe observar que evitar o, por lo menos, reducir el presentismo, constituyó uno de los retos más complejos de la investigación. Lo anterior requirió un proceso de reflexividad constante de la investigadora sobre la creencia en el derecho a la pensión como un derecho de la ancianidad, y cómo esta posición ética influía en la lectura y descripción del hecho histórico.

El segundo reto, tiene que ver con la selección del material histórico y no dejar por fuera material relevante. Lo anterior dado que la fuente de consulta, es el material sobre la historia de la sociedad colombiana, que ha sido elaborado por historiadores que tuvieron su propia pregunta de investigación; y las fuentes primarias, que también fueron

elaboradas para otros propósitos. Para ello se establecieron los hitos con base en una primera selección de la información, la cual fue contrastada con la información de las entrevistas, y con hitos presentes en documentos sobre la historia política de Colombia, en un proceso continuo de contrastación de fuentes.

El tercer reto tiene que ver con la periodización y fragmentar lo que no es fragmentable – el tiempo-, al respecto sólo se puede decir que la periodización se utiliza sólo como un recurso analítico, que permite marcar unas tendencias.

Finalmente, se debe decir que la investigación histórica enfrenta un hecho factico, se requiere material histórico para construir la descripción y a partir de ésta realizar el análisis -explicativo. El predominio de la descripción o del análisis –explicativo, a su vez, tiene ventajas y desventajas. Para Ramos Torres (1993), los detractores de la primera, afirman que la descripción no permite explicación por sí misma, los trabajos empíricos son acusados de confiar demasiado los resultados sólo al trabajo empírico. Los defensores de la descripción refieren que un análisis sin la suficiente descripción desdibuja el contenido histórico, y da lugar a generalizaciones, a partir de un modelo teórico que niega la singularidad (Ramos Torres, 1993). También se argumenta que el proceso propio de reconstrucción del hecho histórico es en sí mismo un proceso analítico, que parte de la construcción de un marco referencial, que se transforma durante el proceso. Hay acuerdo que este marco debe estar soportado en elementos teóricos para no caer en el relativismo extremo (De Certeau, 1978) .

Al respecto, se debe señalar que la vejez como categoría de análisis histórico en la literatura occidental es relativamente reciente, uno de los primeros trabajos en este camino es “la Historia de la Vejez, de la Antigüedad al Renacimiento”, George Minois en el año 1987 (Minois, 1987). Colombia, no es ajena a este escenario, por ello fue necesario darle un mayor lugar a la descripción como soporte para la síntesis analítica presentada en cada periodo histórico, aunque una vez terminado el trabajo, la descripción, podría ser objeto de una nueva síntesis.

Los límites del método se pueden sintetizar en comprender que los resultados de la investigación no son generalizables en términos de la investigación cuantitativa. Los resultados que se presentan no tienen una pretensión de ley universal; estos resultados aportan en el conocimiento del caso Colombia, en términos de la PSV.

## **1.5.2 Integración del marco teórico-metodológico**

Las tres fuente de poder de Mann (1986) descritas en el numeral 1.4.5 fueron las categorías teóricas adoptadas en la investigación para orientar el análisis. Como se dijo el poder político fue retomado de Mann (1986), y complementado con aportes de Theda Skocpol y colaboradores (1998,1999); el poder ideológico fue complementado con los aportes de Mann (1986) y Therbon Göran (1985) además el capítulo Discurso demógrafo-economicista que detalla los principios ideológicos, axiológicos, económicos y sociales del discurso internacional de la vejez, que a la vez, se comportan como categorías empíricas de esta investigación; y el poder económico fue establecido con los aportes de Mann (1986) y Girado (2007). Para cada fuente se identificaron aspectos

susceptibles de valorar y describir, para ello se utilizaron las categorías empíricas que se presentan en la Tabla 1-3.

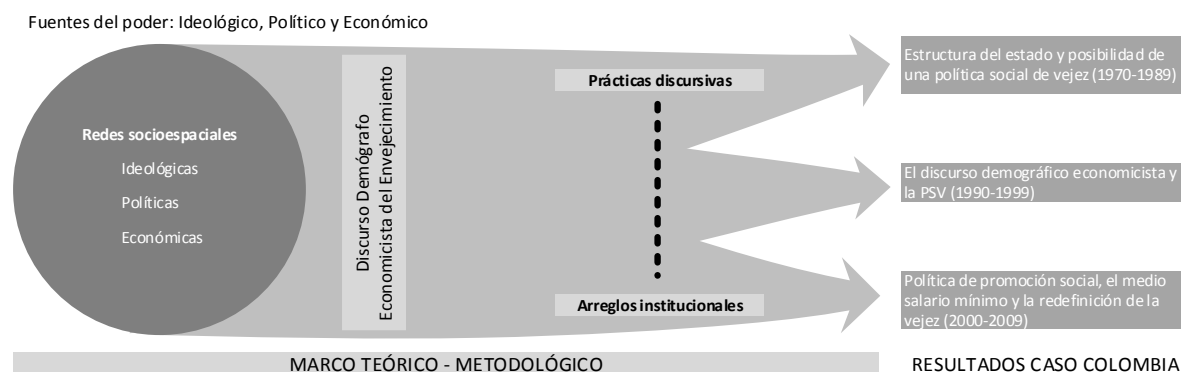
**Tabla 1-3.** Integración fuentes del poder social y categorías empíricas

Teórico	Categorías empírica	Aspectos
<b>Poder Ideológico</b>	Discurso ideológico “Demógrafo-economicista”	Principios Ideológico, Axiológico, Teóricos
		Procesos cognitivo-normativo
		Formas de interpelación del sujeto
<b>Poder Económico</b>	Relación de las personas mayores con el reparto social de la PSV	Pensionados –dimensión objetiva y subjetiva- Ancianos desprotegidos Edad sin edad
	Relación de las personas mayores con el mercado laboral – mercantilización-	Ocupación de las personas Formas de remuneración
<b>Poder político</b>	Régimen y sistema político	Valores y organización
	Dimensión instrumental- Estructura del aparato Estatal	Estructuras administrativas Funcionarios y cargos Congreso
		Partidos políticos
	Oportunidad política	Procesos de organización

Fuente: Elaboración propia

La relación de las fuentes de poder fue explorada a través de tres categorías empíricas nodales: las redes socioespaciales, las prácticas discursivas y los arreglos institucionales.

**Ilustración 1-1.** Redes socioespaciales, prácticas discursivas y arreglos institucionales



Fuente: Elaboración propia.

Las redes socio-espaciales han sido definidas como transnacionales las cuales se exploran a través de actores políticos, ideológicos o económicos transnacionales, y nacionales: luchas domésticas (Mann, 1986). El análisis empírico refleja la presencia de redes socioespaciales ideológicas que se traslapan con las redes económicas. Las redes socioespaciales económico-ideológicas organizadas y evidenciadas en el caso colombiano, involucran a los grupos económicos-financieros-fondos privados-los gremios

financieros-tecnocracia económica-y el Banco Mundial. Esta red empieza su organización en la década de los setenta y se condensa a partir de los años noventa. La red se expresa en el plano nacional e internacional, y permite ver la construcción dialéctica de lo económico y lo ideológico, lo nacional y lo internacional. Al finalizar los noventa la red es económico-político-ideológica, y tiene una mayor participación en el aparato estatal.

Las prácticas discursivas son recursos de las redes ideológicas. Se rastreó el cómo se comprende y qué lugar ocupa la vejez y el cuerpo viejo en la política social, los discursos sobre la solidaridad generacional y sobre la sostenibilidad de las políticas (Castel, 1995; Therborn, 1985). Respecto de la vejez, a lo largo del estudio se identificó una transformación del discurso que paso de aceptar la dependencia de las personas mayores a concebir a las personas mayores como recurso productivo. El cuerpo viejo ha sido un instrumento de reivindicación del derecho a la protección, los discursos sobre la carencia y la enfermedad han estado presentes desde la década de los setenta, y es un aspecto que caracteriza el pensamiento liberal colombiano. La solidaridad generacional ha sido una solidaridad de pequeños colectivos los discursos sobre la misma se colocaron en términos de conflicto generacional en la década de los noventa, este elemento ha prevalecido hasta finales de los dos mil. El discurso de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones fue unido a la idea del bien común, y se propuso como un principio Constitucional en la década de los dos mil.

Los arreglos institucionales (Castel, 1995; Guillemard, 2002; Skocpol, 1998c), fueron caracterizados en cada periodo y son las formas como se concretan las relaciones de las fuentes de poder. El minimalismo de la política social presentado en el capítulo III, representa las mediaciones de lo económico y lo político, en un régimen político liberal, y en una sociedad donde convergen formas económicas semindustrializadas y agrarias. El familiarismo es una de las expresiones ideológicas de la política social contemporánea, con un fuerte influjo del pensamiento conservador que responsabiliza a la familia del cuidado de los miembros. El familiarismo es un rasgo del Discurso Demógrafo-economicista en el nivel internacional, y es una característica presente en el caso colombiano. La privatización del sistema de pensiones y el uso del cuerpo enfermo para reivindicar el derecho a la protección, presentados en el capítulo IV y V, representan la forma material del pensamiento (neo) liberal, en un contexto de libre comercio y en medio del régimen de acumulación financiero; la generación de cuasi-mercados para el desarrollo de la política de promoción social, presentados en el capítulo cinco, refleja una nueva forma de organización de lo político y lo económico, es un nuevo acuerdo dirigido a crear mercados en el campo de la asistencia social.

Una síntesis de las prácticas discursivas, las redes socio-espaciales, los arreglos institucionales, y los efectos en la vida cotidiana de las personas se puede observar en la Tabla 1-4.



**Tabla 1-4.** Principios Ideológicos, axiológicos y arreglos institucionales en la PSV – Colombia- (1970-2009)

		<b>Estructura de Estado y posibilidad de una política social de vejez (1970-1989)</b>	<b>El discurso demógrafo - economicista y la política social para la vejez (1990-1999)</b>	<b>Política de promoción social, el medio salario mínimo y la redefinición de la vejez (2000-2009)</b>
<b>Prácticas Discursivas</b>	Valores del Régimen Político - sistema político	Liberalismo Presidencialismo y bipartidismo	Neoliberalismo Presidencialista Diferentes alternativas políticas. Inicio de microempresas electorales	Neoliberalismo Presidencialista Predominio de coalición de Gobierno
	Principios ideológicos de la política	Escasez de recursos  Se privilegia inversión en la infancia - Discriminación por razones de edad-	Escasez de recursos (Justicia social Rawls)  Crisis por envejecimiento demográfico -lucha generacional  Discriminación por razones de edad	Sostenibilidad financiera de la política - Auto-sostenibilidad de las personas  Acentúa discriminación por razones de edad y género en los fondos privados
	Principios axiológicos de la política	Capacidad patrimonial para reclamar el Derecho al Seguro Social  Responsabilidad familiar de base cristiana para el cuidado de las personas mayores  Aceptación de dependencia en la vejez por carencia y enfermedad del cuerpo	Capacidad patrimonial principio del derecho a la Seguro social  Profundización del individualismo: vejez como riesgo  Racionalidad de la responsabilidad filial  Racionalidad del cuerpo viejo y enfermo: poblaciones vulnerables	Capacidad patrimonial principio del derecho al Seguro social  Edad como recurso productivo.  Moral filial del cuidado de la persona mayor.  Políticas del cuerpo viejo: poblaciones vulnerables
<b>Redes socioespaciales</b>	Nacionales	Red política: Congreso-partidos-pensionados y Congreso-partidos-caridad Red política: Ejecutivo-Geriatras-otros sociedad civil Red económica: grupos económicos- tecnocracia-en formación-	Red económico - político-ideológica: Fondos privados-tecnocracia económica-Ejecutivo. Red política: Ejecutivo-Congreso-partidos - fuerzas sindicales Red política: Congreso-partidos-pensionados	Red económico - político-ideológica: Fondos privados-tecnocracia económica-Ejecutivo-Congreso-partidos
	Trasnacional	Red política: pensionados-ONG internacional	Red económico - político-ideológica: Fondos privados-tecnocracia económica-Ejecutivo- BM	Red económico - político-ideológica: Fondos privados-tecnocracia económica-Ejecutivo-BM Red socio -política: ONG's nacionales-ONG' s Internacionales
<b>Arreglos Institucionales</b>	Formas de expresión de la política social - Sistema pensional	Política social minimalista. a) Seguro social Pacto Estado-patrón-trabajador.* Prima media	Política social minimalista. a) Seguro social Patrón-trabajador. Sistema dual - prima media y ahorro	Política social minimalista. a) Seguro social Patrón-trabajador. Sistema dual -prima media y ahorro

	<b>Estructura de Estado y posibilidad de una política social de vejez (1970-1989)</b>	<b>El discurso demógrafo - economicista y la política social para la vejez (1990-1999)</b>	<b>Política de promoción social, el medio salario mínimo y la redefinición de la vejez (2000-2009)</b>
		individual-	individual-
Formas de expresión de la política social - Asistencia social	b) Política de Asistencia social-albergue- Territorio- caridad-familia	b) Política de Asistencia social: Red de solidaridad: subsidios Estado: centro-territorio Albergue : territorio-caridad-familia	b) Política de Asistencia social: Cuasimercados : subsidios, alimentos y albergues Estado: centro-territorio
Instrumentos privilegiados para establecer la política	a) Leyes b) Decretos del ejecutivo c) Plan para la atención de los ancianos	a) Constitución Política b) Leyes c) Documentos CONPES del ejecutivo e) Programas del ejecutivo	a) Constitución Política b) Leyes c) Documentos CONPES del ejecutivo e) Programas del ejecutivo
Implicaciones en los beneficios	Baja cobertura poblacional Baja calidad en el monto Cotización baja	Baja cobertura poblacional  Aumentan requisitos para la Jubilación (Edad y Tiempo de cotización), Disminución de los beneficios (Tasa de reposición) Aumenta cotización con relación al salario	Baja cobertura poblacional  Aumentan requisitos para la Jubilación (Edad y Tiempo de cotización), Disminución de los beneficios (Tasa de reposición) Aumenta cotización con relación al salario
Implicaciones en la vida cotidiana de las personas	Pobreza de las personas mayores pensionadas  Situación de indigencia en personas no pensionadas y con carencia material y física  Mercantilización de las necesidades de las personas mayores	Estratificación social de las personas mayores pensionadas  Situación de indigencia en personas no pensionadas y con carencia material y física  Explotación en el mercado de trabajo	Se acentúa la estratificación social de las personas mayores pensionadas  Situación de indigencia en personas no pensionadas y con carencia material y física  Explotación en el mercado de trabajo

Fuente: Elaboración propia. \*En la praxis sólo fue capital-trabajo.

### 1.5.3 Fases del proyecto de investigación

El proyecto se estructuró en cuatro FASES, que si bien no fueron independientes una de la otra, si mantuvieron unos núcleos centrales separados.

#### ▪ Fase I. Recolección de la Información y primera lectura

La recolección de los datos se realizó a través de revisión documental y entrevistas. Ésta se realizó en el periodo 2010-2012.

Información documental: las fuentes de información fueron primarias y secundarias. Para la búsqueda de los documentos se establecieron criterios generales de identificación, Anciano/pensionado/Asistencia pública/salud/servicios sociales. Estos criterios fueron redefinidos según el tipo de fuente (Anexo A).

Las fuentes primarias, a su vez, se establecieron en el plano internacional y nacional. La información internacional fue recuperada de forma directa del Sitio web de las organizaciones, para esta labor se contó también con el apoyo de los servicios de recuperación de documentos de las Bibliotecas de la Universidad Nacional de Colombia y en la fase final del proyecto de la Universidad Javeriana-Cali. La información fue clasificada por organización y por tipo. Durante esta fase se realizó síntesis y catalogación EndNote (Anexo B).

En el plano nacional, la búsqueda tuvo como hilo conductor las leyes aprobadas y los proyectos de ley formulados en el Congreso de la República de Colombia relacionados con vejez, seguridad social y asistencia pública. Los proyectos y leyes fueron consultados en la Hemeroteca y en el Archivo de Leyes Autógrafas del Congreso de la República de Colombia. Se realizó búsqueda física de los documentos, los cuales fueron seleccionados y escaneados. Los datos básicos de los documentos fueron consignados en el Anexo C el cual permitió reconstruir la trayectoria del proyecto y la trayectoria partidista del autor y el ponente. En el caso de las leyes, se realizó un proceso de cotejo con los proyectos identificados en la Hemeroteca y se dejó una sola fuente.

Se realizó registro de los datos en una base de datos en Excel (Anexo D), cuenta con 550 registros y cerca de 3000 imágenes. En paralelo a este proceso se visitaron archivos de diferentes instituciones y se recogió la información de actores, como la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriátrica (SCGG) y la Confederación de Pensionados de Colombia (CPC).

Se seleccionaron cuatro series de revistas: Coyuntura social, Coyuntura Económica, Revista de la ANDI y Revista Dinero, para la exploración del pensamiento de los grupos económicos, y la tecnocracia económica. La información de prensa se rastreó en periódicos de circulación masiva y de carácter nacional, como El Tiempo, Portafolio y Semana.

El proceso se acompañó de un diario de campo donde se registraron las primeras impresiones sobre las prácticas discursivas y no discursivas de los proyectos y las leyes, sobre la concepción de vejez y protección para la vejez. A partir de este documento, aparecen los primeros esbozos relacionados con el familiarismo de la política, la relación de la vejez con los discursos de pobreza y la ausencia de políticas que concibieran a las personas viejas como un colectivo. Estos aspectos ocuparon un lugar central en los resultados.

**Entrevistas:** se realizaron nueve entrevistas con actores socio-políticos claves, con una duración promedio de dos horas. El primer objetivo fue llenar vacíos que se identificaban en la lectura primaria de los documentos. Los criterios de selección de los entrevistados se sintetizan en el Anexo E sobre perfiles y criterios de selección, para las entrevistas se

realizó un guion con preguntas orientadoras (Anexo F). Las entrevistas fueron transcritas y se incorporaron al análisis de la información en la FASE II.

El segundo objetivo de la entrevista fue fortalecer el ejercicio de crítica de fuentes, en especial evitar errores de interpretación sobre la cadena de eventos, dado que no siempre los documentos reflejaban fechas o discusiones dadas. De otra parte, enriquecer el análisis que se estaba realizando.

La Fase I tuvo aciertos e imprevistos. Como aspectos positivos, se resalta que los proyectos y leyes del Congreso de la República siguen siendo una fuente que permite acercarse a la mirada de diferentes actores sociales, tal y como Hernández Alvarez (2004), lo había señalado. Los proyectos de ley tienen un valor adicional en la medida que permiten identificar innovaciones que *a posteriori* pueden ser materializadas en una ley, pero sobre todo reflejan los pensamientos alternos que se han generado sobre la PSV. No obstante, la bondad cualitativa de la fuente, la búsqueda específica y la reconstrucción de las trayectorias demanda recursos en tiempo y dinero, aspectos que se tornan limitantes en proyectos que como este no cuentan con financiación diferente a la del investigador. En esta fase se contó con el apoyo de un auxiliar de investigación remunerado con recursos propios.

El proyecto se desarrolló durante una etapa de cierre de la Biblioteca del Ministerio de Salud y re-estructuración del mismo; esto generó una mayor dificultad para identificar y recuperar los planes y programas propuestos por el ejecutivo. Igualmente, los archivos o mejor la no existencia de un archivo de algunas organizaciones sociales no fue favorable para la búsqueda de información.

## ▪ Fase II. Selección, reducción de la información y segunda lectura.

Para la ordenación del discurso ideológico se analizaron el total de documentos del nivel internacional (52). Se realizó una lectura interlineal orientada a identificar los principios ideológicos, axiológicos y teóricos de los documentos. El análisis se consolidó en la Fase III, y permitió la identificación de un segundo grupo de categorías que en conjunto le dan la característica de un tipo ideal al discurso ideológico lo cual fue descrito en el Capítulo II, Discurso demógrafo-economicista. Se debe advertir que, aunque en este informe las Fases II y III se presentan separadas la reconstrucción del discurso ideológico internacional, se realizó de forma fusionada.

Con base en los registros de la base de datos de leyes y proyectos (Anexo D), se seleccionaron los documentos que de forma específica hacían referencia a la PSV. A partir de esta selección, reducción y análisis se identifica que la denominación de las personas viejas en los proyectos y leyes es acompañada de un reparto social diferente, que está condicionado por la relación que la persona ha establecido con el mercado laboral a lo largo de su vida y con la capacidad funcional que tiene en la vejez; esto permitió establecer una categoría emergente, relacionada con el reparto social y la población de personas mayores, y dio lugar a la definición de tres grupos: los pensionados por vejez, los ancianos y la “Edad sin edad”, como y fue explicado en el marco teórico. Las tres dimensiones de la categoría fueron esenciales para explorar la

discriminación por razones de edad, el análisis de la misma forma parte de la comprensión del poder económico. Estas categorías también permitieron reorganizar la selección de documentos.

### ▪ **Fase III. Análisis y periodización final**

Para el análisis se plantearon preguntas conducentes a comprender los procesos de transformación de la política, la atención se centró en las prácticas discursivas y no discursivas de las decisiones político-administrativas sobre la PSV. Si bien todo el proceso es orientado por el marco teórico, en esta fase se realiza un ejercicio constante, de ida y vuelta, que permite leer los datos a partir de las categorías analíticas establecidas en el marco teórico, las categorías identificadas en el discurso demógrafo-economicista, y las categorías emergentes referidas en párrafos anteriores sobre la denominación de las personas viejas y el reparto social. Los puntos centrales se desarrollaron con base en la línea de tiempo y los hitos identificados en la Fase II. Para esto se utilizó como instrumento de apoyo los Anexos G y H que sirvieron para el registro de la nueva información obtenida, y el Anexo I que sintetiza las categorías analíticas y las preguntas orientadoras del análisis.

Se estableció un mapa que visualizaba la línea de tiempo, los hitos ordenadores, las decisiones político-administrativas consideradas nuevas y las que generaron anclaje de las tendencias, los actores sociopolíticos y las redes socio-espaciales que se identificaron en los periodos. También permitió colocar en un mismo plano visual los periodos de tiempo del discurso demógrafo-economicista internacional y los ritmos de la política nacional. Ver Ilustración No 1

Dos criterios se tuvieron en cuenta para establecer la periodización en el ámbito nacional: los cambios sobre la forma de concebir a las personas viejas y la relación de estas con la política social, y la presencia de coyunturas que cambiaran la lógica de la política. Primer periodo 1970-1989, el inicio del periodo está marcado por la puesta en marcha del sistema de pensiones, y la presentación del proyecto de Ley 155 de 1971, sobre la ancianidad desprotegida. El periodo transcurre hasta 1989, donde la declaración de crisis de la seguridad social y el inicio de la racionalización de la crisis marcan un cambio en la forma de concebir a las personas viejas y su relación con la política, a partir de este momento los pensionados serán considerados carga económica para el sistema. El segundo periodo 1990-1999, el Proyecto de Ley 19 de 1990 por el cual se crean instituciones administradoras de pensiones, es discutido en el Congreso de la República, y marcará la nueva lógica de mercado en la Seguridad Social. El segundo hito es La Asamblea Nacional Constituyente, es el espacio que afianza la mirada de las políticas familiaristas para las personas viejas, en este periodo la Ley 100 de 1993, es la innovación que introduce los principios del mercado, y las ayudas domiciliarias en dinero para los ancianos. El Tercer periodo va desde el año 2000 hasta el 2009, en el año dos mil, la propuesta de la Nueva protección social del BM (Holzmann & Jørgensen, 2000) y la nueva declaración de crisis de la seguridad social, específicamente del sistema de pensiones, marcan una nueva tendencia, orientada por la concepción de auto-sostenimiento en la vejez.

#### ▪ **Fase IV. Escritura**

La fase final corresponde al proceso de escritura, momento en el cual se logra la síntesis de los hallazgos y se retroalimenta todo el trabajo realizado. En esta fase se terminan de construir las categorías centrales, como son la discriminación por razones de edad y el discurso sobre la dependencia en la vejez. A la vez se logra plasmar los nuevos significados de la vejez y los procesos de transformación que las categorías que caracterizan a la PSV tienen a lo largo de los periodos. Tres procesos resultan importantes de resaltar: el paso de una política familiarista, basada en la responsabilidad cristiana a la responsabilidad establecida desde un marco racional del papel de la familia en el cuidado de las personas mayores. La idea de corresponsabilidad Estado-sociedad, que inicialmente se construye sobre la caridad y al final del periodo estudiado se presenta como un cuasimercado de la vejez. Y la Edad sin edad y la valoración simbólica del trabajo en la vejez, que se transforma en la ética del auto-sostenimiento.

#### **1.5.4 Principios Éticos de la investigación social**

Esta investigación no tuvo intervenciones sobre seres humanos que implicaran riesgo moral según la Resolución 8430 de 1993, "por la cual se establecen las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación en salud". No obstante, por el carácter social de la investigación, se acogieron los principios éticos de la investigación estipulados en la "Declaración sobre la Ciencia y el Uso del Saber Científico" (UNESCO, 1999). La Investigación fue avalada por el Comité de Ética en Investigación de la Universidad Nacional de Colombia en Diciembre del año 2010.

A los entrevistados se les informó sobre la confidencialidad del *Habeas data*, y se diligenció el Consentimiento Informado personal y de archivo cuando se tuvo acceso a archivos institucionales o personales. Se dio a conocer a los entrevistados los objetivos de la investigación, las etapas del proceso, así como el derecho a retirarse de la investigación en cualquier fase del proyecto (Anexo J).

Ilustración 1-2 Hitos en el plano Nacional e Internacional



Puesta en marcha de pensiones IVM	Nacional- Colombia				Internacional: ONU y BM	Discurso Internacional
	Procesos Macronivel	Legislativo	Ejecutivo	Saber Experto		
1971		PL 155 "Ancianidad desprotegida"	Reglamentación de Decretos IVM			Dependencia aceptada de la vejez - Norte Global-
1973			Primer seminario Nacional del Anciano		Conferencia Mundial de Población en Bucharest	
1974		Ley 29 "Ancianidad desprotegida"				
1975		PL 29 "Estatuto del pensionado" ①				
1976	Σ confrontación social	Ley 4 "...Normas en materia pensional.." ① ① PL 33 "1/2 pensión >80 años"	D. 121 . "Organización Administrativa del Ministerio de Salud. Sección de Geriatria del Ministerio de Salud"	Primer Seminario Colombiano sobre Jubilación		Norte Global: vejez como carga económica, ahorro privado y recorte políticas sociales
1977		Ley 12 ISS "Facultades extraordinarias al Presidente (...) Reforma de la Seguridad Social"	DL. No 1650 (...) Fondo de servicios complementarios ISS		ONU: Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas	
1978		③ PL 37/77- Creación entidades de bienestar privadas-				
1980			Segundo Seminario Colombiano sobre Jubilación		Discurso del Papa Juan Pablo II A los participantes del Congreso Internacional e Castelgandolfo 1981. Misión de los ancianos en la sociedad actual.	

1981			Encuentro Latinoamericano de Expertos. "Sobre familia y tercera edad" en Vila de Leyva. CELAM	I. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Viena	
1982		Ministro de Salud y SCGG : Viena	Presidente de la Casa de la tercera edad: Programa de Bienestar social del pensionado CAJANAL	Primer Congreso Internacional de Gerontología y Geriatría	
1983	Ley 21. Subsidio Familiar. Padres dependientes Ley 15 "Pensión IVM- Inembargabilidad de dineros"	Plan para la Atención de los Ancianos Min Salud-DNP Plan Nacional de Atención al pensionado del ISS. Experiencias de regionales			
1984					
1985	Ley 43 "Organización de las asociaciones de pensionados"				
1986	Ley 48. Estampilla para los Centros de Bienestar	Inicio de Encuesta Nacional sobre conocimientos, actitudes y prácticas en salud 1986-1989 Ministerio de Salud - Instituto Nacional de Salud	Primer programa de Geriatria-Biológización del discurso		
1987					
1988	Ley 71 "la pensión igual a un salario mínimo" ①			Conferencia Held at St John's en Cambridge: Conflicto generacional	
1989	Análisis crisis de la seguridad social	Análisis crisis de la seguridad social	Prensa: Tecnocracia económica - seguridad social ④ Foros Tecnocracia económica - seguridad social ④		
1990	PL 19 "(...) creación de instituciones administradoras de pensiones (...) " ④				
1991	Constitución de 1991: Corresponsabilidad Estado-mercado-Familia	Presidencia : Consejería para la mujer, discapacitados y la tercera edad ②		ONU: Principios en favor de los mayores	Sur Global: dependencia de la vejez, sistemas informales de apoyo



1992	Responsabilidad filial y Mercado del sistema pensional	Proyecto de ley 04C y 052C DE 1992 "Protección a la ancianidad" ② Proyecto de ley 49 ①	Reestructuración del Ministerio de salud. Desaparece oficina de Geriátría	Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para personas mayores en el área Iberoamericana	
1993		FOROS REGIONALES Proyecto de ley 215 Cámara "mesada en junio"			
1994		Ley 100 de 1993 ① ④		FOROS : Tecnocracia económica- ANIF-ANDI- TRABAJADORES	BM: Envejecer sin crisis
1995			Departamento Nacional de Planeación: CONPES 2793 subsidios en dinero - REVIVIR- CONPES 2722 Red de solidaridad Red de solidaridad: Año Internacional de Envejecimiento Ambiente de reforma del ISS.		ONU: Cumbre mundial sobre el desarrollo social - Copenhague
1999					ONU: Año Internacional del Envejecimiento
2000				Tecnocracia económica- Crisis ISS	BM: Nueva Protección social
2001				AIG. Preparación Madrid Tecnocracia económica- Crisis ISS	
2002	Coalición uribista: re- elección presidencial Sostenibilidad financiera sistema pensional, medio salario mínimo y ética de autosostenibilidad ad	Pl 44 " reforma sistema pensional. Oposición" Σ ① PL PL 56 "...reforma pensional.." coalición uribista ④ Ley 797 "..reforma pensiones y crea pensión especial de vejez 1/2 smm" ④	Reestructuración del Ministerio de Salud y Ministerio de Trabajo. Creación División de Promoción social- Tecnocracia económica Inician mesas para la construcción de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez -	Asistencia de ONG a Madrid. Cancillería de la Republica Asistencia ONG Santiago de Chile BID- Capacitación Nueva protección social	II. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid I Conferencia Regional Envejecimiento AL- Santiago de Chile-
2003					Envejecimiento como fenómeno mundial: Vejez como recurso productivo

2005	<u>Acto Legislativo No 1 "sostenibilidad fiscal" ... "1/2 smm beneficios económicos" (4)</u>	Tecnocracia económica- Crisis ISS	BM: Soporte del ingreso en la vejez en el siglo XXI
2006		Departamento Nacional de Planeación: Política de Promoción Social	
2007	Ley 1171 "...reglamenta capítulo IV Ley 100" (3) Ley 1251 " <u>Procura Promover los Derechos ...de los adultos mayores</u> " (3)	Asistencia de ONG a Brasilia	II Conferencia Regional Envejecimiento AL -Brasilia
2008			
2009			

Redes	Centrales	
Nacionales:	Obreras	Σ
	Partidos-Asociaciones de pensionados	①
	Clara participación Gerontólogos o Geriatras-política	②
	Partidos- Red Instituciones Privadas	③
	Clara participación Grupos económicos nacionales-política	④
	Canales de Transmisión ciencia-política	
	Hitos	

Nota: se resaltan hechos relevantes. Los espacios vacíos no significa ausencia de acciones

## 2. Discurso demógrafo-economicista del envejecimiento

La preocupación por la vejez y, específicamente, por el cambio de las estructuras poblacionales, no es un elemento nuevo en la relación Estado, economía y sociedad. Según, el demógrafo Pérez Díaz (1998, 2005, 2006) en 1907, Westergaard describió el aumento del peso relativo de la vejez en el total de la población y la amenaza que este fenómeno representaba para el progreso de la época. En 1928, Sauvey, en Francia, refiere que el envejecimiento es causado por la llamada *dénatalité*; y en 1946, este mismo autor consolida el concepto de envejecimiento progresivo.

Posterior a la Segunda Guerra Mundial se acuñó el término de envejecimiento demográfico o poblacional para explicar el fenómeno generado por la transición demográfica. Pero, más allá de ser el envejecimiento demográfico un concepto técnico, adquirió un dimensionamiento ideológico y político mundial. Colocó en la esfera pública el cambio demográfico y se acompañó de aspectos que trasladan la concepción deficitaria de la vejez, como enlentecimiento del progreso, a una mirada poblacional que asocia el envejecimiento con carga, crisis económica y lucha generacional por los recursos (Arrubla, 2010).

El discurso demógrafo-economicista hace referencia a la ideología que subyace a las reformas de los sistemas de seguridad social que buscan la privatización de los sistemas públicos (Arrubla, 2010; Messu, 2008; Pérez Díaz, 1998; Vincent, 2005). La literatura refiere que el discurso es presentado desde el lenguaje experto y con pretensión de universalidad, mostrando el envejecimiento poblacional como un fenómeno homogéneo y acompañado de una intervención pública única (Cohen, 1998; Estes & Phillipson, 2002; McDaniel, 2003; Vincent, 2005).

A nivel internacional la ONU y las instituciones de Bretton Woods, como organizaciones intergubernamentales, han formulado los lineamientos Internacionales de comprensión de la situación social de la vejez y las recomendaciones de intervención. La ONU tiene un papel central en el ámbito de la política internacional y las instituciones de Bretton Woods, específicamente el Banco Mundial-BM- y el Fondo Monetario Internacional-FMI-, son representantes del poder económico. La ONU y las instituciones de Bretton Woods actúan de manera conjunta a través de convenios marco de cooperación; estos se incrementaron en los años noventa, momento en el cual, en palabras del Secretario General de la ONU y del Director del BM, se dio afinidad en las políticas relacionadas con la erradicación de la pobreza, el desarrollo y la política social (ONU, 1998). A través de estos convenios se establecen recomendaciones en doble dirección, ejemplo de esto son las recomendaciones de la Cumbre de Copenhague en el año de 1995, donde la Asamblea pedía al BM atenuar los posibles impactos de las reformas estructurales a

través de programas sociales para grupos vulnerables, y el BM la eficiencia en la implementación de las reformas.

El papel del BM en las diferentes Conferencias de la ONU, y por ende en las Asambleas Mundiales sobre el Envejecimiento, fue reafirmado en el año de 1998. El aporte del BM tendría dos objetivos concretos: contribuir a sentar las bases intelectuales de las conferencias, y aportar recursos financieros para posibilitar la asistencia de los países en desarrollo a la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento del año 2002 (ONU, 1998). El tema de vejez, convertido en un eje central del accionar del BM, ha sido direccionado en su interior por el Grupo de Protección Social en la Vicepresidencia de Desarrollo Humano, con énfasis en políticas en materia de ingresos; el Grupo de Salud fue encargado de las políticas para la provisión de servicios de salud para las personas mayores; y un grupo específico que atiende los asuntos de la vejez en la Vicepresidencia de Reducción de la Pobreza y Manejo Económico (Brettonwoods@project, 2006)

La interacción en las Asambleas ha tenido una doble direccionalidad: de una parte, los Estados a través de sus delegaciones influyen en la construcción del discurso experto que daría cuenta de la interpretación de una situación social; y de otra, las recomendaciones de la Asamblea, las cuales materializan los discursos en prácticas, dirigidas a las políticas nacionales. La comprensión de la problemática de la vejez se ha visto influenciada por la posición política de cada Estado dentro de la ONU. Para el caso de la política de poblaciones se ha mostrado que los Estados de la OCDE, específicamente Estados Unidos, ejerce desde 1974 una acción dominante con relación a la ideología que las subyace (Harvey, 1974). El poder de veto que tiene Estados Unidos y el porcentaje de participación en el voto de algunos países de la OCDE como Japón, Alemania, Francia e Inglaterra, son aspectos esenciales para la adopción de los discursos expertos provenientes de los gobiernos de estos países y el establecimiento de las recomendaciones (Cohen, 1998; King & Calasanti, 2006)

El grado de aceptación o seguimiento de la agenda internacional por parte de los Estados se puede leer desde las explicaciones de la autonomía relativa del Estado Skocpol (1998c), la cual se ve disminuida por canales formales del capital financiero (Giraldo, 2007a). Los canales formales son los contratos condicionados que establece el BM con los países acreedores de la deuda. Según el autor, estos préstamos se intensificaron en la década de los ochentas y han sido dirigidos a las reformas estructurales de primera y segunda generación. Los préstamos están sujetos a condiciones que tienen que ver con nuevos arreglos institucionales en el campo de lo público y de la política social, además el papel del Banco ha sido relacionado con la reorientación de las economías de los países en desarrollo a economías de mercado, donde la privatización de las instituciones públicas se convirtió en una fuente importante de capital (Giraldo, 2000b, 2007b). La región con mayores niveles de préstamo ha sido Latino América (Tabla 2-1).

Sin embargo, el desarrollo y la adopción de una agenda científica propuesta desde el BM en las Asambleas, aunque matizada, permite cuestionar si además de los contratos formales, existen otros mecanismos que inciden en el ejercicio de la autonomía relativa de los Estados para la implementación de la política social sobre el envejecimiento y la vejez.

La unicidad del discurso que proponen las Asambleas Mundiales sobre el Envejecimiento, se ha visto cuestionada desde la investigación empírica, que muestra procesos de envejecer desiguales en diferentes sociedades. El discurso, refleja tensiones que hacen pensar que tiene una estructura compleja, soportada en ideologías subyacentes, y con formas de expresión en prácticas políticas concretas.

**Tabla 2-1.** Préstamos del Banco Mundial a las regiones para la reforma del sistema de pensiones, 1984-2005

Región	Países	Proyectos	miles de millones de dólares
África	14	26	0,1
Asia Oriental y el Pacífico	4	7	0,5
Europa Oriental y Asia Central	25	93	1,5
Latinoamérica y el Caribe	15	57	3,1
Oriente Medio y África del Norte	6	9	0,1
Asia del Sur	4	12	0,1
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>204</b>	<b>5,4</b>

Fuente: Tomado de Brettonwoods@project (2006)

Dos caminos alimentan el discurso: la política de inclusión social de las personas mayores, a partir de una idea de la vejez en positivo, expresada como independencia, autonomía y dignidad, principalmente desde la ONU; y el discurso demógrafo-economicista propiamente dicho, que ubica la sostenibilidad económica de los sistemas de seguridad social sobre la calidad de vida de las personas viejas, cuyo mayor exponente es el BM.

En este capítulo se pretende comprender ¿cómo se genera y articula el discurso demográfico en el plano internacional? ¿qué papel tienen organismos como la ONU y el BM en la conformación del discurso? ¿qué relaciones se trazan entre el discurso demógrafo-economicista y las políticas de bienestar para el Sur Global? Para ello, se presenta el documento dividido en tres partes: 1) Algunos momentos claves de la articulación del discurso demógrafo-economicista del envejecimiento poblacional 2) Los contenidos axiológico- ideológicos-teóricos del discurso demógrafo-economicista, y 3) Conclusiones del capítulo.

## 2.1 Momentos claves del discurso demógrafo-economicista –una mirada en la ONU y el Banco Mundial-

Según el demógrafo Pérez Díaz (2005, 2006), la demografía ha sido concebida como una situación estratégica de los Estados-nación para el manejo de las poblaciones. La evolución del concepto de envejecimiento demográfico data de más de un siglo y en la construcción del mismo han contribuido las corrientes de pensamiento de la Europa del siglo XIX y XX.

Es Hube Michel, en el año de 1931, el primero en utilizar el concepto de envejecimiento en un contexto diferente al individual, y es en 1946 cuando aparece el término de “envejecimiento demográfico” en la revista *Population*, una de las revistas fundadoras de la Demografía en Francia (Pérez Díaz, 2005).

En la década del setenta, la concepción del envejecimiento poblacional es colocada en el escenario de la crisis del petróleo. Se puede decir que, en este periodo, la crisis económica es explicada en parte por la política social, interpretándose como la crisis de los Estados de Bienestar y el cambio demográfico macrosocial (Walker, 2006a, 2006b).

Para la época, algunos países de Europa ya se encontraban en lo que ha sido denominado la tercera fase de la transición demográfica. Por ejemplo, Francia tenía un total de 6.473.612 personas mayores de 65 años, que equivalía al 12,9% de la población en el año de 1970 (Eco-Santé, 2013) (Tabla 2-2).

**Tabla 2-2.** Estructura poblacional en regiones más desarrolladas 1970-2020 Datos en porcentajes

Grupos de edad	Región	1970	1995	2020
0-14	Mundo	37,5	31,4	25,2
	Región más desarrolladas	26	19,6	16,7
15-59	Mundo	54,1	59,1	61,7
	Región más desarrolladas	59,1	62,1	58,2
+60	Mundo	8,4	9,5	13,1
	Región más desarrolladas	14,5	18,3	25,1

Fuente: Tomado de UNFPA (1997)

En el proceso de estructuración del discurso demógrafo-economicista se pueden observar tres periodos. El primero ocurre entre 1974 -1989; en este periodo la situación del envejecimiento poblacional es pensado sólo para las sociedades industrializadas y el discurso se construye sobre el impacto negativo de la vejez en la economía y la equidad intergeneracional; el segundo periodo va desde 1990 hasta 1999 y se caracteriza por el reconocimiento de vejez diferenciales en diferentes regiones del mundo y la construcción de una salida a través de los DESC; no obstante, en este periodo se acentúa la disciplina fiscal y se inicia la formulación del envejecimiento poblacional como fenómeno global y homogéneo; el tercer periodo inicia en el año 2000 hasta el año 2009, en el que se observan transformaciones del discurso económico encaminadas a generar una nueva moral de la productividad en la vejez.

### 2.1.1 El envejecimiento poblacional un problema de las sociedades industrializadas (1974-1989)

El envejecimiento demográfico fue asociado desde la década del setenta a la denominada crisis de los Estados de Bienestar (Ginn J, Fachinger U, Winfried S, 2009). Se argumentaba, que el gasto público de los sistemas de seguridad social, específicamente de los regímenes de pensión y salud era un generador de la llamada crisis financiera (World Bank, 1994). Y en efecto, los gastos sociales, y específicamente los de salud, habían continuado en aumento (Rosanvallon, 1995).

Las explicaciones de los gastos públicos ubicaban el envejecimiento demográfico o la presión demográfica como uno de los factores causantes de la crisis. Es así como, en 1978, La Organización de las Naciones Unidas presenta el informe de "Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas" (ONU, 1978), en el cual se registraba que el proceso de envejecimiento como fenómeno poblacional se presentaba en las sociedades industrializadas. En ese momento, para la ONU, el

envejecimiento progresivo lejos de ser un problema universal, se circunscribía a un grupo poblacional donde las tasas de fecundidad estaban en descenso.

Un antecedente importante se dio cuatro años atrás, en La Conferencia Mundial de Población de Bucharest de 1974, reconocida como la primera conferencia que de forma explícita estableció la intención política y gubernamental en materia de la política de las poblaciones (Harvey, 1974). Para este momento, algunos países europeos, como Francia, Alemania e Italia, ya estaban abandonando la postura natalista configurada en el periodo entreguerras de la primera mitad del siglo XX. Esta postura contravenía el enfoque de Estados Unidos de establecer una política de control de las poblaciones, cimentada en un discurso político-militar, que consideraba el control del crecimiento poblacional como una de las estrategias para evitar la expansión del comunismo. La concepción de una política de control poblacional retomaba los planteamientos de un movimiento intelectual norteamericano de corte neomalthusiano, organizado desde los años veinte (Finkle & McIntosh, 2002). En la Conferencia de Bucharest, el problema de la población tuvo explicaciones diferentes para los países catalogados como desarrollados y el llamado mundo en desarrollo. Para los primeros el problema era el envejecimiento demográfico; para los segundos el crecimiento de la población. Más allá de las cifras demográficas, ambos discursos se soportaban en el consenso logrado durante las reuniones del Comité de las Poblaciones, conformado en 1972, el cual tenía como premisa que el aumento de las poblaciones generaba la pobreza.

Las consecuencias del envejecimiento de la población presentadas en el informe de Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas, se pueden sintetizar en: 1) descenso del nivel de vida en los países altamente industrializados, por el aumento de la relación de dependencia; 2) mayor gasto en la dependencia de la vejez que en la infantil; 3) disminución de la productividad, por disminución de la fuerza de trabajo “una fuerza de trabajo relativamente joven es más eficaz que una de mayor edad” (p.302) ; 4) descenso de la eficiencia de las máquinas, herramientas y equipamientos, dada la menor necesidad de renovación; 5) menor flexibilidad de la población económicamente activa, menor movilidad, menor adaptabilidad, mayor dificultad para encontrar nuevo empleo, el envejecimiento causa desempleo estructural; 6) disminuye la tasa de ahorro, los mayores viven de ellos y la comunidad invierte grandes sumas en proporcionarles servicios. Hay inequidad de ingresos, en especial en Estados Unidos donde las personas mayores de 65 años tienen mayor concentración de ingresos; 7) retraso del progreso económico, cultural y político, e incluso artístico e intelectual; en los jóvenes produce frustración por la mayor competencia para los ascensos y en los ancianos una actitud negativa frente a la vida; 8) se encuentra una relación entre el desarrollo de programas de la seguridad social y el envejecimiento, el peso electoral de los mayores les otorgará más fuerza política, y con ello la posibilidad de otras negociaciones 9) aumento de los estudios sobre las necesidades y problemas específicos de los mayores; 10) cambio en la composición de los hogares que dificulta la adecuación de las viviendas; 11) aumento de las necesidades de atención sanitaria y de los costos de los sistemas sanitarios públicos; 12) se requieren mayores planes de Gobierno para vivienda dado que aumentan las personas solas por el proceso de desintegración de la familia ; 13) con el envejecimiento se da un mayor número de personas que se separan de la sociedad, bien sea por iniciativa individual o de la propia sociedad (ONU, 1978).

Dos elementos demográficos estaban presentes en el informe: el crecimiento de la población vieja y el cambio de la estructura demográfica. Es decir, el aumento de la esperanza de vida de las poblaciones ubicadas en las sociedades donde se habían desarrollado los llamados Estados de Bienestar; y el aumento en cifras absolutas y relativas de las personas mayores de sesenta años. Lo anterior se acompañaba de una reducción de la población en edad de trabajar, lo que en una mirada capitalista generaba una gran alarma, pues se trataba de más personas dependiendo y menos personas produciendo. El estimado de la OCDE a finales de los setenta de la relación entre el rango de mayores de 25 años y menores de 65 años, y los mayores de 65 años, estaba cercano al 5,33 (OCDE, s.f.).

Hasta ese momento, la política social en Europa había logrado lo que, en palabras de Esping –Andersen (1993), constituye la des-mercantilización de las personas y sus necesidades. Es decir, a las personas mayores se les garantizaba a través de la seguridad social, y específicamente la pensión, la vida material y el ocio en el retiro sin depender del mercado de trabajo o la familia (Tabla 2-3). La pensión para la jubilación en la vejez, había logrado superar o por lo menos contrarrestar la pobreza generada en la vejez. Había acuerdo en que la pensión era la principal estrategia de inclusión económica de las personas mayores (Castel, 2004; Johnson et al., 1989; World Bank, 1994) y se podía afirmar que las políticas buscaban mejorar la calidad de vida de las personas mayores (Walker (2006b).

La garantía de los estándares de vida y la integración social de las personas viejas fue el núcleo de una mirada más integral de la política social para la vejez al final de la década de los sesenta en diferentes sociedades industrializadas. Como en el caso francés en 1962, con el Informe de la Comisión de Estudios de Problemas de la Vejez, que proponía la inclusión social de este grupo poblacional; o el caso del Acto para Americanos de Edad en Estados Unidos en 1965 (Guillemard, 1980).

**Tabla 2-3.** Porcentaje de población mayor de 60 años que recibe una pensión 1939-1990

País	1939*	1990**
Australia	54	74,3
Austria	35	-
Bélgica	46	-
Canadá	24	75,2
Dinamarca	61	87,5
Francia	0	-
Alemania	66	88
Italia	16	-
Holanda	52	-
Noruega	53	81,1
Suecia	79	88,4
Suiza	5	98
Reino Unido	67	83,6
Estados Unidos	5	82,9
Media	40	84,1

Fuente: Elaboración propia a partir de Esping- Andersen (1993) \*Cobertura de pensión población mayor de 60 años por la seguridad social; World Bank (1994) \*\*Cobertura de pensión planes públicos.

El informe “Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas” de la ONU generó un rompimiento con la idea de dependencia aceptada de la vejez y con la



búsqueda de la integración social de esta población. La pregunta que orientaba el informe era: ¿cuáles son las consecuencias de las tendencias demográficas en la economía, la política y la cultura?. Esta pregunta reflejaba cambios en la comprensión de la relación economía-vejez. Primero, la vejez se considerará como un problema macro-social; segundo, la relación vejez-sociedad no estará circunscrita a los Estado-nación, a partir de ese momento, el envejecimiento y su relación con la economía se ubicaría en la esfera pública internacional; tercero, la cuestión de la vejez se investigará e intervendrá a partir del impacto que ésta le genere al capital, y no sobre la base de la calidad y dignidad de las personas; se cuestionará la solidaridad entre las generaciones y el contrato social forjado después de la Segunda Guerra Mundial.

La nueva forma de pensar la vejez y la política social se expresa en los años ochenta en Estados Unidos e Inglaterra, con la implementación de las llamadas reformas estructurales del Estado. Las reformas frenaban las conquistas logradas en materia de seguridad social, específicamente pensiones, como era el caso Inglaterra, o afectaban las políticas de asistencia vía *means tested* como en el caso de Estados Unidos. Estas reformas, se argumentaban sobre la base de reducir el gasto del Estado para, de esta manera, afrontar la crisis financiera de los Estados de Bienestar. (Tabla 2-4)

**Tabla 2-4.** Cambios en los discursos de la política pública para la vejez en la OCDE.

Aspecto	Antes de 1979	Periodo 1979-1989
Concepción de la vejez	El riesgo de disminuir los estándares de calidad vida en la vejez La muerte social que se asoció a la jubilación.	Carga económica, política, familiar y cultural.
Objetivo de la política social	Mantener el estándar de vida de las personas mayores. Integración social	Disminuir los gastos de la política social.
Concepción del beneficiario	Ciudadano: viejo	Carga económica
Solidaridad	Transferencias del sistema, como eje central del contrato social.	Inequidad intergeneracional. Campo de batalla
Beneficio	La pensión UK: Pública y Planes ocupacionales- EU: <i>Medicaid</i> y <i>Medicare</i> , Planes Ocupacionales beneficios definidos-	UK: Políticas de contención de gasto público sobre la política de indexación.
Criterio del beneficio	Europa: Edad cronológica De acuerdo al país: ciudadanía o el contrato de trabajo.	EU: Nivel de pobreza
Relación del pensionado con el mundo del trabajo	Trabajador pensionado. Derecho al ocio del retiro. Jubilación temprana	Derecho al trabajo en la vejez. Trabajo con horario flexible

Para el caso de Inglaterra, 1979 marca la diferencia en el tema de la política para la vejez. Hasta ese momento, el sistema de pensión, instaurado en 1942 como parte del modelo de Beveridge, tenía dos rasgos que lo caracterizaban en la práctica. Primero, el mínimo económico para las personas mayores con pretensión universal pero con un esquema patriarcal que olvido a las mujeres y con beneficios que no eran suficientes para la vida. Segundo, el desarrollo en paralelo de planes ocupacionales que respondían al cargo y al ingreso de las personas. Estos últimos tuvieron un aumento en la cobertura

que pasó de 13% en 1936 al 47% en 1967 (Ginn et al., 2009), y una disminución en el porcentaje del PIB de 1,2% en 1960 a 1% en 1980 (Esping –Andersen, 1993).

Las reformas del sistema de seguridad social y, específicamente de las pensiones, caracterizadas en el periodo de 1980-1996, por la indexación de la pensión básica basada solo en precios, el aumento de la edad de pensión en las mujeres, el recorte del ingreso del Estado relacionado con el régimen de pensión (SERPS, siglas en ingles), traerían para la población mayor inglesa serias consecuencias en su calidad de vida. Años después se reconocería en la Unión Europea el empobrecimiento de las personas mayores. En el periodo 2000-2004 se advertía que cerca de la mitad de los miembros del sector privado experimentaban cierre de su esquema pensional y cerca de la tercera parte veían reducciones del mismo, lo anterior era un reflejo de la discriminación por razones de edad que prevalecía en los fondos privados de pensión (Ginn et al., 2009).

En Estados Unidos se estableció durante los años treinta la seguridad social para la vejez y los programas de *means tested*, para la asistencia de las personas mayores y los niños. La primera dirigida a los trabajadores dependientes, y fuertemente estratificada. En 1965, fueron aprobados los programas de *Medicare* y *Medicaid*, el primero de atención en salud para las personas mayores y el segundo para las personas pobres (Quadagno, 1998). En los años setenta, los fondos privados de pensiones tenían un crecimiento importante, explicado por el bajo nivel de desarrollo de la seguridad social pública, estos fondos crecieron a partir de planes ocupacionales, que tienen como característica la estratificación social. La reforma estructural se acompañó de un incremento del porcentaje del PIB en “planes ocupacionales”, pasando del 0,14% del PIB en 1950 al 1,4% en 1980, (Esping-Andersen, 1993). En los años ochenta los planes ocupacionales definidos cambiaron a planes de ahorro no definidos, los cuales en estricto orden no eran una pensión y los beneficios dependían de la permanencia en el mercado de trabajo (Quadagno, 1998). En el año de 1980, en el gobierno Reagan se declara la crisis de los sistemas de seguridad social, la cual es explicada por el proceso de envejecimiento (Estes, 1983).

Los aspectos que formaron parte de la construcción de la concepción de crisis en los Estados Unidos fueron: el fenómeno de los *Baby boom* y *Baby boomers*, nombre que reciben las generaciones nacidas durante los veinte años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. El fenómeno demográfico explicado por las altas tasa de fertilidad y el aumento de la esperanza de vida, se reflejaba en un importante aumento de la población mayor. A esto se sumó, que los hijos de los *Baby booms* no mantuvieron las tasas de fertilidad de la generación anterior. Y el aumento de los índices de pobreza, explicado por economistas neoclásicos como el efecto de las cohortes en la inequidad de la distribución de recursos, el cual era explicado por la presencia de un número superior de personas mayores, que recibían los beneficios de las políticas sociales, y cifras de menores ingresos en los hijos del *Baby booms* (Johnson et al., 1989).

Particularmente, en Estados Unidos la pobreza en la vejez disminuyó con las políticas sociales que se habían implementado, pero no era evidente que la pobreza de otras generaciones fuera causada por la población mayor. La literatura de la propia escuela de economía neoclásica no mostró resultados concluyentes. Por el contrario, estudios como el de Browne (1995), concluían que los niveles de pobreza eran mayores en hogares con jefes mujer cabeza de familia con hijos, no importaba la raza. Esta autora explicaba la pobreza como un efecto directo del desmonte de la protección de las políticas sociales en

el gobierno de Reagan. Las nuevas políticas privilegiaban sólo a las mujeres desempleadas con hijos menores de 18 años. La política social se convertía en un campo de batalla que afectaba a los más desventajados y a las personas mayores, con diferencias importantes por clase, raza y género (Estes, 1983).

Lo anterior, deslegitimaba la vejez en la sociedad norteamericana y generaba una campaña para disminuir las expectativas con relación a la seguridad social, en especial dirigida a la clase media (Estes, 1983). Para Quadagno (1998). El discurso de la inequidad generacional se acompañaba de argumentos que resignificaban la seguridad social y posibilitarían las reformas que se darían en los noventas; de esta forma, el debate se colocaría sobre el ahorro nacional, la inversión y el portafolio de beneficios.

De manera reciente, van Dyk y Turner (2010) mostraron que la concepción de envejecimiento productivo en Estados Unidos ha sido marcado por la temprana lucha en contra de los estereotipos negativos de la vejez y la discriminación por edad en el mercado de trabajo; ejemplo de esto es el trabajo de Maggie Kuhn socióloga y activista política en 1972 y de Butler en 1985, que promovieron la conformación de una mirada positiva de la vejez. En la otra mano, la fuerte presión de la política social, construida desde arriba, buscaba la reducción del gasto público y encontraba en las personas viejas un recurso productivo. De esta manera, dos posiciones diferentes, esto es, el rechazo a la discriminación por edad y el pensamiento de sostenibilidad financiera, posibilitaron que el concepto de edad como problema se desplazara al de edad como recurso productivo (van Dyk & Turner, 2010; Walker & Naegle, 2009).

La concepción de vejez como recurso productivo ha permeado la política de integración social en los planes internacionales para el envejecimiento y la vejez de Viena (1982) y Madrid (2002). Algo similar ocurre con los discursos sobre la inequidad intergeneracional, el principio de disciplina fiscal del Estado y la reducción del gasto público en políticas sociales, los cuales se retoman en Viena (1982), Copenhague (1995a) y Madrid (2002b), como se mostrará más adelante.

### ▪ **Viena y el envejecimiento poblacional**

Cuatro años después del Informe de la ONU de 1978, se lleva a cabo la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en Viena en 1982 (ONU, 1982). En el marco de la integración social y la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales, se buscaba analizar y generar recomendaciones de acción para los países miembros de la ONU, las organizaciones internacionales y la sociedad civil. La Asamblea se propuso como un espacio de producción y transformación de conocimiento, pero en palabras de Cohen (1998) esto no se dio y, por el contrario, “se transferirían patrones desde la experticia hegemónica que marcarían algunas rutas” (p.94). La problemática del envejecimiento y, específicamente, de la relación de las personas viejas con el desarrollo, fue el tema central de la agenda. El fenómeno demográfico, se presentó como una manifestación de las sociedades desarrolladas y de las llamadas sociedades en desarrollo. La idea del envejecimiento se mostró como un éxito del desarrollo, donde la calidad de vida no debería ser menos importante que la longevidad.

Se estimaba que a partir del año 2000, las personas de 60 años y más ocuparían porcentajes superiores al 10% en las estructuras demográficas de los países en desarrollo. Esto hacía necesario evocar una mirada humanitaria y advertía sobre los

graves problemas de envejecer en sociedades que no tenían sistemas de seguridad social, lo cual se traducían en la dependencia económica de las personas mayores, especialmente de las mujeres viejas, situación que se acrecentaría con los procesos migratorios de las generaciones jóvenes.

La búsqueda del bienestar de las personas mayores requería la concurrencia de los organismos internacionales, incluyendo las organizaciones de Bretton Woods, los Estados y la sociedad civil. El desarrollo económico, el empleo productivo, la justicia social y la solidaridad humana se identificaban como elementos fundamentales e indivisibles del desarrollo. Pero, este marco de principios se contradecía con los principios que operaban en las nuevas políticas sociales de los países de la OCDE, y en las reformas estructurales del Estado que para esa época ya iniciaban en América Latina. La solidaridad como eje central del desarrollo y aspecto nuclear del bienestar de los viejos, era cuestionada en el escenario político y académico de las reformas y acusada de inequidad generacional.

Al interior de la propia Asamblea se identifica esta división. Si bien los principios se enmarcaban en la garantía de los DESC, las recomendaciones expresaban dos tensiones: primero, la primacía de la racionalidad económica sobre una mirada humanitaria de la vejez, que se traducían en políticas basadas en *means tested* –el síntoma de la disciplina fiscal-. Y segundo, la presentación del fenómeno demográfico en términos de globalidad y recomendaciones de acción política diferenciadas para el Norte y el Sur Global; para este último se aceptaba que las personas viejas estaban excluidas del “desarrollo” global.

El reconocimiento de un problema central en el Sur Global, esto es, la pobreza por inseguridad económica en la vejez, no fue suficiente para que la Asamblea se comprometiera con el derecho a la pensión para todas las personas viejas del mundo. Por el contrario, la pensión como derecho era una realidad del Norte Global. Para el Sur Global se proponía considerar “un mínimo de recursos adecuado” y aprovechar la longevidad como oportunidad para el cuidado de sí mismos y de otros. A los miembros de la familia y la comunidad se les asignaba la responsabilidad del cuidado de los mayores. Es decir, el discurso de independencia de las personas mayores alternaba con la idea de la dependencia económica de la familia en el Sur Global. La familia fue considerada como una unidad homogénea libre de conflicto y de ejercicios de poder (Cohen, 1998). La idea de la familia como responsable de las personas mayores configuraría el cuarto pilar de la protección social propuesto por el BM en el año 2005.

La integración social en el Norte Global se tradujo en la permanencia en el mercado de trabajo durante la vejez y la eliminación de la discriminación por edad, aspectos que se consideraban relevantes en sociedades como la estadounidense. Esto implicaba respetar los tratados de la OIT y establecer programas de educación para el trabajo a lo largo de la vida. Generar la consciencia de la vejez a través de programas de educación escolar con espacios de capacitación sobre los aspectos psico-biológicos de la vejez, la responsabilidad en el autocuidado y la preparación para la jubilación. Este último tema sería señalado en el año de 1984 en la Conferencia Internacional de Población en México, donde se dio importancia al tema de comportamientos saludables en la vejez.

La asociatividad de las personas mayores debía dar nacimiento a un voluntariado para el cuidado de la vejez, en el cual podrían participar personas de otras generaciones. La

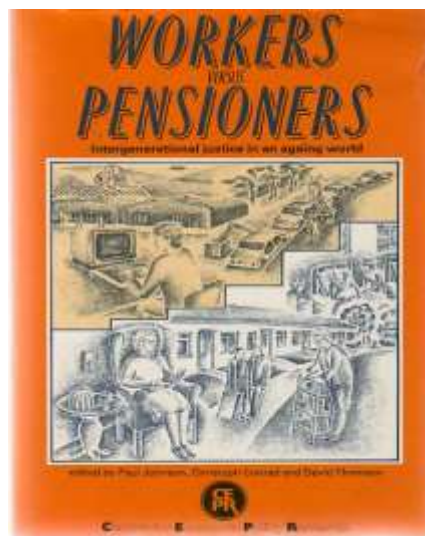
unión del envejecimiento saludable, a partir de prácticas de autocuidado y estilos de vida saludable, y el accionar de colectivos de personas mayores asociados para el cuidado, serán aspectos retomados en Madrid 2002. El voluntariado se formulará sobre experiencias de organizaciones internacionales como Caritas y *Help Age*, que para la fecha ya tenían representación en diferentes países del Sur Global.

- **Los académicos: inequidad intergeneracional y las políticas de ciclo de la vida**

En el año de 1988, en el marco de la *Conferencia Held at St John's* en Cambridge, inició un ciclo de reflexión sobre el cambio demográfico y las transferencias intergeneracionales, con la participación inicial de treinta académicos de diferentes disciplinas y de diferentes sociedades industrializadas, como Inglaterra, Alemania, Francia, Estados Unidos y países bajos. El espacio se repitió meses después en Estados Unidos y otros lugares. Los cuestionamientos de fondo eran la eficiencia de los sistemas de seguridad social, en términos de aporte al desarrollo económico, la equidad y la justicia social que amparaba la solidaridad generacional y la provisión de servicios de salud, el cuidado en el largo tiempo y las relaciones familiares.

Esta conferencia formaría parte del libro *Workers versus pensioners: intergenerational justice in an ageing world* (Johnson et al., 1989), cuya carátula mostraba un mundo dividido en dos como se observa en la ilustración 2-1: los jóvenes trabajadores, cercanos al desarrollo tecnológico y al cambio, es decir, al progreso, y los viejos pensionados, dedicados al ocio del hogar, los viajes o la enfermedad. Dos identidades eran contrapuestas en el discurso experto: el trabajador, que se caracterizaba por la juventud y el aporte económico, y el pensionado, representado por las personas viejas con dependencia económica. La carátula era un reflejo de la discusión sobre el principio de justicia social para la distribución de recursos, la disciplina que debía dominar el campo de la política social y la relación de las personas viejas con el mercado de laboral.

**Ilustración 2-1.** Caratula del Libro *Workes versus Pensioners*. 1989



La base teórica era cierta concepción de justicia distributiva que argumentaba que la distribución diferencial de recursos por sexo, raza o edad generaba inequidades

objetables. Sólo eran criterios de equidad la distribución basada en factores individuales, como talentos y competencias en contratación, y promoción en el sistema de salud, educación, discapacidad, pobreza y empleo. El único trato que se aceptaba era el trato igualitario, aunque se aceptaba que dado que todos envejecemos y éste era un fenómeno biológico, la edad no generaba una inequidad objetable, siempre que se hiciera una asignación prudente de los recursos a través de cada etapa en el ciclo de la vida; lo anterior permitiría la equidad entre grupos de edad.

La equidad entre grupos de edad partía de la base de suponer que la vida se divide en etapas determinadas por un aspecto psico-biológico-funcional. La niñez, la juventud, la adultez y la vejez cumplen roles diferentes y tienen necesidades diferentes (Daniels, 1989). Definir criterios de distribución de recursos en salud era para el autor un problema en esencia moral, dado que los jóvenes requerían más educación y las personas mayores demandaban más salud. Las instituciones debían garantizar la igualdad de oportunidad a los recursos; esto se lograba si se asignaba en cada etapa lo necesario, es decir, si se realizaba una asignación prudente que maximizará el tiempo de la vida. Como el mismo Daniels (1989) lo expresaba, su propuesta retomaba los planteamientos de Rawls, y los llevaba al campo de la justicia social sanitaria.

Finalmente, se cuestionaba la capacidad de los científicos sociales para demostrar la inequidad generacional y el impacto económico en el futuro de la política social. Se argumentaba además que las disciplinas sociales no se preocupaban por el impacto del bienestar en el comportamiento de ahorro, acumulación de capital y crecimiento económico (Johnson et al., 1989).

Las posturas divergentes a la corriente dominante, mostraban la influencia de la política social en el curso de la vida de las personas enfatizando el papel que para ese momento y aún hoy tienen las políticas de retiro temprano en Europa en la baja participación de las personas mayores en el mercado de laboral. Estas políticas formaron parte de la respuesta política de algunos gobiernos a la imposibilidad de lograr el pleno empleo, el cual era componente central del pacto social de la posguerra. Esta explicación mostraba la interacción de la política y las personas viejas y hacía frente a la explicación de la jubilación temprana como un acto de libre elección de personas mayores que maximizaban su propio bienestar a expensas de los recursos provenientes de las nuevas generaciones (Guillemard, 2001; Guillemard & Rein, 1993).

La década de los ochenta cerraba con el debate académico de la “lucha intergeneracional por los recursos”, nombre que tenía como telón de fondo la discusión sobre el principio de justicia social que orienta el reparto social. Los economistas neoclásicos colocaban sobre la mesa los fundamentos teórico-ideológicos de la racionalidad por edad, es decir considerar que las personas mayores son menos merecedoras del reparto, los cuales serían utilizados al momento de justificar las diferentes reformas de los sistemas de seguridad social, en especial del sistema de pensiones y salud.

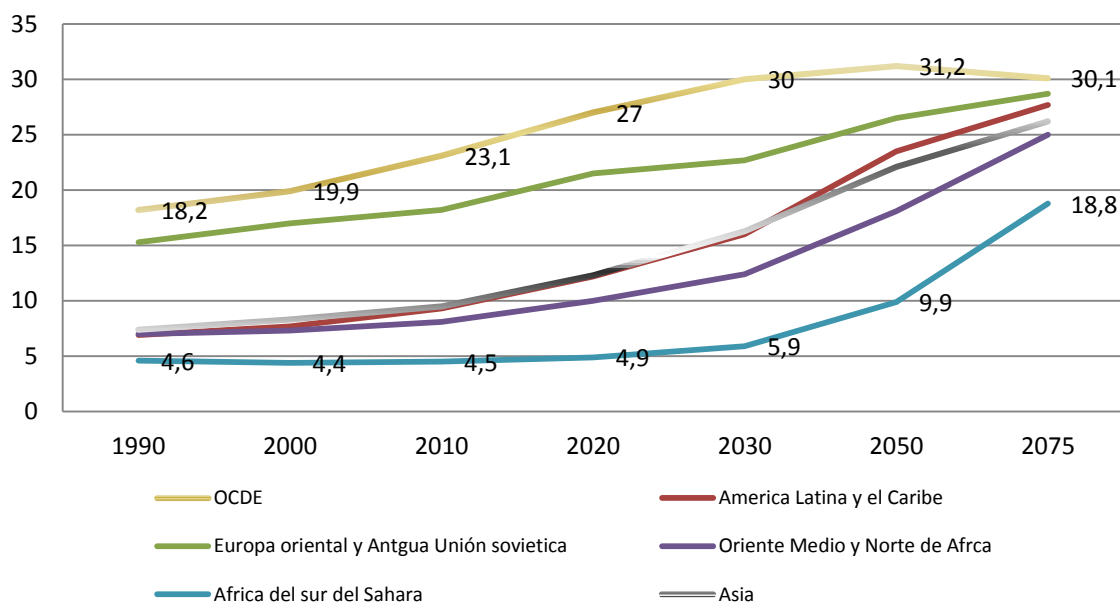
### **2.1.2 El envejecimiento poblacional del Sur Global (1990- 1999)**

En Diciembre de 1990, la ONU establece que el primer día de octubre de todos los años se celebrará, a partir de 1991, el día del Envejecimiento y la Vejez (ONU, 1990). Este será el inicio de una serie de acciones de la ONU dirigidas a establecer un marco basado

en los derechos humanos para las personas mayores. El dilema de la transición demográfica en el Sur Global se hizo relevante en la agenda internacional con la Resolución 46/91 de 1991(ONU, 1991b), en la cual se establecía de manera explícita, la precaria situación de las personas mayores. Para esa época se estimaba que alrededor de 500 millones de personas en el mundo (cerca del 9%) tenían más de 60 años. Los pronósticos reportaban que para el 2030 este número se elevaría al doble y más de la mitad de esta población estaría en Asia y una cuarta parte en China (World Bank, 1994).

El fenómeno demográfico del Sur Global se caracterizaba como acelerado. Sin embargo, las cifras mostraban que lo que se denominaba situación problema en el Sur Global, lejos estaba, en tiempo y magnitud, del fenómeno que desde inicios del siglo XX había comenzado en el Norte Global. No se había alcanzado la esperanza de vida de estas sociedades y, sólo con algunas excepciones, los cambios en la estructura demográfica de los países del Sur mostraban una población mayor de 60 años superior al 9%. (Tabla 2-5 y Gráfico 2-1).

**Gráfico 2-1.** Promedio ponderado del % de personas mayores de 60 años por regiones



Fuente: World Bank (1994)

**Tabla 2-5.** Esperanza de vida por regiones

AÑO	Norte América	Europa	Oceania	América Latina y el Caribe	Asia	Asia Meridional (OR)	África
				(OR)			
1970	71,0	70,6	67,1	60,0	56,8	48,8	45,9
1980	74,0	71,6	70,3	64,4	61,7	55,2	50,0
1985	74,8	72,5	71,3	66,4	63,3	56,8	51,6
1990	75,4	72,9	72,4	68,2	64,9	58,7	52,4
1995	76,2	73,1	73,7	70,0	66,1	60,4	52,6
2000	77,0	73,8	74,9	71,6	67,4	62,2	53,3

AÑO	América Latina y el Caribe							
	Norte América	Europa	Oceanía	(OR)	Asia	Asia Meridional (OR)	África	
2005	77,8	75,1	76,2	72,9	68,6	64,0	55,1	
2006	78,0	75,4	76,4	73,1	68,9	64,3	55,5	
2007	78,1	75,7	76,6	73,4	69,1	64,6	56,0	
2008	78,3	75,9	76,8	73,7	69,4	65,0	56,4	
2009	78,5	76,2	77,0	73,9	69,6	65,3	56,9	
2010	78,6	76,4	77,1	74,2	69,9	65,6	57,3	
2011	78,8	76,7	77,3	74,4	70,2	65,9	57,7	

Fuente: Esperanza de vida al nacer ONU-DAES (2011).

La situación social de las personas mayores en el Sur Global se caracterizaba por los niveles de pobreza que acompañan el bajo desarrollo de los sistemas de seguridad social. En 1994 la cobertura de los planes públicos de pensiones en jubilados de 60 y más años era del 84,1% en los países de la OCDE, 41,3% en oriente medio y norte de África, 27% en América Latina y el Caribe, 22% en Asia y 34% en África al sur del Sahara (World Bank, 1994). Sin embargo, las reformas de las políticas sociales se asociaban al empobrecimiento de las personas de 60 y más años en diferentes partes del mundo. En palabras de Alan Walker (2006b), en 1990 únicamente uno de cada tres trabajadores – hombre- estaba activo en el Reino Unido al cumplir la edad reglamentaria para la jubilación, y el porcentaje de personas de 65 años y más con ingresos inferiores al 60% del promedio había pasado de 16% en 1981 al 29% en 1991 (Ginn et al., 2009). Si bien cada sociedad realizó reformas que respondían a su propia historicidad (Esping-Andersen, 1993), aspectos como la disciplina fiscal para hacer frente al crecimiento de los gastos, la individualización del riesgo, la des-legitimización de la vejez y la reducción de expectativas frente a la seguridad social fueron un común denominador. A esto, se sumó la concepción de la edad como recurso productivo, que se tradujo en el aumento de la edad como requisito de jubilación. (Tabla 2-6).

**Tabla 2-6.** Prácticas discursivas en algunas reformas de los sistemas de seguridad social en tres países de la OCDE

Periodo	Reforma	Prácticas discursivas y no discursivas
<b>Reino Unido</b>		
1980-1996	Pensión básica indexada sólo en precios Incremento del requisito de la edad pensión en la mujer de 60-65 años. 2010-2020 Recortes del SERPS* (1998) SERPS de ingresos de la vida Pensión personal promovida con incentivos financieros (1988)	Individualismo, competitividad y privatización (ideologías existentes). Estímulo financiero con Fondos de la Seguridad Nacional para trasladarse al régimen de pensión personal. Técnicas de venta agresivas para que las personas dejaran el SERPS.
1997-	Pensión básica indexada en precios Pensión personal con límites de cambio (2001) Recorte de SERPS en la viudez del 100% al 50% (2002) <i>Means –tested</i> beneficios indexados para promediar el ingreso. Nueva pensión de crédito (2003) Régimen de asistencia financiera para compensar las fallas de la pensión ocupacional (2004) Fondo de protección financiera de los fondos de pensiones	



Periodo	Reforma	Prácticas discursivas y no discursivas
	(2005)	
<b>Estados Unidos</b>		
1980-1990	Cambio en la asignación de los <i>Means tested</i> , mujeres cabeza de familia sin empleo (1980). Disminución de impuestos –subsidios a las empresas (1981)** Contribución definida. Ahorro definido, el beneficio era definido por el mercado de inversión (1982).	Crisis de la seguridad social asociada a vejez como problema. Las personas viejas acaban con el presupuesto y roban a las generaciones jóvenes. El déficit fiscal y la necesidad del ahorro e inversión nacional. El juzgamiento del Confort y des-legitimación de la vejez. Manejo del riesgo financiero y el estímulo de la inversión.
<b>Alemania</b>		
1989-1995	Acto de 1992: régimen de beneficio definido con un objetivo distributivo: para estabilizar el nivel de pensión. A partir del 2001, disminución del 3,6% de pensión por cada año de retiro temprano	Sostenibilidad fiscal: responsabilidad para una inminente crisis demográfica. Equidad intergeneracional: balance en el ingreso de las pensiones frente a la carga para las jóvenes cohorte. Globalización: disminuir la contribución del empleador para mantener la competitividad.
1996	Incremento de la tasa de contribución del 19.2% en 1996 a 20.3% en 1998, y 26% para el 2030.	

\*SERPS – State Earnings Related Pension Scheme- . \*\* Este tipo de reformas son consideradas por diferentes académicos como políticas de protección social indirectas (Mettler, 2007)

Fuente: Elaboración propia a partir de: Esping-Andersen (1993); Estes (1983); Ginn y colaboradores (2009) y Quadagno (1999)

## ▪ Dos caminos para la protección de las personas viejas en el Sur Global

El cambio demográfico, la precariedad social y las reformas del Estado iniciadas en el Norte y Sur Global durante la década de los ochenta, fueron el escenario de la resolución 45/91 de 1991 de la ONU, la cual recomendó la existencia de un marco de referencia común para la protección y promoción de los derechos de las personas de edad, incluyendo el aporte que estas personas debían y podían hacer para la construcción de sociedad. Diferentes acciones fueron propuestas en la lista de prioridades para mejorar la calidad de vida de las personas mayores. Se pueden señalar la conformación de un grupo de expertos para evaluar los avances del Plan Internacional de Viena, del cual formaría parte el BM, el establecimiento de los objetivos relativos al envejecimiento y recomendaciones sobre programas a nivel nacional para el año 2001, la proclamación de los “Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad”, y la proclamación sobre el envejecimiento en 1992 (ONU, 1991b, 1992).

Los “Principios en favor de las personas mayores” enunciaban el compromiso de la ONU para promover que los Estados asumieran el proceso de envejecimiento; estos fueron: participación, cuidado, autorealización y dignidad e independencia. El eje articulador fue la integración social y la autonomía de las personas. En el ámbito de la integración social, los principios mantendrán la idea plasmada en el Plan Internacional para el Envejecimiento y la Vejez en Viena 1982, sobre la integración social como evitar la discriminación en el mercado del trabajo y la educación para el trabajo.

La concepción de integración fue expresada como parte del principio de participación, el cual hacía referencia a la participación en la formulación de las políticas para el envejecimiento y la vejez. La asociatividad y el voluntariado serían los dispositivos que harían factible la participación, concebida como el mecanismo para lograr el aporte de las personas mayores al desarrollo.

La independencia, fue formulada en términos de la garantía del sostenimiento material de las personas mayores. Los principios de independencia y de cuidado se establecieron sobre la base del principio de subsidiariedad, ya expresado en Viena de 1982, entre el Estado, la sociedad civil –nacional e internacional-, la familia y las propias personas mayores. El principio de subsidiariedad será nuevamente planteado en la “Proclamación sobre el envejecimiento” en 1992, aspecto similar sucede con la atención primaria y, de manera específica, la atención comunitaria será retomada en el año de 1986 durante la evaluación del Plan de envejecimiento de Viena, año en el cual se acordarán los objetivos mundiales del envejecimiento para el año 2001.

El principio de independencia reforzaba la mirada positiva de la vejez con relación a la autonomía que las personas podían ejercer para establecer su plan de vida, a la vez era convergente con el discurso de la vejez como recurso productivo para cubrir el déficit de las economías. Tres aspectos se articulan a este principio: la cooperación internacional en los países del Sur Global; la atención primaria, y especialmente una mirada comunitaria del cuidado; y la implementación de proyectos productivos a cargo de las propias personas mayores.

La autorrealización y la dignidad se presentaban como el corazón de los principios; la independencia económica, la participación y el cuidado, traducido en envejecimiento saludable posibilitarían una vejez que “valiera la pena vivirla”.<sup>7</sup> El ambiente de derechos para las personas mayores estaba presente en la ONU, seguramente animado por la definición de derechos diferenciales que se desarrollaron en la época. No obstante, el pronunciamiento por las personas mayores no se configuró en un instrumento jurídico internacional específico y por el contrario el tema fue pospuesto hasta años después de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento del 2002.

A menos de dos años del pronunciamiento de Viena por los derechos humanos de la vejez, el BM (1994) publica el documento “Envejecer sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”. El contenido del documento se desarrollaría en el marco de una epistemología que universaliza la concepción de ser persona vieja como problema y carga de la sociedad, la familia, la economía y las instituciones del bienestar: “A medida que vamos envejeciendo, trabajamos, producimos, y ganamos menos y, por lo tanto, necesitamos una fuente de ingresos segura para sobrevivir” (p.19).

El documento también universaliza la concepción de crisis, entendida por el BM como la disminución en la productividad, el trabajo y el ahorro a causa del envejecimiento. El planteamiento del BM era que la crisis económica se generaba por las políticas sociales,

---

<sup>7</sup> Palabras de la profesora Elisa Dulcey-Ruiz en diferentes diálogos que hemos tenido sobre las políticas para las personas viejas en Colombia

estableciendo un nexo directo entre la crisis económica, las políticas sociales y las personas viejas. El beneficio económico se ubicó como el corazón del problema de la política, y a su vez, como el fin en sí mismo de la política pública para la vejez. Dos preocupaciones ordenaban el accionar de las recomendaciones del BM: el gasto que generaba la política social en el presupuesto público de los países y cómo generar ahorro nacional; de esta manera la política social para la vejez era ubicada en el orden de lo económico, y los planteamientos del BM se establecían como parte de las políticas de ajuste estructural.

Lo anterior reducía la política a la disponibilidad del ingreso de las personas viejas, en particular, a tener un monto de dinero periódico que les permitiera permanecer en el mercado; a esto se le denominó “seguridad económica”. Esta mirada, aunque colocaba el punto sobre una problemática central de las personas viejas, especialmente en los países en desarrollo, limitaba la concepción de integración social de las personas mayores por lo menos en la retórica del BM.

El discurso del BM contenía una perspectiva dualista que confrontaba los valores de la juventud y la vejez, fraccionando de esta manera la vida del ser humano. Los discursos sobre la juventud fueron estructurados alrededor del concepto de producción como generación de recursos, el reconocimiento del trabajo productivo y no del trabajo reproductivo era puesto sobre la mesa, pero esta vez, con el antifaz de la juventud. El concepto deficitario de la vejez se formulaba como el correlato del no ser un trabajador productivo y las personas viejas fueron ubicadas en el espectro de la dependencia. De esta manera, el BM estructuró un discurso donde las personas viejas ocupaban el lugar de los dependientes (necesitados y carentes), pero también, el lugar de los que aprovechan el recurso de las nuevas generaciones “*free riders*”.

Los dos relatos eran una continuidad de los argumentos sostenidos desde la década de los setenta en los países de la OCDE, presentes, aunque matizados, en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en Viena 1982. La diferencia estaba en la pretensión de explicaciones universales de la crisis económica de los sistemas de seguridad social en los países de los diferentes continentes y en la intención normativa, también universal, con respecto a la política social, en el ámbito de la seguridad social, las políticas de asistencia social y el trabajo.

Las recomendaciones que formulaba el BM obedecían a la clasificación de países jóvenes de ingreso bajo, países jóvenes con población que envejece rápidamente y países con población de más edad y pilar público de gran tamaño. La dualidad de lo joven/viejo utilizada como criterio para clasificar a los países, recurría momentáneamente a la edad como el concepto que remplazaba el de desarrollo/en desarrollo. Ser un país joven legitimaba dos hechos: tener grandes inequidades en salud, pues algunos países aún tenían esperanzas de vida inferiores a treinta años, como sucedía con países del continente Africano (Alfagame Chao, 2005); y la no garantía de los DESC de la pensión. El propio BM afirmaba que cerca del 70% de la población vieja del mundo no tenía una pensión social, sin embargo proponía mantener lo que hasta ese momento recibía el nombre de sistemas informales y tradicionales de protección

En África y en parte de Asia los ancianos viven con sus hijos en familias extensas. Todos los miembros, incluso los viejos, contribuyen a su productividad [...] El grupo familiar satisface las necesidades de consumo de todos [...] La difícil tarea

consiste en avanzar a sistemas formales de mantenimiento de ingreso sin acelerar la desintegración de los sistemas informales, sin traspasar demasiada responsabilidad a los gobiernos [...] (World Bank, 1994, p.37-38).

Los “países jóvenes” eran los países en desarrollo y la fórmula única de intervención en las políticas sociales se planteaba desde la mirada de los países de “más edad”, en palabras de King y Calasanti (2006), desde el Norte Global. La seguridad económica era para el BM el eslabón perdido en los países jóvenes y el botín de disputa en los países de más edad. La seguridad económica tendrían dos dimensiones en el plano de la política: la pensión para el Norte Global y los sistemas informales, la pensión pública para funcionarios públicos y las políticas de *means-tested* para el Sur Global. En las dos formas políticas, las personas viejas se presentaban como dependientes, de la seguridad social (pensión), del Gobierno (en las políticas de *means-tested*) y de la sociedad (familia o comunidad).

La dependencia en la vejez fue presentada en términos de no empleo o ausencia de trabajo productivo, reproduciendo las explicaciones utilizadas en el Norte Global, como muestra King y Calasanti (2006) para el caso de los Estados Unidos, donde el discurso de la dependencia se construyó alrededor de la dicotomía productividad – no productividad y el ingreso monetario. Los discursos del BM y las recomendaciones políticas sugeridas introducían cambios en la política social que obedecían al orden económico internacional, pero que a la vez generaban nuevos discursos y formas materiales de dependencia. (Tabla 2-7).

A medida que los países envejecen, el plan público absorbe una gran proporción del PIB de un país y una proporción mucho mayor de sus ingresos tributarios. En consecuencia, influye considerablemente en el trabajo y su productividad, en la acumulación y asignación del capital, en la capacidad del Gobierno de financiar bienes públicos y, por consiguiente, en el crecimiento de la economía. (World Bank, 1994, p.138)

**Tabla 2-7.** Prácticas discursivas del BM sobre la dependencia en la vejez. 1994

<b>Prácticas discursivas del BM</b>	<b>Relación de dependencia</b>
El ahorro privado permite la inversión en el mercado de capitales y esto genera ahorro nacional. Los trabajadores de mayor renta se ven estimulados al ahorro por que lo hacen en un portafolio de inversiones. Esto disminuye la evasión.	El sustento material de las personas viejas dependerá del comportamiento del mercado de capitales
La mayoría de personas ganan menos a medida que envejecen, porque trabajan menos o porque son menos productivas o no lo son en absoluto(...) muchos gobiernos tienen programas destinados a proveer seguridad financiera a sus ciudadanos de más edad(p.29) Los países en desarrollo tienen una población más joven (...)Esa situación induce a los políticos a prometer grandes pensiones a ciertos grupos de edad con más influencia(p.54)	Los sistemas políticos en contextos históricos de exclusión social se mantienen por las redes clientelares. Las personas viejas quedan atrapadas en esas redes para obtener el beneficio de las políticas de <i>means-tested</i> .
Evitar que las personas sean carga para el tesoro público (p.85) Redistribuyendo el ingreso a los ancianos que son pobres vitalicios, pero evitando redistribución nociva	Las personas viejas dependen de los Sistemas de seguridad social. El discurso deficitario de la vejez ubica a las personas viejas como no productivas, en el

Prácticas discursivas del BM	Relación de dependencia
dentro de una misma generación, entre generaciones (p.11) Las contribuciones a cargo del empleador desestimulan la creación de empleo. ...las personas viejas pueden mantenerse activas	mercado laboral están expuestas a patrones de explotación.
Al aumentar el número de personas mayores disminuye el número de trabajadores activos. Los trabajadores jóvenes sostienen a los viejos en los sistemas de reparto. Si las personas no ahorran para su vejez, el resto de la sociedad quizás se sienta obligada a mantenerlas (p.40)	Las personas viejas jubiladas dependen del trabajo de los jóvenes. Ellas pueden aprovecharse de las generaciones jóvenes, las generaciones viejas son el "free rider"
Los sistemas informales mantienen a más de la mitad de los ancianos del mundo(p.54) (..) uno de los hijos se hace cargo de sus padres ancianos, los clubes informales, red de parientes y otras organizaciones religiosas (p.58)	Las personas viejas carentes (económico o de salud) dependen de los miembros de su familia.

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo a Giraldo (2000a, 2007b) se puede decir, que la preocupación del BM por la dependencia económica de las personas viejas era una preocupación por que los países deudores disminuyeran gasto del presupuesto público; esto garantizaría cubrir la deuda externa contraída con el BM. Para los años ochenta dos países de América Latina declaraban el no pago de la deuda pública: México y Brasil. De esta manera se empieza a estructurar una agenda específica para América Latina, que posteriormente sería conocida como el Consenso de Washington, la cual se ha desarrollado por fases. En los años ochenta se dan las reformas de primera generación de los Estados, que comprometieron los recursos del PIB para las políticas sociales presentándose un deterioro en la redistribución del ingreso, y en la situación social de las personas. Las reformas de segunda generación fueron orientadas a la privatización de los sistemas de seguridad social y se implementaron en la década de los noventa (Almeida, 2001; Giraldo, 2007a; Lautier, 1999).

En 1994, en el Foro Envejecimiento y Política Global en Alemania, Acción Global - GA-presento la ponencia "El BM y el ataque a las pensiones en el Sur Global" (Paul & Paul, 1995). Los autores mostraban el impacto de las reformas de ajuste estructural en la calidad de vida de las personas viejas de América Latina, Asia y África. El aumento de los suicidios en personas mayores pensionadas en Argentina era la antesala de la denuncia,

Setenta y tres años de edad, Paula Duarte vivía en una pequeña casa rooming en la Avenida de Mayo, en el centro de Buenos Aires. Cuando el gobierno argentino recortó las pensiones a principios de 1992, ella comenzó a buscar desesperadamente trabajo. El 20 de agosto de 1992, siendo desempleada, se ahorcó con una cuerda de nylon de un árbol fuera de la Universidad de Buenos Aires, Derecho. En su bolso había sólo dos pesos. (Paul & Paul, 1995, p.1)

Entre los aspectos señalados se resaltaban los altos costos de las reformas de los fondos de pensiones, en especial, en el caso de la reforma chilena. Para GA, el BM omitía informar sobre los problemas reales de la reforma chilena y, por el contrario, la colocaba como el modelo a seguir. Los efectos de la privatización de las empresas

públicas en diferentes países de América Latina, las cuales se vendieron con el argumento de inyectar recursos al sistema pensional tuvieron una escasa redistribución de los recursos en los pensionados. Ellos vieron disminuir el valor real de la mesada pensional, en beneficio del sistema financiero. Este era el caso Argentino, donde los bancos de New York y Citibank, recibieron más de mil millones de dólares en ganancias de los movimientos de privatización “levantando las cejas, incluso en la prensa financiera de EE.UU. sobre contratos impetuosos y sórdidos” (Paul & Paul, 1995, p.9)

Para el continente Asiático, específicamente en China, GA denunciaba la desestructuración de los sistemas de pensión colectiva rural forjados en los años setenta, y remplazados por los fondos de pensión privados. El BM había iniciado desde los años ochenta los préstamos condicionados a China, y, en general, Asia se había convertido en el sitio de confluencia de diferentes organizaciones, entre ellas y como principal actor el BM, para resolver la situación de las pensiones.

Desde los años setenta, se había iniciado en los países de la OCDE el debate sobre el uso o no de los recursos de las pensiones en el mercado financiero. El argumento que se esgrimía era la generación de ahorro nacional a partir del mercado de capitales. Lo anterior hacía necesario, que los trabajadores activos se convirtieran en una especie de inversores en el mercado y que las contribuciones que realizaban a lo largo de su vida laboral no quedaran comprometidas para las generaciones venideras de viejos, sino por el contrario, estuvieran disponibles para la inversión en el tiempo presente. Esto se tradujo en un juego de mercados de capital donde se invertían las contribuciones que las personas a lo largo de su vida realizaban y donde se jugaban, sin saberlo, la seguridad económica de la vejez (Giraldo, 2013).

De esta manera se construía la relación entre el mercado de capitales y las personas viejas, relación que termina siendo de dependencia, toda vez que la seguridad económica de las personas mayores queda en manos del sistema financiero. El dispositivo que operara esta relación eran los fondos privados y lucrativos de pensiones.

El BM también utilizó explicaciones del Norte Global para explicar la situación de los sistemas de seguridad social del Sur Global. La primera explicación generalizada se daba en el orden de lo político: para el BM las personas mayores tienen recursos políticos para aprovechar las relaciones con los gobernantes y de esta manera obtener beneficios. Si bien en algunos países las Asociaciones de Pensionados y la conformación de movimientos que representaban los intereses de las personas mayores alcanzó niveles organizativos importantes (Mettler, 2007; Walker, 2006a), ésta no era una constante en el mundo. En el Sur Global eran más las personas viejas que no formaron parte de las organizaciones tradicionales de la industrialización (sindicatos y organización de pensionados) y no tenían una trayectoria organizativa, quedando expuestas a redes de clientela política. Aspecto que, desde 1982, había reconocido la Asamblea internacional del envejecimiento en Viena y en los Principios en favor de las personas mayores (ONU, 1991a).

El segundo aspecto era la explicación que el BM hacía de la dependencia económica y física de las personas mayores en las economías domésticas, la cual en palabras del BM genera mayores gastos para los sistemas de pensión, por ser cada vez más personas, y para los sistemas de salud, generando transferencias cruzadas entre el sistema de salud y los sistemas de pensiones, estos últimos terminaban asumiendo la carga. La

dependencia económica de las personas viejas era la punta del iceberg del cuestionamiento de los sistemas de pensión públicos y de la recomendación de crear fondos de pensión privados. La pregunta por la eficiencia de los sistemas de pensión que se estructuraban sobre el ahorro y no sobre la redistribución, se argumentaba desde los planteamientos de la inequidad intergeneracional, expuestos en los años ochenta.

La inequidad intergeneracional deslegitimaba los sistemas de reparto. Al cuestionarse la redistribución entre generaciones, base del contrato social de estos sistemas, se ponía en tela de juicio el dispositivo con el cual operaban. De esta forma se sostenía que los sistemas de reparto generaban inequidad; por el contrario, los sistemas de ahorro se basaban en las preferencias de las personas, las cuales optaban por ahorrar en el presente y gastar más en el futuro. También se argumentaba que disminuían la evasión y no introducían desincentivos al trabajo.

Pero este discurso no tenía asidero en los países jóvenes, ni en los países jóvenes con envejecimiento rápido. En estas sociedades el grueso de las personas viejas no tenía derecho a la pensión y, por el contrario, aún se encontraban en el mercado de trabajo (Tabla 2-8). Existía un fuerte contraste en la relación que las personas viejas del Norte Global y del Sur Global tenían con el mercado laboral. En este último, sólo tres de cada diez trabajadores recibían una pensión, con coberturas principalmente de personas del servicio militar o de la administración pública. En contraste, en el Norte Global 9 de cada 10 recibían la pensión. En países como Rwanda cerca del 87% y 78% de los hombres y mujeres mayores de 60 años, respectivamente, trabajaban. Con notorias diferencias entre las zonas urbanas y rurales en todo el Sur Global (King & Calasanti, 2006; Paul & Paul, 1995). El BM refería que el porcentaje de personas que tenían ingresos provenientes del mercado laboral era en países como Alemania, Francia, y países Bajos de 2%, 4% y 5% en comparación con Hungría, Bulgaria, Argentina con 47%, 28%, y 26%, valores que aún eran bajos con relación a países como Filipinas, Indonesia, y China con 63%, 46% y 45%, respectivamente.

El BM planteaba la noción de “dependencia” desde la experiencia de las sociedades industrializadas, donde las personas mayores ocupaban un lugar importante en la pirámide poblacional, y además, el grueso de las personas mayores había adquirido el derecho a la pensión de jubilación. Por el contrario, las personas viejas del Sur Global no habían tenido la misma suerte. El concepto de dependencia, como ausencia de trabajo productivo, no reflejaba la situación de esta población. A diferencia de las personas viejas del Norte Global, cuyas necesidades se habían desmercantilizado, las personas viejas del Sur Global estaban a expensas del mercado de trabajo; es decir, la verdadera dependencia era del mercado.

Aunque el BM reconocía que los fondos de ahorro no resolvían la situación de las poblaciones históricamente excluidas, recomendaban para países jóvenes, jóvenes con envejecimiento rápido y de más edad, implementar acciones dirigidas a aumentar la edad de pensión e implementar los fondos de ahorro pensional.

**Tabla 2-8.** Proporción de personas según fuentes de Ingreso en cada región

Región*	Trabajo	Familia	Pensión	Ahorro
Ingresos Altos	9		97	
Ingreso Medio	25	32	61	17
Ingresos Bajos	37	58	13	6

\*Obedece a la clasificación del BM para la época, basado en el PBI, en dólares estadounidenses. Países de ingresos PBI menor de \$600, Ingreso mediano entre \$600-\$8000; países ingreso alto más de \$8.000. Las cifras no son excluyentes, dado que pueden coexistir una o más fuentes de ingreso. Fuente: World Bank (1994)

En el nivel de la sociedad, y en particular de la familia, el BM promovió la relación de dependencia de las personas mayores con la familia o la comunidad. Para los países jóvenes avanzar en la construcción de sistemas obligatorios de seguridad social en el mercado laboral formal de las zonas urbanas y mantener los sistemas informales y tradicionales. Estos últimos funcionaban, en palabras del BM, relativamente bien. Para el BM, la intervención del Gobierno podía desarticular los sistemas informales. En este sentido y con base en la teoría del agente racional para explicar las relaciones de los miembros de la familia, refería que si la ayuda obedecía a hijos altruistas, la política pública desplazaba la transferencia privada. Lo que no ocurría, si la relación que se establecía era de intercambio entre hijos-padres .

Finalmente, el BM dejaba entrever dos propuestas para las personas viejas del Sur Global. La primera, dirigida a las propias personas mayores, les proponía ser responsables consigo mismas y sus comunidades, evitar la dependencia y mantenerse activas en el mercado de trabajo, propuesta que junto con el aumento de la edad de pensión constituirían las dos caras de la moneda de la edad como recurso productivo.

La segunda propuesta se dirigía a los gobernantes, y se encaminaba a generar políticas de asistencia social con ayudas en dinero, de preferencia dirigidas a la familia con personas viejas dependientes, para apoyar el sostenimiento de los sistemas informales y tradicionales de protección. Esta política se convertiría en la propuesta oficial del BM para la erradicación de la pobreza a finales de los noventa.

### ▪ **Copenhague: entre la integración social y la nueva moral de la vejez**

En abril de 1995 se lleva a cabo la Cumbre Mundial para el Desarrollo en Copenhague. Con base en un discurso esperanzador sobre la promesa del desarrollo económico, social y ambiental, los Estados miembros se comprometían a realizar acciones que conducirían a eliminar los males que amenazan gravemente a la salud, la paz, la seguridad y el bienestar de los pueblos. El objetivo primordial del desarrollo era enunciado como “mejorar la calidad de vida y lograr la integración social de todas las personas” (ONU, 1995b, p.33). La vejez era presentada en positivo, señalando la sabiduría y el trabajo voluntario de las personas viejas como un aspecto central de la integración. Los males que se enunciaban en la Cumbre eran:

[...]el hambre crónica; la malnutrición; los problemas de las drogas ilícitas; la delincuencia organizada; la corrupción; la ocupación extranjera; los conflictos armados; el tráfico ilícito de armas; el terrorismo; la intolerancia y la incitación al odio por motivos de raza, origen étnico, religión u otros motivos; la xenofobia y las enfermedades endémicas, transmisibles y crónicas (ONU, 1995, p.9)

La erradicación de la pobreza, el mantener sociedades democráticas y la igualdad de derechos civiles y políticos articularían el accionar de los gobiernos y de las



organizaciones internacionales. Las acciones propuestas fueron descritas en cinco capítulos: erradicación de la pobreza, trabajo productivo, integración social, igualdad y justicia social, compromiso con personas migrantes y desplazados y seguimiento y evaluación.

La erradicación de la pobreza tenía tres estrategias: refrendar el pacto de subsidiaridad entre Estado, mercado y sociedad civil-familia; enfatizar la agenda de las instituciones de Bretton Woods en materia de política social, intervención financiera y la revisión de las condiciones de la deuda externa; y la orientación a los Estados de incluir acciones de protección para los grupos principalmente afectados por las reformas de ajuste estructural.

La concepción malthusiana de la relación población-pobreza estuvo presente como factor explicativo de esta última. Se sumaba la falta de oportunidades de acceso a los medios de producción y reproducción, y con ello, la falta de capacidades, aspectos teóricos del planteamiento de Sen<sup>8</sup> que influirían en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid (ONU, 2002b).

Hay acuerdo general en que la pobreza persistente y generalizada y las graves desigualdades sociales entre el hombre y la mujer tienen una gran influencia en parámetros demográficos tales como el crecimiento, la estructura y distribución de la población y, a su vez, se ven influidas por ellos. También hay acuerdo general en que las modalidades irracionales de consumo y producción contribuyen al uso insostenible de los recursos naturales y a la degradación del medio ambiente, así como a reforzar las desigualdades sociales y la pobreza, con las consecuencias ya mencionadas respecto de los parámetros demográficos.(ONU, 1995,p.59)

La pobreza concebida como un problema estructural, generado por el acceso no igualitario a oportunidades requería para la intervención identificar a los grupos débiles. Estos fueron llamados "población vulnerable". Las personas viejas fueron, al igual que los niños, las mujeres, las personas en condición de discapacidad y los diferentes grupos étnicos, clasificados como tal. La vulnerabilidad era el resultado del impacto de las reformas de ajuste estructural en la vida de las personas. Sin embargo se presentaba como una condición propia de quienes serían objeto de la política social. De esta manera en la Cumbre se individualizaba las causas de la pobreza en la vejez, toda vez que se explicaban desde la condición psico-biológica de la persona vieja.

La relación estado-mercado-sociedad-familia en la cuestión de la protección de las personas viejas se presentaba con matices diferentes. Los Estados eran llamados a garantizar los DESC de las personas, los cuales eran la base de la integración social de las personas. La seguridad social universal, en especial la pensión no contributiva, identificada como la principal estrategia para erradicar la pobreza y generar autonomía de las personas mayores. Pero el acento se colocaba en aquellos que eran clasificados

---

<sup>8</sup> Giraldo (2007a, 2013) refiere que Amartya Sen explica la pobreza a partir de las necesidades básicas no satisfechas, concepto que se amplía al de capacidades, en el cual la pobreza consiste en la insuficiencia de unas capacidades mínimamente aceptadas. Estas capacidades en general son educación, vivienda y salud, aspectos centrales para el desarrollo del capital humano.

como población vulnerable. Esta mirada, era convergente con las políticas de *means-tested* impulsadas por el BM que, a comienzos del siglo XXI, formarían parte del marco teórico de la Nueva protección social del Manejo Social del Riesgo (Holzmann & Jørgensen, 2000).

El mercado debía participar como fuente de ingreso y como generador de trabajo. El trabajo productivo y el empleo tuvieron un lugar central en la Cumbre. La creación de empleo productivo y la reducción del desempleo se establecieron como una acción específica del plan. El reconocimiento de las relaciones entre trabajo remunerado y no remunerado y la necesidad de establecer programas sociales que aliviaran la doble carga de la mujer eran una prioridad. La relación de las personas viejas con el mercado de trabajo nuevamente fue objeto de análisis. De una parte se argumentaba que era necesario eliminar la discriminación por edad en el mercado laboral; y de otra, se veía como oportunidad el aporte de las personas viejas al trabajo no remunerado. La mirada positiva de la vejez, y la idea de integración social apuntaban al cambio en las relaciones de las personas viejas con el trabajo remunerado y no remunerado.

Para el primero, se planteaba necesario establecer un marco jurídico para eliminar la discriminación por motivos de edad, favorecer la capacitación de las personas mayores y eliminar cualquier tipo de explotación o maltrato de estas personas. Para el segundo, se identificaban dos planos de acción: como cuidadores de las familias y a través de servicios voluntarios para su comunidad. Esta idea que había sido propuesta en Viena en 1982, tomaba nuevamente forma en Copenhague, y marcaría el diseño del Plan de Acción Madrid, 2002.

Reconoceremos y respetaremos la contribución de personas de todas las edades como igual y decisivamente importantes para la construcción de una sociedad armoniosa y fomentaremos el diálogo entre las distintas generaciones en todos los sectores de la sociedad (ONU, 1995, p.22).

El papel de la sociedad civil se evocaba para la construcción de organizaciones de autoayuda, las cuales debían favorecer la participación y canalizar el trabajo voluntario de las propias personas mayores para el cuidado de sí mismos y de otros. La familia, nuevamente fue identificada como el núcleo primario de la sociedad y cuidador de las personas mayores. Para estimular la responsabilidad de la familia se identifica necesario crear políticas sociales dirigidas al apoyo de la familia, en especial en casos de personas viejas con algún tipo de dependencia. Lo anterior, aunque se enunciaba desde una mirada del DESC no era discordante con la política del BM de apoyo a la familia para mantener los sistemas informales y tradicionales, lo que sí era diferente, por lo menos en el discurso, era el enfoque de la Cumbre sobre la integración social de las personas mayores, en una mirada positiva y el enfoque economicista del BM, que ubicaba la vejez como carga.

El ideal propuesto de la integración social era la creación de una sociedad para todos, basada en el respeto de los derechos de todos y cada uno, y la eliminación de las barreras para la participación en la sociedad. En esta vía la integración social fue comprendida como

[...]la capacidad de las personas de vivir juntas respetando plenamente la dignidad de cada una de ellas, el bien común, el pluralismo y la diversidad, la

eliminación de la violencia, la solidaridad, así como la capacidad de participar en la vida social, cultural, económica y política, abarca todos los aspectos del desarrollo social y todas las políticas. Exige la protección de los más débiles, así como el derecho a disentir, crear e innovar. (ONU, 1995, p.40)

El discurso de la integración social también se ancló en la mirada de la población vulnerable, la persona vieja, enferma o pobre, las cuales serían objeto de las acciones de integración. La búsqueda de la integración social, incluía la noción de la autonomía, la cual se movía en dos direcciones: era comprendida como el aspecto central de la dignidad humana, contrapuesta a cualquier clase de dependencia que pueda ser superada socialmente, como la económica (Walker, 2006b); pero también se comprendía como parte de relato individualizante que la asociaba al patrimonio de cada quien.

El siglo XX cerraba su última década con el reconocimiento de la ONU de la importancia de la aplicación del Pacto de los DESC para proteger a las personas viejas, y el derecho de las personas mayores a la seguridad social. Así lo señaló el Comité de los DESC en la Observación General 6 de 1995, al reconocer que en el Pacto de los DESC no se hacía mención especial a las personas mayores, pero el reconocimiento del derecho a todas las personas incluye a las personas mayores(ONU, 1995b).

[...] los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto (ONU, 1995b, p.3).

Los Estados miembros debían garantizar la pensión no contributiva y la eliminación de políticas de discriminación por edad en pro de lograr una verdadera integración social de las personas mayores. Sin embargo, el propio Comité refería que se desconocía el grado de implementación de las políticas en los diferentes Estados. De otra parte, la semilla de la protección a cargo de la familia o de las propias personas viejas, y el relato de la dificultad de tener una pensión no contributiva en los países en desarrollo ya había sido puesta por el BM en el año 1994 con el informe “Envejecer sin crisis”. Estos discursos legitimaban la no garantía del DESC de las personas viejas en el Sur Global, es decir, legitimaban una estructura de desigualdad social en el mundo para las personas viejas.

En 1999 se estableció el plan de trabajo para realizar el seguimiento al año internacional del envejecimiento. Para ello, la Asamblea de la ONU invitó a los miembros de la OMS y a diferentes representantes de la sociedad civil, como a las instituciones de Bretton Woods para participar en el comité de preparación de la Segunda Asamblea Mundial que se realizaría en Madrid (ONU, 1999). La propuesta política internacional para la inclusión social de la vejez se consolidaba por tres vías: la vejez como el recurso productivo, el cuerpo viejo y enfermo como el centro de la política de asistencia social, y las políticas familiaristas.

### 2.1.3 Vejez como recurso productivo (2000-2009)

En el nuevo siglo, la política la idea de vejez como recurso productivo ganaba espacio en el comité de preparación de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid 2002. Pero las cifras mostraban que si bien la esperanza de vida aumentaba en diferentes países del mundo, el cambio no podía ser ubicado como un fenómeno homogéneo mundial o global, como era presentado por el BM. La existencia de inequidades en resultados en salud en diferentes regiones permitía, y aún hoy permite, interrogar la afirmación.

La pobreza en la vejez no sólo era un tema del mundo en desarrollo; por el contrario, las denuncias de pobreza en personas mayores en las sociedades industriales volvían a estar en la agenda política. En el año 2002, el Programa Envejecer del Reino Unido<sup>9</sup> reportaba que había dos millones de jubilados viviendo por debajo del umbral de pobreza, y la vivienda en malas condiciones había generado de 22.000 a 55.000 muertes por frío en los últimos cinco años. Estas cifras, tenían eco en otros países de la región como Francia y Alemania.

En el año 2000, la OMS establecía una nueva forma de medir la esperanza de vida, los DALE por su sigla en inglés (*Disability Adjusted Life Expectancy*). El instrumento, se convertiría en un indicador de desarrollo del mundo. Para este momento, Murray (2000a)<sup>10</sup> presentaba el *ranking* de países según resultados por esperanza de vida ajustados por discapacidad. A partir de la información de 191 países, el mundo era presentado en dos niveles: países con un *ranking* alto y bajo de esperanza de vida. Japón ocupaba la cima con una esperanza de vida ajustada por discapacidad de 74,5 años y Sierra Leona ocupaba el nivel más bajo con 26 años.

**Tabla 2-7.** Ranking de países según resultados DALE (Alto y Bajo) 2000

Ranking	País	Años	Ranking	País	Años
Alto	Japón	74,6	Bajo	Ethiopia	33,5
	Australia	73,2		Mali	33,1
	France	73,1		Zimbabwe	32,9
	Sweden	73,0		Rwanda	32,8
	Spain	72,8		Uganda,	32,7
	Italy	72,7		Botswana	32,3
	Greece	72,5		Zambia	30,3
	Switzerland	72,5		Malawi	29,4
	Monaco	72,4		Niger	29,1
	Andorra	72,3		Sierra Leona	25,9

Fuente: (Murray, 2000b).

La sorpresa no era encontrar que los países de bajos recursos tenían bajos niveles de esperanza de vida. La sorpresa fue evidenciar que la potencia económica y militar del mundo, Estados Unidos, no estaba dentro de los diez primeros. La evidencia cuestionaba

<sup>9</sup> El Programa inició su conformación en 1995 por solicitud Ian Lang, como director del Comité consultivo de negocios. El Programa se estructuró en el *Centre of Economics Resources* en el año de 1997.

<sup>10</sup> Director del Programa global de evidencias en política de salud de la Organización Mundial de la Salud.

la relación automática, que proponía el BM de riqueza igual a bienestar. Sólo 24 países tenía una esperanza de vida superior a 70 años, la mitad más de 60 años, y 32 países menos de 40 años, afirmaba Murray (Tabla 2-9).

A lo anterior se debía sumar que sólo las regiones clasificadas como más desarrolladas tenían porcentajes superiores al 9% de personas mayores de 60 años en la estructura poblacional (Tabla 2-10). Es decir, en términos demográficos, si bien había un cambio en todas las regiones desde 1950 al año 2000, no se podía afirmar que el envejecimiento poblacional, y más aún, el envejecimiento progresivo estaba presente en todas las regiones del mundo.

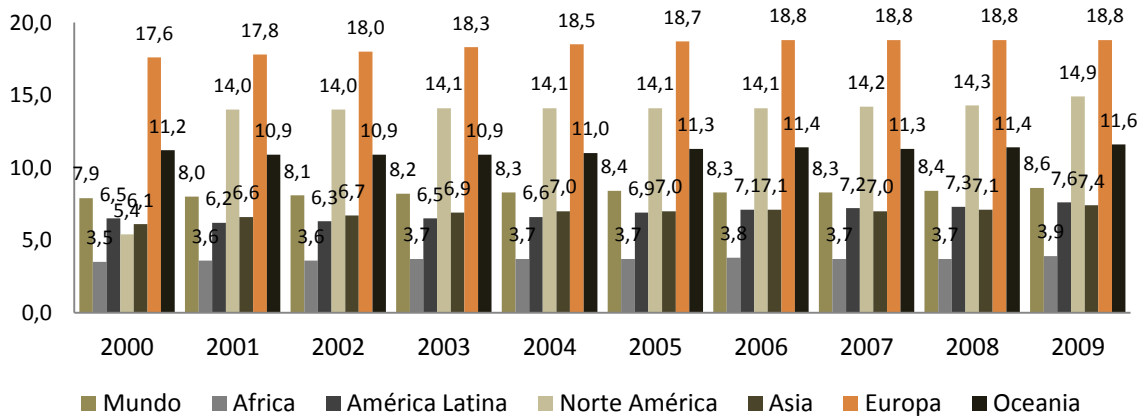
El porcentaje de mujeres mayores de 65 años era mayor en comparación con el porcentaje de hombres. El promedio mundial de población femenina era de 7,9% y masculina 5,9% para el año 2000. Esta tendencia se mantendría durante el periodo, lo cual haría que se expresara que la vejez en el siglo XXI tenía rostro femenino. El patrón era similar en los datos agrupados por continente, manteniéndose fuertes desigualdades sociales. Europa tenía para el año 2000 un 17,6% de población femenina mayor de 65 años que contrastaba con el 3,5% del continente Africano (Gráficos 2-2 y 2-3).

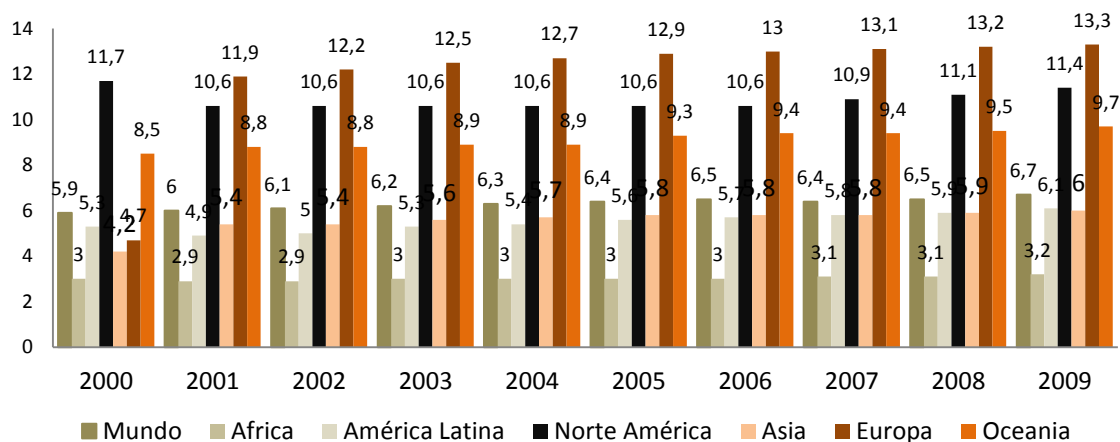
**Tabla 2-8.** Porcentaje de personas mayores de 60 años total y por regiones 1950-2050

	1950	1975	2000	2025	2050
Mundo	6,2	8,6	10,0	15,0	21,1
Región más desarrollada	11,7	15,4	19,4	28,2	33,5
Región menos desarrollada	6,4	6,2	7,7	17,6	19,3
Región mínimamente desarrollada	5,4	5,0	4,9	5,9	9,2

Fuente: Population ageing and development. (UNFPA, 2002)

**Gráfico 2-2.** Porcentaje de población femenina mayor de 65 años



**Gráfico 2-3.** Porcentaje de población masculina mayor de 65 años

Fuente: Elaboración propia a partir de Demographic Yearbook (UNDATA, 2000-2009)

El segundo aspecto era el aumento de los mayores de ochenta años y la mayor presencia de centenarios, principalmente en el Norte Global. Según datos de la ONU, para el año 2000 el porcentaje de mayores de 80 años en el total de la población era superior al 2% en diferentes países de la OCDE, cifra que iría aumentando con el tiempo, y que contrastaba con los países que fueron ubicados en el ranking bajo de los *DALE*, los cuales mostraban cifras menores al 1% y, en algunos casos, ausencia de los mayores de 80 años (Tablas 2-11 y 2-12).

Lo anterior nuevamente colocaba sobre la mesa la discusión si el envejecimiento era crisis una oportunidad, y formulaba un relato positivo, no sólo de la vejez, sino del fenómeno demográfico en sí mismo. El envejecimiento de la población era valorado como un resultado del desarrollo y se proponía, desde una perspectiva de los derechos humanos, que el cambio de la esperanza de vida debía llegar a todas las sociedades. Así lo señalaba Alan Walker director del Programa Envejecer del Reino Unido en el año 2001: “invito a los pesimistas del envejecimiento a visitar algunas regiones en África o Estados de la Unión Soviética, en donde los que sufren podrían explicar cómo se vive en sociedades con una esperanza de vida en descenso” (Walker, 2006b, p.4). Este es el caso de Ucrania, donde la población disminuyó en cerca de 2.1 millón de personas entre 1991 y el 2000, la esperanza de vida después de los 65 años descendió, de 14,68 años a 13,86 años, y la tasa de suicidio aumentó entre 1989 y 1999 en un 29% (UNRISD, 2002).

El incremento de las personas mayores de ochenta años en el total de la población y, específicamente, dentro del grupo de los mayores de sesenta años, colocaría un matiz adicional a la mirada sobre el envejecimiento. Ahora la vejez se dividiría en dos: el grupo de 60 a 75 años, grupo que se considerara una vejez/joven, es decir personas viejas que aún son productivas, y los mayores de 75 años, quienes serán el grupo de los viejos/viejos (Tabla 2-13 y 2-14). Lo anterior daba un nuevo elemento a la mirada de la edad como recurso productivo. La edad cronológica se desplazaba en la consideración de la denominación de la persona vieja y esto se acompañaría de una mirada casi unívoca para legitimar el trabajo en la vejez, productivo o reproductivo, o ambos.

**Tabla 2-9** Porcentaje > 60 ->80 años en el total de la población. Primeros diez países ranking *DALE* y otros OCDE 2000-2009

País	2000		2009	
	60+	80+	60+	80+
Japón	23	4	29,9	6,1
Andorra	14	2	17,7	4,2
Francia	20	4	22,6	5,2
Grecia	23	4	25,4	4,6
Italia	24	4	26,2	5,7
España	22	4	24,7	5,4
Switzerland	21	4	24,0	5,0
Australia	16	3	20,3	5,4
Mónaco			29,0	6,6
Estados Unidos	13	2	18,0	3,7
Alemania	23	4	25,6	5,0
Reino Unido	16	2	22,1	4,5

**Tabla 2-10** Porcentaje >60->80 años en el total de la población. Últimos diez países ranking *DALE*. 2000-2009

País	2000		2009	
	60+	80+	60+	80+
Bostwana	15,8	1,2	6,9	0,0
Etiopia	4,7	0,5	4,5	0,0
Rwanda	4,9	0,0	3,7	0,4
Malawi	5,4	0,8	5,2	1,0
Nigeria	5,6	0,5	7,9	0,7
Uganda	5,0	0,8	2,4	0,1
Zimbawe	5,4	0,0	6,0	0,4
Zambia	5,4	0,0	3,9	0,3
Sierra Leona			6,1	1,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Demographic Yearbook (UNDATA, 2000-2009)

¿Qué hacer con los viejos-viejos? El discurso de la solidaridad entre generaciones, años atrás acusado de inequidad entre generaciones, encontraría en el BM a un promotor de una nueva concepción de solidaridad, que se convertiría en el cemento del cuarto pilar de la protección, que se formalizaría en la propuesta del año 2005, la solidaridad para el cuidado de las personas mayores fue puesta en términos de la responsabilidad de la familia y la comunidad.

**Tabla 2-11** Población >60 y >80 años. Diez primeros países del ranking *DALE* - y otros de la OCDE 2000-2009

País	2000			2009		
	60+	80+	% >80*	60+	80+	% >80*
Japón	28.817.000	4.572.000	15,9	38.104.000	7.822.000	20,5
Andorra	9.241	1.474	16,0	15.089	3.611	23,9
Francia	12.005.147	2.173.208	18,1	14.183.426	3.285.491	23,2
Grecia	2.389.595	369.073	15,4	2.779.971	506.932	18,2
Italia	13.675.169	2.268.576	16,6	15.775.607	3.425.223	21,7
España	8.492.894	1.433.819	16,9	10.079.674	2.201.808	21,8
Switzerland	1.470.351	299.861	20,4	1.747.303	366.669	21,0
Australia	3.140.639	555.888	17,7	4.464.121	1.190.221	26,7
Mónaco		0		9.280	2.101	22,6
Estados Unidos	34.991.753	4.239.587	12,1	55.382.294	11.452.995	20,7
Alemania	18.470.542	2.916.806	15,8	20.957.744	4.061.112	19,4
Reino Unido	9.293.126	1.142.304	12,3	13.559.816	2.792.064	20,6

\*% >80 en el grupo de 60 y más

Fuente: Elaboración propia a partir de Demographic Yearbook (UNDATA, 2000-2009).

**Tabla 2-12** Población >60 y >80 años. Últimos diez países del ranking *DALE* - y otros de la OCDE 2000-2009

País	2000			2009		
	60+	80+	% >80	60+	80+	% >80
Bostwana	261.702	20.641	7,9	122.452		0,0
Etiopia	2.907.699	285.696	9,8	3.541.573	0	0,0
Rwanda	352.650	0	0,0	377.809	35.804	9,5
Malawi	536.375	80.437	15,0	666.790	134.019	20,1

	2000			2009		
Nigeria	4.957.419	476.189	9,6	63.754	5.540	8,7
Uganda	839.958	132.320	15,8	730.600	35.600	4,9
Zimbawe	559.960	0	0,0	693.083	46.910	6,8
Zambia	559.960	0	0,0	364.937	23.385	6,4
Sierra Leona				340.782	72.822	21,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Demographic Yearbook (UNDATA, 2000-2009).

La pobreza, el envejecimiento femenino y el aumento de las personas viejas-viejas, marcaban las discusiones sobre la política. La integración social de las personas mayores, tal y como se había planteado en Copenhague, tenía dos direcciones: pensar en la integración de las personas mayores y buscar el aporte de esta población al desarrollo.

### ▪ Madrid 2002: “Una sociedad para todas las edades”

La idea de integración social de las diferentes generaciones estuvo presente desde el inicio de la convocatoria a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Al respecto Juan Somavía, Director General de la Organización Internacional del Trabajo refería

La vitalidad de nuestras sociedades depende cada vez más de que las personas de todas las edades, incluso los ancianos, sigan plenamente integradas a la sociedad. Para los trabajadores de edad avanzada, la inclusión significa, en primer lugar, un ingreso digno proveniente de un trabajo o una jubilación y, en segundo lugar, la posibilidad de participar en la vida de la comunidad mediante el empleo, el voluntariado u otras actividades (OIT,2002,p2).

La idea de integración, y la conformación de la agenda de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, estuvo precedida por dos antecedentes: la incorporación de la perspectiva de ciclo de vida para investigar las relaciones de salud y envejecimiento en la OMS; y la delegación a la Comisión de desarrollo social de la ONU para participar en los preparativos de la Asamblea Mundial para el Envejecimiento y la Vejez 2002.

En 1995 se estableció en la OMS el programa de envejecimiento y salud, el cual adoptó como enfoque la perspectiva de ciclo de o *life course* or *Lifecycle*, con bases conceptuales derivadas de la teoría del desarrollo (Dulcey Ruiz, 2010). El ciclo de la vida recogía una tradición funcionalista que establecía para cada etapa de la vida un conjunto de roles y necesidades, explicados desde la concepción psico-biológica del individuo. Al utilizarse como campo de investigación e intervención en salud pública, el estudio de los factores de riesgo fue incorporado al análisis de las etapas de la vida, con el nombre de “ciclo de vida total”. La intención normativa que buscaba el programa de envejecimiento y salud al proponer el ciclo de vida, como perspectiva de estudio y orientación de política, se acompañó de una serie de programas de formación de los profesionales de la salud en el mundo y de la realización y disseminación de estudios sobre *life course approach to chronic disease epidemiology* (Lynch & Smith, 2005).

El *life course* no era desconocido en la discusión de las políticas sociales para la vejez; por el contrario, fue precisamente el marco teórico que Daniels defendió en la Conferencia *Held at St John's in Cambridge* en 1988, donde el autor presentó la propuesta de un marco de justicia sanitaria en salud basado en los principios de Rawls,



para superar la inequidad generacional de los Estados de Bienestar en las sociedades desarrolladas (Daniels, 1989, 2008). Éste era y es el marco conceptual del programa de políticas y servicios de salud para la atención de las personas viejas que implemento en la década de los noventa el BM (OMS, 2000).

La declaratoria del año internacional del envejecimiento en 1999 con el eslogan "*Sociedad para todas las edades*", retomado en la Asamblea Mundial para el Envejecimiento de Madrid 2002, se convertirá en el eje de la discusión sobre las nuevas formas de solidaridad entre las generaciones. Si bien la perspectiva de ciclo de vida se encontraba en proceso de incorporación e investigación, para el año 2000 la OMS ya había establecido como parte de la política internacional en salud para el envejecimiento acciones de visibilidad de las personas viejas y promoción de estilos de vida saludable. La solidaridad entre generaciones se propuso en términos de acciones de convivencia entre personas de diferentes etapas de vida. A lo anterior, le siguieron formas de acción, como el Movimiento global por el envejecimiento activo, y el Abrazo mundial o caminata en el día de las personas mayores.

La caminata promovía los estilos de vida saludable; específicamente, caminar representaba la actividad y la generación de espacios de intercambio entre personas jóvenes y viejas representaba la solidaridad. Es decir, la discusión sobre la distribución de los recursos en una sociedad, fundamento de la solidaridad generacional, se convirtió en el discurso del tiempo compartido, sin hacer referencia al reparto económico, asunto central de los debates de los sistemas de seguridad social y de la política social en general. De forma momentánea se podría pensar que por un camino iban las acciones para promover el envejecimiento activo y por otro camino marchaban las reformas de las políticas sociales. Pero, los vasos comunicantes entre uno y otro camino se expresarían en Madrid 2002 y se consolidarían en el periodo posterior.

El segundo acontecimiento fue la delegación realizada por la Asamblea General de la ONU en el año 2000 a la comisión de desarrollo social para participar en los preparativos de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de 2002. La función principal era retomar los planteamientos de Copenhague en 1995 y colocar en la agenda el análisis de los vínculos entre envejecimiento y desarrollo social (ONU, 2000). Diferentes actividades se desarrollaron en el marco de las acciones de preparación se destacan entre ellas el foro Envejecimiento y desarrollo social en el año 2000, y los informes del Secretario General de la ONU del año 2001 y 2002.

En Junio del año 2000 se realizó en Ginebra –Suiza el foro Envejecimiento y desarrollo social, el cual tenía especial interés en discutir las posturas y ofertas institucionales sobre el tema de envejecimiento y desarrollo. Las organizaciones asistentes fueron la OMS, la OIT, *Help Age Internacional*, la Asociación Internacional de la Seguridad social –ISSA- y el BM. Dos ideas fueron presentadas: el envejecimiento era una oportunidad para aumentar la productividad de las sociedades, pero requería de personas viejas, que se percibieran saludables y activas. Estas se consolidarían como la propuesta Política Internacional para el envejecimiento y la vejez en la primera década del siglo XXI.

En esta medida, el Movimiento global por el envejecimiento activo fue planteado como la propuesta para disminuir la carga de enfermedades no transmisibles, en palabras de la OMS. ISSA propuso que el determinante esencial de la relación envejecimiento y desarrollo era el nivel de productividad de una sociedad para brindar calidad de vida para

todas las personas. Para la ONG *Help Age International* las personas mayores llevaban una vida productiva en la vejez que se daba en el trabajo productivo o reproductivo. Para esta ONG era necesario apoyar a los países en la construcción de un marco regulatorio para la defensa de los derechos de las personas mayores y la capacitación de las personas mayores para mejorar su productividad dentro de las comunidades. Esta postura se presentará en la Asamblea Mundial Madrid 2002 (Montes de Oca, 2003).

Para la OIT, globalización y flexibilidad laboral iban de la mano con el envejecimiento. Pensar que el envejecimiento demográfico era una “bomba de tiempo” para los sistemas pensionales era una exageración. Tampoco daban por sentado que aumentar la edad de pensión y privatizar los sistemas de pensión fuera el único camino para afrontar los nuevos retos. Revisar la concepción de trabajo y flexibilidad, en el sentido de hacer flexible la forma de vinculación de las personas mayores al mercado laboral, era una oportunidad para replantear los sistemas de jubilación tempranos.

La presentación *El BM* insistía en su veja propuesta de tres pilares: un régimen público financiado desde contribuciones o renta general, el sistema contributivo obligatorio y el sistema de ahorro voluntario. El BM señalaba que las líneas de su accionar eran la relación de vejez y la reducción de la pobreza, y el desarrollo social y económico (OMS, 2000).

El 2 de marzo de 2001 fue presentado el primer informe del Secretario General sobre los preparativos de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid 2002. Éste tenía dos secciones: la primera ofrecía un balance del plan acción de Viena (1982) y la segunda estructuraba las tres prioridades que quedarían aprobadas en la Asamblea que se realizaría en Madrid 2002. El informe arrojó que menos del 50% de los Estados miembros respondieron la evaluación. El número de países fueron OCDE (16), países de sociedades en desarrollo (34) y sociedades en transición (11). Lo anterior, sumado a la baja implementación de planes y programas para el envejecimiento y la vejez, reflejaba el poco interés de los Estados sobre el tema. En la evaluación participaron 14 ONG que, con excepción de la Asociación de gerontología de África, conformada durante la década de los noventa, tenían origen anglo-europeo. Dos organismos intergubernamentales, Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización de la Unidad Africana, y 6 Organismos de la ONU, uno de ellos el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Respecto de la evaluación de las acciones del Plan Internacional de Viena de 1982, para los países en desarrollo la mayor problemática que afrontaban las personas mayores era el acceso a vivienda; y para las sociedades en transición, la salud, la nutrición y la protección a los consumidores de edad. Esta última era considerada también la principal problemática de las sociedades desarrolladas. Las prioridades contrastaban con los reportes sobre los sistemas pensionales en el mundo y los niveles de pobreza de la población mayor, que se presentaron en diferentes apartados del informe. El 51% de los países sugerían incorporar objetivos concretos sobre la seguridad de los ingresos de las personas mayores. Las recomendaciones de los países, “las ONG” y entidades gubernamentales dibujaban el panorama de la Asamblea del año 2002, las tres prioridades: envejecimiento y desarrollo, salud y bienestar y entornos favorables, se convirtieron en la base del actuar. (ONU, 2001).

En enero de 2002 se realizó el segundo informe preparatorio del Secretario General (ONU, 2002a). El componente fue el reconocimiento del maltrato de las personas

mayores como una problemática con expresiones mundiales. El maltrato fue concebido como el daño físico, emocional o económico generado a una persona mayor dentro de una relación de confianza. Es decir, parientes, cuidadores, o ambos. Se consideraba que el maltrato de las personas mayores mostraba cifras de aumento en las diferentes regiones del mundo.

El reconocimiento del maltrato como una problemática mundial parecía reabrir una discusión que se percibía agotada. El maltrato de las personas viejas y la discriminación por edad, en cualquiera de sus formas, era una violación de los derechos humanos. La privación a lo largo de la vida de las personas de condiciones materiales, la discriminación de género, así como la presencia de deterioro en la salud de las personas mayores, eran agravantes del maltrato en la vejez. Nuevamente, la relación de las estructuras sociales y la trayectoria de vida de las personas se presentaban como la explicación de la situación social de las personas mayores. La pensión social para las personas viejas se colocaba de nuevo en el discurso de la calidad de vida de la población y se relacionaba con dignidad y autonomía. “Estos factores pueden agravarse cuando existen políticas de segregación basada en la edad que limitan el acceso de las personas de edad al empleo y cuando no hay sistemas de pensiones” (ONU, 2002a, p.7).

La Segunda Asamblea Mundial mostraría las diferentes tendencias de pensamiento existente sobre la política social y la vejez, expresadas durante el proceso de preparación. Para el Secretario General de la ONU, el tema de la situación social de la vejez era un tema de valores y tradiciones de las diferentes sociedades. Para la Infanta Cristina, embajadora de buena voluntad de la ONU, la vejez era un éxito de la modernidad. Y para el presidente Asnar, en palabras de Montes de Oca, representante de la política neoliberal, el envejecimiento implicaba realizar reformas de los sistemas de seguridad social, y aumento de las edades de jubilación (Montes de Oca, 2003).

La concepción de la vejez, las prioridades en términos de necesidades en políticas y de las acciones a emprender encontraron en los discursos pre-elaborados de organismos intergubernamentales soluciones que señalaban políticas sociales de exclusión para el Sur Global, y que legitimaban la concepción de la vejez como un recurso productivo.

La relación de dependencia en la vejez fue re-elaborada desde las voces expertas, replanteando la concepción de la vejez que había prevalecido durante el siglo XX en el Norte Global. A partir del discurso de la pobreza del Sur Global, el cuestionamiento sobre la vejez merecedora, se limitaba a la persona vieja y enferma. En esta mirada utilitaria de la salud y de la vida, se requerían políticas que garantizarán cuerpos sanos, activos y productivos. En particular, cuatro organizaciones intergubernamentales aportaron en esta construcción: la OMS, ONUID, FAO y UNRISD.

La OMS había formulado en el año 2001 el “envejecimiento activo” como el recurso para aprovechar al máximo las oportunidades para tener un bienestar físico, psíquico y social durante toda la vida. El principal objetivo era extender la esperanza de vida con calidad de vida, para permanecer participando de la sociedad (OMS, 2001). En el apartado, titulado “Envejecer sin avejuntarse: el envejecimiento activo” (OMS, 2002), la OMS indicaba que el envejecimiento activo debía acompañarse de políticas de erradicación de la pobreza y de actividades que involucraran a las personas viejas en la generación de ingresos. Las personas viejas podían hacer una contribución productiva en trabajos

remunerados, no remunerados y como voluntarios. Estos planteamientos estaban acorde con lo señalado en el año de 1996 por el G7, el cual propuso que ante la pérdida de recurso humano generado por el envejecimiento era necesario soluciones de empleabilidad y transiciones profesionales, sin embargo los pronunciamientos iniciales de la OCDE frente al envejecimiento activo y la relación de éste con la empleabilidad, hacían alusión a la población de 50 años y más, en la propuesta de la OMS, la relación envejecimiento activo y empleabilidad fue formulada para los mayores de 60 años (Moularet & Paris, 2013).

La relación desarrollo/en desarrollo era un elemento decisivo para las políticas que cada sociedad debía acometer. En palabras de la OMS, “Para las sociedades en desarrollo el que las personas mayores se mantengan sanas y económicamente activas era una necesidad, no un lujo” (OMS, 2002, p.2). Esto significaba que las personas viejas del Sur Global debían hacerse responsables de su propio destino económico, lo cual iba acorde con la propuesta que en 1994 había hecho el BM, sobre los sistemas de protección informales y la responsabilidad de las personas viejas del Sur Global.

El discurso del envejecimiento activo se ubicaba en el centro de la política social. La actividad sugería replantear la concepción de la vejez generada en los albores de la administración científica de inicios del siglo XX (Walker & Naegele, 2009). Las personas mayores, por lo menos no todas, ya no serían asociadas al *enlentecimiento del progreso*; por el contrario, la concepción de vejez y actividad estrecharían un vínculo con la productividad, valorada esta última como generación de ingresos.

Para la OMS (2002) “las buenas políticas toman en cuenta las necesidades de las personas, procuran iluminar las calles, [...], servicios educativos [...], audífonos, programas de rehabilitación, cirugía de cataratas, prótesis de cadera, vacunas contra la gripe y acceso al crédito” (p. 3).

El envejecimiento activo proponía una nueva moral de las personas mayores, la responsabilidad por sí mismas y por las personas más viejas. Esta responsabilidad se planteó a partir de la concepción de la culpa: las personas viejas y su cuerpo enfermo generaban gastos a los sistemas de salud, a la familia y a la sociedad en su conjunto. La salud del cuerpo viejo formó parte del discurso de salud como productividad.

La cualificación de la persona vieja sería un factor decisivo del vínculo del envejecimiento y el desarrollo. La nueva clasificación de las personas viejas, como cualificadas o no cualificadas, le dará a la vejez un lugar en las nuevas formas del mercado laboral. Las personas viejas cualificadas empiezan a ser valoradas por el aporte que realizan a la economía en términos de producción, pero además, por los bajos costos que pueden tener sus salarios. Para UNRISD (2002), las personas mayores cualificadas requieren menos ingresos y, dadas las condiciones de tecnologías virtuales, pueden trabajar de sus casas, es decir, menos costos para las empresas en puesto de trabajo. La flexibilidad del trabajo, en términos de tiempo y dinero, se materializa de manera tácita con las personas viejas cualificadas. La menor remuneración del trabajo, se legitima a partir del proceso cognitivo, biológico y el tener una pensión.

La UNRISD (2002) planteaba la necesidad de capacitar y generar habilidades en las personas mayores para mantenerlas productivas para el mercado. Retomando a van Dick y Turner (2010) se puede afirmar que la convergencia sobre la mirada positiva de la vejez se repetía con un alcance normativo mundial. La vejez se ubicaba como el recurso

productivo que permitiría al Norte Global mantener la sostenibilidad de los sistemas pensionales.

Para la FAO (2002) la problemática del envejecimiento de las sociedades en desarrollo, traería consecuencias serias en la producción de alimentos. Con explicaciones que recordaban a Malthus, la vejez campesina era asociada a la falta de alimentos y a la menor incorporación de formas de tecnificación agrícola. Aspecto que, a su vez, se agravaba con la migración de los jóvenes a las áreas urbanas. En este sentido, la FAO proponía generar planes de capacitación, que involucrara a las personas viejas de las zonas rurales; también proponía promover la pequeña familia, para generar nuevas formas de relacionarse con la propiedad privada.

Un actor central por su presencia en Madrid 2002 fue la sociedad civil. La agenda de la Asamblea incorporó la Conferencia “Envejecimiento, desarrollo y protección social” organizado por UNRISD, dirigida a las diferentes organizaciones sociales, donde se diseminaron resultados del proyecto de investigación que llevaba por título el mismo nombre de la Conferencia, realizado en el periodo 2001-2003.

Para Llyod- Sherlock, director general del proyecto de investigación, existía una relación bidireccional entre el envejecimiento y el desarrollo: de una parte, el desarrollo determinaba la capacidad de atender las demandas de las personas mayores, lo cual había hecho que se sobredimensionará la concepción de carga económica y dependencia. De otra parte, los cambios culturales y sociales que se generaban con el envejecimiento eran una oportunidad para el desarrollo; un ejemplo de esto era el ingreso de las personas mayores al mercado del trabajo.

Algunas investigaciones retomaban los planteamientos realizados por GA durante los noventas. En particular, se señalaba que la reforma chilena del sistema pensional, generaba costos administrativos altos y bajas coberturas. Asimismo, era clara la preocupación por las reformas de privatización de los sistemas de salud que se realizaban en el sureste asiático, dado que se tenía evidencia que el sector privado generaba mecanismos de discriminación por edad. El lente en las relaciones entre los sistemas informales y formales de protección, y la solidaridad entre las generaciones, fue explorado en los trabajos presentados de Brasil, México y Japón. Para los investigadores, las personas viejas generaban transferencias en dinero y cuidado a la familia. Esta valoración en positivo de la vejez aportaba a la construcción de una nueva manera de ver las relaciones entre las generaciones en el nuevo siglo XXI, pues las personas mayores dejaban de ser consideradas como carga. Sin embargo, el cuidado de largo tiempo, en especial en el Norte Global, en especial para los mayores de 80 años, hacía necesario volver la mirada sobre los recursos públicos. Nuevamente el tema del aseguramiento se colocaba sobre la mesa, pero pensado en términos de del cuidado de largo plazo.

Algunos temas parecían tener respuestas claras. Por ejemplo, las reformas privatizadoras de pensión y salud se acompañaban de discriminación por edad; pero el sistema de reparto simple seguía en tela de juicio por considerarse generador de inequidad entre las generaciones, y las sociedades no asalariadas eran incapaces de asumir los costos de sistemas de pensión universales. Por ello, era necesario explorar otras formas de solidaridad entre las generaciones y la ayuda dentro de los sistemas no formales se presentaban como las nuevas formas de solidaridad.

Finalmente, la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en Madrid 2002 se presentó como un ejercicio plural y participativo. Sin embargo, la agenda y el Comité preparativo tuvieron una fuerte representación de organizaciones anglo-europeas que funcionan como centros de pensamiento en el tema de envejecimiento y vejez y políticas sociales. Las problemáticas de las personas viejas del Sur Global se discutieron aceptando el ideario de la escasez de recursos y forjaron un discurso moralizante dirigido a las personas viejas sobre la responsabilidad de mantenerse activas, saludables y productivas; es decir, la responsabilidad de aportar al desarrollo. Lo anterior, fue posible gracias a un cambio en la concepción de las relaciones de la vejez y la sociedad. La dependencia de las personas mayores fue cuestionada y transformada en relaciones de intercambio entre personas de diferentes etapas de la vida. Esta nueva forma de valorar la vejez, a la cual se le empezó a considerar productiva y con capacidades para formar parte de la producción, el consumo o la reproducción, serán la base de la consideración de las personas viejas como recurso productivo.

El nuevo lugar de la vejez en la sociedad genera nuevas formas de relación de la vejez con el mercado laboral, pues las personas viejas cualificadas, deberán formar parte del mercado de trabajo con remuneración, pero en condiciones salariales diferentes (Tabla 2-16). El lugar de las personas viejas no cualificadas será el trabajo reproductivo, el cual se valora como parte de las nuevas solidaridades entre generaciones.

La identificación de otras formas de solidaridad, diferentes a la distribución de recursos vía los sistemas de seguridad social, especialmente del sistema de pensiones, corresponden al llamado sistema informal de la protección propuesto por el BM en el año de 1994. Estas formas reflejaban las contribuciones de las personas mayores a la sociedad, pero a la vez, aportarán a la construcción del discurso de la vejez productiva, y con ello, servirán de ladrillo para sostener la idea de la vejez responsable que se auto-sostiene en un Sur Global sin recursos para garantizar la pensión social.

### ▪ **BM: familiarismo y mercantilización en la política social para erradicar la pobreza**

El Manejo Social del Riesgo (MSR) es planteado por Holzmann y Jørgesen, como parte de la estrategia de reducción de la pobreza del Banco Mundial, en el año 2000. Para los autores la protección social era “una intervención pública para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo (ii) y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzmann & Jørgesen, 2000). El MSR, incorporaba en el cuerpo teórico de la política social aspectos del enfoque de riesgo financiero para lograr que las personas de manera individual hicieran frente a la pobreza. En el año 2005, el BM presenta la propuesta de cuatro pilares de la protección, la cual retomaba los aspectos centrales sobre la protección de las personas viejas que venía exponiendo desde la década de los noventa. Estas propuestas proponían acciones dirigidas a la relación entre: los sistemas de pensiones públicos y privados, la familia y las personas viejas, y el mercado de trabajo y las personas viejas (Holzmann & Hinz, 2005).

Relación entre el sistema público y el privado: el BM intentaba dar respuesta a las críticas generadas en la década de los noventa por el impacto de las reformas estructurales del sistema de pensiones a las personas mayores. El pilar público se proponía como una especie de salvavidas de las reformas. En el caso de las sociedades industrializadas,

particularmente, en el Reino Unido y Alemania, para la fecha ya se reportaba la necesidad de una mayor inversión en el pilar público de pensiones y se pronosticaba un incremento de este pilar para los años venideros. En especial, se afirmaba que las mujeres mayores serían las más dependientes de los recursos públicos (Walker & Naegele, 2009).

El aumento de los costos administrativos, la discriminación por edad de los sistemas de pensión privada y la corrupción, reportados durante los primeros años del dos mil, eran la evidencia del incumplimiento de las promesas que realizaban las reformas en las sociedades industrializadas. En regiones como América Latina se mostraba que las reformas de los fondos de pensión no generaban el incremento del ahorro nacional, ni la ampliación de coberturas, mientras aumentaban los costos administrativos. Las críticas utilizaban la concepción del mito de las reformas para denotar las falsas promesas (Giraldo, 2007a; Mesa Lago, 2004, 2008). Sin embargo, el BM en sus recomendaciones, y las naciones en sus políticas, dieron continuidad a la privatización de los fondos pensionales. La Nueva Protección Social, formulada por el BM, mantuvo la idea del beneficio económico nacional y la generación de capitales, y si bien en el año 2005 se interrogaba que la mejor opción era invertir los recursos del sistema de seguridad social en el mercado financiero, en la práctica, esto no cambio.

Se podría decir que las reformas de los sistemas de seguridad social ya tenían su propia dinámica, con matices en cada contexto político. Se generaban reformas de los sistemas con predominio de los discursos de la sostenibilidad financiera y la privatización de los fondos de pensiones, sobre la vida de las personas mayores. Para Ginn et al. (2009), Alemania mantuvo la tendencia del ahorro privado y privilegió la sostenibilidad financiera sobre la calidad de vida de las personas, pese a las evidencias en contra de los fondos. En palabras de los autores “el discurso de ahorro individual se establece día a día en la clase media y joven y en el imaginario colectivo de actores sociales y políticos” (Gin et al, 2009, p.28).

Esto implicó aumento de las tasas de contribución y aumento de la edad de pensión para la jubilación; ambos aspectos disminuyen, en un mercado laboral flexible e incierto, la probabilidad de cumplir los requisitos de la pensión. Es en ese momento cuando el gasto público a través del pilar cero actúa como el salvavidas del discurso ideológico y de las prácticas materiales. El gasto público, a través del pilar cero, genera un flujo de recursos directo para los fondos privados, ya sea porque estos eluden su responsabilidad para con los mayores -como en el caso del Reino Unido en el periodo 2000- 2004, momento en el cual cerca de la mitad de los fondos ocupacionales cerraron- o por que las contribuciones individuales no son suficientes para cubrir la longevidad, caso en el cual se configura una discriminación por edad desde la normatividad (Ginn et al., 2009).

Mientras el discurso demógrafo-economicista refuerza la idea de escasez de recursos en el capitalismo, los fondos de pensión adquieren mayor poder en la economía mundial. En Estados Unidos los fondos manejaban en 1950 de 20 billones, en comparación con 7 trillones de dólares en el año 2000, esto es, cerca del 70% del PBI (Vincent, 2005). Los fondos de pensiones privados tienen unas características particulares, como estructuras que distribuyen riesgos y configuran patrones de intereses e incentivos. Esta organización particular, en un régimen de acumulación financiarizado, encuentra el nicho natural de desarrollo y expansión (Giraldo, 2007a; Vincent, 2005).

En la otra mano, la discusión de la longevidad y el salario diferido vuelve a ser el escenario de disputa entre el capital y el trabajo. Los fondos de pensión privados obtienen la plusvalía del trabajo, a través de las contribuciones en tiempo presente, pero el mercado financiero es incierto y no garantiza el retorno del capital al trabajador que ya está en su vejez. Esta es una nueva expresión de la explotación que se daría a lo largo de la vida de las personas y se manifestaría en la vejez (Vincent, 2005). La explotación de las personas a lo largo de la vida se encarna en las personas viejas, como carencia de requisitos de jubilación, carencia de contribuciones o dependencia del mercado de capitales, y nuevamente dependencia del Estado.

Respecto de la familia y las personas viejas, el BM propuso para el Sur Global formalizar los sistemas informales o tradicionales de protección. Los grupos beneficiarios de la Nueva Protección Social, según las categorías del BM eran los trabajadores formales, trabajadores informales y pobres permanentes. Los trabajadores informales estarán en una especie de limbo en el cual ellos son los responsables de su destino y los pobres permanentes serán los individuos objeto del subsidio o subvención.

El pobre permanente, en palabras del BM, será el beneficiario de la política. Para el BM la familia y las redes proximales constituían el cuarto pilar de la atención de las personas mayores. La familia y las redes comunitarias son vistas como instituciones con alto potencial para el manejo del riesgo por cuanto al interior de las mismas la asimetría de la información es menor. El BM responsabiliza a la familia de la asunción de riesgos que son producidos en la organización del trabajo, por ejemplo, el trabajo agrícola. De esta forma se da una nueva manera de individualizar el riesgo que en el contrato social del bienestar se entendía como colectivo.

Al ser la familia la responsable de la protección económica de los miembros dependientes, la política dirige subvenciones a la familia con el fin, en palabras del BM, de mantener la estructura de los sistemas informales. Esto se debía concretar a través de un proceso de demostración de la necesidad, la existencia del miembro de la familia dependiente y la carencia de recursos materiales. La constitución de esta nueva relación entre las instituciones de bienestar, ha generado la creación de una interfaz entre el Estado –familia y las redes de proximidad. La interfaz es el subsidio. La familia pobre receptora del subsidio era la responsable del cuidado de los miembros dependientes, en palabras del BM. Es decir, los niños y las personas mayores; pero no de todas las personas mayores; sólo de aquellas que no tenían la capacidad para ser responsables de sí mismas.

El subsidio sufre una transformación al considerar el BM que la inequidad es un problema de oportunidad de acceso al mercado y, específicamente, al consumo. El subsidio se vuelve el dispositivo que permite al pobre acceder al consumo. Para ello es necesario que el subsidio sea entregado en dinero. El dinero es la nueva interfaz entre el Estado y la familia pobre en el Sur Global.<sup>11</sup> Este enfoque familiarista, en términos de delegar la

---

<sup>11</sup> Los programas mediante los cuales se entregan los subsidios establecen condiciones a los miembros de la familia, como los compromisos con el sistema escolar de los hijos, es decir compromisos con la generación de capital humano que aportara a la productividad del futuro. Sin embargo, para esta época, ese no era el caso, cuando se trataba de las personas mayores, dado



responsabilidad del cuidado a la familia (Esping-Andersen, 2000, 2002; Esping-Andersen & Palier, 2010) es presentado por el BM como una de las soluciones a la protección de las personas mayores. La idea de la familia responsable, encuentra muy buena acogida en el discurso de académicos que analizan la situación de las personas mayores y en las propuestas de nuevas formas de solidaridad entre generaciones (OMS, 2001).

La responsabilidad de la familia se estableció en términos normativos y prestacionales. Siguiendo a Esping Andersen, los regímenes de bienestar, liberal, conservador y social demócrata, establecieron políticas en mayor o menor grado que permitían una des-familiarización de la protección y permitieron una cierta autonomía de los miembros de la familia respecto del grupo familiar. Dado que estas sociedades lograron sistemas de pensión para el grueso de la población vieja, las políticas dirigidas a la familia, en términos de generar la des-familiarización de la protección, cubrían en especial lo que se ha denominado como servicios sociales y cuidado de largo plazo.

En el caso del Sur Global, si bien los servicios sociales y el cuidado de largo plazo eran y son una necesidad apremiante, las políticas que dirigía el BM para la protección de la vejez no tenían como primer objetivo la promoción de la familia para el cuidado de la dependencia funcional, aunque también fue recomendado. Argumentos como el que las personas viejas “pobres permanentes” podían obtener recursos para la subsistencia de la renta de la familia y otros tipos de ayuda, justificaron la propuesta del cuarto pilar (Holzman- Hinz, 2005). Al ser la ausencia de pensión la problemática central de estas sociedades, la protección de las personas a través de la familia y las redes de proximidad se convertía en la propuesta de subsistencia material, que junto con el trabajo de las propias personas mayores, y el ideario de escasez de recursos, legitimaban un Sur Global sin pensión (Tabla 2-15).

Lo anterior profundiza las relaciones de dependencia de las personas mayores con los demás miembros de la familia y con el mercado laboral, reproduciéndose patrones de inequidad social insertados en nuestras sociedades. Chak- Kwan (1998) mostró que en Hong Kong las políticas familiaristas apalancan el bajo desarrollo de políticas de bienestar. Lo anterior fue asociado a una mayor estigmatización del viejo como dependiente del núcleo familiar, la persistencia del viejo en el mercado laboral, altas tasas de pobreza individual y altas tasas de suicidio en la vejez.

Desde la perspectiva de género, se dieron evidencias sobre la doble carga de la mujer, y las inequidades en el mercado laboral. Esto apuntaba a identificar que las políticas que responsabilizan a la familia del cuidado de las personas impiden que los miembros de la familia, en especial las mujeres, se inserten en el mercado laboral –cuando este existe-, y con ello profundizan las estructuras de desigualdad que perpetúan la pobreza en la vejez, especialmente la femenina (Esping-Andersen, 2002; Estes & Phillipson, 2002)

---

que el subsidio operaba como un mecanismo para sobrellevar la pobreza y de inserción en el consumo.

**Tabla 2-13.** Legitimación del Sur Global sin pensión social

<b>Aspecto</b>	<b>Periodo 1990-2009</b>
Concepción de la vejez	Transformación del discurso de vejez como enfermedad y carga económica al de vejez como recurso productivo.
Objetivo de la política social	Recursos para fomentar los sistemas informales y tradicionales
Concepción del beneficiario	Familia con personas dependientes
Solidaridad	Familiarismo – acciones de convivencia entre generaciones. La solidaridad se presenta apolítica no implica debate sobre la distribución de recursos e una sociedad.
Beneficio	Transferencias en dinero - <i>means tested</i> -. Dirigidos a las familias
Criterio del beneficio	Cuerpo viejo y enfermo. Dependencia en la vejez
Relación con el mundo del trabajo	Dependencia del mercado de trabajo <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reproductivo</li> <li>- Mercantilización</li> <li>- Explotación</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Finalmente el BM y los organismos intergubernamentales como la ONUDI, proponen nuevas relaciones entre las personas viejas y el mercado laboral. Respecto de las personas viejas del Norte Global se puede decir que se sugiere que estas aporten al desarrollo a través del mercado productivo, los pensionados cualificados pueden estar en el mercado con horarios flexibles y salarios inferiores. Las personas no cualificadas deberían aportar con trabajo reproductivo o formas de voluntariado (Tabla 2-16).

En el Sur Global, se puede decir que las transferencias generacionales, que se establecen en el trabajo reproductivo, pueden ser el único recurso que las personas mayores tienen para garantizar la subsistencia. El trabajo reproductivo también debe ser comprendido como funcional al mercado, en la medida que disminuye el salario de la familia, favoreciendo la mercantilización de sus miembros para garantizar las necesidades (Esping-Andersen, 1993, 2000; Wallerstein, 1988). En la otra mano, las persona viejas se han mantenido productivas por necesidad, pero la discriminación por edad en la vejez se asocia a la no valoración del trabajo de las personas viejas y a una menor remuneración, cuando esta existe. Esta es la otra cara de la explotación de las personas viejas por el mercado (Huenchuan & Guzman, 2007; OIT /Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2009). (Tabla 2-16)

**Tabla 2-14.** Mercado laboral y personas viejas

Trabajador	Tipo de trabajo	Relación salarial	Medio laboral	Sistema de cualificación
<b>Cualificado Generalmente pensionado-</b>	Productivo	Remuneración inferior al trabajador joven	TIC's	Educación a lo largo de la vida: - Habilidades laborales - Cultura de jubilación
<b>No cualificado Con o sin pensión</b>	Productivo	Explotación del trabajador.	Informalidad	
<b>Cualificado o No cualificado/ con o sin pensión</b>	Reproductivo	Voluntariado	ONG Club's de personas viejas Hogar	

Fuente: Elaboración propia

### ▪ El nuevo lugar de la vejez en el discurso de la política social

En el año de 1978, la ONU introdujo una nueva manera de aproximarse a las relaciones de la vejez y la sociedad. El informe de consecuencias y determinantes del envejecimiento estableció una manera de explicar la llamada crisis de los sistemas de seguridad social, apoyándose en conceptos presentados por Malthus sobre la teoría de las poblaciones, asociando la concepción del crecimiento de la población al discurso deficitario sobre la vejez que la relacionaba con el *enlentecimiento del progreso*.

En el siglo XXI la vejez ha adquirido un lugar diferente en el sistema de producción, reproducción y consumo. El nuevo lugar de la vejez es dado entre otros, por el cambio demográfico y por la política social establecida durante las últimas tres décadas del siglo XX. Conceptos que al iniciar el siglo parecían irrefutables frente a la relación de la vejez y los sistemas de seguridad social han sido cuestionados por la realidad empírica. Respecto de los sistemas pensionales la promesa de los sistemas de ahorro individual de ser sostenibles y de generar mayor equidad generacional ha mostrado su fracaso. Hoy se argumenta que los fondos de pensiones –públicos o privados- se ven igualmente afectados por la longevidad (ONU, 2007b). La concepción de longevidad es el nuevo concepto que acompaña la idea de escasez en el sistema de seguridad social.

La longevidad es entendida como el máximo tiempo de vida que un individuo alcanza en un momento dado (ONU, 2007a). Este concepto oculta la noción de inequidad social traducida en menores esperanzas de vida en las diferentes regiones. La longevidad se presenta como la promesa máxima de la vida, pero a su vez, como el cordón umbilical del discurso demógrafo-economicista con la crisis económica. La idea de la longevidad asocia el problema de la sostenibilidad financiera de los fondos pensionales a la disminución de la fuerza de trabajo. Al ser la disminución de la fuerza de trabajo el problema de la productividad, la solución que salta a la vista en un mundo capitalista, es aumentar la fuerza de trabajo, es decir, el número de años de trabajo de las personas. Esto requiere seres humanos que valoren el trabajo en la vejez, que no tengan la expectativa de la seguridad social como el posibilitador de una vejez sin pobreza, vean en el ahorro individual la tabla de salvación y, a la vez, cuestionen e incluso rechacen la identidad de jubilado.

La nueva identidad de la vejez, se configura con el ideario de la vejez saludable, en contraposición a la concepción de vejez como enfermedad, que se reforzó como argumento de la crisis de los sistemas de salud. Dos elementos han contribuido a este cambio: Primero, la comprensión de que el Norte Global tiene menor carga de enfermedad y menores años de vida perdidos por enfermedades no transmisibles, en comparación con el Sur Global (Alfagame Chao, 2005)). El segundo elemento, y tal vez, el más fuerte en términos de apropiarse de la vida cotidiana de las personas, es el discurso que se construye en torno a la noción de envejecimiento activo, envejecimiento exitoso y envejecimiento productivo. Esta concepción de la vejez, se construye sobre la idea de que los individuos puedan gobernar la satisfacción de su vida a través de la escogencia de estilos de vida saludables (King & Calasanti, 2006). Esto ha dado lugar a una nueva industria anti envejecimiento que reposa sobre el cuerpo teórico del ciclo de la vida, para configurar los segmentos de mercados y perfiles de consumidores y utiliza los medios masivos de comunicación para llegar de forma no discriminada a toda la población (Katz, 2001).

En el Sur Global la idea de envejecimiento activo se confronta con la necesidad de usar el cuerpo viejo y enfermo como el dispositivo para merecer la política social. Los dos discursos encuentran intersecciones en la moral del autocuidado y la responsabilidad hacia los otros. La nueva moral de las personas viejas de aportar al desarrollo encuentra en la imagen de la vejez activa, productiva y joven, la nueva identidad de las personas viejas. Las personas viejas tienen el deber de aportar al desarrollo y esto lo hacen a través de su autocuidado para no enfermar y del trabajo productivo o reproductivo que entregan a su comunidad. Lo anterior reproduce en la práctica el orden de las relaciones que se configuran con la política. La vejez ha sido nuevamente dividida: el viejo-joven es productivo y aporta a la economía desde el trabajo productivo y el consumo; y el viejo-viejo es aquel que requiere el cuidado de largo plazo.

El viejo –viejo o mayor de 80 años, tiene la responsabilidad moral de aportar a la sociedad con el trabajo reproductivo, se le excusa sólo si requiere cuidados de largo plazo. La configuración del viejo-viejo se acompaña de nuevas necesidades que, a su vez, enfrentan nuevos debates en las relaciones de las instituciones del bienestar y en las formas de solidaridad. Para el Norte Global, la discusión se puede organizar según el tipo de seguridad social (Ginn et al., 2009; Messu, 2008; Walker, 2005b). Para el Sur Global, dos caminos se contraponen: el cuidado estaría en manos de los sistemas tradicionales o familiares, pero el mercado laboral del cuidado de largo plazo en el Norte Global se acompaña de migración de las personas jóvenes. Siguiendo Esping-Andersen y Palier (2010) podríamos decir, ante la ausencia de Estado, si la familia falla, el único camino es la carencia

## **2.2 Contenidos ideológicos, axiológicos y otros fundamentos**

El discurso demógrafo-economicista se caracteriza por su carácter racional. Es presentado como discurso experto que acude a categorías teóricas para hacer su propia legitimación. La presunción de objetividad niega los componentes ideológicos y axiológicos sobre los cuales el discurso se construye y se presenta como una fórmula única para la intervención. Sin embargo, al desmembrar su composición, es evidente que la fórmula única tiene una doble faz que se organiza frente al Norte y al Sur Global. La

matriz que soporta esta dualidad es precisamente la ideología sobre la cual se construye el discurso, es decir, sobre el principio de escasez capitalista.

La literatura refiere que los discursos ideológicos se establecen sobre continuidades ideológicas y extra-ideológicas que se recrean en nuevas formas de presentación (Therborn, 1985). En este caso, se puede decir que las continuidades están dadas por el principio de escasez y la idea de dependencia de la vejez. El primero actúa estableciendo lo que existe y es posible; el segundo lo que es bueno o repudiado.

El discurso ideológico se articula con los principios (neo) liberales y conservadores de la política social. De esta manera se presenta en ocasiones como una sola voz y, en ocasiones, como diferentes voces que al final convergen para hacer un cuerpo único que se materializa en la propuesta política de intervención.

La formación del discurso no es un asunto rígido; por el contrario, obedece a una forma procesual que asume diferentes momentos y que se alimenta de discursos alternos, permaneciendo vigente. El principal recurso del discurso es presentarse como solución a la crisis económica de los sistemas de seguridad social y, de esta manera, se constituye en la solución a la incertidumbre. Estas repuestas son a su vez mecanismos que generan acciones moralizantes de las poblaciones viejas y de las familias, asegurando la reproducción de la propia ideología y del orden social que configura la política.

Las organizaciones internacionales tienen un papel central en el proceso de formación del discurso ideológico. El doble rol de ser organismos políticos y centros de pensamiento les permite dirigir las recomendaciones de política a los Estados miembros, y a su vez configurar el cuerpo teórico y de investigación que a través de las asambleas para el envejecimiento y la vejez se dan a conocer a funcionarios de los Estados y la sociedad civil. El papel que ejercen los organismos intergubernamentales en la reproducción de la o las ideologías, y su relación con la geopolítica mundial, es un camino de estudio que se abre y supera las pretensiones de este capítulo. Los resultados muestran que estos organismos cumplen un papel central como productores y re-productores de un discurso ideológico sobre la vejez y las reformas de la seguridad social, que trasciende las fronteras de los Estados. En este sentido los análisis de Cohen (1998) en la India con motivo de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, y el análisis de King y Calasanti (2006) concuerdan con este hallazgo.

El discurso tiene raíces en la forma como se comprendió el fenómeno del envejecimiento y la relación de éste con las crisis económicas de los Estados en los países de la OCDE. Se puede decir que ese es el núcleo material del discurso, en palabras de Göran Therborn (1985), la ideología se crea y a la vez se reproduce en prácticas materiales situadas. Esas prácticas son las reformas estructurales de las políticas de bienestar, generadas en respuesta a un proceso de cambio del régimen de acumulación (Giraldo, 2007b).

Los organismos intergubernamentales se vuelven receptores -reproductores de los discursos que se generan en el Norte Global, y forman parte de un sistema de cualificación transnacional que asume formas universales de significar la vejez y la política social. La Asamblea, los foros regionales, los documentos técnicos y los boletines son algunos de los recursos que se utilizan para ello. Lo anterior muestra que además de los canales formales, como los contratos condicionados para el caso del BM (Giraldo,

2007b), existen otras formas que el BM y el FMI utilizan para promocionar el pensamiento único sobre la PSV. Dos tipos de actores están presentes en la Asamblea: de una parte, los funcionarios de los Estados miembros y de los organismos multilaterales; y de otra parte, la sociedad civil, representada por la academia, "las ONG" y asociaciones de personas viejas, las confederaciones de pensionados y otros. El proceso de formación va dirigido a estos actores. Se debe recordar que la Segunda Asamblea tenía como objetivo concreto la vinculación del mundo en desarrollo y la financiación de los viajes formó parte de los compromisos del BM.

La complejidad del discurso, las tensiones que expresa, pero sobre todo la naturalización de la política de un Sur Global sin pensión, requiere para una mayor comprensión separar de forma analítica los principios ideológicos, axiológicos y teóricos que lo fundamentan, así como las nuevas clasificaciones sociales de la vejez. Estos elementos aportarán a una mejor comprensión del caso Colombia en los capítulos posteriores.

### ▪ El principio de escasez

El discurso demógrafo-economicista recoge del legado de Malthus, el postulado de la escasez, entendida como la insuficiencia de medios de subsistencia para acompañar el crecimiento poblacional. La población, en este caso, la población vieja, se constituye en eje central de la discusión y se encuentra enlazada en el orden moral y político, y en la economía nacional y doméstica. Es decir, en el Estado, la familia y el individuo.

Lo anterior se expresa al concebir que el envejecimiento, como fenómeno poblacional, genera crisis de los sistemas de seguridad social. La explicación del temor por el envejecimiento se desarrolla sobre dos supuestos de la relación del envejecimiento y la economía: la disminución de la oferta de fuerza de trabajo y el aumento de los gastos, y por consecuencia la disminución del ahorro. La primera, se da en la dimensión de la vejez asociada a la no productiva, y la segunda en la vejez comprendida como dependencia. La escasez es generadora de incertidumbre en los hombres y a la vez es la generadora de acciones que motivan la producción. Esto último es el componente moral de las poblaciones que acompaña a la escasez.

La concepción de la moral de las poblaciones expresada por Malthus (1846) se traduce en la acción normativa del Estado sobre, por ejemplo, la edad permitida de matrimonio, y principalmente, en la voluntad de la población, número de hijos que "de forma responsable" se deben concebir. Esta última, la voluntad, se convierte en la explicación de la carencia en Malthus. El discurso demógrafo-economicista tiene un contenido moralizante de las poblaciones, y lo expresa en los documentos oficiales de la ONU y del BM, pero además acude a una consciencia moral de las familias, quienes tienen el deber filial de responder por los padres y sus personas mayores. El discurso de la responsabilidad familiar y del auto sostenimiento se dirige principalmente al Sur Global. Siguiendo a Polanyi (1997), se podría indicar que el discurso demógrafo-economicista, al igual que lo planteaba Malthus, sugiere que el hambre crea individuos laboriosos.

Algunas de las críticas realizadas a la concepción de escasez en el capitalismo, tiene que ver con la historicidad del concepto. R. J. Muñoz (2005) refiere que la determinación de lo que es escaso y lo que es fundamental es el resultado de las necesidades humanas en diferentes periodos de la historia. La idea de escases se establece ligada a las diferentes esferas de la vida social en contradicción con la producción en etapas anteriores. La

predeterminación de la idea de la escasez explicada por leyes universales olvida el proceso histórico de la misma. En este sentido, el discurso demógrafo-economicista, coloca la responsabilidad del riesgo de la pobreza y de la posibilidad de enfermar en la vejez, en la persona vieja, argumentando la falta de previsión del futuro, y ocultando que las formas como se vive la vejez son un reflejo de la historia de las sociedades donde se envejece, y por ende, de la relación de la trayectoria de vida de las personas y el sistema de producción y el sistema político donde ésta transcurre. Las formas de vida en la vejez son un reflejo de la historia de la política social de una sociedad determinada (Attias-Donfut, 1991; Guillemard, 1986; Walker, 2005a)

Al colocar la idea de escasez como una ley universal, la inequidad en la distribución de recursos y el orden social que permite la inequidad se presentan como algo natural. En este caso, se manifiesta con políticas sociales que no garantizan los DESC de las poblaciones viejas del Sur Global. Para Giraldo (2013) la escasez de recursos forma parte de los principios que la escuela de la economía neoclásica establece como cuerpo teórico de la política social. El principio opera al aceptar la escasez de recursos como ley natural y universal de la economía. Para los neoclásicos los recursos son escasos donde hay pobreza, y es en la pobreza donde son más productivos, el mercado orienta los recursos desde la abundancia a la pobreza, y la política social debe orientar el gasto social, colocando los recursos donde hay más pobreza y, por lo tanto, donde los recursos son más productivos. La concepción de escasez se acompaña de la reasignación del presupuesto para el gasto social y no en un aumento del presupuesto público. Esto sirve de eje discursivo de la disciplina fiscal, la sostenibilidad fiscal, y otras medidas que se han tomado con relación a las reformas de la seguridad social por encima de la calidad de vida de las personas viejas.

La redistribución de recursos en el Sur Global significa asignar recursos para el sostenimiento de los sistemas informales, es decir, la asignación de recursos a las familias con personas dependientes y carentes, negando la posibilidad de establecer políticas de seguridad social universalistas. Para Giraldo (2013) colocando la estabilidad fiscal y macroeconómica como un bien público que limita el ejercicio de los derechos sociales.

### ▪ **Dependencia y discriminación por razones de edad**

El discurso demógrafo-economicista acude a la concepción de la carga económica para presentar la relación de la vejez con los sistemas de seguridad social y de esta manera explicar la crisis y proponer una lucha de generaciones por los recursos. La concepción de carga tiene como trasfondo el concepto de dependencia. El discurso de la dependencia se encuentra en los documentos oficiales de la ONU y en las propuestas del BM. La dependencia es relacionada con la ausencia de productividad, con un mayor gasto público en la política social y es explicada desde el Norte Global, desconociendo la realidad del Sur Global.

La dependencia se convirtió en el concepto que une el envejecimiento poblacional – fenómeno demográfico- con la implicación política y social (McDaniel, 2003), y fue establecida como la ley universal para argumentar las reformas estructurales de las políticas sociales en el Norte y Sur Global. La demografía y la economía clásica han utilizado el concepto dependencia y lo han plasmado en un indicador que relaciona el número de personas que son consideradas no productivas (niños y viejos), sobre el total

de la población. Marshall y Muller (citado por McDaniel, 2003) refieren que el concepto ha sido utilizado por el BM y por el sector político en los discursos públicos que sustentan las reformas. Para McDaniel (2003) la crítica que se le realiza al indicador contempla cuatro aspectos: establece la edad como un criterio arbitrario de dependencia; establece una ecuación de edad y trabajo pago que desconoce otras formas de trabajo; no valora el trabajo de reproducción; y desconoce las relaciones de interdependencia al establecer una falsa dicotomía entre dependencia e independencia.

Desde un análisis sociológico Fraser y Gordon (1994) mostraron que la dependencia es una construcción ideológica, pues es el correlato de patrones de subordinación y dominación. Los autores encontraron cuatro formas de dependencia que se presentan en diferentes momentos del periodo histórico estudiado: económica, socio-legal, moral y psicológica. En la época preindustrial la dependencia es aceptada socialmente para aquellos que no tenían derechos civiles y políticos como los esclavos; en la época industrial la subordinación de la mujer blanca posibilitó que fuera objeto de las políticas de bienestar.

La dependencia también ha tenido una construcción negativa. Se podría decir que en la época industrial el icono de la dependencia negativa fue el *pauper* quien era el hombre opuesto al trabajador. La relación de dependencia en negativo ha estado en cercanía a la concepción y valoración del trabajo, y al rechazo de la caridad y ahora del bienestar. Los cambios en el mercado laboral y el ideario de libertad asociado a la flexibilidad laboral refundan la valoración del trabajo como libertad e independencia.

La comprensión de la dependencia como valor aceptado, toda vez que es un instrumento que oculta relaciones de dominación o subordinación, y la dependencia como valor rechazado por el ideario de libertad e independencia asociada al trabajo, es el núcleo que explica el trayecto del discurso demógrafo-economicista en el periodo estudiado. La dependencia en la vejez en el segundo periodo de pos guerra en el siglo XX fue aceptada en la medida en que la discriminación por edad del mercado de trabajo formaba parte de las políticas de pleno empleo de diferentes sociedades industrializadas (Guillemard, 2001; Guillemard & Rein, 1993; Walker, 2005a). Siguiendo a Buttler (citado por van Dick y Turner, 2010) y a Maggie Kuhn (citado por Estes & Portacolone, 2009), se podría decir que para esa época la discriminación de las personas mayores era una situación estructural y sistémica. Para Kuhn la discriminación por razones de edad se estableció en un sistema de subordinación conformado por estereotipos negativos que operaban en diferentes escenarios de la vida social y privada de las personas mayores y se difundían a través de medios de comunicación y en estructuras como el sistema de salud y los propios centros de atención para esta población.

El discurso de vejez como carga económica propuesto por los organismos internacionales, se instaura como una nueva forma de discriminación por edad (Walker, 2012), que legitima que las personas viejas que aún tienen fuerza laboral, y especialmente aquellos que son cualificados, se mantengan en el mercado laboral. La dependencia en la vejez sólo es para aquellos cuya fuerza laboral ya no está presente, y aunque es percibida en negativo, es aceptada.

Un análisis diferente debe ser considerado en el Sur Global, para el cual la dependencia económica del Estado no ha sido aceptada en su forma material. La ausencia de políticas de bienestar de carácter universal para las personas viejas genera que estas personas se mantengan o incluso retornen al mercado de trabajo. Las políticas del siglo XXI



además establecen el auto-sostenimiento de las propias personas viejas como un eje central de la sostenibilidad del Estado. La dependencia familiar de las personas viejas en la forma económica y moral ha sido aceptada y es presentada en positivo. Esa es la forma de ocultar una organización socio-política que excluye a las personas viejas del Sur Global de los derechos sociales, y privilegia al capital financiero global.

## 2.2.1 Principios Axiológicos

### ▪ Justicia social de Rawls

El discurso demógrafo-economicista propone, desde una perspectiva liberal igualitarista, que la distribución de recursos que realiza los sistemas de seguridad social basados en sistemas de reparto y las políticas sociales asistenciales que aceptan la dependencia económica de las personas mayores es inequitativa para las generaciones más jóvenes (Esping-Andersen & Palier, 2010; Johnson et al., 1989). El planteamiento se realiza con base en los principios de la teoría de justicia social de Rawls (1999), específicamente los principios de igualdad en las oportunidades y recompensa por el bien común.

El discurso demógrafo-economicista recogió buena parte de la discusión de los teóricos que criticaron el Estado de Bienestar, y si bien no es explícito en los documentos del BM, para las personas mayores del Norte Global el derecho a la pensión y a la salud son derechos de tradición histórica que deben prevalecer; de lo contrario se limitaría el principio de libertad de los ciudadanos (Daniels, 2008; Rawls, 1981).

El segundo principio de Rawls, libertad de oportunidades, es presentado por Norman Daniels, uno de los exponentes de los argumentos conceptuales sobre la inequidad intergeneracional, al analizar el *Medicare* y el *Medicaid* en Estados Unidos. El autor propone que la igualdad en la distribución de recursos se logra al hacer una asignación prudente en cada etapa de la vida. Los jóvenes tendrían acceso a más educación, y a menos servicios de salud que las personas viejas; las personas viejas se enferman más y los jóvenes se preparan para ser productivos en la adultez. De esta manera la desigualdad es permitida dado que en la totalidad de la vida todos ganan (Daniels, 2008).

Las desigualdades sociales y económicas tienden a satisfacer dos requisitos para ser legítimas: a) deben ser vinculadas a cargos y posiciones abiertas en condiciones de igualdad de oportunidad, b) deben redundar en el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad. Lograr el máximo de los beneficios, a partir de garantizar la igualdad de acceso a los menos favorecidos (Giraldo, 2013). En el análisis del BM los menos favorecidos son los jóvenes, dado que se argumenta que es esta población quien tiene mayores cifras de pobreza y quienes tienen que asumir el costo del reparto intergeneracional (Holzmann & Hinz, 2005; World Bank, 1994).

Frente a una restricción de recursos se genera un nuevo acuerdo. Refiere Daniels (2008) para el caso de la política de mercado laboral, si no hay restricción, las personas viejas y jóvenes compiten en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones. Éste es un juego de suma cero. Si hay escasez, el impacto negativo de una política de retiro obligatorio por edad (psicológica, social o económica) en los viejos sería contrarrestada con el bienestar de los jóvenes (psicológico, económico y social) de tener trabajo. Nuevamente,

el escenario es tabula rasa y la edad adquiere un tratamiento moral relevante para generar el bienestar; el criterio de la racionalidad por edad, es válido ante el escenario de la escasez.

El tercer principio de Rawls hace alusión a la recompensa por el bien común. El cual va de la mano con el segundo principio, pero además se establece en el marco de considerar que los seres humanos son racionales y autointeresados. Es precisamente la racionalidad de los seres humanos la que establecería el límite de los principios; si la práctica obedece a acuerdos institucionales y es aceptada por individuos racionales y autointeresados, no se darían quejas.

La racionalidad por edad, o mejor por vejez, como criterio de asignación de recursos, fue retomada en la propuesta de Breyer and Schulthesis (2002), quienes ubican el principio ideológico de la escasez de recursos como la norma de los sistemas sociales, específicamente del sistema de salud, y plantean la existencia de dos tipos de racionalidad por edad. La racionalidad primaria y la racionalidad secundaria; las dos acuden a los tres principios de Rawls como base de la justicia social.

Para los autores, ante la restricción, la racionalidad secundaria opera priorizando los recursos por necesidad. Se entendería que en un sistema de salud, la necesidad la prioriza el estado clínico de la persona, independiente de su edad. En la misma situación, la racionalidad primaria, a diferencia de la anterior, no obedece a la necesidad; obedece a un acuerdo de una sociedad racional y autointeresada, que en un ejercicio libre de deliberación y argumentación, establece como criterio de priorización de recursos la edad, y de esta manera disminuye la inversión de los recursos públicos para el bienestar de las personas mayores (Breyer & Schulthesis, 2002; Daniels, 2008).

“Una gran cantidad de prácticas, relacionados con la eficiencia y la equidad orientan a apoyar las razones para el uso de la edad como criterio dominante de racionalización primaria de los beneficios de la asistencia sanitaria” (Breyer & Schultheiss, 2002, P. 261). En esta vía, la crisis económica de la seguridad social, y específicamente la del Sur Global, es la restricción, donde la edad sería el criterio racional de la priorización de los recursos públicos en la política social.

### ▪ La equidad del intercambio

El discurso demógrafo-economicista cuestionó la solidaridad de los Estados de Bienestar, que si bien fueron construidos sobre diferentes modelos de solidaridad, tenían como fundamento la ciudadanía social (Esping-Andersen, 2003). La organización capitalista generó diferentes riesgos de la existencia de las personas, que encontraron en la solidaridad de la clase obrera formas de ser colectivizados; estos se expresaron como derechos sociales, los cuales se convirtieron en el nexo entre el individuo, el Estado y la sociedad.

El argumento central de los críticos del Estado de Bienestar en los ochentas fue la inequidad en la distribución de los recursos entre generaciones (Rosavallon, 1995). El marco de la crítica fue la justicia social de Rawls. El discurso propuso que la inequidad – en realidad hablan de igualdad de oportunidades- entre generaciones es creadora de una lucha entre generaciones, trabajadores activos y pensionados, personas viejas y personas jóvenes.

El corazón de la discusión se colocó en los recursos materiales de la política social, especialmente la pensión. En este sentido, se afirma que la contribución es la que otorga el derecho a los recursos, de manera que sólo aquellos que han contribuido deben poder obtener el beneficio. Ese es el concepto central de la pensión individual, con lo cual se promete lograr un reparto más igualitario entre las generaciones. La cotización individual garantizaría la igualdad en el acceso al recurso dado que cada uno maneja su propio plan de vida.

Para Rosanvallon, esta forma de interpretar la equidad trasladó la discusión de la solidaridad, que encontró en el seguro una forma de expresión material a la transferencia de intercambio entre generaciones, confundiendo la solidaridad, nexo común de una sociedad, con la técnica del seguro (Rosanvallon, 1995). De esta manera, la solidaridad pierde el sentido político que la engendra. Donzelot (1984) refiere para el caso Francés que “la solidaridad es el principio de gobierno que permite convertir las exigencias y las contradicciones engendradas por la proclamación de la República en una creencia común de progreso”( p.121).

Se podría decir que la solidaridad es el tejido, que en un sistema social estratificado, permite una relación de semejantes, donde los miembros pueden mantener relaciones de interdependencia porque disponen de un fondo común y de derechos comunes (Castel, 2004). El conflicto intergeneracional por los recursos es el discurso que busca transformar la solidaridad del trabajador, activo o pensionado, y remplazarla de manera discursiva y extradiscursiva por el valor del individualismo económico. Es decir, el conflicto intergeneracional es el ataque frontal al principio de solidaridad de la sociedad. La batalla ideológica es dada por los intelectuales, al proponer la lucha intergeneracional y contraponer la identidad de trabajador a la identidad del pensionado.

Sin embargo, el discurso acude a la noción de solidaridad para la protección de las personas que podrían considerarse los viejos-viejos, y las personas mayores del Sur Global. Esta nueva concepción de solidaridad, se establece como una responsabilidad de la familia, de pequeñas redes comunitarias e incluso de las mismas personas mayores, que es otra forma de descolectivizar el riesgo social. Pero también es otra forma de hacer de la solidaridad un concepto apolítico.

## ▪ Regímenes de Bienestar y políticas sociales

La política social refleja los discursos ideológicos que las subyace y se conforma en realidades situadas específicas. Algunos aspectos de la política social que se articulan como prácticas discursivas y no discursivas al discurso demógrafo-economicista pueden ser identificados en los Regímenes de Bienestar descritos por Esping-Andersen (1993), aunque se debe aclarar que esta categoría no explica las realidades del Sur Global.

Siguiendo a Wallerstein (1995) el “individuo” es el sujeto del liberalismo. En ese sentido, se esperaría que la política social del régimen de bienestar liberal, se articule sobre este principio. Entendiendo la política social como un mediador entre lo político, lo económico y lo doméstico (Lautier, 1999; Théret, 2006), se puede decir que el segundo elemento que articularía la política son las características del liberalismo económico.

La propiedad patrimonial, el mercado y la asistencia residual son tres características de la política social liberal para la vejez. El bienestar se desarrolla a través del mercado con menor presencia del Estado. Las prestaciones son limitadas y favorecen la mercantilización. Generan fuerte estratificación social y, a la vez, desigualdades sociales entre quienes tienen propiedad patrimonial para estar en el mercado y quienes no; estos deben vivir de las prestaciones limitadas y estigmatizantes (Guillemard, 2008a).

Para Esping-Andersen y Bruno Palier (2010) existe una correlación (imperfecta) entre los diferentes regímenes de bienestar y los mayores índices de pobreza en la población mayor de 65 años. Estados Unidos y Australia, un régimen de bienestar liberal, donde el sistema de pensiones es principalmente regulado por el mercado, muestra niveles de pobreza superiores al 20%, algo similar ocurre con el Reino Unido. Lo anterior contrasta con regímenes socialdemocráticos, como Suecia y los países bajos que tienen cifras de pobreza inferiores al 5%.

Respecto del cuidado de largo plazo, Martin y Le Bihan (2008) refieren que en el régimen liberal la finalidad del sistema es garantizar la cobertura de necesidades por el mercado y la familia. El sistema de financiamiento son los ahorros de las propias personas mayores, de la familia y el seguro privado<sup>12</sup>. La oferta de servicios está dominada por el mercado privado.

Un aspecto importante de la comprensión de la política para el Sur Global tiene que ver con las características de la asistencia. En este caso, se debe incorporar a la descripción, el hecho de que el ideario liberal se construye sobre la idea de progreso y la necesidad del trabajo humano para alcanzarlo. La libertad del ideario liberal propone que el individuo puede escoger el trabajo, el patrono y el tiempo libre, aspecto que daría independencia a las personas; sin embargo, esto, en palabras de Polanyi (1997), es una fachada para mantener a las personas en el mercado.

La concepción del progreso y el trabajo, arriba presentada, incide en la forma de concebir la asistencia en el siglo XIX – XX. Para los liberales, existen categorías válidas de personas merecedoras del bienestar. En términos generales, la ausencia de fuerza laboral y la presencia de patrones de subordinación-dominación generan la aceptación o rechazo de la dependencia. La aceptación de la dependencia no es unánime en el pensamiento liberal, de modo que la asistencia fue rechazada en diferentes momentos de la historia y declarada no generadora de progreso; este fue el caso Malthus o de Townsend (Malthus, 1846).

Para los liberales también la ayuda de la familia en el cuidado tiene un papel central. En estudios realizados sobre caridad y benevolencia en la política social de los Estados Unidos, se identifica que la caridad inicia en la familia, como institución responsable de la economía primaria, y éste es un valor protestante. La benevolencia es una

---

<sup>12</sup> Se debe aclarar que en el caso de la Gran Bretaña – Escocia, Gales e Inglaterra- la atención del cuidado de largo plazo es considerada como cuidado especializado y forma parte del Sistema Nacional de Salud. Se estima que el 65% de los gastos del cuidado de largo plazo obedecen a impuestos generales, que son gestionados por el HNS y la autoridad local, y un 35% son gastos asumidos por las propias personas mayores o sus familias. Por lo que en estricto sentido no se puede decir que predomina el mercado (Glendinning & Igl, 2009).

responsabilidad social de los privilegiados; el trabajo es valorado y la ociosidad vilipendiada, de allí la verificación de medios –*means tested*- para dar la ayuda, que es ejercida como parte de la práctica de la caridad protestante (Bartkoswki & Regis, 2003).

El régimen de bienestar conservador se establece sobre la pertenencia a una categoría profesional y asegura prestaciones en especie dentro de la tradición bismarkiana. Busca una redistribución que mantenga el estatus. Ofrece un alto nivel de renta de sustitución como porcentaje del trabajo perdido. Es un régimen patriarcal que garantiza a través del trabajador la cobertura a la familia. Desarrolla el principio de subsidiariedad como hilo conductor de las relaciones de las instituciones del bienestar. Tiene un nivel inferior de desmercantilización de las necesidades con relación al modelo social demócrata a pesar de sus prestaciones generosas. La elegibilidad condicionada por acceso al mercado de trabajo, y quienes no tienen trabajo son reducidos al grupo de las personas que requieren asistencia.

Para el régimen conservador, la conservación de las instituciones tradicionales, entre ellas la familia, es una prerrogativa para mantener el orden natural (Wallerstein, 1995). En especial en la doctrina social católica, las relaciones de las instituciones de bienestar se explican por el principio de subsidiariedad que busca limitar la interferencia pública a aquellas situaciones en las que fracasen las redes sociales primarias. La familia, como institución del bienestar, es responsable del cuidador natural, y especialmente, es en la mujer en la que recae el cuidado de los miembros dependientes del hogar.

Referente al cuidado de largo plazo la finalidad es garantizar al trabajador y su familia un nivel de vida sobre la base de sus recursos anteriores. El sistema de financiamiento es la contribución obligatoria y la oferta de servicios es esencialmente del Estado como en el caso Alemán (Glendinning & Igl, 2009; Martin & Le Bihan, 2008).

## 2.2.2 Las categorías económicas

Las categorías económicas de un discurso racional deben ser comprendidas como las expresiones teóricas de las relaciones de producción de una sociedad situada (R. J. Muñoz, 2005). En este sentido, es importante comprender que la concepción de la globalización financiera reportada en la literatura desde la década del setenta, se ha asociado a transformaciones del mercado de trabajo (Salama, 2006). Algunos aspectos que caracterizan estos cambios han sido formulados por Pierre Salama (2006). A manera de introducción se reseñan algunos aspectos por considerar que dan el marco general a las dos categorías que se identifican como parte del discurso demógrafo-economicista. El primero es la primacía del mercado de capitales sobre el mercado de bienes y servicios y el mercado de trabajo. Para Salama el mercado de capitales como variable explicativa no puede ser determinístico, pero se debe considerar que exige unas condiciones de rentabilidad mínima al mercado de bienes y servicios, y esto se realiza en el mercado de trabajo. El segundo, tiene que ver con la flexibilidad del trabajo, entendida como precarización del empleo. La financiarización se asocia a un cambio en la estructura de ingresos, en favor de la población más rica y en detrimento de las clases medias. El tercero tiene que ver con la transformación del bienestar (*welfare*) hacia el *workfare*, donde se estimula al pobre a trabajar más que a esperar ayuda social.

Se establece además un Estado penal, para reprimir la violencia, que engendraría la ausencia de ayuda social. Finalmente, los cambios colocan en tensión la cohesión social, al entrar en confrontación la lucha por la flexibilidad laboral y las desigualdades sociales que genera el cambio en la estructura de ingreso.

### ▪ **Riesgo social y vejez**

En la literatura se encuentra de forma permanente la relación de la vejez a la concepción de riesgo. Para los colectivistas el riesgo de ser pobre en la vejez es un riesgo de la existencia que ha sido socializado. El discurso demógrafo-económico retorna a la mirada individualizante del riesgo, y reduce la protección a lo económico.

Castel en un plano socio-histórico muestra que la organización del trabajo en el capitalismo y el estatus del trabajo determinaron la configuración de los sistemas de protección social (1995). Los riesgos de la existencia de la vida, entre ellos, el de la pobreza en la vejez fueron concebidos como riesgos sociales por derivarse de la propia organización del trabajo y por la imposibilidad de hacer frente a ellos de manera individual. En una lógica socio-política el riesgo es considerado como una responsabilidad de la organización colectiva y social que requiere para compensarlo de la socialización (Castel, 2004; Soulet, 2005).

La protección de los riesgos sociales desde una organización colectiva es la característica esencial de las sociedades salariales que, en las palabras de Castel (2004), son en esencia sociedades donde a la inmensa mayoría se les garantiza el derecho social. La protección social se desarrolla en dos planos: en la esfera privada, para la protección del individuo; y en la esfera pública, en la cual se da el proceso de socialización y se establece el derecho social como el nexo común de una sociedad determinada.

Cuando se habla de riesgos de la existencia, la vejez se asocia al riesgo de la pobreza por la pérdida de la capacidad funcional. Sin embargo, en la literatura se han descrito, la institucionalización del curso de la vida, en tres tiempos: educación, trabajo y retiro<sup>13</sup>. El retiro se ha asociado a la denominada muerte social y al cuidado de largo plazo. La muerte social ha sido descrita principalmente en la clase obrera y es explicado como el co-relato de una trayectoria profesional trazada por inequidades de índole material, cultural y sobre todo simbólicas (Guillemard, 1980, 2008b). El cuidado de largo plazo, es una necesidad que se asocia al aumento de la longevidad. Estos dos nuevos aspectos no han sido descritos en propiedad como riesgos; por el contrario, se han sumado a riesgos existentes, pero en el campo de la intervención han requerido la formulación de políticas de integración social de las personas mayores. Estas políticas van más allá de la pensión o de la atención en salud, y requieren para hacerles frente la construcción de las denominadas políticas sociales de integración (Uhlenberg, 2000).

La Nueva protección social formulada en el discurso demógrafo-económico se alejó de la dimensión socio-antropológica de la protección social y de las políticas de integración

---

<sup>13</sup> La institucionalización del curso de la vida es sólo referida a sociedades industriales que lograr coberturas universales con los sistemas pensionales.

para la vejez. Para ello utiliza los recursos teóricos del individualismo político y económico, los cuales comparten la idea de ciudadanos racionales e independientes, únicos generadores de sus deseos y preferencias, y los mejores jueces de sus intereses (Lukes, 1975). El discurso demógrafo-economicista propone que la participación del individuo en la sociedad obedece a la capacidad que éste tiene de manejar su propio riesgo. Siguiendo a Soulet (2005), se podría decir que el discurso configura una idea de sociedad, donde la solidaridad del riesgo se transforma en una responsabilidad del riesgo, en la cual opera una ética de la responsabilidad individual. Estableciéndose un nuevo pacto que se basa en la autodeterminación y la responsabilidad individual de la persona, que se traduciría en el prever el futuro de la vejez cuando se esta joven y se es productivo.

La modernidad de la política social se establece sobre la idea de una sociedad formada sobre la base de voluntades individuales, y la integración social se establece sobre la demanda de la adhesión de los individuos y la voluntad expresa de adherirse. Esta solidaridad individualizada y autodeclarada, coloca la capacidad de los individuos de concretar su competencia y hacerse miembro de la colectividad, a partir de sus responsabilidades individuales. La protección depende hoy de situaciones particulares, pertenecer a una familia disociada, no tener trabajo, sin contar las diferentes formas de discapacidad que genera el derecho al socorro. Es decir, se pasa de la socialización del riesgo a una responsabilización individual de las situaciones particulares del individuo cimentada en la metamorfosis del individualismo (Castel, 1995, 2004; Soulet, 2005).

La responsabilidad del riesgo requiere para su ejecución dispositivos que le permitan al individuo disminuir la incertidumbre. Estos dispositivos son el fondo de pensión privado para el Norte Global y las transferencias en dinero para el Sur Global. Se puede decir que el discurso demógrafo-economicista plantea el desarrollo del mercado privado, una menor intervención del Estado en la prestación de la política y una mayor regulación del Estado para normar la seguridad social en especial en el Sur Global. A esto se suma las ayudas en dinero para los pobres (Fredman 1963 citado por Lukes, 1975), y la intención de ubicar la racionalidad primaria por edad como el nexo común de la sociedad.

Siguiendo a Polanyi (1997), la presencia de un Estado intervencionista que permite el crecimiento del mercado, responde a lo que él ubico como el papel del utilitarista prototipo, para quien el liberalismo económico es un proyecto social que debía ser puesto en práctica para la felicidad de un mayor número de sujetos. Para Lukes (1975), el postulado de Hayek del mercado competitivo es un concepto que desciende de forma directa del *Laissez faire del siglo XIX*, y aboga por la disminución de la regulación del Estado. Pero al mismo tiempo, como afirmo Polanyi (1997), la creación del mercado requiere de las condiciones necesarias para ello, y eso lo realiza el aparato estatal mediante regulación.

En el individualismo económico, el individuo y sus aptitudes psicológicas, son el fundamento necesario de la organización económica de la sociedad (Lukes, 1975). En una mirada más reciente Giraldo (2013) propone que la economía neoclásica es la base conceptual de la política social contemporánea. El individuo es presentado como un ser autointeresado y maximizador que interactúa mediante contratos, y el bienestar social es la sumatoria de las satisfacciones individuales. Los principios de la economía neoclásica de maximización del bienestar y la escogencia racional conjugan bien con los valores neoliberales del individualismo político (Vincent, 1995).

### ▪ La re-mercantilización del trabajo en la vejez

Las investigaciones sobre historia de la vejez han mostrado que la relación entre las personas viejas y el trabajo se ha visto influenciada por el modo de producción específico y el contexto político y militar de sociedades determinadas. Esta relación, se construye de forma bidireccional, influye en la concepción de la vejez, se define a partir de la edad funcional, cronológica y cultural de la vejez,<sup>14</sup> a la vez, en el reconocimiento o valoración que una sociedad hace del trabajo de las personas mayores (Thane, 2003).

En el capitalismo, los lazos entre vejez y trabajo fueron trazados por el concepto de la capacidad funcional como factor de producción. La administración científica de Taylor y Fayol introduce el tiempo como una variable central de la productividad. En este esquema las personas viejas son consideradas como no productivas y sacadas de las fábricas (Walker, 2005a). Esta idea del *enlentecimiento del progreso* está presente, aunque de forma variada, en los primeros sistemas de pensión en Europa (Thane, 2003; Walker, 2005a).

El discurso demógrafo-económico propone cambios en el nuevo curso de la vida, estos cambios tienen que ver con la re-interpretación de la vejez como recurso productivo, aumento de los años de vida en el trabajo para el logro de los requisitos de pensión, el retorno al trabajo después de la pensión y, en el Sur Global, la institucionalización de la vida en el trabajo. Esta valoración se da en el marco de la transformación del trabajo y de la concepción del bienestar (Salama, 2006), pero también de la concepción del sujeto aceptado como dependiente (Fraser & Gordon, 1994).

El retorno de la vejez al trabajo productivo obedece a un proceso de re-mercantilización que se genera en el Norte Global por el cambio en las trayectorias de vida profesionales, las cuales han sido descritas como flexibles, y con ello el no cumplimiento de requisitos para optar por la pensión de jubilación en sociedades que además han aumentado los años de trabajo como requisito para la pensión (Castel, 1995; Guillemard, 2008b). Este cambio no se da en el vacío. Al presionar el sistema financiero el sistema productivo, el ciclo exige una mayor utilidad de este último, que se obtiene o bien por el aumento del factor productivo o por disminución del costo (Salama, 2006). En un mercado de trabajo caracterizado por los servicios, la cualificación de las personas viejas reúne los dos criterios, y las propuestas que emergen para dar solución, es aumentar el tiempo de vida en el trabajo y flexibilizar el curso de la vida, que se traduce en mayores tiempos de trabajo a lo largo de la vida y periodos de descanso también a lo largo de la vida (Esping-Andersen & Palier, 2010; Guillemard, 2008b).

En el Sur Global, simplemente el proceso obedece a la legitimación de una promesa del progreso no cumplida, donde un grueso de las personas viejas han estado en el mercado de trabajo, y al igual que en la edad media o en el siglo XVII en Europa, la sociedad ha garantizado el trabajado para la vejez. En este panorama, no se puede hablar en estricto sentido de la re-mercantilización. Más bien se puede decir que se está construyendo un

---

<sup>14</sup> Lo cultural es concebida como las representaciones sociales sobre la vejez y las auto-representaciones (Thane, 2003)



marco de regulación que favorece la mercantilización de las necesidades de las personas viejas, quienes tienen la responsabilidad de auto-sostenerse en la vejez.

No es claro el acomodamiento del mercado de trabajo, dado que una lucha por eliminar el trabajo infantil parece ir en paralelo con la generación de marcos regulatorios que favorecen el trabajo de las personas viejas. Experiencias como la mexicana con la propuesta de empacadores voluntarios de las grandes superficies genera nuevos interrogantes que superan las pretensiones de esta investigación, pero que deben quedar interrogadas: ¿Qué lugar ocupa la fuerza de trabajo de las personas viejas del Sur Global en la economía global?

### **2.2.3 Las categorías sociales de la vejez**

Siguiendo a Soulet (2005), el discurso moralizante de la vejez, inscrito en el discurso demógrafo-economicista, se establece en el marco de un nuevo proyecto político basado en el devenir de la cohabitación entre personas que encarnan la oposición del bien y del mal. Se desacralizan las relaciones de mercado y la política se presenta como la modalidad de elaboración de preferencias negativas y como la creación de oportunidades que le permiten a cada uno asumir el riesgo dentro de una mirada promocional y realizadora, como lo especifican las políticas basadas en la capacidad de los individuos, o en las políticas de auto-sostenimiento dirigidas al Sur Global. Dos procesos van en paralelo: la moral de la vejez activa-productiva y la moral del cuidado filial.

#### **▪ Vejez activa-productiva**

La política social debe ser comprendida como creadora de subjetividades e identidades (Alvarez Leguizamón, 2005; Soulet, 2005). El discurso demógrafo-economicista propone la constitución de un individuo autónomo y responsable para la realización individual y para la relación con la comunidad. El llamado al individuo aparece como una nueva norma y un imperativo localmente prescrito (Soulet, 2005).

El nuevo orden de la política requiere personas mayores con formas de vivir la vida cotidiana acorde a un sistema que se organiza con base en el ideario de la responsabilidad individual para afrontar los riesgos de la vida, y que solo acepta la dependencia en la persona con limitación de trabajar. La nueva ética de la vejez se transforma a partir de la concepción de la vejez como carga, y transita entre la consideración de la persona vieja como inversionista, la persona vieja como trabajador-a-productivo, y la persona vieja como consumidor-a-

En el primer caso, la persona vieja es presentada como dueña de su destino financiero, maximiza su bienestar al invertir durante la juventud en el mercado de capitales, a través del fondo de pensión. El fondo es el dispositivo que disminuye la incertidumbre, el agente comercial, es quien oferta el portafolio de inversión que garantizara el plan de vida. En este caso el nuevo agente moral es el agente comercial.

En el segundo caso, la persona vieja es el ciudadano consiente de que los recursos son escasos, y la responsabilidad con su comunidad le requiere que emprenda acciones de auto-promoción, trabajo en la vejez para ayudar a su propio auto-sostenimiento o al

cuidado de otros. En este caso el agente social es el agente moral. A esto se suma la desvaloración de la identidad de ser pensionado (Estes & Phillipson, 2002).

En el tercer caso, la persona vieja puede ser el ciudadano consumidor o el beneficiario de la política. En el primero, la identidad de juventud y anti-envejecimiento han marcado la pauta; se promociona una persona vieja que maximiza su bienestar en el consumo, deporte, turismo, restaurantes, ropa, etc. Las acciones se han dirigido unidas a la teoría de la actividad y se establecen como una nueva higiene del envejecimiento. El agente moral es al agente de salud.

En la segunda variante, el beneficiario de la política, se establece sobre la carencia o el individualismo negativo descrito por Castel (1995). El cuerpo enfermo constituye el horizonte de la política, en este caso el agente social o de salud es el agente moral.

### ▪ La moral del cuidado filial.

El discurso demógrafo-economicista propone el retorno a la familia como el principal protector de las personas mayores. Esto debe ser comprendido como otra forma de individualizar la protección toda vez que la protección no se establece en la organización social, y por lo tanto no se da en la esfera política de la sociedad. Siguiendo a Castel (1995) esta sería una forma de individualismo de pequeños colectivos. La familia es presentada como una unidad homogénea compacta libre de conflicto (Cohen, 1998), desconociendo las propias formas de distribución del poder al interior de la misma. En este sentido la política familiarista reproduce inequidades de género, y al ubicar a la mujer como el cuidador natural, retorna al régimen de género patriarcal (Messu, 2008)

El cuidado de largo plazo en las sociedades industriales ha mostrado en la esfera privada las tensiones que se generan en la relación de los miembros de la familia llevando a cuestionar el objeto de la moral filial y de la solidaridad de una sociedad en una organización socio-política específica (Messu, 2008). En un plano económico Esping – Andersen y Palier (2010) han presentado el impacto de las políticas familiaristas sobre la economía política contemporánea, en especial en los denominados nuevos retos del Estado de bienestar.

El fortalecimiento de los sistemas de protección tradicionales, aspecto central de la Nueva protección social, ubica la familia como la institución nuclear de la protección de las personas viejas en el Sur Global. Siguiendo a Chak- Kwan (1998), se puede afirmar que la moral del cuidado filial es una categoría social que modela las formas de relación de las instituciones de bienestar en un sistema de bienestar y apalanca la permanencia de sistemas de bienestar residuales.

## 2.3 Conclusiones

El discurso demógrafo-economicista se establece sobre ideologías existentes, como la explicación de la relación del crecimiento económico y las poblaciones, expuesta por Malthus en el siglo XIX. Se suma la concepción de dependencia en la vejez y las formas como ésta expresa la valoración en momentos específicos de la historia de la relación trabajo y personas viejas. El discurso se alimenta de prácticas discursivas específicas sobre la forma de comprender la vejez y la relación de ésta con las reformas de la

seguridad social, estas prácticas discursivas tienen origen en los Estados de la OCDE, sociedades que desde principios del siglo XX tenían transformaciones en su estructura demográfica y que lograron políticas de pleno empleo y sistemas de seguridad o seguro social universal.

El lugar geopolítico de los Estados de la OCDE en las Asambleas Mundiales sobre el Envejecimiento es un factor determinante para el establecimiento del discurso que finalmente será presentado como el Plan Internacional para el Envejecimiento y la vejez, y que en principio es acogido por los Estados miembros. La construcción de los contenidos de dicho plan se estructuran en comisiones que inician sus trabajos con anterioridad, estas comisiones son conformadas por las organizaciones de Bretton Woods y otras organizaciones no gubernamentales con origen en los países de la OCDE. La tarea del BM para la última Asamblea era realizar el aporte conceptual sobre las políticas sociales, y específicamente sobre las políticas de disminución de la pobreza en el Sur Global.

Las dos Asambleas Mundiales realizadas a lo largo del periodo se estructuran como espacios políticos y de formación. Esto permite reproducir el discurso oficial a los funcionarios de los Estados miembros y a la sociedad civil, representada por académicos, “las ONG” y organizaciones de base social conformada por personas viejas.

La epistemología del discurso se establece sobre la concepción universal de la vejez y de las intervenciones en política pública. En apariencia, estas últimas, se sustentan como únicas, pero al comprenderse reflejan las inequidades que el discurso encarna para las poblaciones viejas del Sur Global. El discurso es dinámico y reorganiza sus argumentos. Ha migrado de concebir la vejez como carga a la concepción de la vejez como un recurso productivo. No se puede decir que esta migración obedezca a un plan estructurado de las organizaciones Internacionales. La migración es reflejo del proceso social que entraña la conformación del propio discurso, el cual, como se ha manifestado en este capítulo, se alimenta de miradas alternas, como la idea de integración social de las personas viejas.

Lo que sí se puede afirmar es que al formularse inicialmente la dependencia de las personas viejas y la inequidad intergeneracional como una ley universal, diferentes organizaciones aportaron evidencia que refutaban estas afirmaciones, y mostraban que el envejecimiento era un fenómeno diferencial que respondían a procesos históricos específicos. Esto permitió reivindicar el trabajo de las personas viejas del Sur Global, pero a la vez, la idea de productividad en la vejez fue tomando su propio giro.

La vejez como recurso productivo ha encontrado en el BM el mejor defensor. La diferencia es que el BM utiliza estos discursos para sustentar la propuesta de formalizar los sistemas informales de protección, y de esta manera responsabilizar a las familias de la protección material de las personas mayores, lo cual legitima la no existencia de una pensión social universal en el Sur Global.

La disección analítica del discurso permitió observar que se establece sobre el principio de igualdad de oportunidades. Esta es la base de justicia social que ha sustentado la lucha de generaciones asociada al envejecimiento poblacional. Se debe hacer una

mención al papel que los académicos,<sup>15</sup> defensores de la igualdad de oportunidades, han tenido en colocar en la esfera pública esta discusión, y el generar argumentos que deslegitiman a las personas mayores y específicamente a las personas mayores pensionadas en la sociedad.

También están presentes los fundamentos del individualismo económico. Con base en estos recursos teóricos el discurso formula que cada persona es responsable de manejar su propio riesgo de la existencia, en esa perspectiva el riesgo de ser pobre en la vejez, ya no es un asunto de la sociedad, sino del propio viejo.

Finalmente, tanto en el Norte y en el Sur Global, las relaciones de las personas viejas cambian con relación al mercado de trabajo. La vejez como recurso productivo se constituye como la repuesta moral de la vejez para no ser carga económica. La OMS y la UNUID aportan en esta construcción. La primera, al proponer el envejecimiento activo como una nueva forma de productividad y solidaridad en la economía global. La segunda, al proponer el trabajo de las personas viejas cualificadas, insertas en un mercado laboral flexible y de menor remuneración. A esto se suma, la naturalización del trabajo en la vejez, mayor edad como requisito para obtener la pensión y, en el Sur Global, trabajo reproductivo o productivo con francas manifestaciones de explotación.

---

<sup>15</sup> En las discusiones académicas sobre la lucha entre generaciones participan diferentes disciplinas, pero los economistas neoclásicos juegan un papel central.

### **3. Estructura de Estado y posibilidad de una política social de vejez (1970-1989)**

Al entrar la década de los setenta diferentes cambios denotaban el proceso de transformación económica que el país había tenido desde 1945. Para Ocampo y colaboradores (1987), el país experimentó un crecimiento económico reflejado en el aumento del PIB anual (4.8%), que se acompañó de un cambio en la actividad económica y en la acumulación de capital privado y social. Esto último debe ser matizado, dada la situación social de las personas mayores.

De acuerdo con los autores, el cambio más notorio en la composición de la actividad económica fue la reducción de la participación del sector agropecuario en la economía, el cual representaba el 40% de la actividad económica en el periodo de 1945-1949 y pasó al 23% en los años ochenta; este cambio se acompañó del crecimiento del sector manufacturero y de servicios. En paralelo al proceso de recomposición de la actividad económica se dio un proceso de migración interna a las cuatro principales ciudades del país –Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla-. La industrialización fue el centro de la estrategia económica en el periodo 1945-1974, la cual presentó una crisis creciente en el periodo 1974-1983. Los cambios se reflejan en la estructura del empleo: el sector primario pasó de 48,9% en 1964 al 33,8% en 1984; el sector de la industria y la construcción generaron la cuarta parte de los empleos del periodo.

El sistema político colombiano se ha definido como presidencial y bicameral. En el periodo, el país vivió la tensión generada por la inercia del bipartidismo instaurado por el Frente Nacional en el año de 1957<sup>16</sup>, la pérdida de legitimidad de régimen político, expresado en el abstencionismo electoral y el crecimiento militar de organizaciones guerrilleras -FARC y el ELN- y la conformación de nuevos grupos guerrilleros como el M19, lo cual ha sido explicado en la literatura como muestras de la inconformidad con un sistema político que cerró las puertas al constituyente primario (Pécaut, 2006). El periodo se caracteriza por lo que Pécaut (1989) denominó la organización de una violencia polisémica que se acompañó de un aumento en la inversión militar, y que más allá de obedecer a elementos ideológicos fue funcional a intereses económicos y favoreció el proceso de acumulación.

---

<sup>16</sup> El asesinato del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán, en abril de 1948, da lugar a un periodo de violencia de entre partidos que es contenido por la Dictadura Militar de Rojas Pinilla (1953-1957). En 1957 se da el fin de la Dictadura con el acuerdo de los partidos tradicionales Liberal y Conservador en el año de 1957. El acuerdo introdujo 14 puntos a la carta Constitucional de 1886, con los cuales se otorga el poder exclusivo del cambio Constitucional al Congreso, y establece la alternancia política en las diferentes ramas del poder.

Si bien el último gobierno del FN fue en el periodo 1970-1974, con Misael Pastrana Borrero, los arreglos institucionales prevalecieron hasta finales de los ochenta (Pécaut, 1989). Estos acuerdos se caracterizaron por las formas clientelistas, comprendidas como una expresión de poder, de quien tiene el patronato sobre aquel que se coloca a su disposición: en esta relación se construyó un vínculo recíproco, y se configuraron los intercambios (Alvarez Leguizamón, 2005). Lo que ofrecieron los partidos fue acceso al mercado laboral, servicios de salud, educación, vivienda, y otras políticas sociales (Molina M, 2009).

Pizarro Leongómez (2006) refiere que el FN es considerado el sistema bipartidista más estable del continente. Sin embargo, la dinámica de los partidos dio origen a diferentes fracciones que hicieron que en algunos momentos específicos el sistema se comportara como un sistema multipartidista. Los directorios fueron la práctica política de los partidos; estos operaban en territorios locales y se alimentaban de las clientelas. Los directorios permitieron la transmisión centro-periferia, se volvieron personalizados y su finalidad era acumular el capital electoral (Leal Buitrago, 1989). A esto se suma, la utilización de medios de comunicación masiva como el Espectador, El Tiempo y la República, de circulación nacional, los cuales han estado bajo la regencia de los partidos tradicionales (Pécaut, 1989).

Estas prácticas resultaron eficientes en términos de las curules en el legislativo, las regionales y, en 1988, en la primera elección popular de alcaldes y gobernadores. Esta última, se da en el periodo de Virgilio Barco (1986-1990) y buscaba contribuir al proceso de paz, ampliar la participación política (fortalecer la democracia representativa) y el espectro de nuevas fuerzas políticas, más allá del esquema bipartidista. Por el contrario, los resultados evidenciaron que el abstencionismo estuvo presente, en especial en las grandes ciudades, y no se observaron cambios significativos en la correlación de fuerzas. Los liberales obtuvieron el 44,2% de las alcaldías y los social-conservadores el 40,9%: “si bien es cierto que irrumpieron nuevos actores sociales y políticos en distintos municipios y regiones, la presencia y el arraigo local de los partidos tradicionales continúa siendo uno de los rasgos esenciales del régimen político” (Gaitan, 1988, p.82).

En lo social se puede decir que en los setenta, las ciudades carecieron de facilidades para albergar a los nuevos habitantes; a esto se sumó el deterioro de los ingresos urbanos y la presencia de los niños y las personas viejas en los cinturones de miseria y en la calle. El análisis realizado por Cecilia Muñoz (s.f)<sup>17</sup> muestra que para 1973 había 200 ancianos indigentes en Bogotá. Este fenómeno, se puede explicar a partir de los hallazgos reportados en el mundo anglo-europeo a principios del siglo XX, periodo en el cual las personas viejas fueron asociadas a la no productividad en el mundo de la fábrica lo que generó expulsión del viejo del mercado laboral (Walker & Naegele, 2009).

Como se mencionó en el Capítulo II, en las sociedades industrializadas la vejez se consideró un riesgo de la existencia y objeto de protección por los seguros o la seguridad social. En la segunda mitad del siglo XX, las concepciones sobre la vejez, y

---

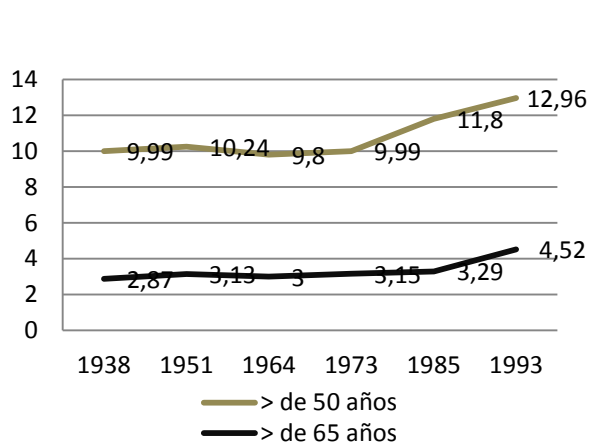
<sup>17</sup> La fuente de información fueron los Datos Censales del DANE, la comparación se hizo por años 1964, 1973 y 1982, por promedios nacionales, cabeceras municipales y resto del país. Promedio nacional y Bogotá. El documento reposa en la Biblioteca Luis Ángel Arango y tiene registro de catalogación en el año 1995.

particularmente sobre la política de jubilación por vejez, se asociaron a las políticas de empleo establecidas en respuesta al no cumplimiento del pacto social de pleno empleo. El retiro temprano, como ha sido llamado, se instauró como política en Alemania e Inglaterra, menos en Estados Unidos. Esto reforzó la idea de vejez como no productividad, y en la década del setenta la asoció a la concepción de vejez como carga económica de los sistemas de seguridad social (Esping-Andersen, 1993; Guillemard & Rein, 1993; Walker & Naegele, 2009).

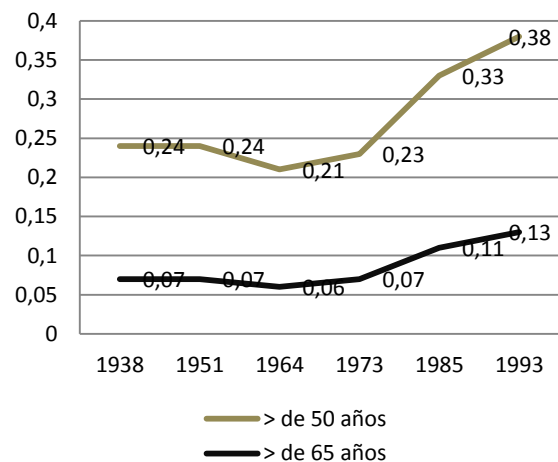
Pero el escenario del mundo anglo-europeo es diferente al proceso que se daba en América Latina, y particularmente en Colombia. Al iniciar la década de los setenta, los países de la OCDE eran considerados sociedades salariales<sup>18</sup>, y vivían un proceso de envejecimiento poblacional explicado por una menor tasa de nacimientos y una mayor expectativa de vida.

En el caso colombiano, algunas estadísticas de la época muestran que, si bien para 1973 hay un aumento en el valor relativo y absoluto de personas mayores de 60 años en la estructura poblacional, con relación a periodos anteriores, estos valores no ubicaban a Colombia como un país en proceso de envejecimiento progresivo.<sup>19</sup> (Gráficos 3-1 y 3-2)

**Gráfico 3-1.** Porcentaje de personas mayores Colombia. 1938-1993



**Gráfico 3-2.** Índice de envejecimiento Colombia. 1938-1993



Fuente: Heredia Benítez (1997)

<sup>18</sup> Para Castel (1995, 2004) una sociedad salarial es aquella donde al grueso de la población se le garantizan los derechos sociales.

<sup>19</sup> De acuerdo a la ONU los valores porcentuales que indican el proceso de envejecimiento poblacional es de un 10% de personas mayores de 60 años.

En el año de 1967 se ponían en marcha las prestaciones económicas de la seguridad social (invalidez, vejez y muerte), mediante el Decreto-ley 3466 de 1966, reglamentario de la ley 90 de 1946, en un esquema que en palabras de Rodríguez Salazar (2005) “Intentó avanzar hacia los seguros económicos (ATEP, pensiones) de tipo bismarkiano. El objetivo era articular el aseguramiento social a un modelo de crecimiento económico sustentando en la industria interna y agroexportadora” (p.186).

El Decreto fue la puerta de reclamaciones sobre la igualdad de requisitos para la pensión, entre los trabajadores del sector público y oficial, y los trabajadores del sector privado. Este hecho colocó en el legislativo la situación de las personas jubiladas, viejas o no, como un núcleo de abordaje. El Decreto también fue la decisión política que discriminó a la población vieja del seguro social, al establecer la exclusión de los mayores de 60 años, que para la fecha no cumplían requisitos de pensión.

En ese clima de discusión, inicia en el año de 1971, el trayecto legislativo del proyecto No Ley 151 “Protección a la ancianidad” el cual dio origen a la Ley 29 de 1975 dirigida a la protección de la ancianidad desprotegida. Se podría decir que la concepción de desprotección, como la categoría que hacía merecedor de la política a un grupo de personas viejas, fue ubicada como la piedra angular de la protección para aquellos que no cumplían los requisitos de la seguridad social a partir del estatus de trabajo.

Durante la misma época, en el año de 1973 se realizó el Primer Seminario Nacional del Anciano, patrocinado por el Ministerio de Salud, el Instituto de Bienestar Familiar, y la Cruz Roja Colombiana, el cual contó con la presencia de un residente del hogar “Mi Casa”<sup>20</sup>, la presencia de la Obra de Ayuda - Caritas España, y un Geriatra. Este seminario se constituyó en la puerta de entrada a una relación entre un saber experto -la Gerontología y la Geriatría- y el Estado colombiano, por lo menos durante los primeros años de la década de los ochenta, relación que se expresó en las propuestas e incluso desarrollos de programas de atención dirigidos a las personas mayores.<sup>21</sup>

En síntesis, los cambios en la estructura económica, caracterizados por la disminución del sector agropecuario y la mayor presencia del proceso de semi-industrialización, el cual requería personal con cierta calificación, se convirtieron en barreras para que las personas mayores mantuvieran la posición social dentro de sus núcleos primarios, descrita en sociedades agrícolas (Minois, 1987; Thane, 2003); el proceso migratorio del campo a la ciudad y la exclusión legal del grueso de las personas viejas de la ley del seguro social, ubicaron la situación social de la vejez en la esfera pública colombiana.

La política social para la vejez inicia su estructuración durante momentos cercanos en dos ramas del poder del Estado el legislativo y el ejecutivo. Al mismo tiempo un saber experto, el de la Gerontología y la Geriatría, comenzaba un proceso de organización como sociedad científica y posicionamiento en la sociedad colombiana. Es necesario advertir, que estas afirmaciones no pretenden decir que la problemática social de la vejez no estuviera siendo atendida en otras ramas de poder del Estado o de la sociedad.

---

<sup>20</sup> Fundado en el año de 1899 a solicitud de Monseñor Ismael Perdomo. De la obra Jaguan. Es considerado el primer hogar para ancianos en Colombia (Rey Parrado, 1984).

<sup>21</sup> Memorias del Primer Seminario Nacional del Anciano (1973). Bogotá.



Las dos formas de protección (seguro social y asistencia pública) se establecieron sobre concepciones particulares de la vejez y sobre definiciones de a quién, cómo y qué tipo de beneficio debía contener la política de protección. La concepción del beneficio para las personas mayores, mencionada en párrafos anteriores, dejó por fuera de la política social a un grueso de esta población, aquella que no cumplía los requisitos que proporcionaba el estatus de pensionado, ni cumplía con los criterios de la categoría de anciano desprotegido. La política, y por ende el beneficio, parecen concebidos por la manera de comprender la relación de las personas viejas con el mundo del trabajo.

Al respecto Castel (1995) refiere que “las poblaciones exentas de la obligación de trabajar son los clientes potenciales de la asistencia social” (p.29). La asistencia es definida “como un conjunto extraordinariamente diversificado de prácticas que se inscriben no obstante en una estructura común determinada por la existencia de ciertas categorías de poblaciones carecientes y por la necesidad de hacerse cargo de ellas” (Castel,1995,p.33).

En el marco teórico se afirmó que la PSV es el resultado de relaciones de poder en sociedades situadas. Dos hipótesis de trabajo se exploran en este capítulo: la primera es que la PSV se configura con relación a la interacción centro-periferia de los partidos y la capacidad del Estado para establecer o no la PSV.

La segunda tiene que ver con las relaciones entre el discurso ideológico internacional y la conformación de la PSV. Los procesos que ubican la situación social de la vejez en la esfera pública colombiana parecen indicar que los discursos sobre la vejez y la PSV se establecieron sobre la lógica de responder a una necesidad que se expresó de forma temprana como el deber de una sociedad cristiana, y que rápidamente se alimentó del lenguaje experto para denotar el cambio demográfico y la precaria situación socioeconómica de la personas mayores. Lo anterior, guarda cierta distancia con las razones que hacía que el mundo Anglo-Europeo colocará los ojos sobre el envejecimiento, que para el periodo dejaba de aceptar la vejez como dependencia y la presentaban como carga económica. No obstante, se plantea que las prácticas discursivas sobre la PSV en Colombia se establecen sobre los principios liberales de la relación trabajo-vejez, política social y el papel del Estado.

Los principios de la política obedecieron y, a la vez generaron, formas de comprender la vejez y la política social. Este capítulo da cuenta de las prácticas político-administrativas del periodo y de las relaciones de poder que las subyacen. Para ello se han establecido tres partes 1) Situación socio-económica de las personas mayores en los setenta, 2) El Parlamento y la vejez, 3) Asistencia Pública, Gerontología y Geriátrica, 4) Liberalismo y PSV, 5) Conclusiones.

### **3.1 Situación socio-económica de las personas mayores en los años setenta**

Si bien la problemática en Colombia no era la cantidad de personas mayores, en términos de cambio de la estructura demográfica, la presencia de esta población en estado de indigencia en las ciudades capitales era reflejo de la situación socio-económica del país y de una política que consideraba a los seres humanos como factores de producción (Giraldo, 2007a, 2013).

Para la época se estimaba un total de 1'038.295 personas mayores de 60, de las cuales el 48,09% son hombres y el 51,48% mujeres, con mayor proporción en cabeceras municipales (61,29%) que en el resto del territorio (38,71%)(C. Muñoz, s.f).

El análisis comparativo entre los años 1964, 1973 y 1982, realizado por Cecilia Muñoz (s.f),<sup>22</sup> muestra que para 1964 cerca del 49,1% de las personas mayores de 60 años eran analfabetos, cifra que si bien presentaba disminución en el año de 1973, aún se percibía alta (35,4%). Con mayores tasas de analfabetismo en la población de mujeres que en hombres, 54% y 41,5%, respectivamente. Estas cifras variaban también por regiones con mayores niveles en las zonas rurales. Para la autora los niveles de instrucción mostraban cifras inferiores en relación con el nivel socio-económico, y era un predictivo de la vida que se llevaba en la vejez. (Tabla 3-1)

**Tabla 3-1** Nivel de instrucción total y por género de personas mayores de 60 años. 1964-1973.

Población	Primaria		Secundaria		Universitaria	
	1964	1973	1964	1973	1964	1973
Total	88,5	82,7	10,3	15,6	1,2	1,7
Hombres	87,1	82,1	10,7	14,8	2,2	3,1
Mujeres	90,0	83,3	9,8	16,3	0,2	0,4

Fuente: Muñoz, C (s.f)

Lo anterior contrastaba con resultados generales en la población de más de 15 años sin educación, que pasó del 41,9% en 1951 al 12,4% en 1985, y del 9,5% al 38,8% de personas con algún grado de educación secundaria o universitaria, aspecto que para los intelectuales de la época hacían pensar en un aumento del capital social, (Ocampo et al., 1987), pero que desconocía la situación de las personas mayores.

El análisis de la población mayor económicamente no activa, reflejaba los bajos niveles de seguridad social en el país. En el año de 1964 la ocupación "jubilado" era solo del 4,4% y en 1973 era de 4,6%. Valores mayores en hombres 13,6% y 13,1%, que en mujeres 1,8% y 1,2% respectivamente. La inserción de las personas mayores en el mundo laboral reflejaba cifras superiores al 30% en la población económicamente activa. (Gráfico 3-3). Estas cifras se presentaban principalmente en la población entre 60-69 años, y como se mostrará en los estudios realizados al final de los setenta y en los años ochenta, existían importantes diferencias por posición social.

La actividad agrícola para el año de 1964 fue reportada como la principal categoría económica de las personas viejas (66,2%)<sup>23</sup>, en un periodo donde la estrategia económica del país apuntalaba al desarrollo de la industrialización vía sustitución de importaciones, que se acompañó de la migración de la población hacia las ciudades capitales (Ocampo et al, 1989). Esto generó la desafiliación de las poblaciones mayores

<sup>22</sup> La fuente de información fueron los Datos Censales del DANE, la comparación se hizo por años 1964, 1973 y 1982, por promedios nacionales, cabeceras municipales y resto del país. Promedio nacional y Bogotá.

<sup>23</sup> Refiere la autora que el análisis de 1973 no se podía realizar por la destrucción o la ausencia de información.

del mundo del trabajo y la pérdida del estatus de la persona vieja en su núcleo primario. También se iniciaba un cambio en la relación de las personas mayores con el mundo del trabajo, quienes en la ciudad empezaron a formar parte del grupo de los independientes (56,7%).

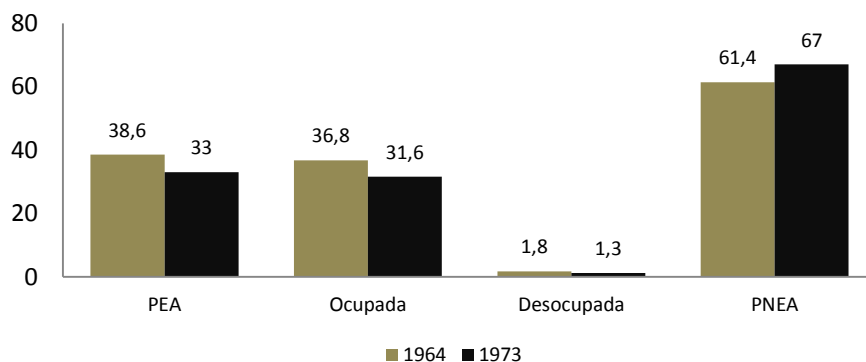
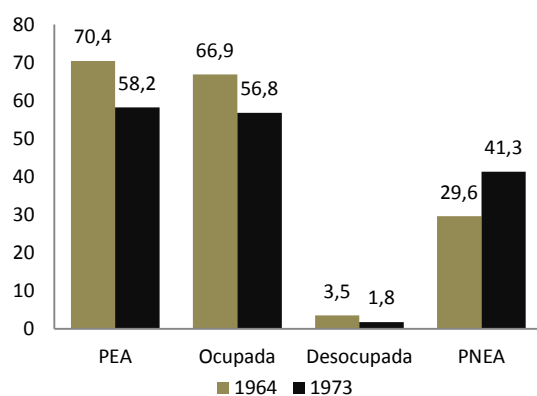
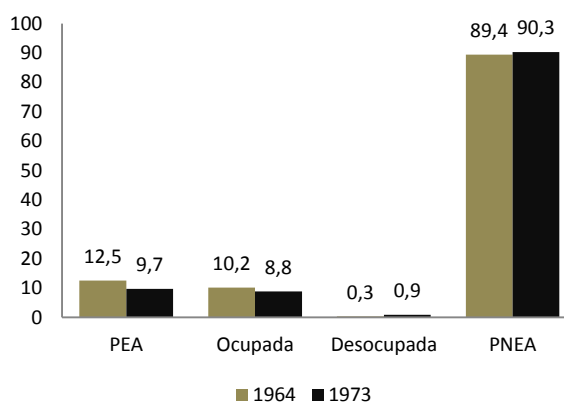
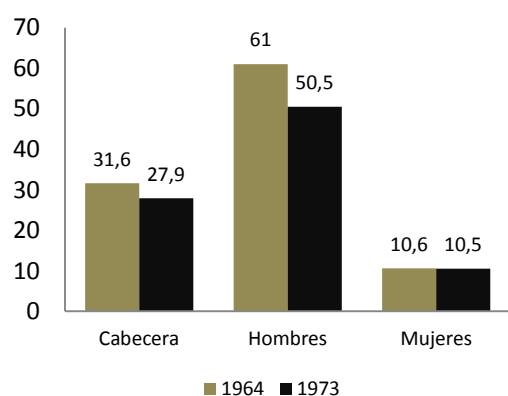
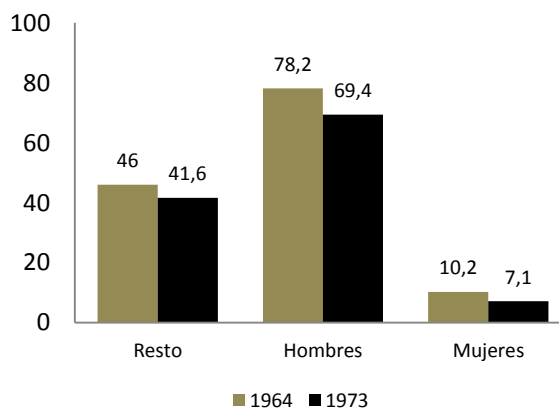
La categoría de ocupación de las personas mayores económicamente activa contrastaba con las cifras que para la época se reportaban en la categoría general. El obrero ocupaba el 16,8%, empleados 9,9%, empleadores 15,7%, ayudantes de trabajo 0,9%, y en la categoría general el trabajo independiente era del 25,3%, la categoría obrero 31,1% y empleados 27%.

La literatura muestra que la concepción de la relación de trabajo y las personas mayores forman un canal comunicante bidireccional con los imaginarios sociales de la vejez (Guillemard, 1980). Desde esta perspectiva, se puede decir que los hallazgos de Dulcey y Ardila (1976), presentados en el Primer Simposio de Jubilación en el año de 1976, reflejaban los imaginarios negativos que la sociedad colombiana configuraba sobre las personas viejas y que a su vez alimentaban las formas de relación de esta población con las diferentes estructuras sociales. Para los autores la edad y la clase (posición social), influían en la concepción en positivo o negativo de la vejez, y concluían

En todo caso la presente investigación demuestra que a los ancianos nadie los aprecia mucho, y cuando se compara por grupos estratificados por edad y clase social, nos encontramos con que los jóvenes tienen una mejor actitud –hacia los ancianos-, y lo mismo ocurre con las personas –ancianas- de clase alta (Dulcey & Ardila, 1976, p. 66).

En esta misma vía, Cecilia Muñoz (s.f) concluía “Estar en el grupo bajo (económicamente) significa convertirse en población indigente, de ancianato o estar trabajando a pesar de la edad para poder sobrevivir” (P.11) para la autora, llegar a viejo no era algo alentador “llegar a viejo no parece ser un privilegio sino una desgracia y está situación será cada vez peor sino se hace algo por remediarla” (p. 42).

La estrategia económica, centrada en el proceso de industrialización, la consideración de las personas como factores productivos, la exclusión de las personas mayores de 60 años del seguro social, y los imaginarios negativos de la relación vejez y productividad, fueron la antesala de las políticas de asistencia pública, que marcaron el periodo que se estudia en este capítulo. Estas sembraron la semilla para organizar un discurso sobre la dependencia, familiar e institucional, de las personas viejas en Colombia.

**Gráfico 3-3.** Porcentaje de participación laboral en > de 60 años. 1964-1973**Gráfico 3-4.** Porcentaje de participación laboral hombres > de 60 años. 1964-1973**Gráfico 3-5.** Porcentaje de participación laboral mujeres > de 60 años. 1964-1973**Gráfico 3-6.** Porcentaje de participación laboral de > de 60 años en cabeceras. 1964-1973**Gráfico 3-7.** % de participación laboral de >60 años en el resto del país. 1964-1973

Fuente: Muñoz, C (s.f)

## 3.2 El parlamento colombiano y la vejez

Las acciones que se dieron en el parlamento con relación a la PSV pueden ser concatenadas en dos momentos. La década de los setenta, donde se desarrollan tres leyes, la ley 29 de 1975, la ley 4ª de 1976 y la ley 12 de 1977, que se pueden considerar como innovaciones en la configuración de la PSV. Y la década de los ochentas, periodo en el cual dos coyunturas, la toma del Palacio de Justicia por parte del grupo guerrillero M-19 y el inicio del proceso de descentralización política y administrativa, marcan dinámicas diferentes en el proceso socio-político de la PSV.

Las discusiones de los ochenta mantuvieron la dinámica iniciada en la década de los setenta. El primer eje de debate se relacionó con el reajuste de la mesada pensional, dada la inoperancia de la Ley 4ª de 1976; el segundo eje fueron los proyectos de ley relacionados con la creación de instituciones para el anciano desprotegido, la organización del gremio de los pensionados, y la respuesta pensional a la violencia del país. Durante el periodo se resaltan tres leyes: la ley 43 de 1984, la ley 48 de 1986 y la ley 121 de 1986. El periodo se caracteriza por la producción de proyectos de ley que reforzaron la trayectoria de la política que se configuraba.

En el marco de un parlamento, donde predominan los partidos tradicionales, Liberal (37%), Conservador (27,2%) y la Anapo (35,2%)<sup>24</sup> (Guzman Méndoza, 2005), se inicia la discusión de la PSV. Las discusiones en la década de los setenta giran en torno a la idea de la institucionalización del anciano desprotegido, la propuesta de ayudas domiciliarias y la re-valorización de la mesada pensional.

El 18 de noviembre de 1971, el representante Hernando Paramo Rengifo, del Partido Liberal,<sup>25</sup> presentó en la Cámara de Representantes el proyecto de Ley –PI- 151 sobre “Protección a la ancianidad”. Para el Representante la presencia de personas mayores en la calle y en las plazas públicas de ciudades capitales era motivo para que el poder político del país estableciera una política pública de atención dirigida a esta población. Desde la mirada del representante Paramo Rengifo cinco aspectos justificaban la aprobación del proyecto, la existencia de personas mayores de 60 años sin cobertura de riesgos para su protección, haber perdido su fuerza laboral, la disminución de la caridad pública, una oferta de ancianatos que no cubría la demanda y ser una sociedad cristiana.

El tipo de beneficios que establecía el proyecto mantenían la tradición del Estado colombiano sobre las ayudas de carácter Institucional descritas en trabajos sobre la asistencia social (Castro Carvajal, 2007, 2010, 2011). Proponía la gratuidad y la atención no ligada al domicilio. El proyecto se presentaba como una política de orden nacional que debía ser responsabilidad de las instituciones de seguridad social, como el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) y las cajas de previsión. La financiación se

---

<sup>24</sup> Este cuadro presenta un cambio en las elecciones de 1972 en las cuales los partidos tradicionales aumentan en el porcentaje de curules: Liberal (46,3%) y Conservador (30,8%), y la ANAPO disminuye (18,8%) (Pécaut, 2006).

<sup>25</sup> Representante a la Cámara por el Departamento del Tolima.

proponía a través de un aporte de un (1) peso por cada cheque girado a un Banco y el aporte municipal del lote.

En el primer debate del proyecto, realizado por el senador Marco A. Castaño en el año de 1971, se introducen el criterio del cuerpo viejo y valetudinario,<sup>26</sup> la carencia de recursos económicos, el estar en la calle y la verificación de medios económicos para acceder al beneficio, aspectos que marcarían las características del tipo de asistencia pública para las personas viejas.

Sobre la financiación, se establecía la creación de un fondo con recursos de la Nación, el departamento y el municipio,<sup>27</sup> recursos de las donaciones y del Congreso. Si bien el proyecto fue aprobado en Cámara en el año de 1971 solo hasta el año de 1974 será registrado con el número 191 en el Senado, por el representante liberal Horacio Ramírez Castrillón<sup>28</sup> de la Comisión primera. Se adicionaba a los criterios de verificación de beneficiarios el no tener familiares que se responsabilizaran de la persona vieja.

La respuesta política para las personas mayores de 60 años que no cumplían requisitos para la pensión estaría limitada a la creación de instituciones para el asilo del anciano desprotegido. La concepción de desprotección se establecía con relación a características particulares de las personas mayores, tener el cuerpo enfermo, no poder trabajar, la carencia de medios económicos y de relaciones sociales –familiares- de protección. La justificación de la ayuda mantendría el nexo con la caridad cristiana, que se expresaba en el deber moral de la sociedad y en la concepción de la donación como una fuente de financiación. La ley 29 es aprobada en septiembre de 1975 en el gobierno de Alfonso López Michelsen, en un parlamento de predominio liberal.<sup>29,30</sup>

Pero la vejez del pensionado, no parecía vivirse en mejores condiciones que la descrita para los ancianos desprotegidos. La pensión era precaria. Para los años ochenta se estimaba que cerca del 45% de los pensionados del ISS recibían valores inferiores a los establecidos por ley, la pérdida del valor adquisitivo de la pensión por la no revaloración de la mesada desde 1968 hasta 1979 y la inflación (20%) que acompañó la política económica del gobierno de Pastrana Borrero (Ocampo et al., 1987; Pécaut, 1989).

El indigno trámite administrativo y el requerir del lenguaje experto o jurídico para reclamar el derecho, el quedar excluidos de los programas de bienestar de las cajas de compensación, de los sindicatos y de las empresas, y ser considerados “inservibles a la

---

<sup>26</sup> Esta palabra se ha asociado a la enfermedad por edad.

<sup>27</sup> La responsabilidad local y regional es otra característica de la asistencia social en el país.

<sup>28</sup> Abogado, ejerció diferentes cargos públicos en el municipio de Medellín. Concejal de Medellín en 1949, diputado a la Asamblea de Antioquia entre 1949-1950, representante a la Cámara por el Quindío y presidente del movimiento Juventudes liberales.

<sup>29</sup> El presidente del Senado era Gustavo Balcázar Monzón y el presidente de la Cámara Santofimio Botero, ambos senadores por el Partido Liberal. Un aspecto importante durante el periodo legislativo de 1974-1978 es que el 57% del Congreso son senadores que responden a las listas liberales. El Tiempo. 57% del Congreso en manos del Liberalismo. 23 de marzo de 1974

<sup>30</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autográficas. Ley 29 de 1975.

empresa”,<sup>31</sup> colocaron al pensionado en posición de subordinación frente a las estructuras político-administrativas del país. Este escenario fue señalado por el representante Alfonso Chewing en el año de 1975, en el libro “La Indigencia del pensionado”, y es la matriz en la cual se construye una relación, entre los partidos y las asociaciones de pensionados.

En el año de 1974 se presentó en Cámara el proyecto 29 “Por el cual se adopta el Estatuto del pensionado”, que en palabras del representante liberal Chewing<sup>32,33</sup> buscaba remediar la situación de indigencia del pensionado, como la calificó el propio Representante: “así encuentre la inmensa y desprotegida masa humana de pensionados y jubilados un palo mayor al cual asirse dentro de la tormenta económica y anárquica social [...]”. Palabras del representante Chewing en la presentación del proyecto.

El proyecto 29 de 1974 fue en palabras del representante conservador José Aníbal Cuervo,<sup>34</sup> impugnado por él por presentar “un alto costo para la empresa privada”. En el paso por el senado el proyecto 29 de Cámara fue registrado en Senado como 120, el PI formó parte del paquete de proyectos en materia laboral del periodo López Michelsen que, según Pécaut (1989), fue bloqueado por fracciones Lleristas, en el Partido Liberal, y Ospinistas del Partido Conservador. El proyecto contó con el respaldo de la Confederación de Pensionados de Colombia<sup>35</sup> y las asociaciones de pensionados. Ejemplo de esto fue la Carta dirigida al Congreso por la asociación de pensionados *Frontino Gold Limited: Asamblea General de la Asociación de Pensionados y Jubilados*, quienes denunciaban la situación social en la que se encontraban las personas pensionadas y la “campaña difamatoria de gremios patronales”.<sup>36</sup>

La discusión en el senado hizo invisible la situación de los pensionados, o por lo menos del grueso de ellos. El concepto técnico,<sup>37</sup> generado por la solicitud del Vicepresidente de Senado, Edmundo López Gómez, de lista liberal, refería que aumentar el valor de la pensión generaría problemas en la economía nacional y, sugería que la empresa privada

---

<sup>31</sup> Actualidad pensional. Revista Mensual. Especializada. 4 de Febrero de 1981. En el artículo “la Jubilación un aspecto importante de la vida”, se describe la entrevista con un empresario quien refiere que el pensionado ya no importa dado que no le sirve a la empresa.

<sup>32</sup> Palabras del Representante a la Cámara por Atlántico el ingeniero Alfonso Chewing, durante la presentación del proyecto 29 de 1974 “Estatuto del Pensionado” en la Cámara de Representantes el 6 de marzo de 1974.

<sup>33</sup> Por el trabajo realizado se le llamo el “apóstol de los pensionados”. En los ochentas lideró el Movimiento Único conformado por jubilados y personas mayores en el Atlántico.

<sup>34</sup> Representante a la Cámara por el Partido Conservador de Antioquia. El Tiempo martes 23 de 1974

<sup>35</sup> Confederación de Pensionados. Cuarenta años de la Confederación. Portafolio de la Confederación de Pensionados de Colombia, 2009

<sup>36</sup> *Frontino Gold Limited: Asamblea General de la Asociación de pensionados y jubilados*. En representación de 500 jubilados Resolución No1 de la Asociación. Respaldo el proyecto de ley “Estatuto del pensionado”

<sup>37</sup> Los argumentos técnicos para la no aprobación fueron dados por Giovani Ciardelly Fadul.

cotizará a un fondo de pensiones como el ICSS,<sup>38</sup> estas sugerencias las acompañaba de estadísticas sobre la cantidad de personas mayores de 55 años empleados e independientes y los costos mínimos proyectados a futuro.

En 1975 el proyecto 120 de Senado y 29 de Cámara fue nuevamente discutido en Cámara. El proyecto sufrió cambios que se reflejan en el nuevo nombre: “por el cual se dicta normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial semioficial y privado”. El ponente fue el representante José Anibal Cuervo, quien refiere que ya se han solucionado los problema de base que el proyecto 29C tenía, y que el Representante sintetizaba como, derechos no igualitarios para trabajadores del sector público, oficial y privado, “no por responsabilidad del autor, sino por la imposibilidad del Congreso de asignar el presupuesto”.

Esto último requería la aprobación del Ejecutivo, y este paso ya se había dado con la Ministra de Trabajo, María Elena Crovo. La versión que sería aprobada en Cámara se dirigía a los pensionados –jubilados-, y buscaba establecer el reajuste o revaloración de la mesada pensional de forma automática y establecer que los beneficios sociales de la empresa privada, los creados por los sindicatos o cooperativas de trabajo, dirigidos al trabajador activo también cubrieran al pensionado. Se trataba de beneficios como los servicios de salud para los pensionados y la familia, las becas educativas para los hijos y los auxilios de vivienda. El proyecto también establecía una cuota del valor de la pensión para las asociaciones de pensionados conformadas durante los sesenta. El representante José Anibal Cuervo refería

el proyecto que hoy aprobamos [...] lo consideramos justo, equitativo y necesario, porque tenemos que tener consciencia de la urgencia de una revolución social en todos los campos, porque la hacemos organizada y dirigida, o no la hacen anárquica y destructora.<sup>39</sup>

El proyecto fue aprobado y dio origen a la Ley 4 de 1976. En 1979 la Asociación Nacional de Instituciones Financieras -ANIF- acusaría la ley de ser una de las causantes de la crisis económica del ICSS. En realidad, la Ley se había convertido en las esperanzas muertas del pensionado,<sup>40</sup> dado que al entrar la década de los ochenta en la práctica no se ejecutaba. Sin embargo, un nuevo discurso empezaba a estructurarse, en la crisis del seguro social: los pensionados tenían responsabilidad.

En septiembre de 1976 se da curso al PI N° 38 de Senado presentado por la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, María Elena de Crovo. La antesala del proyecto, fue la huelga de los médicos del ICSS, la cual ha sido reportada como una de las de mayor duración (Pécaut, 1989). Se hablaba de crisis financiera del ICSS, de corrupción producto del FN y de inconformidad con los servicios médico-asistenciales.

---

<sup>38</sup> Para esta época diferentes empresas habían establecido planes de pensión asumidos por la propia empresa.

<sup>39</sup> Congreso de la República. Archivo de Leyes Autógrafas. Ley 4ª de 1976

<sup>40</sup> Actualidad pensional. Revista Mensual Especializada. Febrero 4 de 1980. Poema titulado La Ley Cuarta Esperanzas Muertas. Escrito por Manuel Sierra Rodríguez.



El proyecto buscaba competencias extraordinarias para la reforma del ICSS por el Ejecutivo. En términos generales, se proponía la ampliación de la cobertura en salud, incluyendo a la familia del trabajador y el establecimiento de la protección del trabajador rural. También presentaba nuevas fuentes de financiación. Este proyecto dio origen a la Ley 12 de 1977.<sup>41</sup>

La discusión en el parlamento de la Ley 12 de 1977 ha sido ampliamente documentada por el médico historiador Manuel Vega (2010). La Ley 12 de 1977 delegó facultades extraordinarias al Ejecutivo para que este realizará cambios en la estructura, régimen y organización de los seguros sociales y obligatorios. La reglamentación expedida por el Ejecutivo, reestructuró el ICSS y dio origen al Instituto del Seguro Social –ISS-. Las críticas al proceso de reestructuración se pueden sintetizar en tres aspectos: primero, se mantuvo el seguro social obligatorio como el fundamento conceptual de la seguridad social, lo cual no posibilitaba dar el paso a una seguridad social universal, pese a que la reestructuración incluía otras categorías de beneficiarios como el campesinado. Segundo, se cambió la clasificación laboral de los trabajadores del seguro social, particularmente el de los médicos y el personal de salud, de esta manera se limitaba la posibilidad de la huelga. Tercero, se mantuvo en el ISS los servicios médicos-asistenciales y el sistema de pensiones.

Para esta investigación interesa ampliar el primero y el tercer elemento de la crítica. Respecto del primero, siguiendo a Dabove Caramuto (2002), se podría decir que la exclusión de los mayores de 60 años de la ley 12 de 1977 y los decretos reglamentarios, ratificaba la concepción de que el seguro social en Colombia sólo reconoce a la persona vieja, en cuanto ha formado parte del sistema productivo capitalista. Es decir, el seguro no reconocía la vejez en sí misma como un aspecto que diera el derecho a la protección, y si bien el seguro colombiano tenía principios bismarkianos, en Alemania, donde se configura este sistema pensional, las personas viejas que no cotizaron fueron protegidas por la solidaridad.

Con relación al tercer aspecto, se debe mencionar que la delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo, le permitía reglamentar decretos con fuerza de Ley sin que estos pasaran por el legislativo. Esta práctica predominó en la reglamentación de la ley 29 de 1976 y en la ley 12 de 1977. Para esta última, el legislativo estableció una comisión asesora que funcionaría como cuerpo colegiado para la reforma del ICSS. No obstante, prevalecía la delegación de funciones al poder ejecutivo, el cual, según la ANIF realizó la reglamentación del nuevo Instituto de los Seguros Sociales –ISS- sin un verdadero proceso de concertación y de forma unilateral.

La manifestación de la ANIF quedó consignada en la *Revista Derecho Financiero de 1977*, que realizó un volumen especial para el análisis de la reforma. En este sentido, se señalaba que la Comisión asesora solo había realizado una reunión dado que no se llegó a ningún acuerdo. No obstante, algunos sectores de la sociedad discutieron en escenarios diferentes la reforma y remitieron al Ejecutivo tres propuestas.

---

<sup>41</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. Ley 12 de 1977

La de los gremios económicos, dos centrales obreras la Unión de Trabajadores de Colombia –UTC- y Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC-, la Federación Nacional de Comerciantes –FENALCO- y la Federación de Aseguradores Colombianos –FASECOLDA-, convocadas por la ANIF, proponían la liquidación del ICSS y la separación de atención en salud y riesgos financieros de largo plazo. Ambos, coordinados por entidades autónomas. La idea del manejo privado de la seguridad social se establecería en la lógica de los gremios económicos, y empezaría a estar presente en el Parlamento y en el Ejecutivo. Sería precisamente la ANIF la propulsora de la propuesta de la privatización del sistema de pensiones, como se puede observar en la cita que realiza la *Revista Derecho Financiero* de la Carta enviada por los gremios económicos y algunas centrales obreras al presidente Alfonso López Michelsen, con motivo de la Ley 12 de 1977.

“Consideran los suscritos gremios y confederaciones que la verdadera solución sería la sustitución del actual ICSS por dos organismos autónomos que lo sucedan en sus obligaciones y funciones, manejados por el sector privado aportante, o de manera tripartita, y que se hiciera cargo de los riesgos médicos-asistenciales, por un lado, y de los riesgos financieros, a largo plazo o pensionales por el otro [...] El segundo organismo de seguridad social, encargado de la administración de riesgos financieros a largo plazo, cuya naturaleza y manejo requiere cuidadosas previsiones actuariales, sería igualmente un instituto autónomo, bajo dirección y manejo privado, bipartito o tripartito, y en todo caso también bajo el control y orientación del Gobierno como otro instrumento que sería de la seguridad social. Es claro que el fondo pensional, administrado por este nuevo instituto, deberá invertirse procurando el máximo beneficio social, en cuanto sea compatible con las condiciones básicas de rentabilidad, seguridad y liquidez para garantizar el pago oportuno de las prestaciones [...]”.<sup>42</sup>

La segunda propuesta, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que defendía al Instituto y la acción del Ministerio, consistía en el fortalecimiento de los servicios de salud, centralización de políticas en el Gobierno nacional, institucionalización del control e independencia contable. La tercera propuesta es presentada por una comisión organizada en la Dirección del ICSS y tres expertos,<sup>43</sup> de la cual se resalta el proponer la seguridad social como un “derecho universal al cual se debía aspirar”, el papel del Estado como el prestador del servicio que operaba el derecho de la seguridad social y la creación de la Superintendencia Médica y de Seguridad Social (Gómez de Manrique, Molano Camacho, Tavera Silva, & Ospina Acosta, 1977; Rengifo Ordoñez, 1977).

Dos aspectos fueron centrales en la crítica de la ANIF al Gobierno: el dar continuidad a la filosofía de seguro social y no dar un paso a la seguridad social universal y el mantener el ISS con la prestación médico-asistencial y la constitución de la Previsora, como la entidad del Estado que manejaría los recursos de pensión. Debe señalarse que el segundo aspecto, contravenía la propuesta de los gremios económicos.

---

<sup>42</sup> *Derecho Financiero*. La Seguridad Social en Colombia. No 6 segundo semestre de 1977. Una crisis, una reforma y un nuevo plan de los Seguros Sociales.

<sup>43</sup> Carlos Echeverri Herrera quien había sido el primer director del ICSS, German Rodríguez Espinosa, y Jesús María Rengifo Ordoñez.

Las expresiones de inconformidad de la ANIF se sitúa en lo que Pécaut (1989) denominó la crítica de los gremios a la política económica de López Michelsen. Esta crítica inició en el año de 1974, cuando el Ejecutivo realizó la declaración de emergencia económica, amparado en el artículo 122 de la reforma constitucional de 1968. Entre las medidas tomadas se estableció la reforma fiscal, que buscaba aumentar el impuesto sobre la renta revisando escisiones y deducciones, y la nacionalización de la banca. Esto generó diferentes reacciones negativas de los grupos industriales y económicos.

Las facultades extraordinarias para la toma de decisiones político-administrativas por parte del Ejecutivo en el caso de la Ley 12 de 1977, permite ver el actuar del Estado colombiano con una cierta autonomía de los grupos económicos y otros grupos de presión. Las facultades extraordinarias establecieron el campo de acción del ejecutivo, el cual, según los análisis juristas de la época posibilitaba que los decretos expedidos tuvieran fuerza de Ley y anularan de forma explícita o implícita cualquier norma contraria. Además, si bien se había establecido un cuerpo colegiado de consulta, el Congreso no podía delegar la facultad legislativa en un organismo que no tenía la competencia (Gómez de Manrique et al., 1977).

Esto quiere decir que el Ejecutivo a través de las facultades extraordinarias tenía la facultad jurídica de actuar de manera unilateral. A lo anterior se suma la capacidad de veto presupuestal y de organización administrativa que le fue conferido al ejecutivo durante la reforma Constitucional de 1968 en la administración de Lleras Restrepo<sup>44</sup>. Estos dos aspectos dieron el poder político al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual ejerció un papel en la reglamentación del ICSS y su transformación en ISS. Lo anterior señala la importancia del aparato burocrático en las decisiones tomadas con relación a la PSV durante el periodo del gobierno López Michelsen (Evans et al., 1999; Skocpol, 1998a).

### **3.2.1 Ayudas domiciliarias, centros de atención integral y redes clientelares.**

Un primer intento para establecer ayudas domiciliarias para las personas mayores fue presentado en Cámara en el año de 1976, con el PI N° 33,<sup>45</sup> de autoría de Alfonso Chewing. El proyecto establecía el 50% de la pensión vigente para mayores de 80 años. El argumento central era el respeto y la consideración al anciano. El proyecto fue

---

<sup>44</sup> Siguiendo a Ocampo et al. (1987), la reforma del Estado realizada en 1968 en el mandato de Carlos Lleras Restrepo, concentró mayor poder decisorio en el poder ejecutivo a fin de agilizar los instrumentos de intervención, centralizó en el ejecutivo las medidas de gasto público y restringió la participación parlamentaria en materia tributaria.

<sup>45</sup> Gaceta Oficial. N° 46/76 de Agosto 26 de 1976 (p. 712). PI 33 de 1976. No se encontró registro de trámite final.

aprobado en primer debate, con ponencia del representante del Partido Liberal Eduardo Fonseca Galán<sup>46</sup>. Sin embargo, no hay rastro de discusiones posteriores.

Aunque el beneficio se puede ubicar en la categoría de la política social liberal, esto es, beneficios de baja calidad y poca cobertura (Esping-Andersen, 2000), el proyecto 33 reflejaba la idea de un derecho -algún tipo de pensión- concebido por el ser persona vieja y no un obrero, por tanto, no ligado a la cotización, también proponía otra manera de protección para la persona mayor diferente al asilo. Las ayudas domiciliarias en dinero para las personas mayores empezaron a ser concebidas en el Legislativo, en el año de 1987, el proyecto de ley 20,<sup>47</sup> presentado por el representante conservador Rafael Serrano Prada<sup>48</sup>, formula un seguro de vejez de medio salario mínimo para mayores de 75 años carentes de patrimonio. Este proyecto colocó nuevamente en la esfera pública la ayuda domiciliaria para la persona vieja y formó parte del paquete de proyectos que el representante Serrano, presentó posteriormente en el periodo de 1986-1987, en vísperas de la elección popular de alcaldes, asambleas departamentales y gobernadores, en el proceso de descentralización política.

Dos clases de proyectos hicieron puente con la década de los ochenta. El PI N° 95 de 1977,<sup>49</sup> que buscaba reformar la ley 27 de 1977 y asignar recursos del ICBF al Fondo de la Ancianidad Desprotegida, planteando el fortalecimiento de las instituciones privadas sin ánimo de lucro. Y, la iniciativa del Ministro Rodrigo Marín Bernal, Ministro de Trabajo y Seguridad Social en el gobierno de Julio César Turbay Ayala, de filiación conservador, quien propuso ampliar el subsidio familiar<sup>50</sup> beneficiando al trabajador que demostrará no tener hijos pero sí padres dependientes por enfermedad y sin capacidad económica. El proyecto dio origen a la Ley 21 de 1982.

Estos dos tipos de proyectos marcaban nuevas rutas para la PSV: de una parte, la decisión de potenciar el sector privado sin ánimo de lucro, en medio de las discusiones sobre el ICBF y los auxilios parlamentarios,<sup>51</sup> en una disputa por el poder territorial. Y, las políticas de ayuda a la familia, que reforzaban la idea de la responsabilidad familiar, estableciendo la infantilización de la persona mayor a quien se le consideraba en estado de dependencia, lo anterior legitimaba la ausencia de la pensión social de carácter universal.

El PL N° 95 de 1977,<sup>52</sup> del representante liberal Víctor Eduardo Dangond Noguera<sup>53</sup>, propone que los Centros de Atención Integral brinden servicios a los ancianos

<sup>46</sup> Representante a la Cámara por Boyacá, líder de las “guerrillas liberales del Llano” en el periodo de violencia, entre 1948-1957.

<sup>47</sup> Anales del Congreso. Año XXX. N° 33. (p.11) PL 20 de 1977

<sup>48</sup> Representante a la Cámara por Santander. Dirigió el Frente Unido

<sup>49</sup> Gaceta Oficial. N° 106/77. Diciembre 14 de 1977 (p.1452). PL 95 de 1977

<sup>50</sup>. Gaceta Oficial. N° 4/79. Marzo 1 de 1979 (p. 36:39). PL. 1 de 1979

<sup>51</sup> Creados en 1968 con el Acto Legislativo N°1. Disponían asignaciones del presupuesto público que se dirigían a las regiones para el apoyo de obras locales. Estos recursos podían ser dirigidos a las entidades de utilidad común como las Fundaciones. Los recursos eran tramitados a través de los parlamentarios. Con la Constitución de 1991 fueron abolidos.

<sup>52</sup> Anales de Congreso. Año XXVI. N° 103 (p.1496). PL 95 de 1977

desprotegidos, los menores desamparados y los drogadictos. Las instituciones privadas sin ánimo de lucro –club rotario, de leones y otros- que atendían ancianos serían consideradas entidades de utilidad común, y de esta forma se beneficiarían de los recursos destinados al ICBF por la Ley 27 de 1974. El proyecto fue presentado en primer debate por el representante liberal, Horacio Ramírez Castrillón<sup>54</sup>, en 1977 y en 1980. En este último año, el senador Ramírez Castrillón y los clubes de leones emprendieron la campaña pro anciano que no surtió efecto, porque alternó con la campaña pro-niñez de la Primera Dama, Nidia Quintero de Turbay.

El proyecto fue retomado como PI N° 34 en 1983 por los representantes del Valle del Cauca, Aldemar González Aristizabal y José Napoleón Posada, representante por lista conservadora. El proyecto anclaba la concepción de asistencia pública a los ancianos desprotegidos y ratificaba la responsabilidad de la familia en la protección de la persona mayor,

los ancianos que tengan familiares obligados según la ley a prodigarles asistencia económica, y se encuentren en absoluto abandono [...] pueden ser admitidos [...] pero el Director o representante legal de la residencia, iniciará a nombre de aquel y a favor de la entidad la acción proceso contra el obligado a prestar la asistencia [...] <sup>55</sup>.

Las propuestas de conversión de las instituciones privadas sin ánimo de lucro a entidades de utilidad común amparadas por recursos públicos estaban ambientadas por dos situaciones, que si bien se conectaban, respondían a intereses diferentes: La primera era la mínima oferta de instituciones del Estado para abordar la atención de las personas mayores, ancianos desprotegidos o pensionados que optaban por la vida institucional; esto mantuvo la tradición de la oferta privada a expensas de la caridad privada (Martínez Castro; Tout, 1989), que para la época empezaba a incorporar formas organizativas, como la creación de la red de Instituciones privadas sin ánimo de lucro – PROVIDA- en el año de 1974, la cual ha contado desde entonces con el apoyo de *Help Age International*.

Al iniciar la década de los años ochenta las leyes 4ª de 1976 y la ley 29 de 1975 eran consideradas letras muertas por su nula implementación.<sup>56</sup> Para 1985, se estimaba un total de 387 Instituciones de atención a las personas mayores; de éstas, el 22,7% estaban ubicadas en Bogotá y el 77,3% en el resto del país. De las instituciones de Bogotá se estimaba que el 80% eran de carácter privado, principalmente de origen religioso. Para Eduardo Jácome, director de PROVIDA, la situación era que las instituciones tenían escasos recursos para la atención de los ancianos, aunque recibían algunas ayudas del *Help Age International* y *Catholic Relief Service*. Otros aspectos que estaban presentes, era la falta de reglamentación del Estado para el funcionamiento de las instituciones que brindaban atención a las personas mayores, y la carencia de

---

<sup>53</sup> Representante a la Cámara por el Magdalena.

<sup>54</sup> Representante a la Cámara por el Quindío. Es asesinado en el año de 1980 por el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional.

<sup>55</sup> Anales del Congreso. Año XXVI. N°102. (p.1470:1472). PI 34 de 1983

<sup>56</sup> Boletín de la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriátrica. 3 (1). Enero de 1980

recursos para contratar con las entidades sin ánimo de lucro, para la fecha aún no funcionaba el Fondo de la Ancianidad desprotegida (Perez Acevedo, 1989).

Desde la mirada de los gerontólogos y geriatras, no era conveniente que las instituciones privadas regularan la política, dado que algunas instituciones no tenían los mínimos requisitos para la atención de las personas viejas y que un plan gerontológico debía diseñarse desde y con el Estado para garantizar la asistencia social de las personas mayores.<sup>57</sup> La guía para implementar políticas para la vejez en los países en desarrollo de la OMS-ONU, documento preparatorio para la Primer Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Viena en 1982, había sido dado a conocer en el año de 1981 a través del *Boletín de la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatría*,<sup>58</sup> y alimentaba la idea de un Consejo Nacional de Ancianos y un Plan gerontológico dirigido desde el nivel central.

Esta mirada, que vinculaba al Estado como el garante de la asistencia pública y el prestador de la misma, encontró posibilidades de expresión en el proyecto de ley 106 de 1982,<sup>59</sup> presentado por el representante liberal, Guillermo Rivera Millán.<sup>60</sup> El proyecto introdujo un análisis racional que se expresaba en términos de crecimiento demográfico, la situación socioeconómica de las personas mayores y la oferta institucional. Estos aspectos no eran nuevos en el análisis de pensiones, que se proyectaba sobre cálculos actuariales; eran nuevos en el análisis de la asistencia pública para la vejez.

El proyecto se articulaba alrededor de cinco aspectos: la responsabilidad del Estado en la garantía y la prestación del servicio y el establecimiento de Consejo Nacional para el anciano como una organización con autonomía administrativa, de conformación plural, donde las personas mayores tuvieran participación. El carácter preferente de la seguridad social hacia los mayores de 60 años y las políticas de integración a través de acciones como ICBF, SENA, educación a lo largo de la vida y acceso a cultura, recreación y deporte. La idea de especializar el campo de atención de las personas mayores, a través de la incorporación en los programas de pregrado de la Gerontología y la Geriatría. La protección de la familia como cuidadora.<sup>61</sup> La prohibición de la discriminación por edad que se acompañaba de reglas específicas en materia de trabajo, que deberían ser coordinadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La discusión sobre los recursos del ICBF se puso nuevamente sobre el tapete, con el PI N° 215C y 58S del año 1984<sup>62</sup> y, posteriormente, en 1987 con el proyecto 220.<sup>63</sup> Los

---

<sup>57</sup> Boletín de la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatría. 4(1).Enero-febrero-marzo de 1981.

<sup>58</sup> Boletín de la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatría. 4(1). Julio-Agosto-septiembre 1981

<sup>59</sup> Anales del Congreso. Año XXV. N°66. (p. 882). PL. 106 de 1982

<sup>60</sup> Representante a la Cámara por Risaralda.

<sup>61</sup> Se debe advertir que en los discursos tempranos de la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatría, la familia ocupaba un lugar como responsable del cuidado de las personas viejas. Esto se refuerza en 1981, en el Primer Seminario Latinoamericano de Familia realizado en Villa de Leyva-Boyacá-Colombia, y organizado por el Consejo Episcopal Latinoamericano.

<sup>62</sup> Anales del Congreso. Año XXIX. N°142 (p. 13-14). PI 215 de 1984.El proyectos es de autoría de

proyectos establecían nuevas funciones al ICBF y proponían la creación de un sistema de atención de los menesterosos, que cubriera niños, ancianos y drogadictos, y atendiera a los padres de los trabajadores públicos, oficiales y privados.

En 1984 inició el curso legislativo el proyecto 107,<sup>64</sup> del representante liberal Hernán Rincón Ortiz<sup>65,66</sup>. El proyecto planteaba la necesidad de crear instituciones de atención al anciano por parte del Estado, con recursos administrados en el nivel regional-local. La estampilla de 500.000 pesos era la solución a la necesidad de contar en lo local con recursos para la atención de las personas mayores, también era una forma de mantener la relación entre los partidos y la población, que se veía menguada al centralizar los recursos en el ICBF. La estampilla se destinaría a la creación y dotación de Centros de Bienestar para el Anciano –CBA-<sup>67</sup> en los municipios y departamentos. La administración de los recursos estaría en manos de las asambleas departamentales. El proyecto fue aprobado como la Ley 48 de 1986.

Las dos posturas sobre la forma de financiar y operar la prestación del servicio, iban más allá de un análisis racional sobre el papel del Estado. Lo que de fondo se discutía era el poder político en lo regional/local.<sup>68</sup> Lo anterior estaba unido al uso de los recursos económicos, al capital electoral de los partidos y a la forma como se organizaron las clientelas.

En 1985, la discusión de la reforma del estatuto orgánico del presupuesto revelaría el debate por el uso de los “auxilios parlamentarios”. El senador liberal oficialista, Jorge Tadeo Lozano, se referiría al tema y a la acusación según él infundada del uso de los auxilios parlamentarios del Choco en Bogotá. En su defensa señalaba que los congresistas apoyaban con auxilios parlamentarios diferentes organizaciones sin ánimo de lucro, como FUNDAMA,<sup>69</sup> organización para la atención al anciano ubicada en Bogotá, y creada por Cecilia Caballero de López, Solidaridad por Colombia, de la señora Nidia Quintero de Turbay, algunas sociedades científicas, y los leprosos de Agua de

---

los senadores Mario Giraldo Henao y Guillermo Vélez Urreta.

<sup>63</sup> Anales del Congreso. Año XXX N° 174 .( p.24). PI 200 de 1987. Del Representante liberal Eduardo Romo Rosero

<sup>64</sup> Anales del Congreso. Año XXVII. N°79 (p.1054). PI 107 de 1984

<sup>65</sup> Representante a la Cámara por Atlántico

<sup>66</sup> Durante el periodo se discutieron otros proyectos con finalidad y contenidos similares, como el presentado por el Representante liberal Gustavo Dajaer Chadid. Anales del Congreso. XXVIII N° 96 (p. 13:14) PL. 38 de 1985 ; Anales del Congreso. Año XXVIII. N°171 . (p 8). PL 38 C de 1985 .

<sup>67</sup> Creados por el Decreto 2011 de 1976 que reglamento la Ley 29 de 1975.

<sup>68</sup> El proceso de descentralización administrativa iniciado a finales de 1986 estableció el decreto 77 de 1987, el cual responsabilizó a los municipios de la creación y dotación de los Centros de Bienestar. El Decreto 81 del mismo año determinó que para la actividad antes mencionada, el ICBF realizaría una función de asesoría técnica. Igualmente en el año de 1986 el ICBF inició la entrega de “bienestarina” -una harina fortificada utilizada en los programas contra la desnutrición- a las instituciones privadas sin ánimo de lucro que brindaban servicio a los ancianos.

<sup>69</sup> Creada en el año de 1984. Estableció dos tipos de programa: una forma residencial para personas con capacidad de pago y algunos proyectos sociales.

Dios. Para el senador, el problema no era apoyar a entidades de utilidad común, como en el caso de las arriba mencionadas, el problema era que existían fundaciones que recibían un presupuesto importante y eso era lo que debería llamar la atención”.<sup>70</sup>

Tres años antes el Ministerio de Salud y el DNP, en el Plan para la atención de los ancianos en Colombia (1982), mostraban que los auxilios parlamentarios cubrían un mayor número de instituciones de asistencia social (95%) que el Ministerio de salud (5%). El Ministerio carecía de información sobre la asignación y distribución de este presupuesto (Tabla 3-2).

**Tabla 3-2.** Aportes del Ministerio de Salud y auxilios parlamentarios a las Instituciones de Asistencia y Bienestar Social (Valores en miles de pesos)

Programa	1979		1980		1981	
	Entidades	Apropiación	Entidades	Apropiación	Entidades	Apropiación
Asistencia geriátrica	21	10.300	20	9'500	56	10'500
Transferencias	95	5'982	111	15'656	148	34'353
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>16'282</b>	<b>131</b>	<b>25'156</b>	<b>204</b>	<b>44'013</b>

Fuente: Tomado del Plan para la atención de ancianos en Colombia (Ministerio de Salud & Departamento Nacional de Planeación, 1982, p.35)

La relación de los auxilios parlamentarios y las clientelas se identifica desde los años setenta, en lo que Pécaut (1989) denomina el “clima de inmoralidad”. Los acuerdos locales mediados, entre otras cosas, por las ayudas a las fundaciones, hicieron que éstas sirvieran de puente entre los partidos y las clientelas. En 1992 se decía que algunas de estas organizaciones tenían un carácter ficticio y que los auxilios parlamentarios fueron víctima de la corrupción política de algunos parlamentarios.<sup>71</sup> Los auxilios formaron parte de la infraestructura de los partidos para mantener las clientelas, y adquirir una curul o escaño en las asambleas departamentales y, después de 1988, en las alcaldías y gobernaciones.

La política de crear instituciones para el anciano desprotegido, formó parte de la secuencia clientelar. La literatura refiere que la disminución en el ingreso, carencia de vivienda, sumado al proceso biológico, dejan al anciano en una posición de inferioridad (Dabove Caramuto, 2002). En este escenario se podría decir que los ancianos desprotegidos, carentes de recursos materiales y simbólicos, quedaron subordinados en vínculos clientelares, que venían de tiempo atrás.

### 3.2.2 La mesada pensional, fondos de pensión y pensiones por estatus o violencia

La lenta implementación de la Ley 4ª de 1976 se acompañó de una serie de proyectos en la década de los ochenta, que en su mayoría retomaban los argumentos de esta ley, y reforzaban la necesidad del ajuste automático de la pensión y la nivelación con relación al salario mínimo. Para el año 1988, se estimaba que una pensión mínima equivalía al 65% del salario mínimo. También se retomaba la necesidad del derecho del pensionado

<sup>70</sup> Anales de Congreso. Año XXVIII. N° 181. Carta del senador Jorge Tadeo Lozano.

<sup>71</sup> El Tiempo. El Presupuesto y el Congreso. Septiembre 9 de 1992.



a los programas de salud, vivienda, educación para los hijos y otros programas de bienestar que las empresas diseñaban para el trabajador activo<sup>72,73</sup>.

La situación de los pensionados presionaba soluciones que se proponían incluso en contra de la propia concepción de la pensión y que hilaban la idea de trabajo en la vejez. Como en el caso de la propuesta de “pensión negociada”, donde el pensionado acordaba con el patrón, una vez cumpliera los requisitos de pensión, recibir el 50% de la misma. Éste valor se estimaba con el promedio de sobrevivida del país; con ello, el pensionado podría crear micro-empresa, se mantendría vinculado al trabajo, generaría recursos e incluso crearía empleo<sup>74</sup>. En el reajuste de la mesada pensional también se formularon proyectos para los miembros del Congreso<sup>75</sup> y las viudas de los presidentes; en este caso los argumentos que se esgrimían era la posición social de las primeras damas<sup>76</sup>.

Otra de las problemáticas que afrontaron las personas mayores fue la llamada imprevisión del Estado como patrón, que dio origen en la década del setenta y ochenta a diferentes fondos pensionales de empresas del Estado y a la discusión del pasivo pensional, situación que se convertiría en los noventa y dos mil en el gran articulador de las reformas de las instituciones de seguridad social públicas. Ejemplo de esto fue la creación del fondo, con autonomía administrativa y financiera, de la empresa Puertos de Colombia,<sup>77</sup> proyecto presentado por el Ejecutivo, en cabeza del Ministro de Obras Públicas y Transporte. La financiación requería, disminuir el paternalismo del Estado y generar la corresponsabilidad de los trabajadores, quienes deberían aportar el 5% del salario, y del pensionado con un aporte del 5% de la mesada pensional.

El proyecto es rechazado por la Confederación de Pensionados de Colombia –CPC- y la Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC-, quienes se hicieron presentes en el Congreso para exponer que el proyecto violaba la convención colectiva, la responsabilidad del Estado por la falta previsión y la privatización de la empresa puertos de Colombia. Estos temas habían sido tratados en los Congresos Nacionales del Pensionado y de la CTC de 1985.<sup>78</sup> El proyecto reforzaba el discurso moralizante de la corresponsabilidad del pensionado para con las finanzas del Estado.

El 28 de noviembre de 1985 se sanciona la ley 126 “Por la cual se crea una pensión vitalicia de condiciones especiales en la rama jurisdiccional y ministerio público”. Nace como el proyecto 109 de Senado de 1985<sup>79</sup> y 198 de Cámara,<sup>80</sup> presentado por el

---

<sup>72</sup> Anales del Congreso. Año XXVIII. N°134 (p.3:4). Pl. 132 de 1986. Autor el senador liberal Laureano Alberto Arellano

<sup>73</sup> Anales del Congreso Año XXXI N° 47 (p.7:8) Pl 34.de 1988. Del senador liberal Juan Carlos Menotti

<sup>74</sup> Anales del congreso. Año XXVIII N° 134 (p.3:4) Pl. 108 de 1985

<sup>75</sup> Anales del Congreso. Año XXXI N°47. Pl 36 de 1985.

<sup>76</sup> Anales de Congreso. N°111. Año XXVIII (p. 2:3) Pl. 64 de 1985. De los senadores Oscar Salazar Chávez Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>77</sup> Anales de Congreso. Año XXVIII N°185. (p. 15:16). Pl. 54 de 1985 Primer Debate senado: Anales del Congreso. Año XXVIII N°196 (p. 10:12)

<sup>78</sup> Anales del Congreso. Año XXVIII N°212

<sup>79</sup>.Anales del Congreso. Año XXVIII N° 147 3/10/1985 (p. 24) Pl 109 de 1985

Ministro de Justicia, Enrique Parejo González, y el Ministro de Hacienda, Roberto Mejía Caicedo. El proyecto estableció la pensión vitalicia de sobrevivientes cuando el funcionario muere de forma violenta –homicidio- en ejercicio de las funciones. Durante el proceso de discusión del proyecto, se presenta la toma del Palacio de Justicia el 6 de noviembre de 1985.<sup>81</sup> El proyecto da ciertas garantías a la familia, pero es principalmente una forma de recompensa por el riesgo.

La coyuntura del Palacio de Justicia y la expedición de la ley 126 de 1985 establecen un antecedente que será retomado por el senador conservador Telesforo Pedraza Ortega,<sup>82</sup> con el proyecto 69 de 1987, para proponer que a las fuerzas militares con más de 12 años de servicio se les reconozca la pensión de sobrevivientes por actos violentos. Además incluía reconocimientos similares a los estipulados en la ley 4 de 1976, con respecto a facilidades de vivienda, crédito educativo de los hijos y programas de bienestar. El proyecto no es aprobado, en su lugar se aprueba el PI N°22 de 1989,<sup>84</sup> que establece los derechos básicos y las obligaciones del personal en retiro de las Fuerzas Armadas, el cual recoge la idea de la pensión por actos de violencia y reconoce la vejez en las Fuerzas Militares.

Los proyectos de los fondos de pensión de las empresas estatales fueron aprobados, al igual que las pensiones de sobrevivientes y los proyectos destinados a mantener la “moral de la tropa”. En la década de los noventa con la declaración de crisis de la seguridad social, la mirada sobre estos fondos y sobre los beneficios logrados empezaría a formar parte del arsenal de causas para motivar la reforma del sistema pensional.

### 3.2.3 Fuerzas políticas y los pensionados como actor colectivo

Si bien las acciones y relaciones que establecieron los pensionados como actor colectivo y el parlamento colombiano están presentes en el periodo 1975-1977, caracterizados por la intensa lucha social en el país (Pécaut, 1989), las elecciones regionales de 1980 y el periodo 1986-1987 reflejan las formas de organización y la articulación de las asociaciones a las fuerzas políticas, especialmente, a los partidos tradicionales.

La literatura refiere que en el proceso de sindicalización del país influyó la estructura económica por sectores y la injerencia del Partido Liberal en la conformación de la CTC y de la Iglesia Católica, particularmente, los Jesuitas en la conformación de la UTC. Estas dos organizaciones habían mantenido a la clase obrera dentro del ámbito de los partidos

---

<sup>80</sup>.Anales del Congreso. Año XXVIII No 212. PI 198 C

<sup>81</sup> El proceso pacificador del gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986) se acompañó de la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación, política social dirigida a las poblaciones situadas en zonas de conflicto. En este mismo periodo el accionar militar y económico del narcotráfico genera crisis en la estabilidad del sistema. La toma del Palacio de Justicia por el grupo guerrillero M19 en el año de 1985, ha sido considerado la derrota del proceso pacificador de Betancourt (Pécaut, 1989).

<sup>82</sup> Representante por Cundinamarca.

<sup>83</sup> Anales del Congreso Año XXX N° 50 (p.7:8). PI 69 de 1987

<sup>84</sup> Anales del Congreso. Año XXXII. N° 49 (p.14:15)

tradicionales. Durante la segunda mitad de la década del setenta se aprueban dos confederaciones de trabajadores: la CSTC, que tenía relaciones con el Partido Comunista, y la CGT (Pécaut, 1989).

A finales de los sesenta se reportaban los porcentajes de sindicalización más altos en Colombia (13.4%), seguidos de un crecimiento más lento en la década del setenta e incluso reducción; para 1984 se estimaba en 9.3% (Ocampo et al., 1987). Las asociaciones de pensionados -AP- inician su organización amparados por las leyes que regulan la organización sindical, Decreto 2351 de 1961 y con el espíritu de éstas. Es decir, las organizaciones de pensionados se estructuran inmersas en la relación capital-trabajo, en tres niveles gremiales y, en buena parte, se alimentan del discurso ideológico y del capital simbólico de la organización sindical.

Casos como el de José Bolívar Manjarres<sup>85</sup> fundador de la CPC es una muestra de la trayectoria de vida de algunos líderes sindicales que al llegar a la edad de pensión, por jubilación o vejez, continuaron el ejercicio sindical a través de las asociaciones de pensionados. Esto favoreció la capacidad organizativa de las asociaciones y el establecimiento de una relación con el sindicalismo colombiano<sup>86</sup>.

De forma temprana, las AP identificaron las problemáticas de los pensionados y establecieron formas de solidaridad para hacer frente a las mismas. El objetivo nuclear fue mejorar la calidad de las pensiones y en general aportar a una mejor calidad de vida del pensionado. Las acciones se encaminaron a construir la identidad del pensionado, la cual se edificaba sobre el carácter de haber sido trabajador activo, y no sobre la identidad de la vejez. Reconocieron la inequidad de ingreso como una de las problemáticas centrales del sistema pensional, y se reconocieron a sí mismos como un gremio con fuerza política.

Las AP estructuraron acciones para mejorar la mesada pensional, la defensa de las personas mayores como consumidores y algunos servicios como créditos para vivienda y educación, servicios de salud, y especialmente recreación y uso del tiempo libre. Lo anterior, en respuesta a la necesidad del pensionado “pues el marco normativo del seguro social, las cajas de compensación y los planes de bienestar de las empresas no contemplaban a las personas pensionadas”<sup>87</sup>.

La valorización de la mesada pensional y ser reconocidos como beneficiarios de las políticas de bienestar laboral fueron las reivindicaciones lideradas en cabeza de la CPC, las federaciones y las asociaciones, las cuales se concretaron en proyectos legislativos específicos.<sup>88</sup> Las AP también han acompañado lucha más solitarias como la negociación

---

<sup>85</sup> A los 46 años fundó la CPC. Trabajo 23 años al servicio de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en los puestos de Mensajeros de Talleres, Escribiente de oficina, ayudante de Casa Redonda, entre otros. La carrera sindical la realizó entre 1932-1942 como Secretario de Actas y Secretario General del Sindicato Ferroviario del Magdalena. De 1943 en adelante fue presidente de la misma entidad. Se presentó por la CPC a las listas de la Asamblea Constituyente en 1991.

<sup>86</sup> Entrevistas realizadas a líderes de la CPC y Asociación de Adulto Mayor

<sup>87</sup> Entrevista a directivo de la CPC.

<sup>88</sup> Confederación de Pensionados de Colombia. Portafolio cuarenta años de la CPC. 2009

del pasivo prestacional entre el Estado Colombiano y empresas Internacionales, en casos como el de las compañías mineras en el Pacífico Colombiano,<sup>89</sup> la *Frontino Gold Mine* en Antioquia<sup>90</sup>, o la creación del Fondo pensional de la Empresa Puertos de Colombia<sup>91</sup>, cuyas trayectorias desbordan el marco de esta investigación.

La CPC se crea en el año de 1969 en la ciudad de Medellín, como una organización gremial, sin ánimo de lucro de tercer nivel. La Confederación establece diferentes mecanismos formales de comunicación, formación y asesoría al pensionado. Uno de ellos, la *Revista Actualidad Pensional*, círculo por cerca de tres años a comienzos de los ochentas, contó con el aporte de diferentes intelectuales de la Sociedad de Gerontología y Geriatria, de literatos como Álvaro Salom Becerra<sup>92</sup>, y del senador Francisco Yesid Triana, entre otras personas. Estableció el Congreso Nacional de Pensionados, que para 1979 contaban el VI congreso con sesiones que se realizaban en diferentes ciudades; mantenido la dinámica en todo el periodo de la investigación, suman el número XX en Enero de 2010. En el año de 1980, creó organizaciones de apoyo, como la Federación Femenina de Herederas de Pensionados, liderada por Angélica Villamizar, presidenta del Comité Nacional de Pensionados, y vicepresidenta de la CPC, con el objetivo de generar procesos de formación sobre los derechos de la pensión de sobrevivientes y evitar el abuso de apoderados<sup>93</sup>.

La alianza de la CPC con el sindicalismo se expresa en el proceso legislativo del periodo de 1975-1977. Siguiendo a Pécaut (1989) el periodo se caracteriza por un distanciamiento de los sindicatos de los partidos tradicionales, la conformación del Consejo Nacional Sindical, el número de huelgas sindicales, 109 en 1975, 58 en 1976 y 93 en 1977 y en la aspereza del conflicto, que se manifiesta en la huelga del 14 de septiembre de 1977, la cual ha sido catalogada como un “Paro cívico nacional”.

La ley 4ª de 1976 hizo parte, con algunos cambios, del paquete de reformas laborales presentado por la Ministra, María Elena de Crovo, al Congreso de la República (Pécaut, 1989). El paquete de reforma en general fue un intento del Gobierno de conciliar con el sindicalismo, en el Congreso la ley 4ª de 1976 fue aprobada.

A lo anterior se debe sumar la alianza AP y partidos tradicionales en lo local. La fuerza electoral representada por AP no era despreciable. Los miembros de las AP, siguiendo la

---

<sup>89</sup> Anales del Congreso. Año XXV. No 35 (P.454).

<sup>90</sup> Esta compañía entró en liquidación en 1977, momento en el cual se determinó que el patrimonio de la empresa es los trabajadores y los pensionados. Pese a las ganancias de la compañía nunca se conformó el Fondo pensional. En el año 2004, se produce la liquidación y venta de la Compañía.

<sup>91</sup>.. Anales de congreso. Año XXVIII No 185 (p. 15:16) PI 54 de 1985. Los trabajadores y pensionados se opusieron al proyecto por considerarlo un paso a la privatización de la Empresa Puertos de Colombia

<sup>92</sup> Magistrado, diplomático, periodista y escritor colombiano (1922-1987). Sus obras fueron críticas frente al sistema político colombiano y frente a la vejez del pensionado. Se puede citar por ejemplo *Un tal Bernabe Bernal* del año (1975). Su participación en la Revista introduce una crítica frente a la negligencia del Estado para con los pensionados colombianos.

<sup>93</sup> Actualidad Pensional. Revista Mensual Especializada. (3) febrero 4 de 1980

tradición del sindicalismo, como en el caso de la UTC con Tulio Cuevas (Pécaut, 1989), estuvieron en diferentes listas conservadoras y liberales, con una mayor tendencia en el Partido Liberal<sup>94</sup>.

La Sociedad de Jubilados del Litoral Caribe, organizada en el año de 1960, estableció como objetivos, lograr algún tipo de pensión para las personas mayores de 60 años en Colombia y mejorar la calidad de las pensiones. Se debe señalar la importancia que tuvo el primer objetivo para las acciones en el Legislativo. El primer objetivo se diferenciaba con los objetivos de otras asociaciones y de la misma CPC, que establecieron como radio de accionar el propio gremio de pensionados.

### Ilustración 3-1. Portada Actualidad Pensional Noviembre de 1979



En el ámbito internacional, la AP del Litoral Atlántico estableció relaciones como miembro de la *International Federation in Ageing –IFA–*, y *Help Age International*. En el ámbito nacional apoyo actividades de formación, como el taller investigativo internacional sobre Gerontología y Geriátrica de 1980, el cual contó con la participación de las organizaciones internacionales mencionadas<sup>95,96</sup> y estableció relación con el Partido Liberal, en la década del setenta, a través del representante a la Cámara por el Atlántico, el ingeniero Alfonso Chewing, quien posteriormente sería el presidente de la Sociedad<sup>97</sup>. Esta relación posibilitó las propuestas legislativas, como los proyectos 171 de 1971, 29 de

---

<sup>94</sup> Entrevista con un miembro de la CPC

<sup>95</sup> *International Federation in Ageing* es filial de *Help Age International*. Una de las consignas de estas organizaciones ha sido las ayudas domiciliarias en dinero y la defensa de los derechos de las personas viejas en contra de la discriminación por edad.

<sup>96</sup> Boletín de la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriátrica de Colombia. 3 (4) septiembre de 1980

<sup>97</sup> Estatutos de la Sociedad de Pensionados del Litoral Atlántico.

1974 y 33 de 1976 que, como se dijo, dieron origen a las leyes 29 de 1975 y Ley 4ª de 1976.

Otro caso que representa el accionar en lo local de la AP y el partido es la relación del representante a la Cámara por el Tolima, el periodista Hernando Paramo Rengifo, con las asociaciones de pensionados de Girardot.

Los pensionados fueron considerados un potencial político. En la primera Convención Nacional de Pensionados en el año de 1980, se propuso que los pensionados tuvieran listas propias en Bogotá y Cundinamarca para la "Mitaca"<sup>98</sup>. Pero, la relación con los partidos predominó en la decisión, y al cierre del evento el acuerdo era realizar listas en unión con otros sectores y en apoyo a algunos de los parlamentarios que apoyaron el trámite de la Ley 4ª de 1976.<sup>99</sup>

Para el mismo año se conformó el Movimiento Cívico Unido, el cual presentó listas propias para las regionales en el Departamento del Atlántico. El Movimiento fue liderado por Alfonso Chewing y se presentó como un movimiento conformado por personas mayores que ya no creían en los partidos tradicionales. El Movimiento perdió las elecciones, lo que fue explicado por Chewing por la compra de votos y la dificultad para desplazar a las personas mayores a las urnas.<sup>100</sup>

La Ley 4ª de 1976 representó también que el 0,5% de la mesada pensional se trasladará a las AP, y en aquellos casos donde el pensionado no reportaba la sociedad pensional, los recursos se dirigían a la CPC. Esta Ley constituyó el antecedente de la Ley 43 de 1984 que reguló, por primera vez, la acción de las organizaciones pensionales. Posterior a la expedición de la Ley 43 de 1984 se generó el debate por la igualdad gremial. Esto se acompañó del PL 179 de 1985, Tulio Cuevas y los proyectos 183 de 1986, 199 de 1987 del conservador Rafael Serrano Parra. La discusión la cerró la Corte Constitucional, ratificando la libertad gremial para la vinculación del pensionado a cualquier asociación independiente del sector.<sup>101</sup>

En la década de los ochenta, la distribución de las fuerzas políticas en el Parlamento colombiano sufrió pequeñas modificaciones. La mayoría de las curules estuvieron en manos del Partido Liberal (55.1%, en 1980, 54.2% en 1986), el Partido Conservador osciló entre 38.2% en 1980 y 37.2% en 1986, la izquierda tuvo una participación restringida con el 4.1% y 4.4%. Un escenario similar se dio en el ámbito regional, donde el Partido Liberal mantuvo en siete de ocho periodos, desde 1970 hasta 1986, el mayor porcentaje de escaños en la Asamblea Departamental (Guzman Méndoza, 2005).

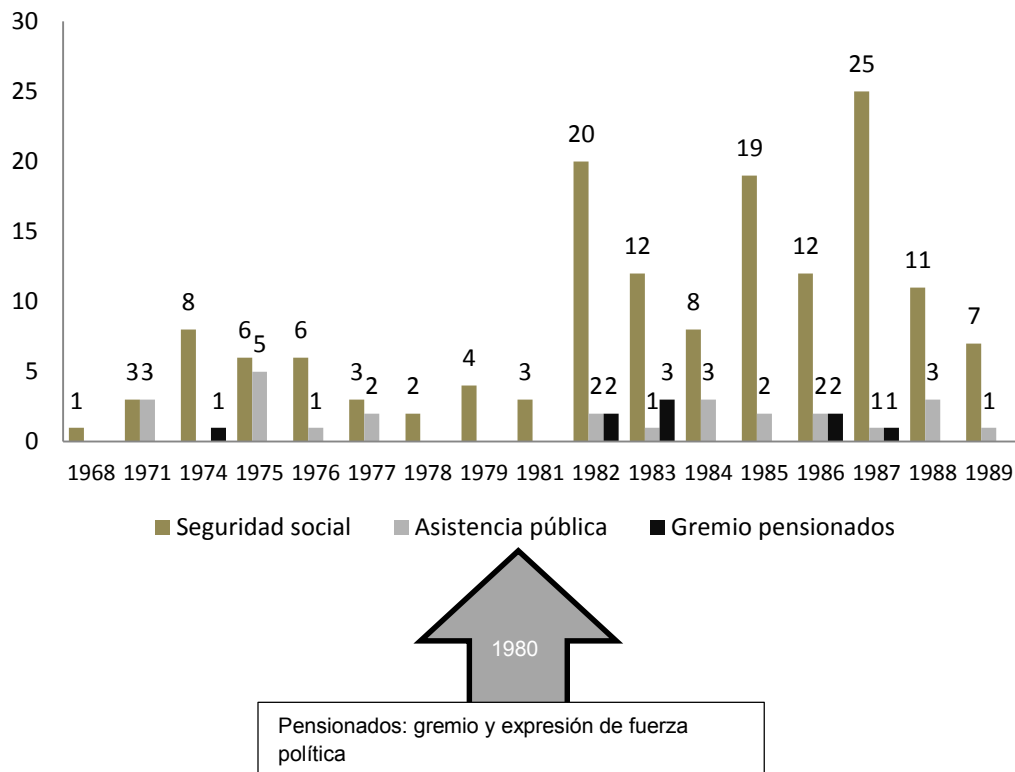
---

<sup>98</sup> Las elecciones Regionales, consejo y asambleas departamentales se realizaban cada dos años, uno de los años coincidía con las presidenciales, las otras estaban en la mitad del periodo presidencial de allí el nombre de "Mitaca".

<sup>99</sup> Actualidad Pensional. Revista Mensual Especializada. (4) 1980 (p. 10).

<sup>100</sup> El Tiempo. Entrevista a Alfonso Chewing, marzo 17 de 1980.

<sup>101</sup> Anales del Congreso. Año XXXII No 16 (p. 1); Anales del Congreso. Año XXV. No 35 (p.454). Con origen en el PL 163C de 1982, del representante conservador Orestes Zuluaga Salazar, se produjo la reglamentación del gremio de los pensionados.

**Gráfico 3-8** Iniciativas parlamentarias relacionadas con la PSV 1968-1989

Se podría decir que los partidos aprendieron que las AP eran una fuerza electoral y la unión de los partidos con las AP explica el aumento de iniciativas parlamentarias presentadas después de 1980 (Gráfico 3-8). Estas iniciativas tuvieron origen en la Cámara de Representantes y fueron presentadas, en especial, por parlamentarios del Atlántico, Santander, Valle del Cauca y Cauca. Se debe señalar que las iniciativas relacionadas con legislación para el establecimiento del gremio de los pensionados fueron presentadas por el Partido Conservador, en cabeza del representante Tulio Cuevas.

Referente a los proyectos de ley, algunos generaron refuerzo de la forma como se comprendía la vejez y la política; otros podrían identificarse como una copia de proyectos que no tuvieron curso en periodos legislativos anteriores, o incluso del contenido de leyes ya sancionadas, como en el caso del proyecto 126 de 1982 de la representante a la Cámara por Antioquia, María Victoria Maya, del Partido Liberal, que difiere de la Ley 29 de 1976 en referirse a la tercera edad y no a los ancianos desprotegidos. El no cierre del ciclo de los proyectos fue una práctica de los parlamentarios; de esta forma, ni se comprometían con el sí, ni se comprometían con el no; ese es el caso de proyectos como el N° 33 de 1976, del cual sólo aparece registro del primer debate.

Finalmente, la dependencia económica y simbólica de las personas viejas y una trayectoria de vida en el FN, son el caldo de cultivo de las clientelas, que dirigidas dentro de la estrategia de directorios y específicamente, en la estrategia liberal de actuar en lo local, configura los vínculos recíprocos entre electorado de personas viejas, pensionadas o no, y el partido.

Los pensionados como gremio ganaron espacios en el ámbito político, al finalizar los ochenta la CPC formaba parte del Consejo de salarios; la alianza con los partidos posibilitó colocar en la esfera pública las demandas del gremio, pero a la vez, coartó la posibilidad de un movimiento propio.

### 3.3 La asistencia pública, la Gerontología y la Geriatría

“Nuestros gerontes no requieren limosnas sino ocupar el puesto que les corresponde en la sociedad colombiana” palabras de Guillermo Marroquín Sánchez<sup>102</sup>.

En 1973 se realiza el Primer Seminario Nacional del Anciano,<sup>103</sup> patrocinado por el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la Cruz Roja Colombiana. Las palabras de apertura estuvieron a cargo del Ministro de Salud, José María Salazar Bucheli<sup>104</sup>, para quien la situación de morbi-mortalidad que afectaba principalmente niños y jóvenes explicaba la priorización de recursos que hasta ese momento se había realizado en la población infantil, y la no asignación de recursos a las poblaciones mayores. Este aspecto empezaba a ser cuestionado, dado que se esperaba un cambio en la pirámide poblacional y un aumento en la esperanza de vida de la población. Esto se acompañaba de la necesidad de un cambio en el desarrollo económico y social.

El Ministro diferenciaba la situación que vivía Europa de la situación de Colombia. En ese sentido afirmaba que en Colombia era necesario fortalecer las instituciones de la seguridad social, en términos de responder a las necesidades de los beneficiarios y evitar que el nivel de remuneración fuera inferior al costo de vida y a la devaluación de la moneda.

La problemática para él era que la mayoría de las personas mayores no tenían pensión y “quedan por fuera de los amparos legales y dependen únicamente de sus recursos o de sus familias, o quedan al abandono, deambulando muchos de ellos entre las instituciones de asilados o hospitales”. Este aspecto no era mayor, gracias a la tradición de respeto hacia los abuelos que generaba la responsabilidad familiar de base cristiana. No obstante, estaba la percepción de cambio en estos valores, lo cual hacía necesario estudiar normas y leyes que aseguraran la responsabilidad filial.

El otro aspecto de la problemática era la insuficiencia de instituciones de ancianatos para atender la demanda de las poblaciones, y la problemática de las instituciones para el financiamiento. El Ministro prometía la implementación de una política geriátrica que se articularía a través de la creación de una dependencia en el Ministerio de Salud. Para el Ministro era prioritario asignar recursos a las instituciones que prestaban los servicios y

---

<sup>102</sup> Boletín de la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatría. Confederación y Latinoamericana de Sociedades Gerontología y Geriatría 2 de 1975 (p. 2).

<sup>103</sup> Memorias del Primer Seminario Nacional del Anciano año 1973.

<sup>104</sup> Médico de la Universidad Javeriana de Bogotá-Colombia, y cardiólogo formado en Estados Unidos. De tradición conservadora, se desempeñó en espacios académicos, como la Universidad del Cauca y en cargos públicos como la Gobernación del Nariño.



establecer una acción coordinada con universidades que forman el personal de salud: aspectos médicos y socioeconómicos. Los beneficiarios de la política serían los mayores de 65 años y la política sería una retribución al sacrificio y trabajo de este grupo poblacional.

El médico Jorge E Cavelier<sup>105</sup>, Director de la Cruz Roja Colombiana, señalaba que la vejez era un problema en la medida que la escasez de recursos hacía necesario priorizar la atención entre los niños y las personas mayores, la explicación retomaba los planteamientos del crecimiento y las poblaciones de Malthus. La jubilación se había asociado a inutilidad, pero la senectud no era la negación del pensamiento, ni la negación de los sentidos, ni la esterilidad del espíritu; era la sensación de inutilidad, de desinterés, de conformismo y pasividad. La política pública no debía condenar a los ancianos al ostracismo y segregarlos de la vida común; ser viejo era sentir la imposibilidad del regreso, la conmiseración en vez del respeto del prójimo.

Para el residente de “Mi casa”, la situación social de la vejez en Colombia requería albergues y espacios que permitieran fomentar las relaciones sociales, la recreación y el ocio como parte de la vida eran identificados como esenciales en la vejez.

La presentación del geriatra, Jaime Vélez, estuvo centrada en la mirada psico-biológica del anciano. El Primer Seminario Nacional del Anciano fue el escenario de la conformación de la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatria –SCGG-y contó con los nueve médicos geriatras del país y con otros profesionales interesados en el tema. En la primera Junta Directiva de la Sociedad estuvieron cuatro geriatras cuya procedencia reflejaba el desarrollo de las ciudades del país: los médicos Marroquín Sánchez y Santiago Perdomo de Bogotá, Jaime Vélez de Medellín, Jaime Márquez de Manizales y Rubén Crimberg de Cali.

En 1975 la SCGG publica el primer *Boletín* dirigido a profesionales de la salud y de las ciencias sociales que trabajan en el campo. El Boletín, que con los años se transformó en la *Revista de Gerontología y Geriatria*, abordaba los temas de la vejez desde una mirada social, política y psico-biológica. El Boletín y los eventos académicos como seminarios y congresos fueron canales de transmisión de información y comunicación de la SCGG sobre la PSV, contaron con la participación de diferentes expertos Internacionales. De forma temprana la SCGG formó parte de la Federación Latinoamericana de Gerontología y Geriatria, conformada en México en 1954, de la cual Marroquín Sánchez era miembro.

En septiembre de 1975, Marroquín Sánchez llama la atención sobre la desatención y el incumplimiento del Estado de la promesa realizada en el Primer Seminario Nacional del Anciano en 1973. Las personas mayores requerían la atención del Estado y ésta se daba vía políticas públicas que incluyeran la mirada gerontológica y geriátrica

La Gerontología era comprendida como el estudio de la vejez en el ámbito social, filosófico, psicológico y jurídico, y la Geriatria como una rama de la medicina que

---

<sup>105</sup> Médico Urólogo. Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional (1938-41), Ministro de Higiene (1949-50). Fue Director de la Cruz Roja Colombiana en diferentes periodos (1931-33; 1937-39; 1962-78).

estudiaba la vejez y que buscaba ante todo que las personas mayores mantuvieran su autonomía para afrontar la vida cotidiana. Esta particularidad, de lo psico-biológico como un elemento importante más no predominante de la salud de las personas, y de la salud más cercana al bienestar que a la curación, se reflejaba de forma permanente en la posición crítica y a la vez propositiva de la SCGG.

Para Marroquín Sánchez, la política pública de salud debía articularse a través de un Programa de salud que incluyera de manera integral los servicios de salud y la asistencia social. En esta misma vía Santiago Perdomo, quien posteriormente conduciría la Sección de Geriátrica del Ministerio de Salud, señalaba la importancia de establecer un programa de atención geriátrica, que abarcará: a) un nivel educativo, para que el hombre se eduque para la vejez con el menor nivel de molestias para los demás. b) Un nivel de prevención creciente de enfermedades invalidantes para la vejez para lograr que el anciano se valga por sí solo. C) la creación de instituciones para la atención del viejo que no puede mantenerse en el núcleo de la familia. Los dos médicos denunciaban el abandono de los ancianos por la familia, y al igual que en el Parlamento y en el Ejecutivo, consideraban que era la responsabilidad familiar obedecía a principios cristianos.

Las propuestas político-sanitarias de los médicos, que se expresaron en medios escritos para los profesionales y para los pensionados, y en otros espacios de carácter científico y político, parecen reflejar la experiencia y el proceso de formación que los médicos Marroquín Sánchez -quien participó de la oficina de asistencia social en el gobierno de Rojas Pinilla en 1957- y Santiago Perdomo, habían tenido con la Cruz Roja Española<sup>106</sup>, que para la época establecía una serie de acciones político-sanitarias por los ancianos.

El núcleo de la propuesta política estaba en lograr la autonomía de la persona vieja, eso pasaba por tener una pensión digna, establecer un nivel de atención integral de servicios de salud y servicios sociales, que permitiera el apoyo institucional para aquellas personas que lo necesitaran, pero también requería una organización de ciudad arquitectónicamente incluyente. Se debe señalar, que aún con esta mirada, la SCGG recibió con beneplácito la Ley 29 de 1976, en la cual veían una posibilidad de atención para los ancianos abandonados en las calles.

### **3.3.1 El Fondo Nacional de Protección al Anciano: un fondo sin fondos**

Ley 29 de 1975 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para legislar sobre el Fondo de la Ancianidad Desprotegida. En virtud de esta norma, el Ministerio de Salud expidió el decreto 2011 de 1976. La norma reglamentó dos formas

---

<sup>106</sup> Para la época la Cruz Roja Española, cuenta con el Dispensarios de Atención Geriátrica en el Hospital Central de Madrid-España, con formación de docencia y atención. Lidera el Plan Gerontológico, el cual fue presentado en el I Congreso Latinoamericano de Gerontología en Buenos Aires en 1973, por el Doctor Salgado Alba. Otro de sus miembros en Valencia está articulando la atención Geriátrica al desarrollando de la organización "Lucha pro-ancianos" (Jiménez Herrero, 2001).

administrativas para operar la política social: estableció los documentos que formarían parte de la verificación de medios, creó nuevas figuras de atención institucional, y estableció mecanismos de control. Las formas administrativas fueron el Consejo Nacional de Protección del Anciano -CNPA- y el Fondo Nacional de Protección al Anciano -FNPA-

El CNPA tendría como función central el manejo del FNPA. El CNPA quedó conformado por el Ministro de Salud y el Ministro de Trabajo, el Director del ICBF, dos representantes del Presidente de la República, un representante de la Sociedad Colombiana de Geriatria, un representante de la Cruz Roja Colombiana. El FNPA quedó adscrito a la División Administrativa del Ministerio de Salud y se estableció como una unidad financiera para la consecución de recursos que permitirían ejecutar la política.

El decreto ratificó la demostración de la carencia material, relacional y simbólica del anciano y la carencia material de las personas obligadas por ley a darle alimentos, como los requisitos de la asistencia pública. Se crearon los CBA y los mecanismos de control como las licencias de funcionamiento para los centros y hogares geriátricos públicos o privados, la construcción de los CBA y la vigilancia se establecía en corresponsabilidad entre el Ministerio de Salud y las seccionales.

En el año de 1979 fueron demandados algunos artículos del decreto ante la Corte Suprema de Justicia, argumentándose extralimitación en las competencias del ejecutivo, de esta demanda se señala: la consideración sobre las funciones del CNPA con relación a la creación en palabras del demandante “de mecanismos impositivos para la búsqueda de fuentes de financiación”. Al respecto la Corte refiere

[...] promover la obtención de recursos financieros no comparte la facultad de crear tributos ni de imponer contribuciones, sino apenas la de realizar aquellas gestiones administrativas tendientes a estimular, con relación a organismos o recursos públicos y privados, la finalidad de asistencia, como sería por ejemplo el caso de fomentar actos sociales o culturales destinados a recolectar fondos<sup>107</sup>.

Otro de los aspectos demandados se relacionaba con el mecanismo de vigilancia establecido en artículo 22 del decreto 2011, el cual hacía referencia a las licencias de funcionamiento y específicamente a la creación de un modelo de atención para los ancianos. El decreto se dirigía a las instituciones públicas y privadas. La Corte declaró inexecutable el artículo por considerar que la ley no había otorgado competencias al ejecutivo para determinar el régimen de las asociaciones o fundaciones.

El titular de la *Editorial del Boletín de Gerontología y Geriatria* del año 1980 “*Letras muertas*”<sup>108</sup> sintetizaba lo que había sucedido con la Ley 29 de 1975 y el decreto reglamentario. El médico Marroquín Sánchez, refería que ya habían pasado cuatro Ministros de Salud y aún no iniciaba a funcionar el Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad. Para él la problemática de las personas mayores se reflejaba en los ancianos indigentes que estaban en la calle, en el desconocimiento que existía sobre el

<sup>107</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Bogotá, D. E., 10 de mayo 1979.

<sup>108</sup> Boletín de la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatria. 3(1) 1980

proceso psicobiológico de las personas mayores, quienes quedaban expuestos al tratamiento de personas que no conocían como hacerlo o de teguas y curanderos; y la apertura de casas para “ancianos e inválidos” que no cumplían normas de higiene, ni tenían el personal médico para la atención. Los pronunciamientos de la SCGG también se realizaron por medios como la televisión.

La inoperancia de la ley 29 de 1976 puede ser explicada por una baja capacidad del Ministerio de Salud para emprender las acciones que le permitieran poner en marcha la Ley. Al cierre de los setenta, el Ministerio de Salud aún estaba reglamentando la Ley 9 de 1973, y si bien se creó la Sección de Geriátrica en el año de 1976,<sup>109</sup> este sólo inició labores hasta 1981.

En el año de 1982, en una labor conjunta entre la División de Salud del Departamento Nacional de Planeación, creado en 1958 (Ocampo et al., 1987) y la Sección de Geriátrica, se obtiene el Plan para la atención de ancianos en Colombia. El Plan inició con un diagnóstico de la situación de morbi-mortalidad y de situación económica de la población mayor de 60 años, y un diagnóstico institucional de oferta de CBA y de transferencias presupuestales. Respecto a este último punto el estudio concluía que existían tres fuentes de financiación de las instituciones de asistencia geriátrica: el Ministerio de Salud a través del Programa de asistencia geriátrica, las beneficencias departamentales y los auxilios parlamentarios. Se desconocía el presupuesto de las beneficencias, referente al presupuesto de auxilios parlamentarios, este aparecía a cargo del Ministerio, pero esta entidad no tenía ninguna injerencia en la planeación o distribución del mismo (Ministerio de Salud & Departamento Nacional de Planeación, 1982). La falta de presupuesto operado por el Ministerio de Salud fue un factor decisivo en la no implementación de la Ley 29 de 1976 y, como se mostró atrás, los auxilios parlamentarios fueron una pieza clave en la acumulación electoral de los partidos.

El trabajo conjunto entre la División de salud del DNP y la Sección de Geriátrica del Ministerio de Salud dibujaba el comienzo de un proceso de racionalización, con un componente epidemiológico, que empezaría a explicar la vejez a partir de la prevalencia de la enfermedad.

### **3.3.2 Servicios sociales complementarios y Viena 1982**

En 1975, se lleva a cabo el Primer Simposio de Jubilación en Colombia realizado en Medellín y organizado por el Centro de Psicología Gerontológica - CPSIGER-<sup>110</sup> y la Asociación de Relaciones Industriales y personales de Antioquia. Éste Simposio era el inicio de las relaciones de los miembros de la SCGG con la empresa colombiana y con algunas asociaciones de pensionados.<sup>111</sup> También fue la semilla de un intento de propuesta de política de integración social para los pensionados.

---

<sup>109</sup> Decreto 121 de 1976 Por el cual se revisa la Estructura Orgánica del Ministerio de Salud.

<sup>110</sup> Centro de Psicología Gerontológica. Fundado en el año de 1978 por psicólogos interesados en el campo de la Gerontología social. Algunos de sus miembros han sido parte de SCGG. Su actual directora Elisa Dulcey-Ruiz es una de las investigadoras reconocidas en el campo.

<sup>111</sup> Las entidades que favorecieron la realización del seminario fueron: Club de la Edad Dorada,

Al Simposio asistieron 89 instituciones, entre las cuales, cinco eran asociaciones de pensionados y cuatro eran entidades estatales CAJANAL, el ICSS, el Ministerio de Salud Pública y el SENA. La discusión central fue la inactividad de los pensionados y la situación socioeconómica que enfrentaban. Esta no era una discusión banal, para la época la teoría de desarraigo explicaba que el rol del pensionado era el retiro y diferentes posturas, entre ellas, la teoría de la actividad hacían la contraparte (Dulcey Ruiz & Ardila, 1976). La concepción de retiro en el mundo anglo-europeo ya empezaba a ser utilizada como explicación de crisis económica, y si bien, en Colombia no se evidencian posturas que sostuvieran estos argumentos, no dejaba de ser inquietante la muerte social del jubilado como resultado de las políticas de pensión,<sup>112</sup> tal y como lo expresó el médico Cavelier en el año de 1973.

Los estudios presentados en el Simposio por las trabajadoras sociales Uribe y Cuartas permiten identificar que la muerte social del pensionado en Colombia obedecía a un fenómeno, que al igual que en el mundo anglo-europeo era marcado por la clase social (Guillemard, 1980). Los pensionados con menores ingresos ( $\$ > 5.000$ ), en general obreros, eran los que perdían las relaciones sociales y laborales. Los pensionados profesionales ( $\$ > 5.000 > 12.000$ ) mantenían hasta cerca de los setenta años vínculos laborales, y para los pensionados que recibían más de 12.000 pesos, empresarios por ejemplo, la pensión no influía en su vida socio-laboral. Un porcentaje alto de los jubilados deseaba seguir trabajando y sólo un mínimo porcentaje refería sentirse satisfecho simplemente descansando. Las razones para trabajar eran por motivos económicos y la presión que generaba el que muchos de ellos aún tenían la responsabilidad económica de la familia. Resultados similares reflejaron los estudios de CAJANAL (Motta de Correa & Meneses Vahos, 1983) y el ISS (Valenzuela Ramírez & Valenzuela Tamayo, 1984).

Para los psicólogos Rozo, Salazar de Aguirre, García de Muñoz y Muñoz, la pérdida de la vida social se asociaba a un deterioro en la salud de los pensionados. Al respecto el médico geriatra y psiquiatra Rubén Grimberg señalaba que en el Primer Congreso Argentino de Gerontología y Geriatría, los geriatras en una mesa redonda discutieron y aceptaron que las causales de la “jubiladoptias”, como denominaron los argentinos al fenómeno, eran tres “El Estado, la sociedad y la familia”.

Las jubiladoptias representaban un nuevo riesgo de la existencia asociado al curso de la vida y estructurado en la relación capital/trabajo. De allí, que se propusiera en el Primer Simposio de jubilación que se asumiera: la preparación pre-jubilación, la asesoría ocupacional para el pensionado y el apoyo para el desarrollo de acciones de integración social, como parte de la Seguridad Social. No dejaba de ser llamativo para los asistentes,

---

Colceramica, Confama, Corporación Fabricato para el desarrollo social, Editorial voluntad, Federación colombiana de Psicología, Hotel Nutibara, Peldar, Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatría, Sociedad Interamericana de Psicología. Las entidades de seguridad social como Caja Nacional de previsión social, el ICSS, el Ministerio de Salud Pública y el SENA; y las universidades como la Católica de Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad San Buenaventura, La Pontificia Universidad Javeriana y La Pontificia Bolivariana.

<sup>112</sup> Diferentes volúmenes de la Revista Actualidad Pensional hacen referencia al tema y a la importancia del plan de vida para hacerle frente.

que los estudios sobre los pensionados y los programas de pre-jubilación se estructuran desde la empresa privada, sin ninguna orientación del Estado colombiano.<sup>113</sup>

En 1977 el Ejecutivo había establecido el decreto 1650 que creó el Fondo de Servicios Complementarios para los pensionados -FSSC-. Éste dispondría el 3% de los recursos de riesgos económicos de IVM para prestar algunos beneficios a los pensionados de bajos ingresos como: la construcción y dotación de centros de rehabilitación, hogares de ancianos, actividades ocupacionales y granjas comunales. Se puede decir que el Fondo fue un intento de ampliar la mirada restringida de la protección del pensionado.

La segunda versión del Simposio de Jubilación en Colombia fue en 1979, los temas giraron en torno a las experiencias de atención de algunos centros de bienestar y a los programas de pre-jubilación y jubilación, que algunas empresas estaban emprendiendo. Una buena parte de los programas habían incorporado actividades educativas de carácter individual que apuntaban a un cambio de comportamiento del pensionado frente a su vida en el retiro laboral. Esto se acompañó de la presentación de experiencias positivas sobre actividades de integración ocupacional de los jubilados. Para este momento la explicación sobre la pérdida simbólica de las relaciones del pensionado ya se empezaba a reducir a un asunto de comportamientos individuales.

El inicio de los ochenta se acompañó de diferentes eventos que permitían la transmisión de información y conocimiento entre la Gerontología y la Geriátrica como saber experto, el nivel internacional, y los funcionarios del Estado colombiano.

El Encuentro Latinoamericano de Expertos “sobre familia y tercera edad” en Villa de Leyva, en 1981, contó con el apoyo del Consejo Episcopal Latinoamericano –CELAM-. El Encuentro fue la respuesta al llamado del Papa Juan Pablo II a los participantes del Congreso Internacional de Castelgandolfo “Misión de los ancianos en la sociedad actual” en el mismo año.<sup>114</sup> Los dos eventos Castelgandolfo y Villa de Leyva, formaron parte de las acciones de preparación de la Iglesia Católica para su participación en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en Viena (1982). El Encuentro Latinoamericano contó con la participación de treinta expertos de países de la región. La familia fue considerada la base de la sociedad, por ello se propuso pedir a la ONU establecer la década de la familia 1985-1995; y la declaración de una Carta de los derechos de los ancianos. Para los países en desarrollo, se propuso que la ONU recomendara a los gobiernos la adopción de políticas para favorecer la distribución equitativa de los bienes del desarrollo socio-económico, para mejorar el estándar de vida de todos los sectores de la población y en particular el de los ancianos.

---

<sup>113</sup> Dulecy-Ruiz. Memorias del Primer Simposio de Jubilación en Colombia. Aspectos médicos, psicológicos, sociales y jurídicos del retiro laboral por jubilación (1975). Segundo Congreso de Jubilación (1979)

<sup>114</sup> Dos aspectos se deben resaltar: para Juan Pablo II los ancianos tenían un papel central en la difusión del evangelio, eran merecedores de ayuda, en una vocación preferente por el pobre. A partir de este encuentro se crea en América Latina la Pastoral de la Tercera Edad.

En 1982 el Ministro de Salud Jorge García Gómez<sup>115</sup> y el médico Marroquín Sánchez participaron en la Asamblea Mundial de Viena. Para el médico Marroquín Sánchez la historia de la atención geriátrica se partía en dos: desde 1908 hasta Viena 1982, al comprenderse la importancia del proceso de envejecimiento.<sup>116</sup> Se debe decir, que este mismo sentir es identificado en otros intelectuales que para la fecha eran miembros de la SCGG. La concepción del envejecimiento como proceso macro-social dio lugar a una mayor incorporación de los discursos demográficos como parte del saber gerontológico.

En Octubre de 1983 se realizó el Primer Congreso de Gerontología y Geriatria y el primer curso de Geriatria clínica.<sup>117</sup> El Congreso contó con la presencia del médico Jaime Arias, Ministro de Salud<sup>118</sup> y Jorge Eliecer Ruiz, asesor para asuntos culturales de la presidencia de la República, los dos funcionarios eran emisarios directos del presidente Betancur Cuartas, para quien la causa de la Tercera edad era una estrategia del Plan de gobierno “Cambio para construir la Paz”.<sup>119</sup>

Los contenidos del Congreso abarcaron una amplia gama de reflexiones que respondían a los puntos centrales de Viena 1982: la integración del anciano a la comunidad, el voluntariado como un mecanismo de atención e integración, el papel central de la familia como principal responsable del cuidado, educación a lo largo de la vida y la arquitectura incluyente. También la disertación sobre el envejecimiento demográfico a cargo de Bruno Palliat, reconocido sociólogo Francés miembro de la Comisión Laroque de estudios de problema de la vejez en el año de 1962. El sociólogo presentó el Informe del año 1978 de la ONU sobre Consecuencias y determinantes del envejecimiento en las sociedades desarrolladas, y aunque reconocía que Colombia aún no empezaba el proceso de envejecimiento demográfico, pronóstico que en veinte años la situación del país sería de crisis sino se hacían cambios en la previsión social.<sup>120</sup>

De esta forma los planteamientos de Viena de 1982, integración social y crisis económica, empezaban a permear el saber experto de la Gerontología y la Geriatria colombiana; y serían insumos para los programas de educación formal que se diseñaron en la época. En 1984 se abrió el primer programa de especialización médica en Geriatria en la Universidad de Caldas y se inició la apertura de diferentes programas de pregrado en Gerontología. Éste sería el camino para una mayor especialización del saber geriátrico, y a la vez, para una mayor concepción psico- biológica del envejecimiento y la vejez.

---

<sup>115</sup> Médico, especialista en otorrinolaringología. Fundador de la Facultad de Medicina de la Universidad del Rosario. Fue el primer Ministro de Salud del gobierno de Belisario Betancur.

<sup>116</sup> Boletín de la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatria. 3 (2) 1982.

<sup>117</sup> Con patrocinio del Ministerio de Salud y la empresa privada (Avianca , intercontinental de aviación y laboratorios de la industria farmacéutica colombiana).

<sup>118</sup> Médico, ha ocupado diferentes cargos en su trayectoria política, presidente del ISS en la década de los noventa, senador de la República por el Partido Liberal y en los dos mil presidente de Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral. Su discurso migro de la defensa de lo público en el ISS a la defensa del mercado de la salud en ACEMI.

<sup>119</sup> Carta de Belisario Betancur al médico Héctor Posada presidente de la SCGG en 1983.

<sup>120</sup> Boletín de Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatria. 2 julio-diciembre 1984.

La preocupación por las patologías psico-biológicas de las personas viejas, se acompañó de un cambio en la postura de la SCGG frente a la manera de interpretar las necesidades de esta población. En la década de los noventa la discusión se situó principalmente en el componente de la formación de los nuevos profesionales, gerontólogos y geriatras, a esto se sumó, que sólo hasta la década de los dos mil el país abrió dos nuevos programas de Geriatría. Las razones del escaso interés de la medicina por esta rama es aún una incógnita por responder. Pero es evidente que la ausencia de los planteamientos políticos sobre la comprensión social de la vejez que la SCGG venía estructurando permitió el ingreso o por lo menos favoreció el ingreso del discurso de la tecnocracia económica presentado en los noventa y del cual se dará cuenta en el capítulo IV.

Las tensiones dentro de la SGCC dan lugar a nuevas formas de organización de los profesionales, como la Asociación Interdisciplinaria de Gerontología – AIG de Colombia-, conformada en 1994. Esta última con el apoyo de la ONU realizó en 1986 en Bogotá La Conferencia Latinoamericana de Gerontología, el evento dio lugar al documento político “Recomendaciones para el envejecimiento”, entre las cuales se destacaba la conformación de redes de apoyo para las personas mayores (Ordóñez Plaja, Ochoa González, & Páez de Tavera, 1990). Las Recomendaciones para el envejecimiento y la Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para personas mayores en el área Iberoamericana (1992), formulada en la Conferencia Intergubernamental Iberoamericana sobre políticas para personas ancianas y personas discapacitadas del mismo año, son consideradas fuentes interpretativas del Derecho Regional en América y cuerpo conceptual del derecho a la ancianidad.<sup>121</sup>(Dabove Caramuto, 2002).

En síntesis, en los ochenta se generó una iniciativa por los estudios gerontológicos y el país fue escenario de espacios internacionales frente a los derechos de los ancianos. No obstante, el campo de saber gerontológico, al cual aportaban diferentes disciplinas, estaba en proceso de formación; el ingreso de los discursos de Viena en el año de 1982 trazaban un camino que empezó a posicionar el discurso demográfico de crisis en el imaginario colectivo de los profesionales, a esto se sumó la “biologización de la vejez” que acompañó la conformación de la Geriatría como especialización médica.

### **3.3.3 Ancianos, pensionados y burocracia estatal**

A partir de 1982 las personas mayores fueron ubicadas en la categoría de la población vulnerable a las cual se le daría respuesta a través del Plan CAMINA, en el gobierno de Belisario Betancur, y el Plan de atención integral a la familia del gobierno de Virgilio Barco. La ubicación de las personas mayores en la categoría de población vulnerable colocó la PSV en el campo de la erradicación de la pobreza que inició en los años ochenta en Colombia.

---

<sup>121</sup> El derecho a la ancianidad es una rama nueva del campo jurídico, se estructura sobre, la autonomía: vida, salud, libertad, igualdad de propiedad; participación: trabajo, asociación, recreación, ocio y uso del tiempo libre; y crédito: pensiones, jubilación al desarrollo y a la educación. En Los derechos de los Ancianos de María Isolina Dabove Carmuto hay una amplia explicación del tema(Dabove Caramuto, 2002).



El Plan de atención integral al anciano formulado en 1982 del Ministerio de Salud y el DNP, estableció como objetivo general realizar un diagnóstico de la población mayor de 60 años y presentar acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida del anciano. El Plan se orientó a: los ancianos desprotegidos, mejorar las instalaciones de las instituciones de atención al anciano públicas y privadas, generar programas de educación en Gerontología y Geriatria, diseñar programas de prevención, educación comunitaria y preparación para la jubilación, organización y ampliación de servicios recreativos y productivos a nivel institucional y comunitario, promoción de la participación de la familia, y vinculación del trabajador independiente a la seguridad social.

En 1984 el médico fisiatra Fernando Herrera Romero, director de la Sección de Geriatria del Ministerio de salud apuntaba que de 49 millones de pesos solicitados en el presupuesto únicamente 16 millones habían sido asignados y para 1985 no se había estimado presupuesto. Los servicios de salud recibieron 200 millones de pesos invertidos casi exclusivamente en gastos de funcionamiento, la cobertura de atención de las personas mayores era de 100.000 personas mayores en el ISS, 40.000 en CAJANAL y menos del 10% en entidades oficiales. La baja cobertura hacia relevante la existencia de la responsabilidad familiar o la iniciativa privada (Perez Acevedo, 1989). Para 1985 se estableció que cerca del 89% de la población encuestada no conocía de la existencia de ningún programa de atención geriátrico, y del total de personas que referían conocerlo sólo el 2,2% lo habían utilizado (INS, MNP, CAPS 1985-1986).

En la década de los ochenta, diferentes estudios fueron diseñados para conocer la situación social de las personas mayores, se debe resaltar el análisis “¿quiénes son y que hacen?” de La CPC. El estudio mostraba que para el año 1980 había 1'326.736 personas de edad avanzada, y sólo el 14,9% tenía algún ingreso propio con que mantenerse, mientras el 85,2% restante carecía de ingreso; el 90% de las personas pensionadas en edad avanzada tenían mesadas miserables, es decir carecían de ingresos o éstos eran insuficientes. Para la CPC era claro que la condición de ancianidad colocaba a aquellos que no podían formar parte de la asociación gremial –no pensionados- en mayor estado de indefensión, así lo expresaban

[...] y lo más grave del problema es que esta misma condición de ancianos no les permite utilizar los mecanismos de presión tal como lo hacen otros grupos desprotegidos como los campesinos, los obreros, los estudiantes, para demandar del estado el acceso, así sea parcial, a los servicios que por elemental obligación debe prestar a sus asociados, y por lo tanto deben consumir sus últimos años en la indigencia, sometida a su suerte, o a discreción de la buena voluntad y la situación económica, por lo regular también difícil, de sus familiares más próximos, cuando no librados a las más completa mendicidad y abandono total<sup>122</sup>

La discriminación también afectaba al pensionado, quien en su cotidianidad debía hacer frente a estructuras burocráticas, que violaban el derecho social. Así lo expresaba Álvaro Salom Becerra “Falla la Administración pública, por inercia, omisión o mala fe de la burocracia [...] El ciudadano con derecho a pensión [...] si no obtiene satisfacción debida

---

<sup>122</sup> Revista Actualidad pensional. Revista Especializada Mensual. 3(8) 1981 (p. 5)

y oportuna a sus pretensiones, acude de inmediato a la Rama Jurisdiccional del Estado [...]”<sup>123</sup>.

No se puede desconocer que CAJANAL y el ISS tuvieron cierta posibilidad para emprender acciones; implementaron algunas propuestas en pro de la integración social de los pensionados. Dos estudios realizados en la población pensionada documentaban la situación económica y simbólica de la población: el estudio de CAJANAL “El pensionado un potencial desconocido”, presentado en el año de 1981 ante el Parlamento<sup>124</sup>(Motta de Correa & Meneses Vahos, 1983), y El Plan nacional de atención al pensionado del ISS (Valenzuela Ramírez & Valenzuela Tamayo, 1984).

En los estudios ya se esbozaba el discurso demográfico y la relación de la vejez como un costo de los servicios de salud del sistema de previsión social y una carga del pensionado para la familia. “el cambio en la dinámica demográfica hace sentir su peso económico y social en la nación, pues las repercusiones se extienden [...] además que el número de personas que entraran al retiro laboral, irá en constante y rápido aumento” (Valenzuela Ramírez & Valenzuela Tamayo, 1984, p.3).

En el caso del ISS, el estudio refería que el FSSC tenía servicios adicionales y distintos a los del régimen prestacional, con ello se buscaba atender a las necesidades básicas del pensionado no cubiertas por ninguna política de seguridad social. El estudio se estructuró desde el nivel central Oficina de Planeación del ISS y consultaba a todas las regionales, el proyecto consultó a los pensionados –encuesta- y generó foros de participación de la asociación de pensionados.<sup>125</sup>

Para la época ya se hablaba de la crisis de la familia nuclear y patriarcal como un generador del abandono en la vejez,<sup>126</sup> esto parece explicar el que los estudios de CAJANAL y el ISS incluyeran la categoría familia como una variable de estudio. Los resultados arrojaron datos que reflejaban el papel de la persona vieja como responsable de su núcleo familiar; el 90% y el 95% de los pensionados vivía con la familia y una parte importante tenía funciones de jefe de hogar. El número de pensionados que recibían un salario mínimo era alto (84,47%); el 92,4% de los pensionados recibían entre 10.000 - 15.000 pesos<sup>127</sup>, y un porcentaje elevado completaba su ingreso con trabajo.

El estudio recogió de las diferentes regionales las experiencias en el trabajo con los pensionados;<sup>128</sup> concluían que las medidas necesarias para el mejoramiento de las

---

<sup>123</sup> Revista Actualidad pensional. Revista especializada Mensual. 3(12) 1979.

<sup>124</sup> CAJANAL estableció la casa de la Tercera Edad.

<sup>125</sup> ANPISS Colombia se conformó en el año de 1974. Apoyo la gestión de la Ley 4ª de 1976 y 71 de 1988.

<sup>126</sup> Dulecy-Ruiz. Memorias del Primer Simposio de Jubilación en Colombia. Aspectos médicos, psicológicos, sociales y jurídicos del retiro laboral por jubilación (1975). Segundo Congreso de Jubilación (1979)

<sup>127</sup> Para la época el salario mínimo era de \$12.000

<sup>128</sup> Experiencias como la desarrollada en la seccional del Valle del Cauca con apoyo del SENA daban ejemplo de integración social, solidaridad y reciprocidad del pensionado.

condiciones de vida del anciano era establecer una política social que se basará en una justicia compensatoria. La política debería: prevenir la marginación y el aislamiento, para ello las acciones iban desde establecer una atención gerontológica hasta establecer mecanismo que permitieran mejorar los ingresos del pensionado. En todo caso convenía dejar claro “[...] que la ocupación en actividades productivas, si bien tiene un móvil económico, su principal razón y objetivo institucional es el desarrollo y realización de las propias capacidades productivas y la integración del pensionado al medio social” (Valenzuela Ramírez & Valenzuela Tamayo, 1984, p.79). Para los autores era claro que el ISS buscaba mejorar la calidad de vida de los pensionados no la rentabilidad financiera de los programas.

En el campo internacional y nacional se reconoció que un aspecto central de una PSV era la integración social de las personas viejas. Esto requería establecer espacios que le permitieran al pensionado mantener su -ser- socio-político y la identidad de ser – productivo-. Las Cajas de Compensación Familiar eran un actor natural para dar respuesta a estas demandas, sin embargo no fueron llamadas a formar parte del principio de subsidiariedad, excepto en el tema del subsidio familiar decretado con la Ley 21 de 1982. Esta gran ausencia puede encontrar explicación en los señalamientos de Vega (2010), al referir que el origen de las Cajas se da en un acuerdo patrón/obrero, lo cual dejó a la categoría pensionado por fuera de los programas de bienestar.

### 3.3.4 La “Edad sin edad”

La principal forma de discriminación permaneció en la cotidianidad y fue naturalizada. Las personas viejas fueron excluidas del “desarrollo”. Si en el Norte Global la vejez se acompañó del retiro, en Colombia la vejez se acompaña del trabajo y la responsabilidad, sin derecho a la pensión social. “La Encuesta Nacional sobre CAPS: 1986-1989” realizada por el Instituto Nacional de Salud, señalaba que únicamente el 9% de las personas mayores tenía derecho a una pensión, esto era casi exclusivo de los hombres (16%) y mujeres (3%). Se estimó que el 30% de hombres mayores de 60 años no tenía ningún ingreso, cifra superior en mujeres 52% (Carmona & Moreno, 1986-1989).

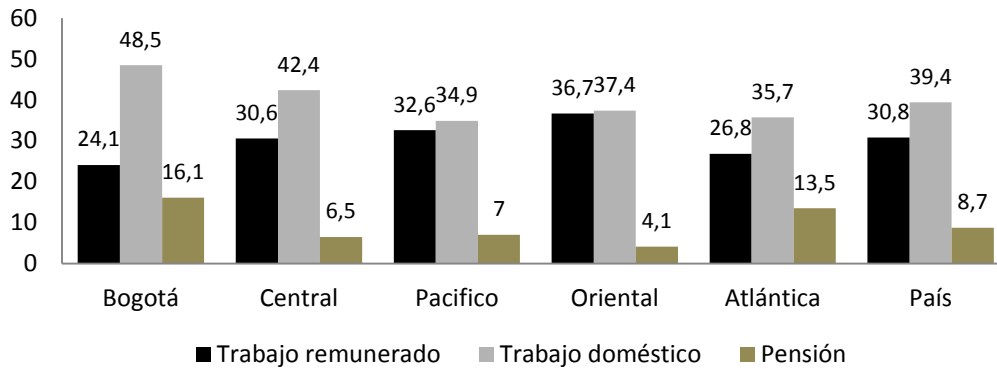
La ausencia de la pensión generaba formas de relación de la persona mayor con el mercado laboral donde las personas viejas se encontraban sin ningún tipo de seguridad social y en condiciones de baja remuneración. Las personas mayores desempeñaban tareas remuneradas y no remuneradas. Del porcentaje de personas con algún ingreso el promedio era de 1,21 salarios mínimos en hombres y 0,54 en mujeres. La inequidad en la distribución era presentada por los autores al referir que al “93% de las personas mayores con menos de 4 salarios mínimos les corresponde el 59% del monto global de ingresos, el 7% restante tiene el privilegio de disponer del 41% del monto” (Carmona & Moreno, 1988-1989, p.54).

El 30,8% de las personas viejas trabajaba para ganarse un salario, con cifras mayores en hombres (54,4%) que en mujeres (9,9%); el 39,4% de las personas mayores realizaba trabajo en el hogar, más en mujeres (74,7%) que en hombres (1,7%). Del total de personas que trabajan cerca del 63% no están vinculados a la economía formal (Gráfico 3-9,3-10,3-11). Los hallazgos del estudio CAPS arrojó cifras superiores a los reportados por Cecilia Muñoz (s.f) para 1973, esto se puede interpretar como un signo de un cambio en la relación que las personas mayores tenían con el mercado laboral.

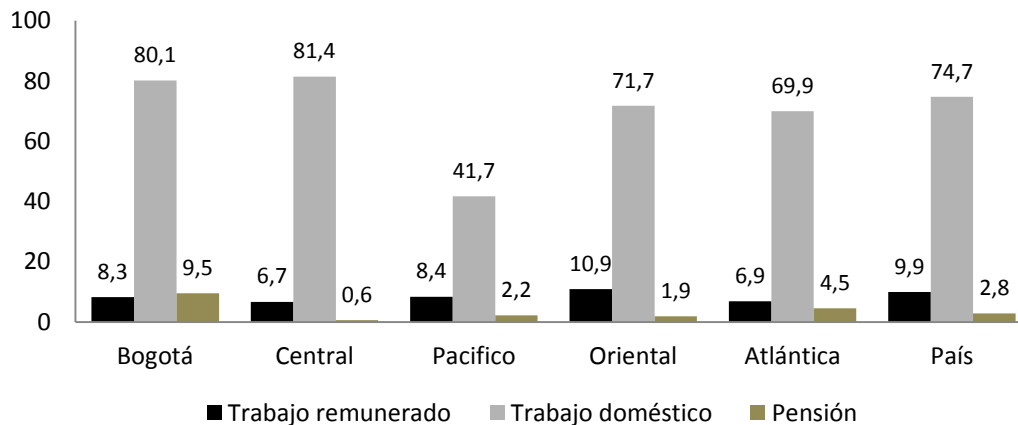
En medio de las estadísticas arriba mencionadas, estaban las experiencias de vida de personas viejas que en la cotidianidad tenían o no un reconocimiento social, establecido por el lugar que ocupaban dentro de microeconomías insertas como enclaves en la ciudad. La Investigación de Norberto Olaya (1992) en un barrio de invasión de Bogotá, aledaño a la zona industrial, dedicado al reciclaje, reflejó los cursos de vida, de hombres y mujeres viejos, insertos en la “lucha diaria” y el trabajo.

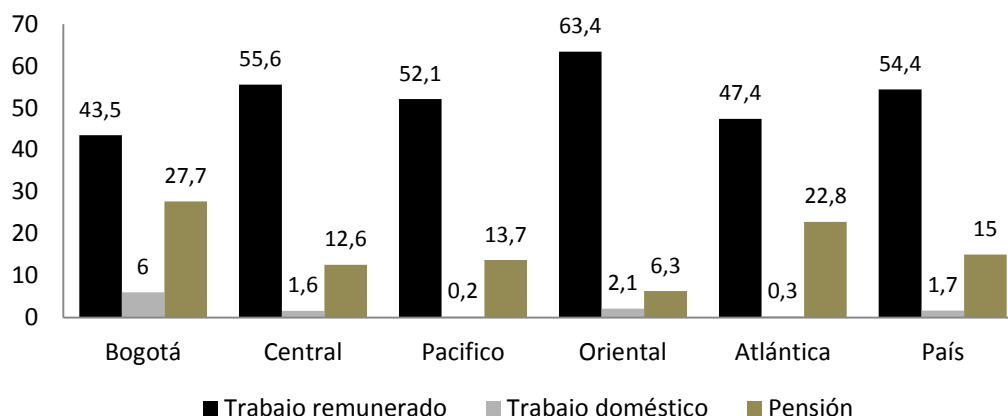
Para la comunidad del barrio, la vejez no era sinónimo de ocio, ni de retiro, por el contrario la persona vieja aportaba en la economía familiar. El tiempo de trabajo de las personas viejas dependía del lugar ocupado en el sistema de producción del barrio. Si trabajaban en la cadena directa del reciclaje era de 5,6 días, si era una tienda 6,8 días y si era trabajo de reproducción 6,5 días. En lo político, las personas viejas habían construido el barrio, habían tomado las decisiones, con el tiempo los jóvenes toman las decisiones del barrio, en palabras del autor “el viejo no sólo se margina de la producción, se margina de la vida comunitaria” (Olaya Santos, 1992, p.88).

**Gráfico 3-9.** >60 años. Actividad reportada. Colombia 1986-1989



**Gráfico 3.10.** >60 años mujeres. Actividad reportada. Colombia 1986-1989



**Gráfico 3-11.** >60 años hombres. Actividad reportada. Colombia 1986-1989

Fuente: Carmona y Moreno (1986-1989)

### 3.4 Ideología liberal y Política Social de Vejez

Este capítulo permitió identificar la presencia del ideario liberal como la ideología subyacente de la política social, expresada en la idea de la escasez de recursos, la conformación del discurso de la dependencia de la vejez, y en las características propias de una política de bienestar minimalista. La idea de la escasez de recursos se identificó en todo el periodo estudiado y formó parte de los argumentos que los diferentes actores esgrimieron para justificar la inversión en las personas cuando están en la niñez y no en la vejez.

La dicotomía niño/vejez se configuró como una forma de priorización de los recursos, sostenida sobre la concepción del ser humano como factor de producción. En esa medida, al concebirse la vejez como no productividad, la disposición del gasto social para esta población no fue un aspecto considerado por los tomadores de decisión. La inversión en la niñez es presentada como un juicio de lo que debe ser y la inversión en la vejez como un juicio de lo no posible (Therborn, 1985). Un argumento similar operó para mantener el seguro social y dejar por fuera a aquellos que no habían cumplido requisitos de pensión. En el texto se señaló que el sistema basado en el seguro, implementado en Colombia, considera a la persona vieja sólo en tanto hayan sido obreros (Dabove Caramuto, 2002). En esa vía, las personas viejas quedaron excluidas, primero por la estrategia económica del periodo y segundo por una mirada que superpuso la utilidad sobre la vida de los seres humanos.

La dependencia se organizó de forma material y discursiva, esta última legítima la estructura de inequidad social que se configuró con la normatividad del seguro social, la cual no sólo dejó por fuera de la cobertura al grueso de la población vieja (80%), generó dentro del propio grupo de pensionados una cadena de necesidades materiales y simbólicas.

Para Fraser y Gordon (1994), la dependencia puede ser económica, legal, moral y psicológica. En el periodo de estudio se evidenció que dos formas estuvieron particularmente presentes. La dependencia económica se materializó en la no tenencia

de ingresos para sobrevivir en la vejez. La ley 29 de 1975 estableció la categoría de anciano desprotegido como el merecedor de la ayuda, a la vez, se acompañó de un discurso moralizante presentado desde el Parlamento y el Ejecutivo de responsabilidad filial o social, que se tradujo en el actuar de las entidades sin ánimo de lucro para brindar la protección.

En el caso de los pensionados la estructura material de dependencia se presentó por la no valorización de la mesada pensional y la exclusión de otros programas de bienestar. Lo anterior fue traducido en el Parlamento como la idea de indigencia, carente y necesitado. La ley 4ª de 1976 fue la respuesta material y simbólica a las necesidades de los pensionados. La idea de pensionado como inutilidad ha estado presente en el periodo pese a que la evidencia empírica mostró que los pensionados mantenían sus relaciones laborales, la responsabilidad con la familia, y sobre todo, que reclamaban el reconocimiento que genera el trabajo en una sociedad capitalista. Este aspecto fue reconocido por las AP, de allí la importancia de su organización como actor colectivo.

Referente a la política social, podríamos adoptar la clasificación de Timmus (citado por Esping Andersen, 1993), quien refiere que un estado de bienestar institucional se diferencia de uno marginal en que no reconoce límites para los derechos sociales. Es decir que Colombia tenía para la época un sistema de seguro social marginal.

La asistencia pública también fue marginal. El amparo de las personas viejas se estableció sobre la definición de asistencia pública de la Constitución de 1938. De esta manera el derecho quedó limitado a quienes por su condición física o mental estuvieron incapacitados para trabajar, carecieron de medios de subsistencia o derecho para exigirlo a otros. La asistencia pública se estableció sobre la tradición de la institucionalización (Castro Carvajal, 2009), el Parlamento negó las propuestas de ayuda domiciliaria y no se evidenciaron en los planes de atención del ejecutivo iniciativas con estas características.

Con frecuencia la literatura sobre PSV relaciona la dependencia aceptada con las personas viejas. Sin embargo, el trabajo en la vejez ha sido descrito en diferentes periodos de la historia. El estudio de Thane (2003) muestra que las personas viejas, mujeres y hombres con capacidad funcional trabajaron en la Inglaterra del siglo XVII. Es decir, que la dependencia económica de las personas mayores no es en realidad una característica inherente a la vejez, sino inherente al sistema de producción donde se envejece.

La asistencia pública para el periodo de estudio se estructuró sobre la concepción de la capacidad funcional de las personas viejas y no sobre la idea de la vejez, esto explica en parte, el que se hubiera naturalizado una "Edad sin edad", en la cual el trabajo forma parte de los recursos de la persona vieja para subsistir; y la dependencia aceptada es sólo para el anciano desprotegido. Es decir, el carente económicamente, sin lazos familiares que tengan sobre el anciano la tutoría, y sin capacidad funcional para el trabajo.

Referente a la forma de la asistencia, a primera vista, parece paradójico que un Régimen liberal, no incorpore las ayudas a domicilio descritas en la literatura como una característica de este tipo de organización política, en especial en el siglo XIX y XX (Polanyi, 1997). La capacidad funcional determinó quien era el objeto del beneficio de la asistencia pública, el asilo se consolidó como la idea de ayuda, y empezó a adquirir

diferentes nombres centros de atención al menesterosos, centros de atención integral, club. Esto parece explicarse por la forma como el sistema político se organizó en Colombia, y el capital electoral que esta forma de operación logró en lo local.

El liberalismo de la PSV en el periodo se expresó en una concepción de la capacidad funcional para determinar la asistencia pública y en el derecho a la seguridad sólo para el obrero inserto en mercados regulados de salario, esto dejó una amplia categoría de personas viejas por fuera de la PSV, quienes establecieron otro lazo de dependencia la del mercado laboral.

### 3.4.1 Trabajo: mercantilización y recurso simbólico, en la vejez

“[...] Mientras haya salud uno se rebusca en lo que pueda, eso si dentro de lo legal, a Dios gracias nunca he tenido que hacer nada malo y yo eduque a mis hijos en esos principios [...]. A uno le duele irse ya uno tiene sus amigos, porque cada familia aquí nos mandan para sitios diferentes [...]. Haga Dios su santa voluntad, espero que cuando este más viejo y ya no pueda trabajar cuente con el apoyo de mi señora y mis hijos “ <sup>129</sup> (Olaya Santos, 1992, p138).

Este capítulo mostró que hay diferentes formas para comprender el concepto de trabajo y vejez. Se hace necesario diferenciarlas para identificar cuáles son las demandas que las personas viejas hacen sobre la posibilidad de trabajar y de integrarse a la vida económica y social durante el periodo: el trabajo como el medio para obtener el ingreso material; y el trabajo como ocupación, permite un recurso simbólico y el mantenimiento o establecimiento de nuevas formas de relación social.

El trabajo como medio de ingreso, responde a la definición de Polanyi (1997) de mercantilización de la fuerza laboral. En este sentido, siguiendo a Esping-Andersen (1993) la PSV no logró des-mercantilizar a las personas viejas. El proceso de exclusión de la estructura económica y social del país los ubicó en un proceso de subordinación en el mercado, que se expresó en porcentajes permanentes de personas ocupadas, en las jornadas (días) de trabajo, en la ausencia de seguridad social y en la baja remuneración. Para los pensionados se evidenció que la propia PSV generó inequidades de ingreso y estratificación social, los estudios de la época reflejaron menores posibilidades en el mercado de trabajo para las categorías más bajas.

Las relaciones del trabajo productivo y reproductivo, y las formas de inserción laboral que se dieron, son preguntas que quedaran para nuevas exploraciones, comprenderlas permitiría aprender sobre el significado del cambio de las categorías de dependencia aceptada, específicamente en las personas viejas, en el periodo después de los ochenta como lo expone Fraser y Gordon (1994) y Salama (2006).

---

<sup>129</sup> Cita tomada de la entrevista realizada por Olaya Santos (1992) en la investigación “Los viejos en la economía informal”. El entrevistado de 53 años proviene del Cauca, hace alusión al proceso de reubicación de viviendas del Barrio Comunero 1988-1991

El trabajo como recurso simbólico fue una demanda constante de las personas viejas, independiente la categoría social donde la PSV las ubique, y, una recomendación de los expertos en el tema de la Gerontología y la Geriátrica. Los estudios consultados mostraron que para las personas mayores era importante sentir que se aportaba al núcleo familiar y comunitario. Alrededor de este concepto, las AP y los funcionarios públicos intentaron construir programas de atención, que se establecían en la idea del club, de talleres ocupacionales y acciones comunitarias. Algunas tesis de pregrado, aportan evidencia que mostró que en este periodo, fueron las entidades oficiales, pese a las bajas coberturas, las que dieron mayor respuesta a estas necesidades; esto obedeció a la mayor especialización en aspectos técnicos, la conformación de equipos interdisciplinarios y el trabajo intersectorial logrado (Gallo, Mora, & Danies, 1984; Perez Acevedo, 1989).

### **3.4.2 Responsabilidad Familiar**

La política social familiarista ha sido relacionada con sistemas políticos conservadores y especialmente cristiano-demócratas (Esping-Andersen, 2000). Los resultados muestran que en el parlamento colombiano, liberales y conservadores acuden a los principios católicos para invocar la responsabilidad filial para la protección económica de la persona vieja. Los conservadores propusieron en la política de pensiones acciones que buscaban favorecer la pensión de sustitución, esta se dio ligada a la categoría moral del papel de la mujer en la esfera privada.

A finales de los ochenta los principios de la responsabilidad familiar alternaron entre el discurso de la responsabilidad filial de base cristiana para la tutela económica y un proceso de racionalización de la política que empezaba a ubicar a la familia y las redes sociales como mecanismos para el cuidado y el logro de los resultados en salud.

En los dos discursos de la iglesia y el saber experto, la familia es concebida como la base de la sociedad. El fortalecimiento de la familia se propuso como un aspecto central del desarrollo social. Se debe comprender que las políticas dirigidas a las familias en sistemas de seguridad universal, establecen diferentes formas de protección encaminadas a (des) familiarizar a los miembros (Esping-Andersen, 2002). Si bien, el reconocimiento de la importancia de la familia ha estado presente, esto no se ha acompañado de una PSV que se permita la (des) familiarización de las personas mayores. La única ayuda concreta fue el subsidio familiar, que se entregaba al jefe de familia, hijo o hija, infantilizaba a la persona mayor, y no cubrió a la cuarta generación, al grupo de los viejos-viejos. La particularidad en el caso colombiano es que el familiarismo de la PSV, también responde a la idea liberal de considerar la tutela de la familia con relación a la capacidad funcional de la persona vieja.

### **3.4.3 Sistema de bienestar minimalista y vocación preferente al pobre**

La concepción marginal del seguro social y de la asistencia pública se expresó como una respuesta mínima del Estado para la población vieja de la época. La PSV, no sólo tuvo baja cobertura, los objetivos y propósitos de la misma fueron pobres en contenidos y beneficios. Las personas viejas, en general, fueron concebidas como objeto de ayuda, y no como sujetos de derechos.



En el caso de la pensión el minimalismo es dado por las bajas coberturas del sistema pensional, los beneficios de baja calidad dados por pensiones no valorizadas, y por la forma indigna como se trató al pensionado. La asistencia pública, se expresó como una vocación preferente al anciano desprotegido, y la política se organizó en torno a la institucionalización del viejo. La oferta de instituciones públicas fue reducida, aunque ya se dijo, con mayores recursos. Esto se acompañó del crecimiento de la iniciativa privada sin ánimo de lucro, siguiendo la trayectoria de la delegación de la asistencia pública del siglo XIX al sector privado. Las instituciones privadas, sin ánimo de lucro, recibieron recursos públicos para el mantenimiento, pero los recursos fueron escasos, y se dieron vía auxilios parlamentarios. Las instituciones privadas tuvieron carencias logísticas y técnicas, eso también se dio por la no regulación sobre el tema, en un tira y afloje entre responsabilidades nacionales, regionales y municipales (Gallo et al., 1984; Ministerio de Salud & Departamento Nacional de Planeación, 1982).

En últimas fue la capacidad patrimonial y simbólica de cada persona vieja la que le permitió vivir la vejez. En el caso de la seguridad social, el derecho es derivado de la capacidad patrimonial, en la asistencia, de la demostración es la carencia.

### 3.5 Conclusión

La matriz donde se dan los principales arreglos institucionales con relación a la política social para la vejez en el periodo se caracteriza en lo económico por un proceso de semi-industrialización, con bajos niveles de salarización y sindicalización, en lo político por sistema político bipartidista con escaso espacio para la oposición, y un régimen de pensamiento liberal, esto posibilitó la organización de una política de bienestar minimalista, donde las personas viejas fueron discriminadas del bienestar. A la vez, esta forma de organización fue prevalente, en términos de baja cobertura y escasos beneficios.

De acuerdo con Skocpol (1998c), se podría afirmar que la capacidad política del ejecutivo se expresó en la Ley 12 de 1977 en la cual actuó bajo la figura de facultades extraordinarias, también se expresó en la figura de veto presupuestal durante la discusión del Estatuto del pensionado. La organización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue central para el logro de los objetivos del Estado. De acuerdo con Mann (1986) se puede afirmar que la organización del ejecutivo, permitió el aumento del poder de Estado, y se manifestó las diferencias existentes entre los grupos económicos, los partidos y el ejecutivo. No obstante, esto no fue igual en el Ministerio de Salud Pública, para el caso de la Ley 29 de 1976, pese a tener la misma figura administrativa y jurídica. En este caso, las relaciones del Parlamento y los partidos con la sociedad civil a través de la asignación de los auxilios parlamentarios disminuyeron la capacidad del alcanzar los objetivos que para ese momento se formulaban en el aparato estatal.

El poder político y el ideológico tuvieron en un lugar central para legitimar la política minimalista. Se puede decir que el sistema político colombiano y el régimen liberal que caracterizó el periodo permeó la vida cotidiana de las personas viejas, particularmente, a través del accionar de los partidos políticos y el Parlamento. Lo anterior fue relevante en la definición de las iniciativas, los contenidos, las categorías sociales del beneficio y la forma como se administró el beneficio. En esta organización política, las asociaciones de pensionados y la CPC tuvieron un papel central en los logros alcanzados, que se pueden

sintetizar, en la valoración de la mesada pensional con relación al salario mínimo, el reconocimiento de los tiempos trabajados en el sector público y privado, y la conformación de un marco normativo que posibilitó la estructura organizacional de las asociaciones de pensionados.

Los pensionados como actor colectivo generaron una solidaridad de colectivo, que para el caso de la asociación del Litoral Atlántico trascendió la solidaridad de gremio. También establecieron lazos de solidaridad con el sindicalismo colombiano, aunque es necesario profundizar en las tensiones propias de ese proceso. Las asociaciones de pensionados establecieron alianzas con los partidos, esto posibilitó que las demandas del gremio se ubicaran en la esfera pública, pero a la vez, coartó una posibilidad autónoma como movimiento político.

En el Capítulo se identificaron canales concretos de transmisión de la información y comunicación entre el nivel internacional y el nivel nacional; y al interior del nivel nacional. Se rastrearon eventos en el nivel nacional que han sembrado bases para el discurso regional en la comprensión de la PSV, y que hoy forman parte del aporte político de América Latina a la construcción de los Derechos para la ancianidad. Los expertos, especialmente la SCGG, fueron promotores de estos canales, y jugaron un papel importante en el desarrollo de la PSV en el ejecutivo, este papel fue menos relevante en el legislativo.

El discurso experto alimentó y se alimentó del discurso político. La relación del saber experto y el desarrollo del ejecutivo quedó evidenciado en especial en los años ochenta. La especialización del Estado, como categoría de análisis en la política social, es un aspecto que ha sido poco abordado en los estudios sobre las reformas en seguridad social en Colombia, profundizar estas conexiones, permitiría ubicar los recursos simbólicos que fortalecían la capacidad del Estado para la implementación de una política específica.

El periodo mostró un discurso ideológico establecido sobre los contenidos de la Constitución de 1938 sobre la asistencia pública y la concepción de la PSV definida por la capacidad funcional de la persona vieja. El discurso formó parte de las prácticas de los diferentes actores de la política. Siguiendo a Therborn (1985), se podría concluir que esas concepciones establecieron los juicios sobre el problema existente, lo justo y lo posible, naturalizando la "Edad sin edad" y, con ello, la exclusión de un grueso de la población vieja del Seguro social. Estas prácticas materiales encontraron formas concretas de legitimación, y se transmitieron en la PSV, en los eventos expertos y en la cotidianidad de la vida. A finales de los ochentas empezó a tomar lugar el discurso demográfico, y la sensación de crisis de la seguridad social.

## **4.El discurso demógrafo - economicista y la política social para la vejez (1990-1999)**

El periodo de los noventa se caracteriza en Colombia por cambios en el sistema político (Mainwaring, Bejarano, & Pizarro Leongómez, 2006; Pizarro Leongómez, 2006) y el afianzamiento del régimen de acumulación de financiarización (Giraldo, 2000b). El proceso político con el que finalizó la década los ochentas abrió la posibilidad a la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, la cual se hicieron presentes diferentes fuerzas políticas del país. Tres líderes políticos, Antonio Navarro Wolf de la Alianza Democrática M19, Álvaro Gómez Hurtado del Partido Movimiento Nacional de Salvación, disidente para el momento del Partido Conservador, y Horacio Serpa del Partido Liberal fueron los constituyentes elegidos para conducir la Asamblea.

El proceso de la Constituyente reviste importancia en esta investigación toda vez que allí se expresó la concepción que diferentes actores tenían sobre la vejez y sobre la protección de las personas viejas. Ésta se estableció en el marco constitucional y ha sido la base para formular la política social. La Asamblea reflejó la necesidad de incorporar como categorías específicas de la política social poblaciones particulares: indígenas, negros, mujeres, niños, jóvenes y personas viejas. La familia fue confirmada como la unidad básica de la sociedad colombiana y como una de las instituciones del bienestar. Se formalizó la presencia del sector privado en la seguridad social, propuesta que la ANIF había formulado desde los setenta, y que con la Ley 75 de 1986, que creo los fondos privados de cesantías, había empezado a madurarse.

La apertura política que acompañó a la nueva Constitución de 1991 introdujo cambios en el sistema de representaciones y en la organización del sistema de partidos. El Estatuto del Sistema de partidos permitió la conformación de múltiples listas, los partidos siguieron las prácticas del plan avispa del Partido Liberal. Esto dio lugar a las denominadas micro-empresas electorales, que se caracterizaron por la gestión de un líder carismático y no de propuestas programáticas, la vinculación con los recursos económicos locales, en algunos casos de los dineros del narcotráfico. Esta nueva forma de organización de los partidos se manifestó a finales de los noventa y tuvo cierta injerencia en la PSV (Gutierrez Sanín, 1995; Pizarro Leongómez, 1995, 2006).

La apertura económica fue incorporada en el periodo de gobierno del presidente Cesar Gaviria (1990-1994). Siguiendo a Melo Pinzon (2004) la apertura ha tenido un curso incremental que inicio en el periodo de López Michelsen (1974-1978) con la liberación comercial baja, la continuidad de la promoción de exportaciones en el periodo de Julio Cesar Turbay Ayala (1979-1982), estableciéndose de forma explícita en la política económica y de desarrollo social del plan de gobierno del presidente Gaviria. En términos generales, se cerraba el modelo de sustitución de importaciones, se desregulaba el

mercado y se iniciaban las reformas estructurales del Estado. La apertura se estableció como una respuesta del país a un proceso de transformación mayor dado por el cambio en el régimen de acumulación. La financiarización fue la expresión de este cambio, que en palabras de Giraldo (2007b) se da cuando prima la lógica financiera sobre la lógica productiva.

La literatura ha mostrado que el cambio en el régimen de acumulación es un proceso de escala mundial y una variable de explicación de los procesos de reforma de los sistemas de seguridad social a nivel nacional. En la década de los noventa, la agenda política para América Latina, formulada en el Consenso de Washington, jugó un papel central en las reformas de ajuste estructural de los Estados y de los sistemas de seguridad social (Almeida, 2001; Giraldo, 2007a). Los acuerdos entre los Estados y los organismos financieros intergubernamentales se convirtieron en mecanismos formales para orientar ideológicamente la política social. Un buen ejemplo de estos acuerdos se presenta en el Plan Colombia firmado por el presidente Pastrana en el año de 2000 el cual contenía aspectos específicos en materia de la política social.

Ahora bien, el nuevo lugar de los grupos económicos en la política social y la lógica financiera que introduce el cambio de régimen económico, requería de la tecnología para reproducir dentro de las Instituciones del propio Estado, y de la sociedad en general, el pensamiento que acompañó el orden establecido. Utilizando el discurso técnico la tecnocracia económica difundió los contenidos de las nuevas orientaciones en materia de política económica y social, formulados en los organismos internacionales. La apertura económica y la reforma de la seguridad social se acompañaron de un lenguaje experto que prometía el crecimiento económico, entendido como el aumento del ahorro nacional, el incremento del mercado de capitales y la disminución del gasto fiscal. Estos aspectos fueron ubicados en el ámbito nacional como fines en sí mismos de la política social.

En este marco de transformaciones: externas e internas, económicas, políticas e ideológicas, la concepción de integración social de las personas viejas que se estaba formulando en Colombia sufrió un desplazamiento como categoría de la PSV, esto se asoció a una colonización del discurso demógrafo-economicista, configurado en el plano internacional y del cual se dio cuenta en el capítulo II, compartido por la tecnocracia económica colombiana. El discurso demógrafo-economicista fue presentado y difundido por la tecnocracia económica llegando a la cotidianidad de la vida de las personas a través de diferentes medios, como la prensa, la televisión y los foros de concertación que se instituyeron en el periodo. De acuerdo con Giraldo (2007a) el poder de los grupos económicos también se expresó en la capacidad de influir en la creación de una corriente de opinión favorable hacia los fondos privados, de acuerdo con Misas (citado por Giraldo, 2002) esta capacidad deriva del hecho de ser propietarios de canales radiales.

En el año de 1990 dos proyectos fueron discutidos en el legislativo<sup>130,131</sup> que compartían como telón de fondo la idea que la administración privada de los recursos de pensiones

---

<sup>130</sup> PL 19 de 1990 propuesto por el Ministro de Trabajo Francisco Posada, presentado en primer debate por el senador conservador Diego Roberto Pardo Koppel. Anales del Congreso. Año XXXIII N° 44 (p.1:7)

superaría la ineficiencia de Estado, expresada como pasivo prestacional del sector público; la descapitalización del ISS, producto del llamado uso de los recursos del ISS como “gasto de bolsillo del Gobierno” y el envejecimiento del sistema pensional, que según los ponentes se traducía en una disminución de la relación del número de trabajadores activos por pensionados. Estos proyectos no tuvieron curso legislativo y fueron archivados, no obstante contenían los principios ideológicos, mercado de capitales, libre competencia y responsabilidad individual, presentes en el proyecto 155 presentado por el Ejecutivo en octubre de 1992, que se constituyó en la base ideológica de la reforma de la seguridad social aprobada en 1993 y de las políticas para la vejez formuladas a partir de esta fecha. Con relación a la PSV, se puede decir que el proyecto introdujo los fondos de pensión privados y los auxilios domiciliarios en dinero para las personas viejas que no tenían pensión, aspectos que se venían discutiendo en el legislativo, como se mostró en el capítulo III, desde la década de los setenta. La importancia fue que se concretaron en una Ley.

La hipótesis de trabajo de este capítulo es la influencia del discurso demógrafo-económico en las decisiones político - administrativas que se tomaron con relación a la PSV, a partir de la formulación sobre lo que existía – el problema social existente-, y lo que era posible y justo en términos del reparto social. Se sostiene que el discurso se instaló en continuidades ideológicas existentes y de esa manera legitimó la política establecida. Lo anterior se dio en medio de un proceso sociopolítico donde lo ideológico, expresión del régimen de acumulación, tuvo un papel central y se armonizó con el sistema político que se estableció después de la Constitución de 1991.

Las preguntas que orientaron el capítulo fueron ¿qué lugar ocupó la vejez en la PSV? ¿Qué relaciones se establecieron entre el discurso demógrafo-económico internacional y la PSV? ¿Qué aspectos explicaron la toma de las decisiones político-administrativas para la PSV? Para dar cuenta de los resultados el capítulo se articula de la siguiente manera 1. Preámbulo: el anciano y la familia en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, 2. Crisis, envejecimiento demográfico y fondos privados 3. Pacto político, parlamento y partidos: ¿solidaridad generacional? 4. Afianzamiento de redes proximales y auxilios monetarios 5. Individualismo y la Edad sin edad y 6. Conclusiones.

## **4.1 Preámbulo: anciano y familia en la Asamblea Nacional Constituyente**

La Asamblea Nacional Constituyente se desarrolló en el año de 1991, el antecedente de la misma tiene que ver con la reclamación que el Constituyente primario realizó de una apertura política, y que fue expresada por un movimiento estudiantil respaldado por diferentes líderes y sectores políticos. Para algunos analistas, esta reclamación se da por la situación que el país vivía al final de la década de los ochenta, encontrándose en un deterioro económico, político y social marcado por la violencia generada por el

---

<sup>131</sup> PL 34 de 1990 propuesto por la Representante por Antioquia Luz Amparo Patiño, quien proponía que se hicieran los manejos de los recursos por el sector solidario. Anales del Congreso XXXIII N° 50 (p.2-3)

narcotráfico y lo que se ha denominado en la literatura colombiana la guerra sucia contra la oposición (Guzman Méndoza, 2005; Pécaut, 2006).

La muerte de algunos líderes políticos como Luis Carlos Galán<sup>132</sup>, Carlos Pizarro León Gómez<sup>133</sup>, Bernardo Jaramillo Ossa,<sup>134</sup> generaron el sentir de no tolerancia, que se expresó con un movimiento mediático que convocó a la población a realizar en el mismo momento de las elecciones presidenciales el voto de la séptima papeleta, con un resultado de dos millones de papeletas, ante lo cual el gobierno Barco facultó a la Registraduría Nacional para realizar las elecciones en mayo de 1990 de los constituyentes. La apertura política del momento permitió la inscripción de diferentes listas de los partidos tradicionales y de independientes que habían estado excluidos, movimientos cristianos no católicos, indígenas (Guzman Méndoza, 2005), los pensionados y otros movimientos.

La abstención estuvo presente en los comicios (73,9%) pero la pluralidad se manifestó en la presencia de diferentes fuerzas. El grueso de la votación estuvo en el Partido Liberal (31,22%), AD-M19 (26,75%) y MSN (15,48%), el bipartidismo sólo alcanzó el 42% (Guzman Méndoza, 2005). La conformación política<sup>135</sup> y organizacional de la Asamblea<sup>136</sup> posibilitó que diferentes propuestas sobre la categoría familia, niños, mujeres, jóvenes y personas viejas se articularan y fueran sistematizadas dentro de las Comisiones.

Al respecto los ponentes del derecho de familia, el niño, el joven, la mujer y la "tercera edad"<sup>137</sup> referían que durante las mesas constitucionales realizadas en el país se recibieron 698 proyectos sobre el tema, esto se interpretó como la necesidad que tenían los colombianos de ver en la Constitución el grupo humano en su conjunto y también de forma separada según la etapa de la vida. De 164 documentos que la Asamblea estudio, 37 tenían que ver con uno de los derechos de los miembros de la familia y la familia. Los resultados después del análisis de los Constituyentes fue considerar a la familia como el

<sup>132</sup> Candidato presidencial por el Nuevo Liberalismo, formado en el año de 1979, disidente del Partido Liberal. Asesinado en Agosto de 1989 durante la campaña presidencial para el periodo 1990-1994. Después de la muerte de Galán es nombrado candidato Cesar Gaviria quien ganó las elecciones presidenciales en el periodo 1990-1994.

<sup>133</sup> Candidato presidencial por el partido M19-Alianza Democrática. Pizarro lideró el proceso de entrega de armas del grupo guerrillero M-19 conformado en la década de los setenta. Asesinado en marzo de 1990.

<sup>134</sup> Candidato presidencial por la Unión Patriótica -UP. Asesinado en marzo de 1990. La UP ha sido uno de los partidos de la oposición en Colombia, actualmente cursa ante la Corte Internacional la demanda por el genocidio del partido (Céspedes Castro, 2006)

<sup>135</sup> Referente a la participación política, el Partido Liberal (31,22%), AD M19(26,75), MSN (15,48%), Partido Conservador (6,38%), conservadurismo independiente (4,99%), Unión Cristiana (3,11%), UP(2,56%), Indígenas (1,46%), otros partidos y movimientos políticos(6,37%) (Guzman Méndoza, 2005)

<sup>136</sup> La organización se estableció con una mesa directiva tripartita representada por las tres fuerzas políticas de mayor representación electoral y cinco comisiones.

<sup>137</sup> Gaceta Constitucional No 52 del 17 de abril de 1991. Ponentes Ivan Marulanda, Jaime Benítez, Tulio Cuevas, Guillermo Perry, Angelino Garzón, Guillermo Garzón.

núcleo fundamental de la sociedad. La familia era reconocida como aquella conformada por la decisión voluntaria de un hombre y una mujer de constituir una sociedad conyugal.

La situación social que vivían las personas viejas era explicada por los cambios en la conformación de la familia y se sustentaba en trabajos de investigación como “Nupcialidad en Colombia evolución-tendencia” de las investigadoras Lucero Zamudio y Norma Rubiano sobre la composición de la familia. La explicación racional sobre los cambios y la situación económica de las familias se establecieron como las causas de la pérdida de respeto a los ancianos quienes, según los ponentes, enfrentaban una convivencia cada vez más difícil con los hijos.

Para los ponentes el aumento de la población mayor se acompañaba del desarrollo de disciplinas como la Gerontología; el cambio demográfico hacía necesario establecer derechos específicos para la tercera edad. La institucionalización de las personas viejas era asociada a mayor presencia de enfermedad y problemas de salud mental, aspecto que hacía necesario la concurrencia entre el Estado, la sociedad y la familia para permitir la integración del anciano a la vida comunitaria. En esa medida proponían que el Estado, la sociedad y la familia protegieran a las personas viejas y se garantizara la seguridad social y el subsidio de alimento en caso de indigencia. Se podría decir que la ventana de oportunidad política no generaba un cambio en la forma de concebir la protección de la persona mayor, por el contrario establecía un campo normativo, que consolidaba la responsabilidad filial en la protección de la persona vieja.

La Asamblea evidenció a través de los proyectos presentados por diferentes organizaciones de la sociedad civil, una mayor tendencia a considerar a la familia como la principal institución del bienestar de las personas mayores, y al Estado sólo en caso de que esta fallará. El proyecto de la Asociación Colombiana de abogados sobre el derecho de familia formulaba que la familia era el principal responsable de la protección del anciano, y en su defecto la sociedad y el Estado,<sup>138</sup> o la propuesta de la Constituyente por la UP Aida Abella Esquivel, quien refería que la familia como núcleo fundamental de la sociedad debía ser protegida por el Estado, y establecía la responsabilidad filial del padre al hijo y la ayuda de los hijos a los padres. En esta vía, se proponía que el anciano debía ser protegido por la familia, el Estado y la sociedad,<sup>139</sup> y se planteaba la responsabilidad del Estado de establecer políticas para favorecer a la familia.

Forno parte del cuerpo de proyectos analizados la propuesta de la Fundación CEPISGER, la cual recogió el pensamiento de un comité realizado en octubre de 1990 por algunos profesionales de las ciencias sociales, el espacio fue convocado por exalumnos de medicina de la Universidad Nacional de Colombia.<sup>140,141</sup> Esta propuesta a

---

<sup>138</sup> Gaceta Constitucional N° 034 del 2 de abril de 1991.

<sup>139</sup> Gaceta Constitucional N° 21 del 15 de marzo de 1991.

<sup>140</sup> Carta dirigida a la Comisión primera: Jaime Ortiz Hurtado, Presidente y Francisco Rojas Birry, Vicepresidente de fecha 8 de marzo de 1991. Archivo Fundación CEPISGER.

<sup>141</sup> Para esta fecha la SCGG se encontraba fracturada y diferentes miembros se habían separado de ella. La Geriátrica se presentaba como una especialidad clínica con énfasis en el componente psico- biológico lo cual resto a la mirada del proceso social del envejecimiento y la injerencia

diferencia de las enunciadas anteriormente, se soportaba en concebir a la persona vieja como una categoría individual y en interdependencia “como seres humanos –las personas viejas- son semejantes a todas las personas como individuos diferentes a todos los demás”. La concepción del envejecimiento alimentaba la propuesta en términos de exponer que la calidad de vida en la vejez dependía de las condiciones y estilos de existencia a largo del transcurso de la vida requiriéndose políticas sociales para todo el transcurso, desde el nacer hasta el morir.

La propuesta abogaba por el derecho a la existencia presente y futura, a la identidad personal, social, comunitaria y nacional, a la existencia económica presente y futura, que en la vejez se traducía en una pensión mínima que permitiera la existencia como personas integralmente consideradas. Implicaba además que se estableciera el derecho a que las personas viejas fueran reconocidas por sí mismas y no por su relación con otras personas, padres, hijos hermanos.

Lo anterior reflejaba el pensamiento que se fue construyendo en algunos profesionales y académicos de las ciencias sociales en la década de los ochenta sobre el envejecimiento en Colombia. Éste se instauraba sobre la concepción de la vejez como continuo de la vida; y la PSV como un instrumento que garantizara a los seres humanos la existencia. La propuesta se nutría de los planteamientos de Viena (1982) sobre la integración social de las personas mayores. Esta era una mirada alterna al pensamiento que en diferentes esferas primaba sobre la vejez: considerada la etapa final de la vida, y sobre la dicotomía niño-joven/viejo, fundamento de la justicia social de la política durante todo el periodo anterior. Concebir a las personas viejas por sí mismas y no en relación con otros colocaba al individuo como el receptor del derecho, aspecto que era negado al ubicar la categoría de persona vieja sólo en el conjunto de la familia, sin proponer políticas que des-familiaricen a las necesidades de las personas mayores.

Sin embargo, la tendencia en la Asamblea Nacional Constituyente sobre la responsabilidad filial como la principal institución del bienestar de las personas mayores reflejo la continuidad del pensamiento de una gran parte de la sociedad colombiana. El principio de concurrencia se estableció sobre la base de concebir un papel marginal del Estado con relación a la protección de la persona vieja, esto resultaba funcional a la seguridad social minimalista que excluía al grueso de las personas viejas del derecho a la pensión, toda vez que se mantuvo la relación de seguridad social ligada al trabajador.

La categoría de pensionado, en sus dos dimensiones “objetiva” y “subjetiva” estuvo presente en la Asamblea Nacional Constituyente, los pensionados estuvieron presentes y fueron reconocidos por su antecedente de trabajador-obrero. Los Constituyentes establecieron como un derecho del pensionado la valorización automática de la mesada pensional,<sup>142</sup> necesidad reclamada desde la década de 1970, y que logro avanzar con la ley 4ª de 1976 y la ley 71 de 1988.

La asistencia pública para la vejez mantuvo la concepción de la Constitución de 1936, como se observa en la propuesta del Constituyente Eduardo Espinosa Facio-Lince

---

política que la caracterizó en sus inicios.

<sup>142</sup> Gaceta Constitucional N° 22 del 18 de marzo de 1991.



establecida en el artículo 14 “[...] al Estado le corresponderá como una de sus obligaciones esenciales, la de asistir a todo ciudadano económicamente incapacitado para asistir a sus necesidades básicas y las de su familia. Especialmente brindar protección al limitado físico, al indigente, a la tercera edad, a los jubilados y al binomio madre-niño”.<sup>143</sup> Propuestas como ésta formulaban principios de universalidad de la seguridad social, pero esto no se concretaba en la medida que a la persona vieja se le reconocía, como ya lo dije, o bien por su relación trabajador-obrero o bien por su cuerpo viejo y enfermo.

Finalmente, tres continuidades prevalecían en la Asamblea Nacional Constituyente, ligar el derecho a la seguridad social a la capacidad patrimonial de las personas, la asistencia pública sólo para quien demuestre carencia, y la responsabilidad filial en la protección. Estos aspectos, junto con el principio de concurrencia donde el Estado aparece sólo ante la falla de la familia, fueron las bases ideológicas del artículo 46 de la Constitución colombiana. Este sería un aspecto central en el marco constitucional de protección a las personas viejas y bajo esta sombrilla se daría el debate legislativo del periodo con relación a la PSV de vejez.

## **4.2 Crisis, envejecimiento demográfico y fondos privados**

Colombia: Hacia una crisis de la Seguridad Social. La transición demográfica que se ha producido en Colombia durante los últimos 20 años, ha significado un aumento relativo de la población adulta que sale del mercado laboral.<sup>144</sup>

A finales de los ochenta y comienzos de los noventa, la crisis de la seguridad social fue anunciada en los medios de comunicación. Según voceros del Gobierno se estructuraba en tres aspectos: de una parte la pérdida de las reservas del ISS dado que el sistema de pensiones estaba envejeciendo; el pasivo prestacional de CAJANAL y de otras cajas de previsión conformadas en el nivel municipal y departamental; y el gasto fiscal en el cual incurría el Estado para el pago de los pensionados.

La Constitución de 1991 estableció el artículo transitorio 57 el cual ordenaba al ejecutivo la creación de una comisión con participación de los diferentes sectores para discutir la reforma de la seguridad social de cara a la realización de un pacto social concertado. La crisis de la seguridad social no era un tema nuevo, por el contrario la reestructuración del ISS en el año de 1977 tuvo un componente de crisis. Lo novedoso era el reconocimiento público del Gobierno de la imprevisión del Estado colombiano como patrono, la difusión a través de medios de comunicación masivos de las cifras de la deuda pública –pasivo prestacional- y de los resultados de los estudios actuariales sobre el ISS, realizados al finalizar los ochentas,<sup>145</sup> y durante los noventa.

---

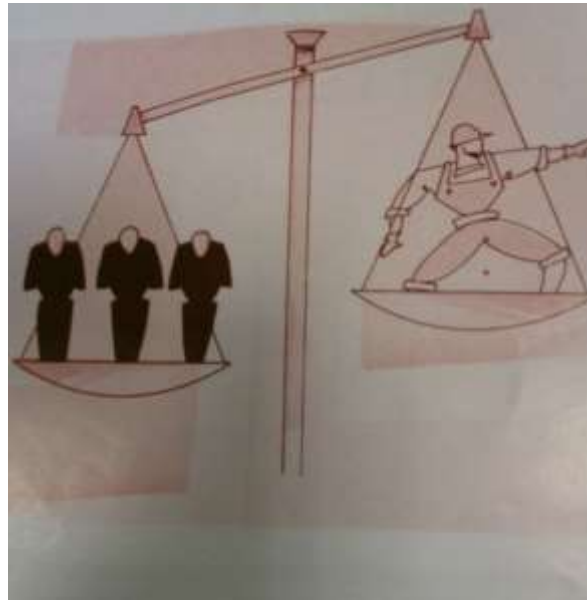
<sup>143</sup> Gaceta Constitucional N° 26 del 26 de marzo de 1991 (p.78)

<sup>144</sup> El Tiempo. Colombia: Hacia una crisis de la Seguridad Social. Junio 30 de 1991.

<sup>145</sup> Un ejemplo de esto fue la difusión del estudio de Zuleta y Asociados realizado en el año de

Tres eran los argumentos que explicaban la causa de la crisis: el envejecimiento demográfico, presentado como una mayor proporción de personas mayores en la pirámide poblacional, y de forma particular, el cambio en la relación de trabajadores activos vs pensionados en el ISS; el gasto fiscal y la deuda pública para asumir el costo de los pensionados del sector público, a quienes se les consideraba privilegiados por ganar en promedio 1,8 salarios mínimos, mientras en el sector privado recibían una pensión de 1,4 salarios mínimos; y la ineficiencia del Estado para manejar las reservas del ISS,<sup>146</sup> las cuales en el pasado fueron invertidas en bonos públicos del Banco Central Hipotecario –BCH-, Instituto de Fomento e Inversión -IFI-, Fondo Nacional Hospitalario y la Financiera Energética Nacional –FEN-, generando pérdida de las reservas y la necesidad que en el futuro el Estado asumiera las pensiones del sector privado. Todo esto en conjunto se resumía en la ineficiencia del sistema de reparto. Sistema que como se mostró en el Capítulo II fue cuestionado en las sociedades industrializadas desde finales de la década del setenta. De esta manera, los argumentos para explicar la crisis de la seguridad social colombiana encontraba un lugar común con el discurso internacional sobre la crisis de los Estados de Bienestar: el envejecimiento demográfico, el gasto fiscal y la ineficiencia de los sistemas de reparto.

**Ilustración 4-1.** Imágenes del artículo El financiamiento de la Seguridad social: un reto para la población que envejece. En Carta Financiera de 1990



La propuesta que planteaba el Ejecutivo para superar la crisis, se establecía sobre la propuesta que la ANIF venía realizando desde 1977, momento en el cual se re-estructuró

1988 sobre la estructura financiera del ISS en el artículo Colombia: Hacia una crisis de la Seguridad Social. Junio 30 de 1991

<sup>146</sup> El ISS estableció un sistema de prima media escalonada pero en la práctica no se dieron los incrementos en las cotizaciones, y la pérdida de las reservas hizo que este se comportara como un sistema de reparto simple.

el ISS. Para la ANIF el sistema de seguridad social y, específicamente, el sistema de pensiones requería de la intervención privada para superar la crisis, los fondos de ahorro privado eran la alternativa. Así lo manifestó el presidente de la República Cesar Gaviria en septiembre de 1991 durante la inauguración de la comisión de la seguridad social.<sup>147</sup>

Para la época el sector empresarial (ANDI) y el sector financiero, mantenían cierta idea de un sistema complementario donde el privado hiciera presencia, pero no se acabara el sistema público. Según Flor Ángela Gómez, presidenta de la Asociación Bancaria de Colombia (Asobancaria), se debía crear un mecanismo que combinara los sistemas privados y públicos para evitar lo sucedido en Chile, donde el Estado ante la privatización total, tuvo que asumir el costo que significó pasar de un sistema a otro.<sup>148</sup>

Estos planteamientos se radicalizaron y en el proyecto 155 de 1992, presentado por el contador Luis Fernando Ramírez Acuña,<sup>149</sup> Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el economista<sup>150</sup> Viceministro en encargo de funciones de Ministro de Hacienda y Crédito Público al parlamento. Los fondos privados se presentaron como la única alternativa a la crisis, de esta manera se expresaba en el ejecutivo la propuesta de la tecnocracia económica, que se daba a conocer a través de diferentes medios como foros, revistas especializadas, prensa y sus acciones como funcionarios públicos en el ejecutivo.

#### **4.2.1 La Tecnocracia económica: envejecimiento demográfico y fondos privados**

En el periodo de 1966-1970 durante el gobierno de Lleras Restrepo se conformó el núcleo de la tecnocracia económica que impulsaría la política económica del país. A partir de este momento se fue consolidando un pensamiento económico que entró en contacto con el planteamiento de organismos financieros internacionales como el BM y el BID. En los noventa las reformas estructurales del Estado, la reforma laboral y la seguridad social en el año de 1993, y las políticas de lucha contra la pobreza

---

<sup>147</sup> Seguridad Social: vía libre a la participación privada. EL Tiempo 18 de septiembre de 1991.

<sup>148</sup> Seguridad Social: vía libre a la participación privada. EL Tiempo 18 de septiembre de 1991

<sup>149</sup> De tradición Liberal. Nombrado como Ministro de trabajo (1992-1994) en el gobierno de Cesar Gaviria. El 19 de Julio de 1993 *Semana* lo denominaba un Ministro sorpresa, referían que era el contador que más lejos había llegado en la historia colombiana. Antes de ser Ministro fue técnico en la Administración Nacional de Impuestos después estuvo como Viceministro en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y fue consejero económico en la embajada de Washington. En 1994 renunció al cargo y fue fórmula para el cargo de Vicepresidente de la Republica de la campaña presidencial de 1994 de Andrés Pastrana Borrero. Ministro de Defensa (1998-2002) en el gobierno de Pastrana Borrero (1998-2002). Se desempeña en el sector privado en compañías de banca de inversión.

<sup>150</sup> Antes de ser Viceministro fue técnico en el DNP y Gerente general de la Corporación Financiera de los Andes, Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (2002). En el año 2002 el presidente Uribe Vélez lo nombra presidente del ISS cargo desempeña hasta el año 2004. Estuvo en la Junta Directiva de la entidad financiera del BBVA (2007-2008). En el año 2008 el presidente Uribe Vélez lo nombra representante Legal de Nueva EPS, entidad de carácter mixto, creada después de la reestructuración del ISS. El Tiempo 31 de mayo de 2008.

principalmente desde 1995, han sido propuestas e impulsadas por la tecnocracia económica.

Los tecnócratas compartían, y comparten entre sí, el contenido teórico de la política económica y social, son formados en escuelas de pensamiento que se ubican en los países industrializados y han sido discípulos de altos cuadros directivos de organismos financieros multilaterales como el BM, FMI, y en la región de las Américas del BID<sup>151</sup>(Estrada Alvarez, 2005; Melo Pinzon, 2004)<sup>152</sup>. En la década de los setenta y ochenta ocuparon cargos directivos en DNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y en la década de los noventa también estuvieron en el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los puestos públicos los alternaron con puestos en la empresa privada –nacional e internacional-, en el sector académico, centros de consultoría,<sup>153</sup> organismos intergubernamentales como el BM, y como formadores de opinión en medios de comunicación.<sup>154</sup> Siguiendo a Rodrigo Botero, quien a si mismo se inscribe en la primera generación de tecnócratas, comparten una identidad, que se expresa en un guiño y comportamientos específicos (Botero, 2005). Durante los noventa el pensamiento de la tecnocracia se difunde y logra ocupar diferentes lugares de la esfera pública del país, a través de medios informativos impresos tradicionales y nuevos, creados durante el periodo de estudio con especificidad en materia económica y social. Ejemplo: *Carta Financiera* de la ANIF (1974)<sup>155</sup>, *Coyuntura Económica* (1982) y

---

<sup>151</sup> En el caso colombiano se puede mencionar el papel de Jeffrey Sachs experto del BM, asesor de reformas estructurales en diferentes países de América Latina, Director de Tesis Doctoral del economista Juan Luis Londoño de la Cuesta, y quien ha realizado diferentes artículos sobre el mercado de capitales para la Revista Dinero.

<sup>152</sup> Estrada Alvarez (2005) refiere que el proceso de consolidación de la élite se da en tres periodos de configuración. El primer periodo (1966-1984) construcción y apuntalamiento de la élite. Los técnicos están bajo la sombrilla de los partidos tradicionales. El segundo periodo (1985-1990) estabilización y consolidación de la élite. La función de la élite con respecto a los organismos multilaterales fue: adopción fiel de la política y función adaptativa de la política. El tercer periodo (1990-2002) Expansión y profundización, refiere Estrada que “Actualmente existe plena identidad en el sentido que cualquier proyecto político- aun si se considera de nueva izquierda- debe tener como presupuesto la estabilidad macroeconómica. En ese sentido, la elite intelectual logro ponerle un techo a los proyectos políticos.

<sup>153</sup> Los Centros de pensamiento en materia económica y social de los que se habla en este párrafo son: Fedesarrollo fundada en 1970, considerada semillero de la tecnocracia, nace en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo quien además impulso la creación de becas del Banco de la República para la formación de los cuadros de economistas que le darían soporte a la política económica. La ANIF: Centro de Estudios Económicos fundada en 1974. CEDE de la Universidad de los Andes. Fundesarrollo en Barranquilla y el centro de estudios económico regionales de Cartagena.

<sup>154</sup> La Revista Dinero No 97 de Noviembre de 1999 refería que los principales formadores de opinión en temas económicos para 1999 eran: Armando Montenegro de ANIF, considerado por la Revista como un gremio pequeño pero con el Foro económico más influyente del país. Javier Fernández Riva de Coyuntura Económica, Rudolf Hommes, Ministro de Hacienda y Crédito Público (1990-1994) y Carlos Caballero.

<sup>155</sup> Los presidentes de la ANIF: Centro de estudios económicos, han sido algunos presidentes de la República como Belisario Betancur Cuartas, Ernesto Samper Pizano, ejecutivos de carteras Ministeriales Jaime Córdoba Zuluaga, Pedro Javier Soto Sierra, Jorge Guzmán Moreno, Juan

*Coyuntura social* (1989) de Fedesarrollo, *Revista de la ANDI* (1973)<sup>156</sup>, *Revista Dinero* (1993)<sup>157</sup> y *Semana* (reabierto en 1982), también desarrollaron foros que fueron ganando espacio como estrategia de difusión de los argumentos de la crisis de la seguridad social.

Un antecedente importante del papel de la tecnocracia económica y la PSV lo constituye la postura de la ANIF en el año de 1977, con el planteamiento de la creación de instancias separadas y manejadas por el sector privado de salud y riesgos financieros de largo plazo.<sup>158</sup> Si bien para ese momento algunos rasgos de la tecnocracia económica no eran del todo nítidos y los lazos con la política tradicional se mantenían, la conformación de la ANIF como centro de pensamiento económico marcaría una ruta de la relación del gremio económico, la ciencia y el seguro social, que se materializaba en el discurso (re) producido y socializado por la tecnocracia en defensa del mercado para ejercer como institución del bienestar.

La idea de la privatización y la creación de fondos privados rondó el ambiente durante los ochenta. Al iniciar 1990 la crisis de la seguridad social es anunciada por la ANIF, el titular de la revista *Carta Financiera* "la Seguridad colombiana está enferma los fondos de pensiones: una alternativa"<sup>159</sup> era un reflejo de los argumentos y la posición política de la ANIF frente a la seguridad social. La ANIF cubrió, con publicaciones permanentes en *Carta Financiera*,<sup>160</sup> durante dos años los acontecimientos: primero de la reforma laboral (1990) y después de la reforma de la seguridad social. Presentaban la propuesta de Gobierno, se argumentaban los pros y contras de cambios que se introducían en el legislativo y se reafirmaba la posición del gremio económico.

La explicación de la crisis financiera de la seguridad social en el mundo formó parte del argumento de los tecnócratas colombianos para explicar la crisis del Instituto del Seguro Social. Para la ANIF el envejecimiento demográfico explicaba la crisis, el cual se convertía en una situación problemática, toda vez, que aumentaba los costos del sistema de pensiones, y los acuerdos políticos sin tener estudios actuariales.

El efecto es todavía más significativo cuando existe un contrato intergeneracional mediante el cual la población activa sufragó los gastos de asistencia sanitaria y pagos de pensiones de la población inactiva, en espera de que la próxima generación sea quien financie sus gastos.<sup>161</sup>

---

Diego Jaramillo Salazar, Eduardo Gaitán Durán, Martha Lucía Ramírez de Rincón, Javier Fernández Rivas, Armando Montenegro Trujillo, Santiago Montenegro Trujillo, Fabio Villegas Ramírez y Sergio Clavijo

<sup>156</sup> La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia Fundada en 1944 en Medellín.

<sup>157</sup> Creada en 1993, forma parte de las publicaciones de *Semana*. Su principal población objetivo es el público especializado y los empresarios. El eje central es la apertura económica.

<sup>158</sup> ANIF. *Revista Derecho Financiero* N° 6 segundo semestre de 1977

<sup>159</sup> *Carta Financiera* N° 69 segundo trimestre de 1990.

<sup>160</sup> La reforma sobreviviente. Sistema pensional. *Carta Financiera* N° 88 diciembre de 1993.

<sup>161</sup> *Carta Financiera* N° 69 segundo trimestre de 1990 (p.6)

Casos como el sistema cubano o uruguayo eran una señal que los sistemas de reparto tenían mayores costos asociados; y casos como el de Alemania, Japón, USA, Suecia y el Reino Unido eran el ejemplo del impacto del envejecimiento demográfico en el sistema financiero de la seguridad social. Con citas específicas al estudio “*The impact of demographic change on sound security financig*” del FMI, Carta Financiera de 1990 refería que en los sistemas de reparto las personas activas tenían una carga mayor. Es decir, que los pensionados –inactivos- eran la carga de los trabajadores activos. Esto se presentaba de diferente maneras como puede observarse en la ilustración 4-1. Para corregirse esta situación, como un acto de justicia social con los más jóvenes, se requería aumentar la edad de pensión y el valor de la cotización.

En concreto para los tecnócratas la crisis se relacionaba con el estado financiero del ISS y el gasto fiscal que se destinaba para el pago de los pensionados de las Cajas nacionales, departamentales y municipales. Con relación al ISS se decía que se estaba convirtiendo en un sistema de reparto simple que generaría un mayor gasto fiscal. Las cifras que se presentaban mostraban la deuda del Estado con el ISS para 1989 estimada en 99 mil millones de pesos que debían ser cancelados en un 66% por un 5% del BCH y en un 1% por la FEN.<sup>162</sup>

Fedesarrollo defendía la tesis que la crisis del ISS era un problema de equilibrio entre ingresos y gastos, estas afirmaciones las realizaba con base en los hallazgos del trabajo de Hernando Zuleta “La crisis del seguro de invalides, vejez, muerte”.<sup>163,164</sup> El investigador había sido funcionario del ISS y el estudio fue realizado en el año de 1988 para seguros la previsor. Para Zuleta, los ingresos del ISS habían disminuido por el no incremento de la tasa de cotización, de acuerdo a lo estimado en el año de 1967 cuando se definió el régimen de prima escalonada.<sup>165</sup> Con relación al egreso, el crecimiento de los pensionados y la disminución en la relación de trabajadores activos vs pensionados eran la explicación. Referente a la previsión pública la ANIF refería que no se conocía con exactitud el número de cajas del sector oficial. Las cajas tenían una insolvencia que representaba el 60-85% de los ingresos para el año de 1988.<sup>166</sup>

El envejecimiento demográfico formó parte de las explicaciones de la crisis del ISS y fue presentado como el menor número de afiliados con relación a los pensionados “Mientras en 1980 había 27 cotizaciones por cada pensionado en 1990 son 11”.<sup>167</sup> Para

<sup>162</sup> Carta Financiera N° 69 segundo trimestre de 1990.

<sup>163</sup> Coyuntura social. N° 2 de mayo de 1990.

<sup>164</sup> En 1990 Zuleta Holguín fue entrevistado por El Tiempo. Allí se exponía la situación del ISS y el modelo chileno como una alternativa que entusiasmaba al empresariado colombiano y que el senador Pardo Koppel presentaría al Senado. El Tiempo 4 de noviembre de 1990. ¿Para Dónde va el ISS?

<sup>165</sup> Para Zuleta en el año de 1967 se estableció el régimen de prima escalonada que iniciaba de acuerdo a los estudios actuariales con un valor de 6% con incrementos quinquenales hasta llegar al 18% en 1988-1992. A partir de 1993 sería de 22%. Por razones políticas este sistema de tarifas jamás tuvo aplicación, el único alza realizado fue en 1985 al 6.5%. La tesis de un pacto político no sostenible es también presentada por Rodríguez-Salazar y Arévalo (1992).

<sup>166</sup> Carta Financiera N° 69 segundo trimestre de 1990.

<sup>167</sup> Carta Financiera N° 69 segundo trimestre de 1990.

Fedesarrollo la causa de la crisis del ISS se explicaba por el incremento en el número de pensionados (13.9%). A esto le denominaron un “envejecimiento sistemático del programa”, que era determinado por factores como la transición demográfica y fenómenos estructurales del mercado laboral. Adicional añadían el incremento en las pensiones establecido en la ley 4ª de 1976, que re-valorizó la pensión, y la ley 71 de 1988, que reconoció el tiempo del sector privado y del público para obtener la pensión, valoró las pensiones en igualdad de condiciones al salario mínimo para el sector público, e incluyó algunos descendientes en la pensión de sobrevivencia.<sup>168</sup>

El pronóstico de la tecnocracia económica era que ISS se quedaría sin reservas y el fisco tendría que responder por las obligaciones de pensión, aumentando el gasto fiscal que ya se asumía por las cajas del sector público. Según la información que el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Luis Fernando Ramírez, transmitía a la población a través del periódico *El Tiempo*, en el año 1992 el fisco debía invertir en el ISS 20.000 millones de pesos. Para el Ministro era necesario aumentar la tasa de cotización dado que la población mayor de 50 años era cada vez más y la esperanza de vida en Colombia era de 70 años, lo que significa que cada vez se tendrían más pensionados y menos trabajadores activo.<sup>169,170</sup>

Las cifras sobre el gasto fiscal que se presentaban en medios no eran concordantes, un artículo del mes de agosto de 1992 en *Semana* refería que la deuda del ISS era del 25% del PIB y las reservas únicamente cubrían el 6% de la deuda total.<sup>171</sup> Las cifras expuestas en la exposición de motivos PI N° 155 de 1992 hacían referencia al 30,7% del PIB de 1992. De acuerdo con Fedesarrollo la deuda del ISS se estimaba en el 8,9% del PIB a diciembre de 1992; y la deuda con los no jubilados que ya tienen edad de retiro, se estimó en 3,4% del PIB, el total de deuda era entre el 8,5 y el 12% del PIB (Lora, Zuleta, & Loredana, 1992).<sup>172</sup> Referente a las cajas, se decía que existían cerca de 971 regímenes pensionales diferentes lo que “constituye un indescifrable laberinto legal, presupuestal, financiero y operativo”.<sup>173</sup>

El discurso de la crisis se acompañó de la generación de incertidumbre. Ésta se expresó como la no posibilidad de pago de las pensiones por parte del ISS en un futuro cercano. En el discurso oficial se comunicó a la población, que la precariedad de las entidades de la seguridad social ponía en riesgo a los pocos que tenían acceso a la misma, y las instituciones del Estado no tenían la capacidad de pagar las pensiones. El trabajador activo tendría que cotizar montos superiores para sostener a las personas no productivas del sistema: las personas viejas.

---

<sup>168</sup> Coyuntura social No 2 de mayo de 1990

<sup>169</sup> El Tiempo. Seguridad social necesita de decisiones valerosas. 17 de julio de 1992

<sup>170</sup> Se debe aclarar que según datos del DANE la esperanza de vida al nacer para el periodo de 1985-1990 era: hombres 64,5 años; mujeres 71,52 años y el promedio total nacional 67,99 años

<sup>171</sup> Semana. ¿El próximo Revolucion? 17 de agosto de 1992

<sup>172</sup> Lora Eduardo economista de la Universidad Nacional de Colombia, *M.Sc del London School of Economics*. Investigador de Fedesarrollo. En el periodo 1996-2012 miembro del BID.

<sup>173</sup> Semana. ¿El próximo Revolucion? 17 de agosto de 1992

La creación de incertidumbre fue un recurso utilizado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Luis Fernando Ramírez Acuña, en la exposición de motivos del proyecto 155 de 1992,

Si bien el sistema hasta el momento ha podido pagar pensiones, en pocos años deberá comenzar a pagar una gran deuda, sin haberse previsto reservas. La deuda del ISS, las obligaciones son de 4,7 billones al año de 1992, las reservas son de 420.000 millones. La deuda heredada es estimada en 9,75 billones, el 30,7% del PIB, [...]<sup>174</sup>

La literatura señala que la generación de incertidumbre cumple una antesala en la acción moralizante (Estes, 1983). En el caso colombiano la acción moralizante fue el aumento de las contribuciones a través de la cotización y el aumento de la edad de pensión. Siguiendo a Therborn (1985) el problema existente se presentó como la crisis causada por el envejecimiento demográfico del programa del seguro; lo justo fue aumentar la edad de pensión y las tasas de contribución; y lo posible fue la propuesta de creación de los fondos de ahorro privado siguiendo el modelo chileno o estadounidense. El envejecimiento demográfico reproducía el principio ideológico de la escasez de recursos del discurso demógrafo-economicista explicado en el capítulo II.

Se estima que en el momento actual se requiere una tasa de cotización del orden del 13 por ciento para lograr el equilibrio en reparto simple y una tasa de cotización del 30 por ciento para alcanzar la plenitud pensional de acuerdo con el régimen actual del ISS.<sup>175</sup>

La forma de concebir la crisis, y lo que era justo y posible, se comunicó a la población a través de diferentes medios de información: especializados y masivos. En el periodo 1990-1993 se realizaron diez foros especializados en diferentes regiones con epicentro en Bogotá. La tecnocracia económica fue la encargada de generar opinión frente a las causas y frente a las soluciones, esta tecnocracia estableció formas de operar y de transmitir la crisis al público en general. La racionalización de la crisis fue el mecanismo utilizado para dar a conocer la situación, para ello se utilizaron estudios actuariales realizados al final de la década de los ochenta, los nombres de los investigadores, las cifras y las conclusiones, las cuales recreaban las causas de la crisis y las propuestas posibles para afrontarlas (Tabla 4-1).

A partir de este momento la crisis tendrá un preámbulo que se acompaña de un ejercicio de información al público, la presentación del proyecto ley y el debate propio del proyecto. En la Ilustración 4-2 se presenta un ejemplo de la forma como se desplegó el resultado de la investigación de Zuleta y asociados del año de 1988, dando origen a nuevas investigaciones que reforzaron e incluso radicalizaron las propuestas.<sup>176</sup>

---

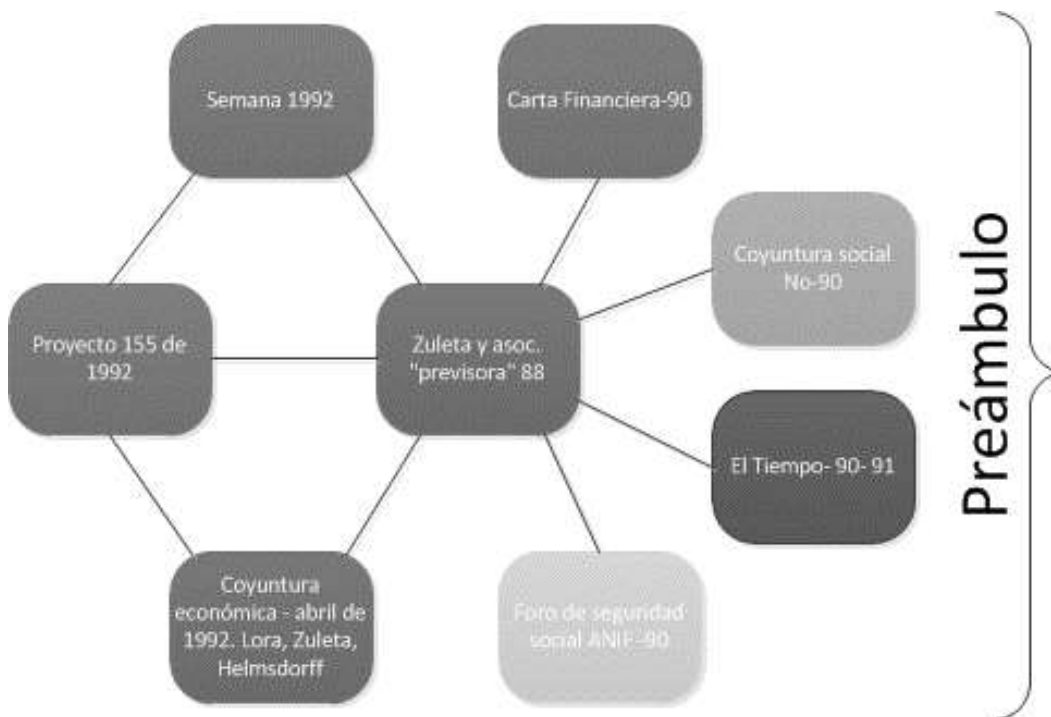
<sup>174</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas.PI 155 de 1992 –Ley 100 de 1993.

<sup>175</sup> Semana. ¿El próximo revolcón? 17 agosto 1992.

<sup>176</sup> Este patrón se utilizó en el periodo 1999-2000, 2002-2003 y 2004-2005.



**Ilustración 4-2.** Ejemplo del uso de algunos medios informativos para la racionalización y creación de opinión frente a la crisis de la Seguridad social.



Fuente: elaboración propia

**Tabla 4-1.** La racionalización de la crisis de la Seguridad social y la viabilidad de los Fondos de pensión en medios de comunicación

Medio de comunicación	Argumento central
La Seguridad colombiana está enferma los fondos de pensiones: una alternativa.	Para la época un estudio de Inge-sistemas encargado por el DNP mostraba el déficit en las finanzas pensionales del ISS estimado en \$600 millones de pesos para abril de 1989.
Carta Financiera N° 69 segundo trimestre de 1990	Colombia: hacia una crisis de la seguridad social. El Tiempo. 30 de junio de 1991
Seguridad Social: Una Bomba de Tiempo	El Tiempo. 19 de agosto de 1991
¿El Próximo Revólcn? El Gobierno se prepara para la gran batalla de esta legislatura: la	La propuesta hecha al Gobierno consiste en incrementar del 6,5 actual a 9,7 por ciento la cotización de IVM para el quinquenio 1992-1996, agregar a la medida el aumento en la edad de retiro a 65 años para hombres y 60 para mujeres y elevar la semanas de cotización der 500 a 1.000 semanas para tener derecho a la pensión Según estudio de Fedesarrollo El ISS tendría que acudir a las transferencias del sector central y crédito externo para cubrir las obligaciones pensionales desde el próximo año. [...] El Ministro de Trabajo Francisco Posada de la Peña refiere que la crisis es preocupante y no permite mayores dilaciones. [...] Miguel Urrutia Montoya sugiere otras medidas como aumentar la edad de jubilación para los hombres a 65 años y para las mujeres a 60. Esto significa reducir el costo que significa pagar una pensión y aumentar el tiempo durante el cual el trabajador constituye el ahorro que sirve de base [...] Mc Greevy y Mesa Lago, en 1988 apenas el 16 por ciento de la población colombiana estaba cubierta por el sistema de seguridad social del ISS, lo que se considera un resultado bastante pobre sí se

Medio de comunicación	Argumento central
reforma del ISS y del régimen de pensiones. Semana 17 agosto 1992	tienen en cuenta los 46 años de labores, sus 33 mil funcionarios y sus 600 millones de pesos de presupuesto anual [...]
Seguridad social a punto de ser Ley El Tiempo. 16 de junio de 1993	Los aportes de trabajadores y empleadores aumentarán en un 70 por ciento, ya que pasarán del 15 por ciento que se paga actualmente sobre los salarios a 25,5. El aumento significará un incremento considerable en los costos laborales de la economía del país. De acuerdo con cálculos preliminares de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), el aporte total para salud y pensiones tendría hoy un valor cercano a los 1,8 billones de pesos, mientras la economía está pagando actualmente 1,06 billones.
La reforma sobreviviente. Sistema pensional. Carta Financiera N° 88 diciembre de 1993	[...] y a pesar de las numerosas normas incluidas en la ley para dificultar el surgimiento de un vigoroso sistema de fondos de pensiones, creemos que al final el mercado hará valer su superioridad (p.53). [...] Lo positivo se abortó la idea de un sistema mixto. Los regímenes fueron excluyentes. Lo negativo la mirada populista de que el fisco responda (...)"
Nuevo Músculo. El negocio de la administración de fondos de pensiones da un viraje a las moribundas administradoras de fondos de cesantías. Revista Dinero. N° 14 junio de 1994. (p. 102-106).	[...] Los resultados de los dos primeros meses de operación de los AFP han sobrepasado los cálculos de 60.000 afiliados. La de mayor número es Porvenir, era un pequeño fondo de cesantías...."sabíamos que el negocio eran las pensiones y estábamos esperando" presidente de Colfondos. Juan Guillermo Lalinde
En contra de la gente. El gobierno Samper, en cabeza de Orlando Obregón, está torpedeando la ley 100. Revista Dinero N° 41 noviembre de 1996.(p 45-50)	El fenómeno del envejecimiento acelerado de América Latina, para el 2050 el único continente joven va hacer África. Este mismo fenómeno está ocurriendo en Colombia [...] mientras que en 1994 había 7,4 cotizantes en el ISS por pensionado, en el 2000 esta cifra será de 2 en el 2005 será uno y en el 2020 colapsará con 0,7 Los investigadores Ulpiano Ayala y Loredana Helmsdorf de la comisión del gasto público, demuestran que aunque el ISS no tiene problemas de caja en dos años los tendrá.
El Tiempo del Ahorro. La evolución de los fondos privados demuestra que cada vez más aumentaran su participación en el mercado pensional. Semana. 01 abril 1996	A pesar de todos los intentos publicitarios que está realizando el Instituto de Seguros Sociales en el área de las pensiones, todo parece indicar que el ISS se encuentra en la cuerda floja, pues de acuerdo con el Estudio del Mercado de Capitales de Fedesarrollo, las proyecciones estadísticas muestran que la participación actual del Seguro Social en los fondos de pensiones descenderá, del 62,7 por ciento en 1995 a 5,8 por ciento en el 2025 y, por el contrario, los pensionados aumentarán de 322.000 a 700.000 en el año 2010, es decir que en el 2025 habrá menos de un cotizante por cada pensionado

Fuente: Elaboración propia a partir de artículos en: El Tiempo, Semana, Revista Dinero, Coyuntura Económica, Coyuntura Social y Portafolio (1990-1996)

#### 4.2.2 Lo posible: mercado de capitales y discriminación por razones de edad

La discusión de los tecnócratas económicos sobre la seguridad social reflejo las diferencias y cercanías existentes entre los economistas heterodoxos y los ortodoxos,<sup>177</sup> con relación a la política económica del gobierno de Cesar Gaviria (1990-

<sup>177</sup> La discusión de la heterodoxia y la ortodoxia también se ha presentado como una

1994). En pocas palabras, para los primeros la política económica debía mantener las protecciones al mercado interno, la apertura económica debía realizarse pero de forma gradual. Para los segundos, la apertura económica y el mercado de capitales, era la única forma de generar desarrollo. En ésta línea se inscribían las reformas de la seguridad social, así lo expresaba el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Luis Fernando Ramírez Acuña, "para que la apertura económica funcione, es necesario complementarla con el ingrediente social de la administración Gaviria. Vamos a sacar adelante este proyecto, que es apenas el primero del Gobierno en ese sentido".<sup>178</sup>

Apertura económica y seguridad social iban de la mano; la concepción de crecimiento económico en el periodo seguía la línea del pensamiento del BM, para este momento ya se estaba implementado el Consenso de Washington en América Latina. El crecimiento económico se lograba al disminuir el gasto fiscal, liberalizar los regímenes comerciales y el sector financiero, a través de la privatización y otras reformas que cambiaban el rol del Estado (Birdsall & Londoño de la Cuesta, 2003). Lo anterior requería del cambio en el uso de los recursos de la seguridad social, específicamente, de los recursos financieros del régimen de pensiones del sector privado. Si bien la discusión de gasto fiscal identificaba a las cajas de previsión como parte de la situación de crisis, las propuestas de la tecnocracia económica estuvieron concentradas principalmente en el análisis del ISS.

La discusión sobre el destino de los recursos de las pensiones del ISS, que hasta ese momento habían formado parte de la estrategia de crecimiento interno, como se dijo a través de entidades como el BCH, el IFI y la FEN, fue el foco de los estudios. La propuesta de crecimiento económico en época de apertura incluía que estos recursos entraran al mercado de capitales (Giraldo, 2000b, 2007b). Desde el ámbito del campo del saber la discusión se alimentaba de análisis actuariales y macroeconómicos.

Como se dijo la tecnocracia económica tenía dos líneas: la heterodoxa representada por Cecilia López de Montaña, en su papel de Directora del ISS, que planteó un modelo mixto de seguridad social. Y la línea ortodoxa que, a su vez, se podrían subdividir en: los funcionarios públicos, como en el caso de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social que presentaron el PI 155 de 1992; y los tecnócratas que Reveiz citado por Giraldo (2007a) denomina la academia invisible, que aquí se denominaron los ortodoxos radicales. En este grupo se encuentran investigadores de Fedesarrollo, la ANIF y después de 1994 formadores de opinión de la Revista Dinero, directivos de los Fondos de pensiones privados y los presidentes de la Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías -ASOFONDOS-.<sup>179</sup>

Las investigaciones macroeconómicas de la ortodoxia radical, en sintonía con los planteamientos del BM, sostenían que los fondos privados permitían inversión en el mercado de capitales, mayor ahorro nacional y crecimiento económico. Para estos investigadores el único sistema de pensión posible era el de capitalización individual

---

fragmentación del Partido Liberal: los Gaviristas (ortodoxos) y los Samperistas (heterodoxos)

<sup>178</sup> Semana. ¿ El próximo Revólcn? 17 de agosto de 1992

<sup>179</sup> Asociación del gremio de los Fondos privados de pensiones y cesantías creado en 1994

administrado por el sector privado. El aumento de los requisitos de pensión, como el tiempo de cotización y la edad de pensión eran un imperativo para salvaguardar la sostenibilidad del sistema. Es decir, que se estaba ante el planteamiento de una nueva relación de la vejez con el mercado de trabajo, toda vez que se proponía una mayor permanencia de tiempo en el mercado por un salario diferido que no tendría cambio. Los ortodoxos radicales rechazaban la relación de un sistema de pensiones con una red de protección para la vejez, argumentando que creaba subdeclaración y subcotización. En pocas palabras, una red de protección no basada en la contribución era rechazada desde una mirada de riesgo moral.

Al comparar los planteamientos de la ortodoxia radical y la de la ortodoxia cuando ocupa un cargo público, se observa que sólo algunos matices hacen la diferencia (Tabla 4-2). Los principios ideológicos, como la escasez de recurso y considerar a la vejez como dependencia eran compartidos por los dos grupos. El individualismo económico era el fundamento central del planteamiento, el cual explicaba la inclusión de categorías como ahorro individual y libre escogencia. Lo anterior se justificaba argumentando que la capitalización y el ahorro individual permitían no afectar la estructura del mercado laboral y con ello se esperaba un aumento de la cobertura.

La diferencia estaba más en la operación. La propuesta del ministro Ramírez Acuña, como representante de la ortodoxia no radical, incluía la creación de un fondo público para las Cajas nacionales, territoriales y municipales. Con esto se proponía eliminar la deuda pública, que debía ser asumida con recursos fiscales y no parafiscales. Y, en el establecimiento de un sistema de auxilios para la vejez condicionado a la edad de 70 años y a la carencia económica. Esto se puede explicar por la inclusión en la Constitución de 1991 del artículo 46 sobre la responsabilidad del Estado en la protección de la ancianidad indigente. De otra parte en el legislativo cursaban tres proyectos presentados por representantes a la Cámara sobre el tema, en el momento del debate del PI 155 de 1992, los auxilios para la vejez eran una carta para negociar.

Retornando, a la discusión de la ortodoxia y la heterodoxia en la reforma de pensiones, el ministro Ramírez Acuña, rechazaba el modelo mixto las razones eran que “las cotizaciones para pagar pensiones mínimas impedirían cotizaciones razonables a los fondos de pensión privados”. Se estimaba que este sistema generaría una tasa de cotización del 10% ISS y 18% CAJANAL o 10% promedio hasta llegar al 14%. En palabras del ministro durante la exposición de motivos del PL 155 de 1992 “Sólo los más pudientes podrían pagar en el fondo privado lo cual generaría segmentación”.

La heterodoxia se concentró en la defensa del ISS y la propuesta se estructuró en el planteamiento de un sistema mixto, con una base mínima que sería aportada al ISS y por encima de esto a los fondos de pensiones. Esta era la propuesta inicial de la ANIF la cual con el paso de dos años se radicalizó en favor de los fondos privados. La razón que presentaba el ministro Ramírez Acuña, permite elaborar una explicación, el grueso de los aportantes tenían bajos ingresos, por lo tanto de aceptarse un sistema mixto el mercado de los fondos se vería reducido.

**Tabla 4-2.** Lo posible en la propuesta de la tecnocracia ortodoxa

Ejes de análisis	Ortodoxia	
	Cargos públicos (PL 155 /92) Octubre de 1992	Radical
Tipo de sistema	Fondos de ahorro privado	Fondos de ahorro privado
Principios de operación	Capitalización individual: Libre escogencia de fondo El mercado regula las comisiones de manejo de los fondos. Dejar el ISS sólo para quienes ya están pensionados.	Capitalización individual: Libre escogencia de fondo El mercado regula las comisiones de manejo de los fondos.
Beneficiarios	Sector privado y público	Trabajadores Sector privado
<b>Requisitos</b>		
Edad de jubilación (años)	Hombres: 60 Mujeres: 55 La edad aumentaría a partir del 2000. Y 2005 Hombres y Mujeres 65	Hombres: 65 Mujeres: 60 preferiblemente 65
Cotizaciones	Tasa de 13,5%. Si incluye sector público la tasa tendría que aumentar se estima 15,5% (2000)	Tasa de cotización única y fija 9 a 13%
La pensión mínima: para acceder al 75% del salario mínimo	1000 semanas de cotización A partir del año 2000: 1500 semanas	1750 semanas de forma continua 2100 semanas si se cotizan 10 meses promedio al año.
Reajuste de pensiones	Según la variación porcentual del índice de precios al consumidor.	
Obligatoriedad	Opcional para los trabajadores que se trasladaban Obligatorio para los nuevos trabajadores.	Trabajadores activos del ISS y nuevos.
Beneficios de la seguridad social	Renta vitalicia Retiro programado Retiro programado con renta vitalicia	Renta vitalicia Ahorro programado
Criterios para fijar la tasa de reposición	Flujo programado: capital acumulado, expectativa de vida individual y su grupo familiar, y la rentabilidad esperada del capital disponible.	Flujo programado: capital acumulado, expectativa de vida individual y su grupo familiar, y la rentabilidad esperada del capital disponible.
Exclusiones	Hombres >55 años Mujeres >50 años A menos que coticen hasta los 65 años	
Relación con red de protección al ancianos desprotegidos	Proponen el auxilio de medio salario mínimo para los ancianos de más de 70 años.	Rechazó. Estimula la subdeclaración y la subcotización
Centro de pensamiento	Fedesarrollo La ANIF. Centro de Estudios Económicos	

Fuente: Elaboración propia a partir del PL 155 de 1992 y el estudio "Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema de pensiones privado: Informes de investigación" (Lora et al., 1992).

Los argumentos presentados por Cecilia López de Montañó se establecían sobre la viabilidad financiera que mostraban los estudios actuariales sobre el fondo del ISS, la solidaridad generacional se mantendría siempre que una parte de las cotizaciones obligatorias pasaran al ISS para cubrir a las personas viejas ya pensionadas, y otra fuera a los fondos. El segundo argumento era el costo fiscal que debía asumir el Estado a través de los bonos pensionales.

El Gobierno, con cargo al presupuesto nacional, tendrá que reconocer a cada trabajador que se traslade al nuevo sistema un bono que responda, no por lo que cotizó hasta ese momento, sino por lo que debió cotizar para garantizar una pensión en el futuro. Ese costo, que algunos estiman en cinco o seis billones de pesos, se asume para garantizarle cubrimiento sólo al 15 por ciento de la población que es el cubierto por el ISS.<sup>180</sup>

Los planteamientos de la heterodoxia serán mantenidos en la discusión del PI 155 de 1992 en la Comisión permanente de Senado y Cámara, y en la Plenaria en Cámara. Representantes del liberalismo como María Cristina Ocampo, de la AD-M19 Everth Bustamente, y Manuel Cepeda de la UP, retomaron estos planteamientos para la argumentación inicialmente de un sistema público<sup>181</sup> y, después del paso del proyecto en el Senado, para rechazar el sistema dual y proponer un sistema mixto no excluyente. En el periodo 1999-2000 Angelino Garzón en el cargo de Ministro de Trabajo mantuvo la propuesta del sistema mixto, el cual desde el año de 1992 tiene un franco rechazo de la ortodoxia y de los grupos económicos.

El proceso de racionalización de la crisis incluyó lo posible, El Foro de la seguridad social realizado en febrero de 1992 y convocado por la ANIF es un ejemplo.<sup>182</sup> En este caso, la ANIF invitó al ex-ministro chileno José Piñera para presentar los resultados de la experiencia del modelo de fondos chileno, en el Foro estuvo presente Cecilia López de Montaña en defensa del ISS, pero sus argumentos no fueron escuchados en un Foro realizado por y para el sector financiero. Esto fue el reflejo del desplazamiento de un campo de saber, los pensionados ya no eran tema exclusivo de la Gerontología, ahora eran tema del saber financiero.<sup>183</sup>

Algunos aspectos que caracterizaron los Foros son: la convocatoria la realizó principalmente el gremio económico-financiero, contaron con la participación del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, independiente del titular, confrontaron públicamente el manejo del ISS, se acompañaron de expertos en fondos privados internacionales: como la experiencia chilena y la de los fondos de Estados Unidos. A partir de las fuentes se identificó que durante el periodo de 1991 a 1993 los gremios financieros convocaron seis foros, el ISS uno y otras entidades tres, estos no incluyen los foros que realizó el Congreso de la República en el año de 1993.

A partir de 1994 los foros se convirtieron en un instrumento de instrucción sobre cómo opera el nuevo régimen y la solidez financiera de los fondos privados. Entre 1994 y 1995 se contabilizaron ocho foros con participación de los Ministros de Trabajo y Salud. Estos

---

<sup>180</sup> El Tiempo. Era desleal permanecer en el ISS. Octubre de 1992.

<sup>181</sup> Congreso de la República. Archivo de Leyes Autógrafas. PI 155 de 1992 –Ley 100 de 1993. Acta Plenaria Sesión ordinaria N° 9 de agosto 1993.

<sup>182</sup> El Tiempo. Foro sobre Seguridad Social. 9 de Febrero de 1992.

<sup>183</sup> Esto también se vivió en la academia. En la revisión de Trabajos de pregrado en la Universidad Nacional y la Biblioteca Luis Ángel Arango se evidencia una disminución en el número de estudios dirigidos a comprender la problemática social de las personas mayores al comparar los años noventa y ochenta. Al final de los noventa se encuentran trabajos desde la Administración de Empresas sobre la viabilidad de centros residenciales de carácter privado para la tercera edad.

mantienen las características referidas en párrafo anterior, disminuyeron en 1996-1997 y tomaron fuerza en 1998 con el nuevo anuncio de la crisis del ISS.

La ortodoxia ha mantenido la propuesta ideológica del individualismo económico, la cual se plasmó en el PI 155 de 1992 defendido en el Congreso de la República por el pacto político que estableció el presidente Cesar Gaviria y los partidos políticos. La ideología se materializó en la creación de los fondos privados (Ley 100 de 1993), los cuales como organizaciones del capital se han convertido en centros de acumulación.

[...] Según la firma de banca de inversión Nueva York Salomon Smith Barney los afiliados a los fondos podrían crecer a un tasa de 10% anual para el año 2015 cuando el sistema tenga 14 millones de afiliados, el 27% de la población. Ese crecimiento le aseguran a los AFP crecimientos en ingresos y utilidades bastante atractivos [...] Los AFP en un momento de crisis son “las niñas consentidas de los banqueros” en Colombia. En cinco años tienen 4 billones ahorrados para las pensiones de los 2,9 millones de afiliados. Para el año de 1999 Porvenir tenía un valor de 300 millones de dólares es decir tres veces el capital según indicaba Pablo Albir presidente de Porvenir [...].<sup>184</sup>

En 1994 dos meses después del inicio de las Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP-, la Revista Dinero refería “Nuevo Músculo. El negocio de la administración de fondos de pensiones da un viraje a las moribundas administradoras de fondos de cesantías”,<sup>185</sup> para este momento la estrategia publicitaria de las AFP ya había comenzado y se afirmaba que se sobrepasaban los cálculos afiliación.

Éste fue el inicio de una nueva voz experta, que provenía de ASOFONDOS y de los Fondos privados. En 1996 el ingeniero industrial Pablo Albir presidente de Porvenir opinaba sobre la grave situación de las reservas del ISS,<sup>186</sup> en una franca batalla de opinión pública entre el ISS y los fondos privados, que se respondía desde el ISS con estudios actuariales presentados a la población a través de los foros del ISS.<sup>187</sup>

En el año de 1998 los propios estudios de la tecnocracia ortodoxa mostraban que el sistema de pensiones establecido con la Ley 100 de 1993, producto del PI 155 de 1992, no generaba los resultados esperados. Referente a la cobertura Fedesarrollo<sup>188</sup> señaló que sólo el 26,3% de la población económicamente activa está cubierta por el sistema, lo que reflejaba un modesto avance frente a la cobertura antes de la reforma que era del 25%. Las personas con salarios más altos y más altas tasas de remplazo permanecían en el sector público. Para 1997 se reportó que los Fondos tenían 2,5 millones de afiliados

---

<sup>184</sup> Revista Dinero. Pensiones a fondo. N° 79 de Marzo 1999. (p.40-41)

<sup>185</sup> Revista Dinero. N° 14 Junio de 1994. (p. 102-106).

<sup>186</sup> Revista Dinero N° 41, Noviembre de 1996. En contra de la gente. El gobierno Samper, en cabeza de Orlando Obregón, está torpedeando la ley 100 (p 45-50)

<sup>187</sup> En el análisis realizado se identificó entre 1996-1998 un artículo por año en la Revista Dinero relacionado con el equilibrio financiero del ISS y el pronóstico del agotamiento de las reservas.

<sup>188</sup> Coyuntura social N° 18. Análisis coyuntural: Evolución de la Reforma Pensional. mayo de 1998

y sólo la mitad eran cotizantes activos en los últimos 6 meses. Estos aspectos eran una clara señal que la teoría de elección racional, que acompaña los fundamentos del individualismo económico, como generador de cobertura era cuestionada por la evidencia empírica. A esto se sumó el aumento del gasto fiscal explicado por Fedesarrollo como resultado del pacto político. Sin embargo, la ortodoxia mantuvo la línea de pensamiento sobre el Fondo de pensión como la aspiración ideal del sistema de pensiones y el aumento de la edad a 65 años como la alternativa a la crisis.

En las fuentes consultadas no se identificó la existencia de propuestas formuladas por la tecnocracia que establecieran criterios de inclusión social de las personas viejas pensionadas o no. La concepción económica de la seguridad social expresada en términos de la viabilidad de los fondos privados ocupó el mayor lugar en los estudios. La problemática de las personas viejas pensionadas o no, como el no pago de las pensiones por las cajas del sector público, la no valorización de la mesada pensional, la exclusión de otras formas de bienestar como las cajas de compensación, y el aislamiento en la jubilación, que en su conjunto representaban parte de la problemática de los pensionados; y la precaria situación de las personas que no tenían pensión, ambas documentadas en la década de los ochentas y presentadas en el Capítulo III, fueron temas olvidados.

Estos temas únicamente fueron retomados por los tecnócratas para argumentar que los acuerdos políticos que se habían realizado para el logro de la Ley 4ª de 1976 y la Ley 71 de 1988, y que desde la perspectiva de los pensionados mitigaban la pobreza del pensionado, formaban parte de las causas del gasto fiscal. Es decir, que el discurso de la tecnocracia económica reforzaba la concepción de dependencia económica de las personas mayores, toda vez que los derechos adquiridos con relación a la pensión se ubicaban en términos de gasto y no de garantía del derecho social.

La discriminación de las personas viejas del derecho social a la pensión y el disfrute de una vida digna producto de la seguridad social se presentó a través del discurso demógrafo-economicista. Las personas viejas pensionadas eran carga en tanto estuvieran afiliadas al ISS o al sistema público; se convertían en inversionistas si colocaban los recursos de su pensión en los fondos privados.

Los tecnócratas propusieron un cambio en la relación del mercado laboral regulado y el curso de vida de las personas. La vejez dejó de ser no productiva y se convirtió en un recurso productivo que se traducía en aumento de la edad de pensión y aumento de los tiempos de cotización para acceder a la pensión.<sup>189</sup> La literatura sobre mercado laboral colombiano señala que la edad de mayor desafiliación del mercado está entre los 40-45 años (López Castaño, 2010). Lo anterior junto con el aumento de la edad como requisito para obtener la pensión se organiza como una de las principales causas de discriminación por razones de edad. Referente al género, en el sistema de ahorro individual la tasa de reparto quedó atada a la longevidad, lo que se traduce en un

---

<sup>189</sup> Ésta afirmación implica también al régimen de ahorro individual, dado que si bien la promesa era pensionarse a la edad que se deseara, en la realidad colombiana los propios defensores del sistema mostraron que con los ingresos y el tiempo de permanencia en el mercado laboral las personas debían trabajar hasta los 65 años para obtener una pensión mínima.



requisito mayor para la mujer, dado que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida, aspecto que también se le impone al hombre casado donde hay la posibilidad de la pensión de sobreviviente.

Estos cambios se asociaron a las prácticas que en la cotidianidad implementaron los fondos privados para captar los afiliados. La población objetivo de los fondos fueron los trabajadores jóvenes, con argumentos que reforzaban el imaginario de dependencia en la vejez *“a los trabajadores se les dijo que el pensionado era un carga que se pagaba con los recursos del trabajador activo, eso genera fractura en la solidaridad generacional”*.<sup>190</sup>

En 1998 Fedesarrollo<sup>191</sup> señaló que el 75% de la población afiliada a los fondos tiene menos de 35 años, no se puede asegurar que esto obedezca a las estrategias de selección adversa de los fondos privados, pero si se puede decir que el hombre joven, profesional y soltero se convirtió en un tipo ideal de los fondos.

### **4.3 Pacto político, parlamento y partidos: ¿solidaridad generacional?**

[...]El Ministro (Luis Fernando Ramírez Acuña) se ríe de la solidaridad intergeneracional. Dice que pobrecitos nosotros los malvados que queremos que nuestros hijos nos sostengan” senadora María Cristina Ocampo.<sup>192</sup>

En Julio de 1992 el presidente Cesar Gaviria inicia la legislatura del Congreso de la República señalando las propuestas que en materia legislativa representaban importancia para el Gobierno. La protección de la vejez ocupaba un lugar central en el discurso presidencial y se expresaba en dos frentes: el proyecto de reforma de la seguridad social vía la privatización del sistema y la asistencia pública a través del Programa Promover de la Consejería presidencial para la mujer y la tercera edad, el cual contaba con el apoyo de Ana Milena Muñoz, esposa del presidente, y era presentado como asistencia sin paternalismo de Estado.<sup>193</sup>

La relación de fuerzas políticas en el Congreso mostraban una mayor presencia de la tercera fuerza si se comparaba con otros periodos de la historia política colombiana, 20% Senado y Cámara. Sin embargo el bipartidismo mantenía un 80% de las curules en el Senado y Cámara de Representantes; y la tercera fuerza estaba conformada por pequeños partidos o movimientos, rasgo que caracterizó la década de los noventa,

---

<sup>190</sup> Entrevista a pensionado de la CPC.

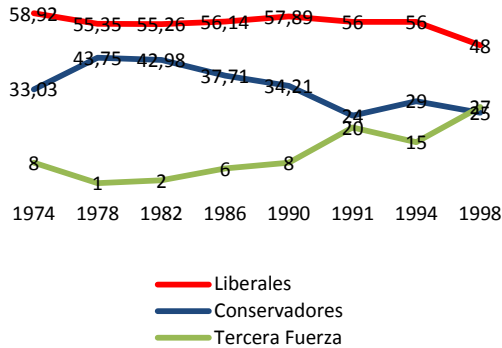
<sup>191</sup> Coyuntura social No 18. Análisis coyuntural: Evolución de la Reforma Pensional. Mayo de 1998. Información tomada de la superintendencia bancaria, informe trimestral cuarto trimestre 1997.

<sup>192</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. PI 155 de 1992 –Ley 100 de 1993. Acta de plenaria N° 99 sesión ordinaria martes 23 de noviembre

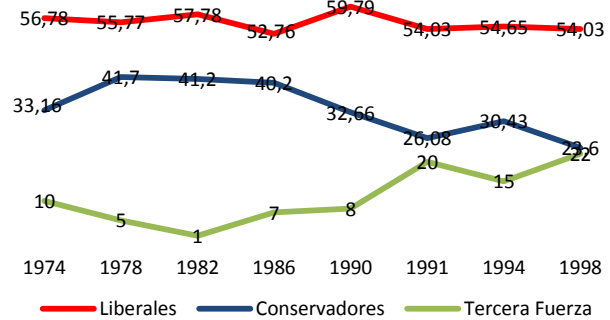
<sup>193</sup> Gaceta de Congreso. Viernes 2 de Julio de 1992. (p 5-7)

donde las coaliciones de partidos tuvieron un lugar importante en la vida de las políticas. (Gráficos 4-1 y 4-2)

**Gráfico 4-1** Resultados electorales para Senado. % de escaños (1974-1998)



**Gráfico 4-2** Resultados electorales para Cámara de Representantes. % de escaños (1974-1998)



Fuente: Tomado de Guzman Méndoza (2005)

La tendencia de las iniciativas parlamentarias con relación a las PSV hicieron referencia a proyectos de ley con fundamentos en la privatización de la seguridad social<sup>194,195</sup>, inclusión de una mesada adicional<sup>196,197</sup>, valorización de la mesada pensional para los pensionados del sector privado y sector público en departamentos y municipios<sup>198</sup>, disminución de los trámites para la reclamación de la pensión<sup>199</sup>, atención institucionalizada de los ancianos desprotegidos<sup>200,201</sup> y descuentos para las personas mayores, pensionadas o no, en temas como turismo, recreación, deporte y descuentos tributarios<sup>202</sup>. Los proyectos de valoración de la mesada pensional y la asistencia pública

<sup>194</sup> Anales del Congreso. Año XXXIII N° 44 (p. 1-7). PI 19 de 1990. Senador del Partido Social Conservador Diego Pardo Koppel.

<sup>195</sup> Anales del Congreso. Año XXXIII N° 50 (p. 2-3). PI 34 de 1990. Representante de Cámara por Antioquia Partido Liberal Luz Amparo Patiño Betancur. Promovía la incorporación del sector solidario.

<sup>196</sup> Anales del Congreso. Año XXXIV N° 41 (p. 13). PI 15 de 1991. Representante a la Cámara por Cundinamarca lista Liberal Samuel Ortigón.

<sup>197</sup> Anales del Congreso Año XXXIII N° 50 (p.5-6). PI 215 de 1993. Representante a la Cámara por lista Liberal. Samuel Ortigón.

<sup>198</sup> Anales del Congreso. Año XXXIV N° 33 (p. 1-3).PI 17 de 1991. Representante a la Cámara por Cundinamarca lista Liberal Alfonso Angarita Baracaldo y Representante a la Cámara por lista Liberal Guillermo Alfonso Jaramillo.

<sup>199</sup> Anales del Congreso. Año XXXIII N° 12 (p. 26). PI 87 de 1992. Representante por Cundinamarca Claudia Rodríguez de Castellanos –autora-, Representante a la Cámara por AD-M19 Everth Bustamante García.

<sup>200</sup> Anales del Congreso. Año XXXIV N° 19 (p. 1-3).PI 04 de 1991. Senadora por el Movimiento Meta político Regina Liska de Betancur.

<sup>201</sup> Anales del Congreso. Año XXXV N° 10 (p. 20-22).PI 04 de 1992. Representante a la Cámara. María Isabel Mejía Marulanda.

<sup>202</sup> Anales del Congreso. Año XXXIII N° 71 (p. 13-14). PI 88 de 1990. Representante a la Cámara

mantenían la trayectoria ideológica de los años ochenta, la cual se afianzó con el artículo 46 de la CP de 1991.

Los proyectos exponían la problemática socio-económica de las personas mayores. Así lo planteaba el representante liberal Alfonso Angarita Baracaldo cuyas soluciones se sintetizaban en: reajuste, pago oportuno<sup>203</sup> y aumentar el poder adquisitivo constante de la mesada pensional. Si bien la Ley 71 de 1988 mitigaba la situación de los pensionados, los representantes exponían que el poder adquisitivo de la mesada había disminuido al punto que 10 salarios mínimos en 1976 eran 2,5 salarios en el año de 1988. En este sentido la reforma era una necesidad urgente, y el senador recordaba el plazo que la CP de 1991 había introducido para organizar el cuerpo colegiado que estudiaría la seguridad social.

La problemática de los ancianos desprotegidos fue documentada por la representante liberal María Isabel Mejía Marulanda quien refería que para 1988 se estimaban 3000 personas viejas en la calle, con un porcentaje de cobertura institucional del 0,8% a cargo de instituciones del Estado y 1,1% en la cobertura de instituciones privadas.

Las iniciativas parlamentarias que cursaban en el Congreso se buscaban dar respuesta a las demandas de las personas mayores según las categorías de pensionado, del sector público, privado o militar, y a los ancianos desprotegidos. Lo anterior también reflejaba las alianzas que en los años ochenta se habían establecido. Los representantes a la Cámara por Cundinamarca Alfonso Angarita Baracaldo y Samuel Ortegón Amaya tenían nexos con algunas AP y especialmente con la Asociación de Pensionados del Instituto de los Seguros Sociales. La representación de los ancianos desprotegidos, formó parte de la causa de la tercera fuerza, en especial, de los Partidos Cristianos. Pero el grueso de la población mayor, los que he ubicado en la categoría la "Edad sin edad", no tenían un representante específico o ¿todos eran los representantes?

En octubre de 1992 el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Luis Fernando Ramírez Acuña, presentó el PL 155 *"por el cual se crea el sistema de ahorro pensional y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad social"*, este era otro intento del Ejecutivo de establecer el sistema de ahorro individual para las pensiones. En el año de 1990 el Congreso había negado otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo para la reforma de la seguridad social y los proyectos presentados en esta línea habían sido archivados, el Congreso de la República manifestaba el desacuerdo con la privatización del ISS, aspecto que molestaba a los gremios económicos.

El proyecto 155 de 1992 prometía resolver la crisis de la seguridad social, presentada como la crisis financiera del sistema y no como la desprotección de diferentes categorías sociales entre ellas las personas viejas sin pensión. Para la época se estimaba que cerca del 83% de la población mayor de 60 años no tenía pensión(Córdoba Triviño, 1996).

---

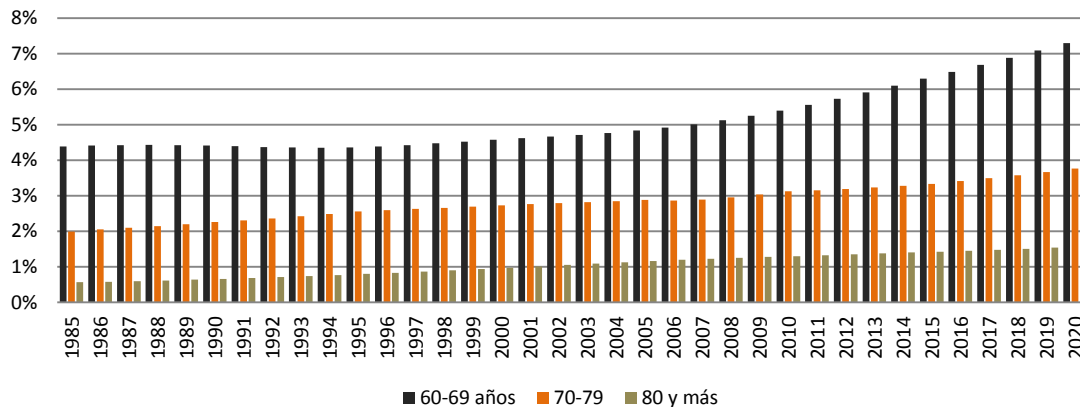
por Cundinamarca lista Liberal. Juan Alfredo Pinto Saavedra.

<sup>203</sup> El no pago de la mesada pensional fue una queja constante de los pensionados en especial en el caso del sector público.

La ampliación de cobertura en el sistema de pensiones fue presentada por el ministro Ramírez Acuña con una expectativa de crecimiento lento. Se estableció en términos de dar prioridad a la vinculación de las categorías trabajador independiente y campesinado. La propuesta de vincular al trabajador independiente iba de la mano con la desregulación salarial que se había introducido con la reforma laboral Ley 50 de 1990 (Giraldo, 2007a). Para la protección de la vejez presente, que no cumplía requisitos de jubilación, la propuesta era un auxilio monetario de medio salario mínimo. La condición era tener una edad igual o mayor de setenta años, carencia económica y no tener capacidad de trabajar. La propuesta sólo cubriría a una pequeña proporción de personas viejas, para la época la población mayor de setenta años era del 3% del total de la población colombiana (Gráfico 4-3).

El PL 155 de 1992 se presentó al Congreso sin el proceso de concertación ciudadana que había sido estipulado en el artículo 57 de la CP de 1991. Sin embargo, existía afinidad con la propuesta de los gremios económicos discutida en diferentes foros con participación del Ejecutivo. En octubre el proyecto es rechazado en el Congreso por estar sólo referido a pensiones y no incluir salud<sup>204</sup> (Giraldo, 2007a; Uribe Gómez, 2009).

**Gráfico 4-3.** % de población mayor de 60 años en el total de la población colombiana 1985-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de series de población Departamento Administrativo de Encuestas Nacionales (2005).

El clima político del proyecto tenía como antecedente la discusión que dos años atrás se dio sobre la situación del ISS y el ingreso de los fondos de pensiones. Como se dijo, la ANIF, la ANDI y la tecnocracia económica buscaban implementar un régimen de pensiones de ahorro individual, esto fue representado por el proyecto 155 de 1992. Esta propuesta sería respaldada en el Congreso por los senadores liberales Fernando Soto, presidente del Senado, Álvaro Uribe Vélez, ponente en la Comisión mixta y Plenaria del Senado y María del Socorro Bastamente, ponente de la Comisión Mixta, y la Plenaria de

<sup>204</sup> Al finalizar los años ochenta las reclamaciones por el servicio a la salud estuvieron presentes en diferentes escenarios de la esfera pública. En el Congreso fueron debatidos diferentes proyectos de cambio del sistema, y en la Asamblea Nacional Constituyente fue uno de los Derechos discutidos. Lo anterior hacía del tema de salud un tema importante en la agenda parlamentaria.

Cámara. Las organizaciones sindicales, incluyendo la CPC, y las directivas del ISS, hasta 1992, abogaban por un modelo público. El PI N° 248 de 1992 presentado por el senador liberal Pedro Pumarejo recogió algunas de esas inquietudes.<sup>205</sup>

La literatura muestra que en mayo de 1993 el PI 155 de 1992 vuelve al Congreso de la República, para ese momento las fuerzas políticas han tenido variación. Las directivas del ISS y del Ministerio de Salud, que habían estado en oposición a los fondos de pensión privados y en el caso de salud, a la incorporación de mecanismos de privatización, forman parte de la tecnocracia económica ortodoxa. Además, el 14 de mayo de 1993 el presidente Gaviria firmó con el bipartidismo el pacto político que impulsaría el proyecto de reforma.<sup>206</sup> La revisión del proyecto desbordó el tiempo de la legislatura 1992-1993, y el proyecto quedó aplazado para la legislatura siguiente<sup>207</sup> (Uribe Gómez, 2009).

La Comisión mixta de Senado y Cámara inició la revisión del PL 155 de 1992 de Senado y 204 de 1992 de Cámara. Las diferencias en el tema de pensiones se centraban en la escogencia del régimen de ahorro individual o el régimen de prima media. Para superar esto se conformó una subcomisión de análisis. También se decidió, acogiendo la propuesta del senador liberal Samuel Ortegón, realizar una serie de foros sobre la seguridad social que se llevaron a cabo en diferentes regiones del país.

La discusión de la solidaridad generacional, como aspecto central de lo justo, estuvo presente en el parlamento. Algunos momentos específicos permiten ver las posturas y los argumentos de los parlamentarios y de la tecnocracia sobre el tema. En agosto de 1993 los ponentes Carlos Corsi Otalora del Partido Laicos Colombia –Católicos-, María Cristina Ocampo de Herrán- Partido Liberal; Claudia Rodríguez Castellano, Partido Nacional Cristiano; Samuel Ortegón Amaya, Partido Liberal y Hernán Motta del AD -M 19<sup>208,209</sup>, presentaron el informe de la subcomisión que conciliaba las diferencias sobre el tema pensional. La propuesta de los senadores era un sistema de pensiones público de

---

<sup>205</sup> Anales del Congreso. I N° 228 (p. 5-169 PI 248 de 1992. Senador Liberal Pedro Pumarejo Vega. El proyecto recogía planteamientos de Asociación Médica –ASMEDAS- XXXIII. Asamblea Nacional de Delegados. Propuesta para la seguridad social en Colombia. San Andrés y Providencia 1991.

<sup>206</sup> El pacto político fue firmado por los dirigentes de los partidos Julio Cesar Turbay Ayala del Partido Liberal, Jaime Arias Ramírez del Partido Conservador y Andrés Pastrana por la Nueva Fuerza Democrática, partido disidente del Conservatismo. Los opositores al pacto fueron María Cristina Ocampo de Herrán del partido Liberal, la ADM19 y los Movimientos Cristianos.

<sup>207</sup> Uno de los puntos de discusión del PI tuvo que ver con el considerarse que fuera un proyecto marco, caso en el cual el PI debía archivar y volverse a presentar. El Congreso inició en julio la discusión del PI 155 de 1992, y la demanda por Inconstitucionalidad no progresó. Una vez aprobada la Ley, en palabras de Manuel Vega (2010) la Ley 100 de 1993 fue sometida a la prueba de la Constitucionalidad.

<sup>208</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. PI 155 de 1992-Ley 100 de 1993. Acta Plenaria Sesión ordinaria N° 9 de agosto 1993.

<sup>209</sup> Los Congresistas dejan constancia que algunos parlamentarios no firmaron el informe que se iba a entregar a la Comisión mixta y lo volvieron ponencia.

prima escalonada, rechazaban el régimen de ahorro individual obligatorio, presentado por el Gobierno, por generar un costo fiscal en los bonos pensionales, el aumento en el costo administrativo de los fondos, según los resultados que se conocían de la experiencia chilena, y generar competencia e ir en contra de la filosofía de la solidaridad, la cual definían como “Es la práctica de mutua ayuda, entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y comunidades, garantizada por la participación del Estado”.<sup>210</sup>

La solidaridad en el PI 155 estaba formulada sobre la base de una transacción económica: que los afiliados que ganaban más de cuatro salarios mínimos harían a un fondo para completar la pensión de aquellos ciudadanos que teniendo la edad de pensión en el sistema de prima media y mil semanas de cotización no lograrán una pensión mínima. En el de ahorro individual, el requisito era tener 65 años y no lograr el 110% del salario. En pocas palabras, se proponía una ayuda entre categorías de ingreso, para quienes estuvieran afiliados al sistema. Para la tecnocracia económica la solidaridad generacional establecía un reparto inequitativo entre las generaciones, este era el argumento utilizado para proponer el ahorro individual, “cada quien y de acuerdo a su capacidad ahorraría para el futuro”.

Sin embargo, el régimen de prima media escalonada establecido con la Ley 90 de 1946 no se fundamentaba en la solidaridad generacional. La coyuntura del ISS, y el llegar de facto a un sistema de reparto simple, obedecieron a circunstancias diferentes a un pacto social donde la solidaridad generacional como una categoría de justicia social estuviera presente, de lo contrario ¿cómo explicar que existiendo la solidaridad generacional el 87% de las personas viejas no tuviera pensión?

La propuesta de la tecnocracia ortodoxa de capitalización individual resultaba ser una continuidad de la forma de operar del seguro social, era la propiedad privada la que garantizaba el acceso a la pensión, la diferencia con sociedades que en la modalidad del seguro social lograron ciudadanía social fue el acceso de la mayoría al salario regulado, que no era el caso de Colombia. El componente que se introducía, como se dijo antes, era que los recursos no serían manejados por una entidad pública, los recursos irían al capital privado. Dos cambios en el manejo de los recursos se estaba generando: de una parte los bonos pensionales para cubrir el traslado de los afiliados del sector público al privado se convertían en instrumentos de deuda pública, y de otra parte, los fondos acumularían un capital, que a su vez se invertiría (45%) en bonos del tesoro.

Siguiendo a Giraldo (2007a), lo anterior restaría el poder político del Estado, dado que los agentes privados, en caso de déficit público, financian el gasto excedentario, o permiten mantener el mismo gasto del Estado.<sup>211</sup> Entonces la discusión no era la solidaridad generacional en sí misma, la discusión era el poder político del Estado. De acuerdo a Evans et al. (1999), lo que estaba en juego era la autonomía relativa del Estado para

---

<sup>210</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. PI 155 de 1992-Ley 100 de 1993. Acta Plenaria Sesión Ordinaria N° 9 de agosto de 1993 (p.5)

<sup>211</sup> Esto tiene sentido con el cambio de la regulación financiera establecida con la apertura económica, la cual garantiza la disciplina fiscal y la libertad de mercado de capitales (Giraldo, 2007a)

tomar decisiones sobre la política social, la cual quedaría subordinada al poder económico que estaba detrás de la propuesta de los fondos privados.

La subcomisión defendió el sistema de prima media escalonada para los riesgos de IVM y argumentó la importancia de la solidaridad, pero no se presentaron propuestas que contemplaran a las personas viejas del presente como una categoría de la población a cubrir por una pensión basada en la solidaridad generacional. Esto hubiera implicado formular una pensión, para la vejez presente de la época, independiente de haber cotizado o no.

En noviembre de 1993 en la plenaria de Senado, el senador Alfonso Angarita Baracaldo propuso la re-valoración de la mesada pensional anteriores a 1989, petición que fue negada por el ponente del proyecto el senador Uribe Vélez del Partido Liberal, quien argumentaba que eran prioritarias otras categorías poblacionales como el cubrir las necesidades de los campesinos, además ya se había aprobado incluir una mesada adicional,<sup>212</sup> según la propuesta del representante Samuel Ortegón. La proposición de incluir como parte del Fondo de solidaridad la re-valoración de la mesada fue negada, el principal argumento fue la necesidad de priorizar otras categorías sociales dada la carencia de recursos económicos.

En la Plenaria del Senado, el senador Motta Motta de la AD-M19 refería que el establecer pagos moderadores en salud disminuiría la posibilidad real de acceso al servicio, máxime en el pensionado presente y futuro, a quien se le disminuía el ingreso con la aprobación de una tasa de reparto sobre el 65% del salario y no del 75%. Para el senador Mario Laserna Pinzón<sup>213</sup> la situación no era humanitaria o filosófica, era de equilibrio ingreso-egreso, "la comunidad colombiana debe exigir que se le atiendan sus necesidades de acuerdo al bolsillo que tiene la comunidad."<sup>214</sup> Para el senador Laserna atenciones que resultaran costosas en salud, como intervenciones genéticas o atención de la tercera edad debían ser restringidas, debía primar el bien general sobre el particular. En pocas

---

<sup>212</sup> La mesada adicional será conocida como la mesada catorce. Establecida en la ley 100 de 1993 para las personas que al momento de expedirse la ley tenían derecho a la pensión. En el año de 1994 la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-409 estableció que la mesada catorce era un derecho de todas las personas que tuvieran derecho a la pensión, independiente del momento de acceder al derecho. Esto en el marco del artículo 13 de la Constitución de 1991. La discusión sobre la mesada catorce será un punto central en la década de los dos mil y se retoma en el Capítulo V.

<sup>213</sup> Intelectual y político colombiano (1923-2013). Fundador de la Universidad de los Andes en 1948, Rector de la Universidad Nacional de Colombia (1958-1960). Graduado en Matemáticas, Física y Humanidades en 1948 de la Universidad de Columbia, Estados Unidos. Master en Filosofía de la Universidad de la Universidad Princeton en 1952, Doctor en Filosofía de la Universidad Libre de Berlín en 1962. Fue nombrado Concejal de Bogotá en 1948 en listas del partido Conservador. Para la época era senador en lista de la AD-M19.

<sup>214</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. PI 155 de 1992-Ley 100 de 1993. Acta plenaria No 1 Lunes 8 de noviembre de 1993.

palabras, el senador introducía la restricción de servicios de salud con argumentos de racionalidad primaria en salud por razones de edad.<sup>215</sup>

La racionalidad primaria por razones de edad no era un tema nuevo en la esfera pública colombiana, en la década de los setenta, como se señalado en el Capítulo III, el argumento para la no inversión en asistencia pública dirigida a las personas viejas, fue la racionalidad demográfica, en términos de una mayor población de niños y una menor población de ancianos. Los pagos moderadores de la nueva ley de seguridad social, se proponían en general para todos los afiliados de la seguridad social y no eran exclusivos para las personas pensionadas, no obstante la discusión se establecía sobre el pago como un elemento para restringir la demanda, y el senador Laserna colocaba la edad como un aspecto para definir socialmente lo justo, este argumento operaba en una matriz de pensamiento diferente a la idea sobre población infantil.

Siguiendo al senador Laserna, la reducción del costo de la seguridad social se volvía indispensables en un mercado globalizado que se esperaba tendría más demanda a menor costo de la mano de obra. La nueva matriz estaba marcada por la libre competencia del mercado de la seguridad social en pensiones y salud y el mercado empezaría a exigir las utilidades.

En octubre de 1993 en plenaria de Cámara y después del pasó por el Senado, la propuesta de sistema dual en pensiones (prima media escalonada y ahorro individual) formaba parte del PI 155 de 1992 y 204 de 1992. En Cámara, una minoría de los Congresistas hizo oposición al sistema dual; en su lugar propusieron un sistema mixto que se complementará y no fuera excluyente. Para entonces, los pactos que se explican en párrafo siguiente ya habían sido realizados. El contralor de la República, Manuel Francisco Becerra Barney<sup>216</sup> manifestó su preocupación de la no inclusión de la Unión Sindical Obrera-USO, el Magisterio y las Fuerzas Armadas en el sistema de seguridad social, dado que una importante fuente de recursos quedaba por fuera de la solidaridad. El otro aspecto que preocupaba era el costo de los bonos pensionales que se estimaba en 11 billones de pesos, recursos que irían a parar a los fondos privados, negándose la posibilidad de ampliar la cobertura del sistema.

En paralelo al curso legislativo del PI 155 de 1992, el presidente Gaviria realizó una serie de acciones de afirmación del pacto político en los momentos de criticidad por tiempos o por el propio escenario político. La tutela del Presidente a los parlamentarios del Partido Liberal fue constante, dado que fue en ese partido donde se rompió el pacto.<sup>217</sup> La segunda concertación importante se realizó en el mes de octubre con los sindicatos de la USO y el Magisterio, quienes representaban el 40% de los funcionarios públicos, a esto se suma las amenazas y muertes de sindicalistas descritos por Uribe Gómez (2009),

---

<sup>215</sup> En el Capítulo II se explicó que la racionalidad primaria por razones de edad obedece a los principios de justicia social de Rawls. A la vez se convierte en el fundamento de la discriminación por razones de edad.

<sup>216</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. PI 155 de 1992-Ley 100 de 1993. Acta de plenaria N° 99 sesión ordinaria martes 23 de noviembre de 1993.

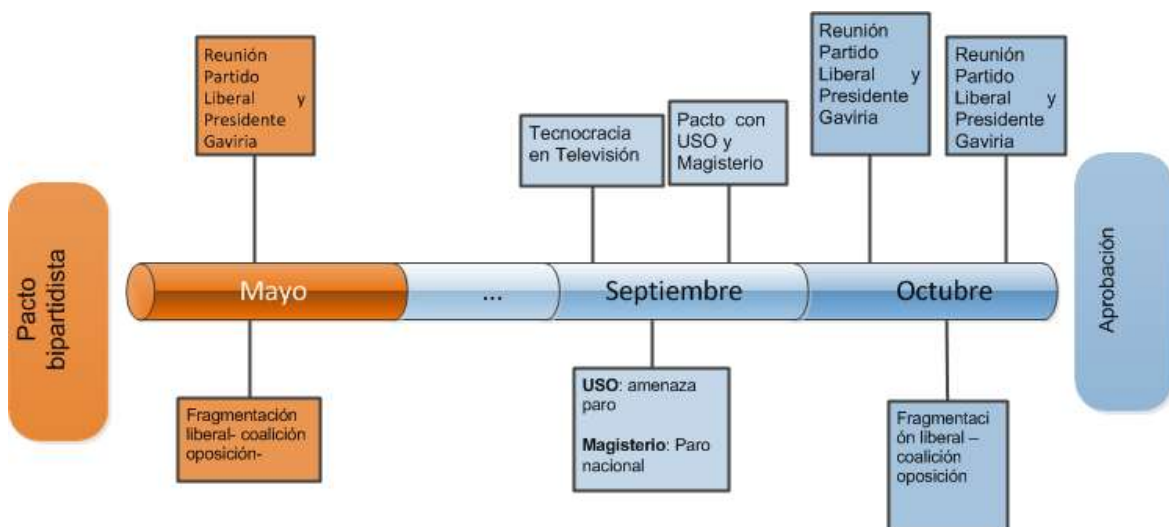
<sup>217</sup> Parte de la explicación de esta ruptura son las posturas de la heterodoxia y la ortodoxia, o del samperismo vs el gavirismo que acompañó los noventa.



aspectos que en su conjunto fueron un paso decisivo para la aprobación del proyecto. El tercer pacto se hizo con la audiencia colombiana, a través de medios radiales y televisivos donde se prometió la cobertura del cien por ciento de la población en el sistema de salud<sup>218</sup> (Ilustración 4-3).

Esto último, es un diferenciador de la forma como operó la comunicación del pensamiento de la tecnocracia económica. La promesa de ampliación de cobertura fue realizada en salud y, específicamente, en servicios de salud. El discurso fue diferente cuando se presentó el tema de pensiones, prevaleció la idea de crisis, gasto y escasez. La pensión para la vejez no fue una promesa de la tecnocracia ortodoxa, esto iba de la mano, aunque se llegará por vías diferentes, con la concepción formulada en la CP de 1991 sobre la protección económica de la vejez, la familia era el principal responsable y en caso de la ausencia de ésta el Estado.

**Ilustración 4-3.** Momentos críticos del pacto político



Fuente: Elaboración propia

En la plenaria de Cámara la propuesta del sistema mixto no excluyente fue mantenida por los parlamentarios María Cristina Ocampo de Herrán, Jimmy Pedreros y Manuel Cepeda, proposición a la que se sumaba el representante del Quindío Javier Ramírez Mejía del Partido Liberal quien refería que la conclusión del foro en ese departamento era que el artículo 13 “*era nocivo para el trabajador colombiano*”.<sup>219</sup>

<sup>218</sup> El Tiempo. El Tele-empujón. septiembre de 1993. Emisión de 15 minutos por dos cadenas comerciales de televisión. “Londoño aseguró que, de aprobarse los artículos sobre salud, el cubrimiento de la seguridad social en ese campo aumentará del 20 por ciento, en la actualidad, al ciento por ciento (...)”

<sup>219</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. PI 155 de 1992-Ley 100 de 1993. Acta plenaria N° 101 del 13 de noviembre de 1993

Durante las últimas sesiones en Plenaria de Cámara, la ponente María del Socorro Bastamente sugirió aprobar en bloque el articulado en el cual había acuerdo, de esta forma se aprobaron 32 artículos. La renuencia a la lectura del articulado y al debate generó el retiro de la Comisión de la bancada de la UP, del Partido Comunista, de la ADM19, y de partidos independientes como Ex metapolíticos y Conservadores Democráticos. El segundo bloque de artículos fue leído por Mario Uribe Escobar y aprobado. El establecimiento de subcomisiones de discusión en el Congreso fue una estrategia de los Congresistas para disminuir las diferencias, pero también, para evitar la discusión plena de los artículos, al final la estrategia resultó tan eficiente, que el día 2 de diciembre, se aprobó en plenaria de Cámara todo el articulado de salud sin ninguna discusión. Acción que la representante Ocampo de Herrán pidió reconsiderar dado que en el Senado se habían introducido las preexistencias para el plan de salud.

El 14 de diciembre se aprobó la Ley 100 de 1993, los pactos políticos liderados por el Ejecutivo y el papel central de la tecnocracia ortodoxa en la transmisión del pensamiento, garantizó la inclusión del sector privado en el sistema de pensiones y la discriminación del derecho a la pensión del grueso de la población mayor, esto se legitimó con la aceptación de la dependencia en la vejez, la creación de auxilios de baja cobertura poblacional y escaso cubrimiento de necesidad. Sobre el tema el representante Jaime Arias manifestó “[...] nos parece que medio salario mínimo es una suma baja (para el anciano desprotegido), pero tampoco puede exigirse un mayor esfuerzo fiscal, por lo menos en los próximos veinte años”.<sup>220</sup>

#### **4.3.1 Los pensionados: visibilidad, movilización y participación política.**

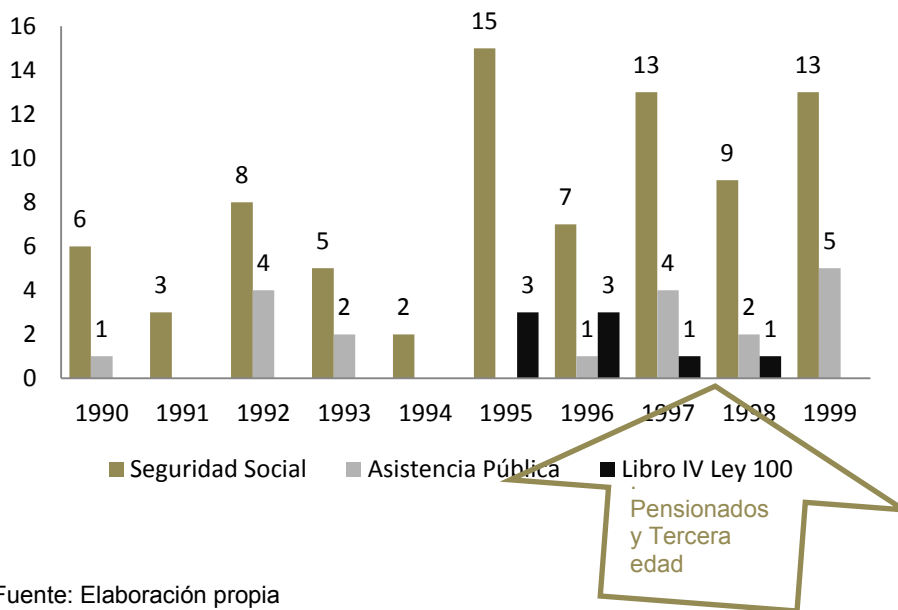
Pasado el proceso de la ley 100 de 1993, cuatro temas estuvieron en las iniciativas parlamentarias: la re-valoración de la mesada pensional, las iniciativas para eliminar los pagos moderadores en salud, la reglamentación del libro IV de la ley 100 de 1993, y descuentos tributarios y económicos en servicios de cultura, recreación, turismo y otros. Con excepción del proyecto de cuotas moderadoras, las iniciativas parlamentarias fueron temas que en periodos anteriores, los parlamentarios habían presentado una y otra vez y terminaban archivados por trámite legislativo. La discusión sobre las cuotas moderadoras había iniciado en el propio proceso de gestación de la Ley 100 de 1993, y nuevamente se llevaba al Congreso.

Las iniciativas sobre seguridad social, que en general corresponden a la re-valoración de la mesada pensional y la creación de algunos fondos para cubrir la deuda pública del sector público, se incrementaron en el periodo siguiente a la Ley 100 de 1993. Esto se puede explicar por el no abordaje de la Ley a la problemática de las personas viejas, pensionadas o no (Gráfico 4-4).

---

<sup>220</sup> Palabras de cierre del Representante a la Cámara y Director del Partido Conservador Jaime Arias Ramírez. Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. PI 155 de 1992 –Ley 100 de 1993. Acta plenaria 103 del 2 de Diciembre de 1993 (p. 27)

**Gráfico 4-4.** Iniciativas parlamentarias sobre PSV 1990- 1999



Fuente: Elaboración propia

En el periodo entre 1994 y 1999 dos leyes fueron sancionadas en el Congreso: la Ley 276 de 1996 “Por la cual se establece el día de las personas de la tercera edad y del pensionado” y la Ley 445 de 1998 “por la cual se establecen incrementos especiales a la mesada y se dictan otras disposiciones”.

El día del pensionado y la tercera edad fue establecido el último domingo del mes de agosto, recogiendo la propuesta que el geriatra Marroquín Sánchez había realizado en la década de los setenta para América Latina. Los antecedentes legislativos fueron los proyectos 212 de 1995 del representante liberal Samuel Ortigón Amaya y 10 de 1995 del Senado del representante Pedro Vicente Gutiérrez Orduz. Los proyectos se establecían sobre el principio de concurrencia entre la familia, la sociedad y Estado para la integración en la vida comunitaria de las personas de la tercera edad. Para los ponentes, esta Ley no resolvía la precaria situación de las personas mayores, pero rendía homenaje a la tercera edad. El día del pensionado y la tercera edad se convirtió en una manera de visibilizar a la población mayor, pero a la vez, en un distractor de las verdaderas necesidades de las personas. En lo local las acciones principalmente fueron: actividades lúdicas, caminatas pro-ancianos y la práctica del tejo y mini-tejo,<sup>221</sup> promovida por las propias autoridades locales. La corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad, tiene en estos proyectos un efecto legitimador de la ausencia de pensión.

<sup>221</sup> Es un juego prehispánico también conocido como turmequé, desde el año 2000 es considerado un deporte nacional. Es particularmente jugado por los hombres viejos en Colombia.

La situación precaria de las personas viejas, pensionadas o no, ha estado presente de diferentes formas en el periodo. En agosto de 1996 fue presentado en el Congreso de la República el Tercer Informe del Defensor del Pueblo (Córdoba Triviño, 1996).<sup>222</sup> En el informe se daba cuenta de la precaria situación social de las personas mayores, sólo el 27% de los mayores de 60 años tenían empleo para 1992, menos de 1/5 parte de las personas viejas tenían pensión y el 95% de los pensionados tenían ingresos entre uno y dos salarios mínimos. Nuevamente se recordaba a los parlamentarios que el aumento de la longevidad se debía acompañar de una vida digna, era evidente que las personas viejas no participaban del desarrollo, con cifras que mostraban que menos del 13% de las personas viejas percibían una pensión en el año de 1990, y el panorama para el año 2000 según estudios actuariales no eran alentadoras (Defensoría del Pueblo, 1996 citando estudio de JLB actuarios, 1990; DANE, 1993; ISS, 1993). Las principales quejas de las personas mayores en la Defensoría y en 66% personerías municipales de Colombia (1994-1995) se referían a: abandono (39.3%), desprotección estatal (21.7%), desatención en salud (15.7%), falta de centros de atención (12.9%) y mal trato familiar (10.5%).

En octubre de 1996 los pensionados de Cundinamarca organizaron una movilización social por el constante aplazamiento del Ejecutivo de la nivelación de la mesada pensional, esta actividad contó con el respaldo del representante Samuel Ortegón Amaya. En el agosto de 1997 el Consejo Nacional Electoral otorgó la personería jurídica al Movimiento de pensionados y tercera edad mediante resolución 273. El presidente era el señor José Antonio Mora quien fue nombrado al Consejo de Bogotá en el año de 1994 y tenía nexos políticos con el parlamentario Samuel Ortegón Amaya representante por Cundinamarca.

La conformación del Movimiento y la declaración de rechazo al candidato Liberal para la presidencia movilizó fuerzas en el gobierno de Samper, y en el año de 1997 con mensaje de urgencia es presentado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social Iván Moreno Rojas y el Vice ministro de Hacienda y Crédito Eduardo Fernández el PI 147 de Cámara y el PL 159 de Senado. El proyecto contenía la tan anhelada re-valorización de la mesada pensional para las categorías oficial, semioficial, privado, y fuerzas armadas.

La Comisión conjunta para la discusión de los Proyectos fue integrada por los senadores Alfonso Angarita Baracaldo, Jimmy Chamorro Cruz y Omar Flórez Vélez y por Cámara José Arístides Andrade, Samuel Ortegón Amaya. El PI contó con el apoyo de los ponentes quienes crearon un Fondo de compensación de las pensiones para evitar que la empresa pública y privada incurra en gastos adicionales, también estableció la re-valoración en tres momentos 1999, 2000 y 2002. Parte de los recursos con los que se financiaría la re-valoración serían los dineros de la extinción de dominios y recursos del Fondo de solidaridad, idea que como se mostró fue rechazada durante la aprobación del

---

<sup>222</sup> La Defensoría del Pueblo adquiere vida con el artículo 281 de la Constitución de 1991. El Defensor del pueblo es elegido por la Cámara de Representantes de la terna enviada por el Presidente de la República.

articulado de la Ley de 1993. La Ley 445 de 1998 <sup>223</sup> sobre la re-valoración de la mesada es aprobada en junio.

En enero de 1998 el Comité central del Movimiento<sup>224</sup> solicitó ante el Consejo Nacional Electoral el cambio del presidente y el nombramiento del señor Luis Ángel Banguero. El cambio se solicitaba por la no gestión del señor Mora para el movimiento y por militar en listas del Partido Conservador. En el año de 1997 el señor Mora fue elegido Concejal de Bogotá<sup>225</sup>. La causa que el Movimiento asumió fue principalmente la re-valorización de la mesada pensional, parte de la estrategia de apoyo y difusión del propio Movimiento ha sido a través de las cartas al Director en El Tiempo, como en el caso del proyecto 073 de 1995 de los Senadores Juan Martín Caicedo Ferrer y Alfonso Angarita Baracaldo, el cual fue presentado en el periodo Samper, y archivado en el legislativo.<sup>226</sup>

La inmovilidad del gobierno Samper con relación a la mesada pensional, y el incumplimiento de las promesas realizadas en campaña, originaron los pronunciamientos de los pensionados, quienes decidieron conformar el movimiento político para manifestar su descontento con el Partido Liberal y pronunciarse en las elecciones presidenciales de 1998 en contra del candidato Horacio Serpa, pronunciamiento al cual se sumó la CPC. Se puede afirmar que los pensionados castigaron la indiferencia del Partido Liberal, y específicamente, las promesas no cumplidas de Samper, pese a que en último momento y con mensaje de urgencia el Gobierno lograra la aprobación de la Ley 445 de 1998.

Los pensionados de Colombia y sus familiares, más de un millón de personas, vamos a constituir una fuerza decisoria para la elección del próximo presidente. Hay resentimiento con Samper y su gobierno por el incumplimiento de su formal promesa, cuando fue candidato, de nivelar el valor de las pensiones para que recuperaran el valor perdido, después de varios años de decrecimiento.<sup>227</sup>

En las elecciones colegiadas de 1998 el Movimiento de pensionados y tercera edad, y ANPIIS Cundinamarca apoyó al senador liberal Alfonso Angarita Baracaldo, quien fue el cuarto senador más votado en el país. El senador continuaría con la causa de los pensionados en el Congreso. Los pensionados como fuerza política han realizado alianzas con los partidos, el Partido Liberal ha sido el mayor beneficiado de esta alianza. La posibilidad de una causa pensional proyectada a todas las personas viejas del país no es una posibilidad que se contemple ante un mercado de pensiones defendido por la tecnocracia, la defensa de los derechos adquiridos para los pensionados se re-fundo

---

<sup>223</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. Ley 445 de 1998

<sup>224</sup> Miembros del Comité Central del Movimiento Nacional de Pensionados y Tercera Edad en Enero de 1998: Jaime Toro Peláez, José Ramón Leal, Carlos Aguirre Durán, José Alirio Otálora Rodríguez, Consuelo Cruz Pérez, Raymond Andrade, Luis Angel Banguero y Rafael Salgado.

<sup>225</sup> Colombia. Diario Oficial 43230. 28 de Enero de 1998. Resolución número 0042 de 1998 del Consejo Nacional Electoral "Por la cual se inscribe un directivo del Movimiento Nacional de Pensionados y Tercera Edad".

<sup>226</sup> El Tiempo. El Drama del pensionado. 21 de mayo de 1997

<sup>227</sup> El Tiempo. La Fuerza de los pensionados. 13 de Febrero de 1998

como tema central y un espectro que divide se establece entre ellos, los no pensionados, y nosotros los pensionados.<sup>228</sup>

#### **4.4 Afianzamiento de redes proximales y auxilios monetarios**

En el año de 1990 se crea la Consejería para la juventud, la mujer y la familia de la Presidencia de la República con el ánimo de dar cumplimiento a los compromisos internacionales del Estado Colombiano en contra de la discriminación de la mujer y en respuesta a las demandas de la ciudadanía en el tema. La Consejería asumió también el trabajo con relación a la familia, los jóvenes y la tercera edad. Si bien esto le daba continuidad a los planes de rehabilitación de los gobiernos anteriores que incluían la categoría de ancianos desprotegidos, como una población a proteger, se dibuja un cambio en el nuevo Gobierno y, específicamente, en la Consejería de presidencia, la cual operaba con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La protección de las personas viejas se establecía identificándolos como parte de la categoría familia y no como sujetos individuales.

El Plan para la juventud, la mujer, la familia y la tercera edad se estableció como una Política pública que integraba una agenda desde diferentes sectores para la atención de las personas viejas. Aunque recogía diferentes planteamientos realizados en especial en la década de los ochenta sobre la perspectiva de envejecimiento y vejez, en las fuentes consultadas, este es el primer documento oficial que tiene como alcance la formulación de un plan intersectorial. El documento inició con las palabras del presidente César Gaviria dirigidas a las personas viejas con motivo del día del anciano el 28 de agosto de 1990. Para el Presidente, el envejecimiento demográfico progresivo era un factor para actuar en una política nacional de vejez que movilizará la solidaridad ciudadana, la política debería definir las prioridades en función de los derechos de los ancianos que se sintetizaban en el albergue como sinónimo de vida digna en la vejez.

La ausencia en la declaratoria del presidente Gaviria del derecho a la pensión como un derecho social que se establece entre el Estado y un ciudadano mayor, se sumaba a la concepción de la protección de la persona vieja en cuanto miembro de una familia y no por sí misma, de esta forma se reafirmaba la política familiarista establecida en el periodo 1970-1989.

El Plan recapituló los aspectos que describían la precaria situación socio-económica de las personas mayores y retomó los resultados obtenidos en el proyecto de ancianidad realizado en el año de 1984 por el INS, presentados en el capítulo III. Formó parte del diagnóstico las causas de morbi-mortalidad, donde se destacaban las enfermedades cardio-vasculares, las cataratas, la desnutrición y la salud oral. La concepción cultural en negativo de la vejez, como declinación y no productividad, empezó a ubicarse como un aspecto central de la política, y a explicar por sí misma, la situación familiar, social y económica de las personas viejas.

---

<sup>228</sup> Entrevista miembros de confederaciones de pensionados.

Referente al diagnóstico institucional, el informe señalaba que el Ministerio de Salud había realizado una inversión de \$440.050.786 en los últimos cuatro años. Con esto se cubrían 53 centros día, un hospital día, siete granjas comunitarias, tres ciudadelas, y se daba apoyo y dotación a 36 ancianatos. En total se estimaba una ayuda a 4.100 personas viejas, dato que contrastaba con la oferta privada 295 ancianatos que en general eran de la iglesia o de las ONG y prestaban servicios a 23.000 personas viejas.

A lo anterior se sumaba el desplazamiento de las personas viejas de las zonas de conflicto, se estimaba que el 28% de los viejos vivían en zonas de violencia. El anciano desplazado se concentraba en zonas del Magdalena medio, Sumapaz, Crare, Opon, Costa Atlántica, Córdoba, Sucre y Bolívar. Para la fecha se contaban 700.000 personas en situación de pobreza.

El plan establecía unos lineamientos generales para desarrollar en cuatro años. Estos lineamientos se pueden ordenar en: disminuir la institucionalización de las personas mayores, para ello se convocaba a la familia y la comunidad como la principal institución del bienestar de las personas viejas, argumentándose que la familia era el cuidador natural de la vejez. Fomentar la vejez como recurso productivo, que incluía a la vez: generar acciones de ocupación del tiempo libre de las personas viejas pensionadas o no con el propósito de generar recursos económicos, disminuir la incapacidad y minusvalía de las personas viejas institucionalizadas y establecer un proceso de resocialización ocupacional, y educación sobre imaginarios positivos a la sociedad en pro de construir una imagen de vejez productiva. El tercer lineamiento se desarrollaba sobre el proceso de descentralización iniciado en el año de 1988, para ello, se establecían responsabilidades nacionales, departamentales y municipales; se acudía al principio de inter- sectorialidad, corresponsabilidad y autogestión comunitaria (Gutierrez Rueda, 1991).

La Asistencia pública sin paternalismo de Estado, que presentó el presidente Gaviria en el año de 1991 en el Congreso de la República, se establecía para el tema de la vejez sobre tres conceptos: la responsabilidad filial, la responsabilidad comunitaria y la responsabilidad del viejo.

La responsabilidad de la familia y de la comunidad obedecía a la necesidad de disminuir el gasto social, si el anciano está en la casa no le genera erogación al fisco, las comunidades como un acto de autogestión debían asumir a las personas viejas, y a través de redes de proximidad prestar la atención y el cuidado de los mayores. Lo anterior se establecería en diálogo con los planteamientos que a nivel internacional se proponían para la protección de los mayores, planteamientos recogidos por el BM en el año de 1994.

La familia como centro de la sociedad, es el objeto de la política social, de esta manera la situación social de la vejez se explica desde la patologización de la familia y se resuelve con la intervención de la misma. La persona vieja identificada como el "abuelo" es un asunto de la esfera privada de la familia y de la comunidad, no del Estado. La protección de la persona vieja se mantiene en las redes de proximidad y no pasa por un contrato social, esto se expresó en la Asamblea Nacional Constituyente, y legitimó la ausencia de la discusión de la problemática de la vejez en el Congreso durante el debate de la Ley 100 de 1993.

La resocialización del anciano desprotegido se colocó como un aspecto angular, este proceso incluía el establecer una serie de acciones de formación en actividades del sector productivo y la disminución de la carga de enfermedad. Estos habían sido puntos de preocupación de los años setenta y ochenta, de allí había nacido los Servicios sociales complementarios para los pensionados, como se mostró en el Capítulo III.

Pero se estaba ante un nuevo discurso, en los años ochenta el valor del trabajo de la vejez lo constituía la posibilidad del reconocimiento social, en los noventa la idea de crisis, gasto y envejecimiento progresivo acudía a nuevos significados sobre el trabajo y la concepción de la vejez. El trabajo en la vejez se esbozaba como una forma de autoayuda y de responsabilidad social; el cambio que se perfila en los noventa era la trasposición de la mirada de la tecnocracia económica de productividad, generación de ingresos y disminución de la carga económica, sobre la mirada gerontológica de productividad como reconocimiento y movilidad en la vejez.

Algunos de los planteamientos del Plan para la juventud, la mujer, la familia y la tercera edad fueron incluidos en el Capítulo IV de la Ley 100 de 1993. Los auxilios monetarios para la vejez indigente operaron en dos sentidos: legitimaban la exclusión del grueso de las personas viejas al derecho social de la pensión y fueron establecidos como un mecanismo para disminuir la institucionalización de las personas viejas, la cual había sido delegada a los municipios al finalizar de los años ochenta.

Esta nueva forma de operar el gasto social en la vejez, guardaba cierta semejanza con la transformación de los recursos de oferta a recursos a la demanda que acompañaron los cambios de la política social en el periodo (Giraldo, 2007a). Aunque se debe advertir que la baja cobertura de la oferta pública y posteriormente la baja cobertura de los auxilios no parece haber modificado la relación de las instituciones de bienestar Estado, familia, mercado, por lo menos no en la década de los noventa.

El Libro IV de la Ley 100 de 1993 estableció para los municipios la obligatoriedad de realizar acciones colectivas para la vejez. Lo anterior libero a los Fondos privados de ahorro individual de realizar las acciones de bienestar complementarias para el pensionado, las cuales se financiaban en el ISS y CAJANAL con recursos de la cotización. No fue posible en esta investigación identificar el cambio en el gasto social para la vejez, pero un parámetro que no debe olvidarse es que se destinaban entre el 2% y 3% de los recursos de pensiones para esta acción en el ISS.

Durante el periodo 1994-1999 diferentes iniciativas parlamentarias intentaron normar el contenido del Libro IV de la Ley 100 de 1993. Las iniciativas desarrollaban en especial el artículo 261 literal b) En materia de cultura, recreación y turismo, las entidades de cultura, recreación, deporte y turismo que reciban recursos del Estado deberían definir e implementa planes de servicios y descuentos especiales para personas de la tercera edad<sup>229,230,231</sup>. Los proyectos tendrían en común el considerar a las personas viejas como

---

<sup>229</sup> Gaceta Oficial N°108/94. ( p.4). PI 017 de1994.

<sup>230</sup> Gaceta Oficial N°169/96 (p.2-3). PI 295 de 1996. Representante por el Magdalena Álvaro Ordoñez Vives

<sup>231</sup> PL 337 de 1996. Anales del congreso 277/96 p 1-2. Representante a la Cámara por el



una población especial que podía beneficiarse de descuentos tributarios, de recreación y cultura a través de programas que aumentaran la demanda de servicios del sector comercial y turístico. Estos proyectos fueron archivados en el curso legislativo, sólo hasta la década de los dos mil sería aprobada la Ley que recogió en buena medida estos planteamientos.

Una de las limitantes que se exponía para dar marcha a los planes de atención del anciano desprotegido en los municipios se relacionaba con la falta de recursos. Al respecto cursaron en Cámara dos proyectos para la aprobación de las estampillas pro-ancianos. El PI 18 de 1998 “por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla social para financiar programas en beneficios de los niños de la calle y ancianos desprotegidos así como la prevención para la prevención y tratamiento del SIDA y drogadicción”<sup>232</sup>, es un buen ejemplo de las nuevas clasificaciones que desde la política se estaban articulando.

La carencia económica o familiar como rasgo distintivo de un cuerpo viejo, ubicaba a las personas viejas, cerca de otras formas particulares de beneficiario, el tener o no la enfermedad del SIDA o el uso o no de sustancias adictivas. La nueva categoría social, se establecía sobre la concepción de una forma de dependencia individual. La PSV en estos proyectos no se establecía entre el Estado y el ciudadano viejo, se establecía entre el Estado y la Institución que prestará la atención a la persona vieja. La principal función de la Estampilla era en el nivel municipal recaudar fondos para el pago de las instituciones que brindaban albergue al anciano desprotegido. Si bien el PI fue declarado no procedente, por intentar regular una intervención que para la fecha era competencia de las Asambleas Departamentales, se mantendría que las instituciones que brindan la atención del anciano desprotegido serían la principal respuesta del Estado para la vejez.

### ▪ **Políticas para el cuerpo viejo y vasos comunicantes con el poder**

La re-estructuración del Ministerio de Salud en el año de 1992 desapareció la Sección de Geriátrica, y los asuntos de la vejez fueron entendidos como un problema de enfermedades crónicas”.<sup>233</sup>

La re-estructuración del Ministerio de Salud del año de 1992 introdujo nuevas formas a la estructura orgánica del Ministerio que daban respuesta al pensamiento sobre la eficiencia del Estado que acompañaba la propuesta de la asistencia pública no paternalista. La Sección de Geriátrica desaparece de la estructura orgánica y la situación de la vejez y los asuntos sobre la vejez, son asumidos por la División de Patologías Generales, Crónicas y Degenerativas, dependencia de la Subdirección en Prevención en salud y control de Patologías.<sup>234</sup> Esta perspectiva de la vejez, enfatizaba el componente

---

Magdalena Alvaro Ordoñez Vives.

<sup>232</sup> Anales del Congreso N°196 de 1998 (p 9). Camilo Sánchez Ortega

<sup>233</sup> Palabras de Elisa Dulcey-Ruiz en Córdoba Triviño (1996)

<sup>234</sup> Ministerio de Salud. Decreto 2164 de 1992. El Decreto cambia la estructura orgánica del

biológico y ubicaba allí el foco de la política. Lo anterior formó parte de la idea de la vejez como enfermedad y gasto del sistema de salud, que armonizaba con los planteamientos sobre racionalidad primaria expresados en el Senado durante la discusión de la Ley 100 de 1993.

En este escenario, el presidente Samper, siguiendo el camino empezado por el presidente Betancur en el año de 1984, incluyó la categoría de personas viejas en el Plan de desarrollo "El Salto Social 1994-1996". El programa REVIVIR a través de la red de solidaridad,<sup>235</sup> se convirtió en el programa del anciano desprotegido del gobierno Samper. La cifra de población que sería cubierta con los auxilios monetarios se estimaba en 240.000 personas mayores de 65 años (Samper Pizano, 1995). La población objetivo de la Red fue la población vulnerable, jóvenes y mujeres desamparadas, los niños en condiciones de desnutrición, las mujeres jefas de hogar y los ancianos indigentes. La concepción de vulnerabilidad explicaba la pobreza desde características particulares de las personas, desligando la pobreza de la relación capital-trabajo (Giraldo, 2007b; Lautier, 1999). Lo anterior, se acompañó de acciones para generar capacidades, y se tradujo en capacitación de las personas mayores de 55 años en procesos productivos.

En respuesta a lo establecido en el Plan de Desarrollo, el DNP formuló el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-<sup>236</sup> 2793 de 1995, sobre el Envejecimiento y la vejez. El CONPES presentó un diagnóstico de la situación de las personas viejas, formulado sobre la concepción del envejecimiento como un proceso individual y poblacional, retomaba los resultados del estudio de carga de enfermedad para los mayores de 60 años realizado por el Ministerio de Salud en el año de 1994, y mostraba un panorama no optimista de la seguridad social.<sup>237</sup> Se señalaba que sólo el 9,3% de la población mayor de 60 años tenía pensión con coberturas menores en mujeres (4,3%) que en hombres (15%). Para el año 1990 se estimaba que un total de 230.364 trabajadores afiliados a la seguridad social recibían subsidio familiar por tener a un padre a cargo, cifra que en cantidad de beneficiarios era similar a las metas que el Estado se colocaba con relación a los auxilios monetarios.

El CONPES 2793 retomó los principios y las líneas de acción del Plan para la juventud, la mujer, la familia y la tercera edad establecido en el año de 1990 y delegó la responsabilidad de la ejecución de la política de vejez en la Vicepresidencia de la República. Para la fecha se había conformado la Comisión tripartita para los programas

---

Ministerio de Salud.

<sup>235</sup> La Red de solidaridad forma parte de las políticas sociales de choque después de las reformas de ajuste estructural. Creada mediante Documento CONPES 2722 de 1994. Estableció programas con relación al empleo solidario, la asistencia alimentaria, recrear, apoyo a mujeres jefe de hogar, vivir mejor, programa de vivienda rural y vivienda urbana, talentos deportivos y artísticos. La estructura administrativa formaba parte de la Presidencia de la República.

<sup>236</sup> Máximo órgano de planeación en materia económica y social del país. El Presidente de la República es quien preside el CONPES y el Jefe del DNP realiza la secretaria técnica.

<sup>237</sup> La causa principal de las enfermedades transmisibles eran las infecciones respiratorias y nutricionales, y la causa de las enfermedades no trasmisibles era las enfermedades cardiovasculares.

de la Tercera edad<sup>238</sup> con la participación del sector académico, el Gobierno y la CPC. Este era el segundo intento del Ejecutivo, desde el año de 1976, de crear un órgano colegiado para asesorar los temas de vejez con participación de las personas viejas, pero no iría más allá de la conformación reglamentaria.

El CONPES de envejecimiento y vejez estableció siete líneas de acción, pero con excepción del programa Revivir y el Programa de atención del adulto mayor del ICBF las líneas sólo enunciaban los programas y los sectores través de las cuales debían asumirse (Tabla 4-3).

**Tabla 4-3.** Líneas y acciones del CONPES 2793 de 1995.

Línea	Forma de operación
Salud y seguridad social	Plan de Atención Básica
	Régimen Subsidiado
	Programa de Asistencia Integral del anciano- ICBF- 100.000 ancianos
	Red de Solidaridad –Revivir- 240.000 ancianos
Integración económica	Líneas de crédito y formación de microempresas
	Fondo de apoyo al mayor: capacitación en procesos productivos y resocialización de las personas mayores.
Recreación, cultura y educación	Juntas locales y Coldeportes
Vivienda	
Cultura frente al envejecimiento y la vejez	Creación de imaginarios positivos
Investigación	Apoyo de COLCIENCIAS investigación sobre el tema. Apoyo del ICETEX en la formación de Geriatras y Gerontólogos.
Institucionalización	Creación del Comité Consultivo Nacional sobre el Envejecimiento y la Vejez.

Fuente: Documentos CONPES 2793 de 1995

El énfasis puesto en la sectorialidad y la concurrencia territorial para la financiación, se presentó como el mecanismo para superar la realidad de la PSV. La política se estableció sin un presupuesto específico, con excepción de los programas mencionados. La seguridad social y la seguridad económica mantuvieron en el Plan de 1990 y el CONPES de 1995 la lógica de la seguridad social sólo para aquellas personas viejas que tuvieran una pensión producto de la relación salarial formal y la asistencia pública enfocada sólo en los ancianos desprotegidos.

El seguimiento realizado en septiembre de 1996 a la gestión de los programas nacionales de discapacidad y tercera edad, ejecutados por la Vicepresidencia de la República, mostró en la línea programática número siete “implementación de la Política de Envejecimiento y Vejez” una inversión de novecientos millones de pesos en programas de vejez. Se identificó que únicamente en siete departamentos (Cauca, Boyacá, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico, y Guajira) y en el Distrito Capital de Bogotá se habían establecido proyectos para la protección de la vejez, tres

<sup>238</sup> Decreto No 731 de 1995 del Ministerio de Trabajo.

casos eran las ciudades capitales, Cali, Popayán, Tunja. Si bien el seguimiento no indagó por los departamentos que no tenían proyectos, era evidente que la política tenía formas diferentes de implementarse en lo regional y local. Un importante número de municipios no establecieron acciones, es decir que la concurrencia financiera generó otra forma de desigualdad social dentro de la misma categoría de personas mayores.

Las regiones que implementaron acciones dieron prioridad al fortalecimiento de la vejez como recurso productivo, los proyectos en general se enfocaron en la resocialización de las personas mayores. También se establecieron recursos para acciones promocionales de imaginarios positivos del envejecimiento y la vejez, a través de cartillas y programas de televisión regionales, y las acciones relacionadas con el turismo y la recreación de las personas mayores.

El programa Revivir, se caracterizó por la baja cobertura poblacional, por beneficios de baja calidad, y, por la presencia del gobernador y alcaldes en la inauguración de los programas. Incluso la presencia del propio Presidente de la República, así como por el cubrimiento en medios de comunicación masiva. En el año de 1994 se estimaba la entrega del beneficio a 50.000 ancianos desprotegidos, para la época el beneficio era de \$30.000, es decir una tercera parte del salario mínimo.<sup>239</sup> En mayo se anunciaba que el Gobernador de Sucre y su esposa, daban apertura del programa con 183 millones de pesos entregados por la Red de solidaridad<sup>240</sup>. En Bogotá el programa fue inaugurado por el presidente de la república Samper Pizano en agosto de 1995<sup>241</sup>. En Atlántico el programa fue inaugurado con la entrega de 42 millones de pesos por el Departamento Administrativo Distrital de Salud a los ancianos desprotegidos<sup>242</sup>. De esta forma se desplegaba en medios de comunicación masiva el trabajo que las autoridades nacionales y locales realizaban por las personas mayores, como en la cita que se presenta a continuación.

La Alcaldía de Barrancabermeja lanzó ayer un Programa Integral de Tercera Edad que beneficiará a 140 ancianos de este municipio, que se encuentran viviendo en condiciones de extrema pobreza.<sup>243</sup>

En desarrollo del CONPES también se instauró el Programa de Atención Integral al Adulto Mayor a cargo del ICBF, cuyo objetivo fue el programa de alimentos, con patrones similares del programa de auxilios monetarios. En el año de 1997 fue aprobada en el Congreso de la República la Ley 368 que le otorgó a la Red de solidaridad el carácter de organismo público, estableciéndose la estructura administrativa para hacer asistencia social desde la presidencia de la República. Lo anterior reglamentó el proceso iniciado por el Presidente Gaviria con la Consejería para la juventud, la mujer, la familia y la tercera edad. Esto permitió al Gobierno central establecer vasos comunicantes con la población a través de la política social, en el caso de las personas mayores a través de

---

<sup>239</sup> El Tiempo. Ancianos Indigentes. 4 de enero de 1995

<sup>240</sup> El Tiempo. Recursos para ancianos sucreños. 29 de mayo de 1995

<sup>241</sup> El Tiempo. Ancianos y Jóvenes. 13 de agosto de 1995

<sup>242</sup> EL Tiempo. \$42 millones para ancianos. 16 de diciembre de 1995

<sup>243</sup> El Tiempo. Solidaridad con la vejez. 9 de agosto de 1995

los auxilios monetarios. Esto se debe comprender en el marco de un proceso de descentralización política, donde el gobernador y el alcalde ya no son elegidos por el Presidente de la República, y los auxilios para las personas mayores, permiten el lazo de lo nacional-local para mantener el capital electoral.

La Red de solidaridad y las acciones que se establecieron también se acompañaron del nacimiento de nuevas iniciativas como la conformación de la Red Nacional de Adultos Mayores de Colombia. Para la médica Beatriz Elena Gutiérrez Rueda, quien para 1998 se desempeñaba como directora del Programa Revivir, la creación de los Consejos Municipales de Mayores era una prioridad<sup>244</sup>. Estas propuestas contarán en la década de los dos mil con el apoyo de la Red de Mayores y de *Help Age International*.

La candidatura de Andrés Pastrana Arango, presidente electo en 1998 ha sido descrita en literatura como el primer experimento de las microempresas electorales (Gutiérrez Sanín, 2006)<sup>245</sup> y la primer experiencia en el siglo XXI de la coalición multipartidista expresada en la Gran Alianza para el cambio. El Plan de desarrollo del presidente Pastrana "Cambio para construir la Paz" (1998-2002), estableció un programa social para la juventud, parte del cual incluía acciones que los jóvenes deberían realizar con relación a la asistencia de las personas mayores. La solidaridad generacional comprendida como la convivencia de personas de diferentes generaciones estuvo presente en las intervenciones que se realizaron como parte de la política social.

En el año de 1999 con motivo del año internacional de las personas mayores, se desarrollaron diferentes actividades para las personas viejas en el marco del Movimiento por el envejecimiento activo y, específicamente, se participó en el Abrazo Mundial por la vejez impulsado por la OMS. Estas acciones contaron con un amplio despliegue en prensa, fueron impulsadas por la primera dama de la nación la señora Nohora Puyana de Pastrana,<sup>246</sup> también por las primeras damas de la autoridad departamental y local. Las acciones, siguieron las guías de la OMS, se impulsaron caminatas por la solidaridad entre las generaciones, se ambientaron espacios lúdicos con la presencia de las Reinas de Belleza, danzas, bailes y la realización de deportes locales. (Tabla 4-4).

Estas actividades contrastaban con las movilizaciones y denuncias que las personas mayores hacían sobre la situación real de su existencia. Algunos ejemplos de esto lo constituyen los cambios introducidos por el médico Jaime Arias, como Director del ISS, durante 1998, los cuales incluían el cierre del Asilo de San Antonio en Barranquilla, el cambio en la prestación de servicios de salud generó el rechazo de los pensionados<sup>247</sup> o la denuncia de no pago de las pensiones por cuenta de CAJANAL en Boyacá.<sup>248</sup>

---

<sup>244</sup> El Tiempo. Conforman la Red Nacional de Mayores. 23 de abril de 1998

<sup>245</sup> Las microempresas electorales tienen su asiento en la Constitución de 1991 y en el "Estatuto básico de partidos y movimientos políticos" – Ley 130 de 1994. (Pizarro Leongómez, 1995)

<sup>246</sup> El tiempo. Condecoración a Nohora. 3 de agosto de 1999

<sup>247</sup> El Tiempo. Piden al seguro que los dejen en Asilo San Antonio. 22 de Julio de 1999

<sup>248</sup> El Tiempo. En baja. 22 de Enero de 1999

**Tabla 4-4.** Intervenciones de la Red de solidaridad o de la autoridad local, o ambos, Año Internacional de las personas mayores 1999

Departamento	Noticia	Lidera
<b>Bogotá</b>	Como parte de la celebración del Año Internacional de la Tercera Edad, en el parque Simón Bolívar se hará una cadena humana integrada por cientos de personas que participarán en el Abrazo Mundial a los ancianos, programado además en otras partes del mundo. Octubre de 1999	Alcaldía de Bogotá
	La concejala inauguró el sábado pasado en el barrio Las Delicias un proyecto modelo para la atención de las personas de la tercera edad. Para algunos con esta acción Clara Pardo da inicio de manera oficial a su campaña con miras a la Alcaldía de Ibagué Diciembre de 1999	Concejal Clara Pardo
<b>Sucre</b>	Entregó 250 millones de pesos a los alcaldes del Departamento para inversión en el programa Revivir que benefician a las personas de la tercera edad. Diciembre de 1999	La Red de Solidaridad Social Regional
<b>Valledupar</b>	Un total de 366 millones 300 mil pesos invirtió el Programa Revivir de la Red de Solidaridad Social en el municipio de Valledupar durante la vigencia de 1998. Enero de 1999	Red de Solidaridad y Municipalidad
	La Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) aprobó al municipio de Valledupar un crédito de 300 millones de pesos para la construcción del centro de vida, que servirá de hogar a las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas Septiembre de 1999	Findeter
<b>Valle</b>	Además de anteojos, más de un millar de personas de la tercera edad recibirán bastones para ayudarse en sus desplazamientos. Los recursos para estos implementos y para medicamentos provendrán de un convenio por 1.123 millones de pesos firmado entre el Gobierno nacional y la Alcaldía de Cali	Gobierno nacional y la Alcaldía de Cali
<b>Sucre</b>	La Red de Solidaridad Social desembolsó recursos por 245 millones de pesos a siete municipios del departamento de Sucre, correspondientes al 50 por ciento de los aportes de 1998 para programas de la tercera edad	Red en Sucre, y alcaldes de San Pedro, San Onofre, San Marcos, Morroa, Ovejas, Sucre y La Unión
<b>Bolívar</b>	El director de la Red de Solidaridad de Bolívar, Alfredo Yepes, entregó mercancías donadas por la Dian a la Primera Dama de Bolívar, Adalgiza Berrio de Raad. Agosto de 1999	Primera Dama de Bolívar, Adalgiza Berrio de Raad.
	Un total de 450 mercados, 120 sillas de ruedas y 15 pares de muletas entregó la oficina de la Misión Social de la Gobernación de Bolívar. Agosto 1999	La primera dama del Departamento Adalgiza Berrio de Raad y el Gobernador Miguel Raad Hernández
	María Teresa Egurrola y Adriana Rodríguez, y Angelo Rosa, gerente de la multinacional Azaléia, entregaron a las madres comunitarias y señoras de la tercera edad del barrio Las Reinas de Cartagena, 200 de los mil pares de zapatos con los que Azaléia se vinculó a la obra social emprendida por el Concurso Nacional de Belleza.	Reinado Nacional de la Belleza
<b>Boyacá</b>	Muestras folclóricas de la Costa Caribe como el grupo Kalenda fueron apreciadas por los 700 ancianos que se congregaron en Cartagena para participar del Primer Encuentro del Adulto Mayor. Octubre de 1999	Vicepresidencia de la República
	En su trabajo con la comunidad, realizó un programa especial en favor de las personas de la tercera edad en esta ciudad. 21 de mayo de 1999	Policía

Departamento	Noticia	Lidera
	Evento deportivo para las personas mayores de 60 años. Enero de 1999	Consejo Departamental de Protección Familiar, la Primera Dama del Departamento
	Un total de 160 personas de la tercera edad y de escasos recursos "recibieron en los últimos días subsidios (...) consistentes en mercado y dinero Febrero 1999	Red de Solidaridad Social y de la Administración Municipal Sogamoso
	Cerca de 100 personas de la tercera edad serán beneficiadas a través del programa revivir de Chiquinquirá, que cuenta con el apoyo del Municipio y de la Red de Solidaridad Social.	Directora de Salud Municipal, Blanca Martínez
	Iniciaron ayer los Juegos Deportivo-Recreativos para Adultos Mayores, fase municipal. Nov 1999	Comfaboy
	Paipa Hotel y Centro de Convenciones se llevará a cabo el Banquete de la Solidaridad,. [...] terminación de la Casa de la Tercera Edad de Paipa. Nov 1999	Administración municipal y la primera dama de la ciudad, Marina Solano de Agudelo
<b>Meta</b>	Con la frase Al igual que tú, tuve sueños e ilusiones el sábado 16 de octubre el municipio de San Martín realiza el primer reinado departamental de la tercera edad. Octubre de 1999	Alcaldía Municipal

Fuente: elaboración propia a partir del periódico El tiempo 1999

Las características de los programas de la Red de Solidaridad fueron: la discrecionalidad de los recursos, el uso de dispositivos que indagaban la carencia para la selección de los beneficiarios de los programas, la creación de nuevas tutelas y el escaso impacto de los programas. Respecto del primero se puede decir que se acompañó de la no continuidad de los programas. Ejemplo de esto lo constituyeron los cierres del programa de alimentos del ICBF, como el caso de Monguí

Increíble, pero cierto: en el Año Internacional del Anciano, en Monguí 60 hombres y mujeres de la tercera edad tendrán que asistir al cierre del comedor en el que vienen mitigando el hambre. Pero tendrá que asumirlo dado que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, decidió no renovar un convenio de atención ambulatoria a la tercera edad, el cual favorecía al Centro de Vida Alonso Ojeda Soto con mercados por valor de ocho millones de pesos al año. El municipio, en convenio con la Red de Solidaridad Social sostiene el programa Revivir que beneficia a 150 personas de la tercera edad. Según una estadística que se levantó, en el área urbana y rural de Monguí hay 485 ancianos, la mayoría de ellos viven en total indigencia. Atender a las 60 personas que acuden al Centro de Vida cuesta tres millones de pesos y el municipio de Monguí no los tiene.<sup>249</sup>

Las nuevas tutelas a las personas mayores se ejercieron desde diferentes escenarios políticos que utilizaron la adjudicación o retiro de recursos para programas sociales relacionados con la vejez para afianzar las clientelas. El caso del retiro de la personería Jurídica a la Federación Departamental de la Tercera Edad en la gobernación de Santander del Norte, la cual según la presidenta dejaba a la Federación sin la posibilidad

<sup>249</sup> El Tiempo. Incierta suerte de 60 ancianos. 21 de mayo de 1999

de presentar proyectos agravando la precaria situación de las personas mayores, son evidencias de lo afirmado. Al respecto las personas mayores del malecón realizaron una marcha en la ciudad de Cúcuta para pedir el amparo y la protección.<sup>250</sup>

La acción en lo regional-local estableció una serie de relaciones con las comunidades que garantizaron el pacto bipartidista. La literatura muestra que durante el periodo de los noventa se dieron algunos cambios en la llamada tercera fuerza como en Bogotá con la elección de Antanas Mockus en 1994, sin embargo el 80% de los votos estuvieron en el bipartidismo en la votación por las Juntas de Acción local. También se debe señalar que el estrato seis voto por el Partido Liberal (Gutierrez Sanín, 2006). En el nivel municipal García Sánchez (2000), mostró que en el periodo 1988-1997 sólo en el 1,7% de los municipios había presencia de partidos alternativos al bipartidismo. Siendo los municipios 5 y 6 donde se da este fenómeno, sin embargo las alternativas no constituyen proyectos políticos, y en ocasiones responde más al líder, este fenómeno corresponde a las microempresas electorales (Pizarro Leongómez, 1995, 2006).

Las evaluaciones realizadas al Programa de Adulto Mayor y al Programa Revivir, mostraron que la cobertura de estos programas no superaron del 6%-12% de la población objetivo (Vivas Reyna et al., 2002). Para los autores

“Es probable que el sector privado tenga una oferta de servicios superior con adultos mayores que tienen capacidad de pago y para determinadas ciudades [...] la oferta privada de servicios para adultos mayores está dirigida al segmento de mercado que deja ganancia” (Vivas Reyna et al., 2002).

A lo anterior se debe sumar lo encontrado en las entrevistas realizadas, que permitieron identificar que ante la ausencia de instituciones estatales, desde la década de los setenta se fueron creando pequeños centros de asistencia social financiados a partir del trabajo de las propias personas mayores y de la caridad privada. Incluso en los noventa instituciones privadas que contaron con recursos públicos en la década de los ochenta, con el proceso de descentralización se vieron gravemente afectadas, los Municipios interrumpieron el flujo de los recursos y las caminatas por la solidaridad de la vejez, los bazares y bingos fueron parte de las estrategias que implementaron para que no se diera el cierre de las instituciones, lo anterior es concordante con los hallazgos en prensa.<sup>251</sup>

Se puede señalar que la solidaridad generacional fue ubicada en el espacio de la acción privada de quien tiene para el que no tiene, esta fue otra forma de renombrar la caridad. Esta forma de caridad ya no responde al contrato de salvación, responde al ejercicio político para mantener los vínculos con la población, en este caso con las personas mayores. Lo anterior se acompañó de pequeños colectivos de personas mayores que reclamaron el amparo del Estado, conformados por la población de ancianos desprotegidos que de alguna manera se identifican y reconocen por formar parte de una institución, este es el caso del centro vida, el centro de bienestar o el Asilo.

---

<sup>250</sup> El Tiempo. Marcha senil por el malecón de Cúcuta. 16 de Mayo de 1995

<sup>251</sup> El Tiempo. Apuntes de Cundinamarca. 6 de agosto de 1998



Las nuevas formas de tutela y de participación de los ancianos desprotegidos requieren mayor evidencia empírica, estos son ejes de nuevas posibilidades de estudio del cambio macro-social que introduce el propio fenómeno envejecimiento.

## 4.5 Expresiones del Individualismo

Los resultados cuestionan la existencia de un contrato social basado en la solidaridad generacional del sistema de seguro colombiano. La situación planteada en el Norte Global de la solidaridad generacional fue extrapolada por la tecnocracia económica al sistema colombiano y sirvió de marco de las discusiones mediáticas, pero las cifras de la población vieja con pensión, menos del 13% de los mayores de 60 años, cuestionan el marco político y teórico de la discusión. La cuestión central en el Norte Global era el reparto entre viejos y jóvenes en una sociedad donde los viejos, en su gran mayoría, y a partir de la década del setenta lograron una pensión, independiente del tipo de sistema en cuanto a su financiación (Esping-Andersen, 1993).

El concepto de integración social de las personas viejas para las sociedades Norte Global se estableció sobre el reconocimiento de la unicidad del viejo y del derecho a reproducir su vida material con autonomía, siguiendo a Freedman (2005) se puede decir que el principio de solidaridad se impuso sobre la mirada de riesgo que requería aseguramiento. Aunque en perspectiva de quienes serían viejos, la concepción de riesgo conjugó el principio de solidaridad y responsabilidad y desalojó la idea de pobreza como responsabilidad del comportamiento de los individuos (Rosanvallon, 1995).

Los resultados de los dos periodos hasta aquí estudiados en Colombia, muestran que las personas viejas han estado inscritas en una trayectoria de discriminación por razones de edad estructurada desde la propia política social. Primero, la lógica con la que se establecieron los beneficios económicos con relación a la pensión por vejez en el Seguro Social, en el año de 1946, se basaron en la capitalización, es decir que sólo aquellos que cotizaban recibían la pensión (Rodríguez Salazar & Arévalo, 1992), esta decisión dejó por fuera a quienes ya eran viejos para la época. Segundo, la ley del seguro social desvinculó a las personas viejas jubiladas de otras formas de socialización y bienestar, como el derecho a la Caja de compensación familiar. Tercero la indiferencia frente a la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones y la desvinculación social del jubilado, denunciada durante veinte años, fue dejada en la trastienda mientras la discusión de la reforma de la seguridad social en los primeros años de los noventa daba vida a los fondos privados. Cuarto la política social, y especialmente la Ley 100 de 1993 gravó la pensión con pagos para salud, y estableció aportes voluntarios para que la persona vieja obtuviera el beneficio de las cajas de compensación, disminuyendo aún más el poder adquisitivo del pensionado. Quinto un porcentaje importante de personas viejas, pensionadas o no, no disfrutaron de la jubilación, unos porque teniendo la pensión no fue suficiente para reproducir la vida material y otros, la gran mayoría, porque nunca la tuvieron. Sexto la política de asistencia pública sólo contempló a aquellos cuya capacidad funcional ya no les permitía trabajar o estaban en la indigencia. Séptimo la política de asistencia pública sin paternalismo formalizó la responsabilidad de la propia persona mayor de su existir.

De acuerdo con Walker and Naegele (2009) la situación social de las personas viejas es influenciada por dos mecanismos, la trayectoria de vida y la influencia de la política a lo

largo de la vida de las personas, y las protecciones específicas en la vejez. Respecto a las protecciones específicas estas son mediadas por la concepción de ser viejo. En el periodo estudiado, se puede decir que la PSV no considero la vejez, en sí misma, como elemento de la protección, y esto es un aspecto central de la categoría solidaridad generacional. La sociedad colombiana reconoció al viejo en cuanto miembro de la familia, y, el Estado en cuanto la trayectoria laboral estuviera en un régimen salarial regulado, o inscrita en la carencia patrimonial o social. Es decir el Estado reconoció el derecho a la seguridad social de la persona mayor sólo en función de la propiedad privada y la asistencia pública en caso de situaciones particulares como la ausencia de la familia o la presencia de enfermedad. De acuerdo con Rosanvallon (1995) se podría decir que la concepción de la pobreza en la vejez en Colombia mantuvo la explicación en la responsabilidad del individuo, la cual formó parte del ideario liberal (fundacional) del trabajo. En pocas palabras, si bien en 1946 se introdujo la concepción de riesgo como base del seguro social, no se conjugo el principio de solidaridad generacional y responsabilidad como se dio en el Norte Global.

Esta característica de la política colocó a un grueso de personas viejas en un estado de individualismo –dependencia, donde la protección debía ser resuelta por el propio individuo. Retomando a Castel (2008) se puede decir que si las personas viejas han asumido la responsabilidad de su propia protección y no se les ha provisto de recursos y derechos para su devenir como parte de una sociedad, entonces la dimensión socio-antropológico de la protección social no se ha dado, por lo menos, no para el grueso de las personas viejas. Lo anterior ha posibilitado que las relaciones que las personas mayores establecen con otros no sean relaciones de interdependencia y se construyan a partir de la concepción de dependencia.

La individualización de la responsabilidad de la protección de las personas viejas es una continuidad ideológica de la PSV en Colombia que se materializa en la política de seguridad social y de asistencia pública minimalista establecida en el periodo 1970-1989 y presentada en el Capítulo III. Esto posibilitó que los planteamientos del discurso demógrafo economicista se instalaran como propios en diferentes planos de la sociedad y se aceptarán como parte del Pacto político que posibilito la aprobación de la Ley 100 de 1993, cuyo motor intelectual fue la tecnocracia ortodoxa.

Sin embargo, la afirmación sobre la no protección de las personas mayores no puede ser categórica, en la medida que la familia ha intervenido en la protección de una proporción de las personas viejas y la caridad privada también ha estado presente. Es decir, que la protección de las personas viejas se dio en el marco de una sociabilidad primaria, pero este tipo de protección obedece más a una acción societal que social, volviendo a Castel (1995) la pertenencia y la identidad a pequeños colectivos, como la familia, constituye una forma de individualismo colectivo.

La Reforma de la seguridad social de 1993 y la política de asistencia pública sin paternalismo, propuesta sobre la idea de la familia y la comunidad como principales responsables de la protección de la persona vieja, encontraron en la tradición de la responsabilidad familiar cristiana un punto de encuentro, pero esto no significó que el principio con el que operó y opera sea el mismo. La PSV introdujo la racionalización de la categoría familia, la cual es presentada como causal de la desprotección de la persona vieja y gestora de la asistencia, es decir responsable de la protección material de la persona mayor. Lo anterior fue expresado en la Asamblea Nacional Constituyente,

normado en la CP de 1991 y reglamentado en leyes como la Ley 276 de 1995 “Por la cual se dictan normas de protección a la familia”<sup>252,253</sup>. Nuevos valores son ubicados desde la racionalidad que introduce la PSV en la relación de la familia y sus miembros, la relación de protección al interior de la familia empieza a operar en el ámbito de la contraprestación (Castel, 2008).

Algo similar ocurre en el caso de los pensionados, quienes a partir de la identidad de haber sido trabajador - y organización sindical- establecen formas de protección proximal en pequeños colectivos para el núcleo primario de los pensionados. Estas formas de identidad de pequeños colectivos entra en tensión con la identidad de las personas viejas, como una categoría más amplia que involucra a otros cuya trayectoria de vida no este trazada por el trabajo salariado. Esto parece explicar el que en momentos de defender lo logrado, lo nuestro como identidad del pequeño colectivo, se convierta en terreno fértil para la instalación del individualismo económico que promulga que cada quien recibe lo que aporta, negando la existencia de la persona vieja.

El individualismo como discurso explicitó de la PSV y la discriminación por razones de edad, se establecieron como los principios de la PSV aceptados en el pacto político, esto hizo legítimo la permanencia de las personas viejas en el mercado laboral. Lo anterior se acompañó de la formulación de programas de resocialización de las personas mayores y de promoción positiva de la vejez, establecidos en el CONPES 2793 de 1995 y operados desde la Vicepresidencia de la República, que tuvieron como objetivo central la generación de recursos para el auto-sostenimiento de esta población. La concepción simbólica y relacional del trabajo, base de la política de integración social en la vejez, identificada en la década de los ochenta, fue desplazada por el principio de auto-sostenibilidad y disminución del gasto fiscal. En pocas palabras, la concepción simbólica del trabajo en la vejez es desplazada por la racionalidad de la sostenibilidad financiera de la política. Lo anterior perpetúa el curso de vida en el mercado laboral y genera que las personas viejas queden expuestas al desprecio del mercado o formas de explotación que aún se mantienen ocultas.<sup>254</sup>

## 4.6 Conclusiones

La exploración realizada en los años noventa en el caso colombiano evidenció que el discurso demógrafo-economicista del BM estuvo presente en los diferentes escenarios de decisión político-administrativa. El discurso se instaló sobre continuidades ideológicas existentes en el país, la concepción de la familia como la institución responsable del bienestar de las personas mayores, la propiedad privada y la capacidad funcional de la persona vieja como el eje que condiciona la protección de la seguridad social en el caso

---

<sup>252</sup> En la Asamblea Nacional Constituyente se discutieron diferentes iniciativas para la reglamentación de la familia, una de ellas buscaba concederle personería jurídica a la familia para que esta se organizara como una institución normada frente al Estado.

<sup>253</sup> Esta Ley establece para el caso específico de las personas mayores la protección alimentaria y la protección del viejo contra el mal trato de otros miembros de la familia.

<sup>254</sup> El Tiempo “*Escobas y cepillos para volver a vivir*” 8 de septiembre de 1990

del primero y la asistencia pública en el segundo. A esto se sumó la concepción de los tecnócratas ortodoxos de la vejez como no productividad y dependencia, y a partir de esta concepción, el principio de justicia social que privilegia la inversión en otras categorías poblacionales diferentes a las personas viejas.

El discurso demógrafo-economicista instauro la lógica financiera sobre las categorías sociales de integración de las PSV que se venían formulando desde los ochenta. El lenguaje experto de la tecnocracia ortodoxa fue el medio para introducir el discurso demógrafo-economicista internacional y permitió el desplazamiento o mejor la colonización del pensamiento económico de la PSV. Los recursos utilizados por los tecnócratas fueron los medios informativos, especializados y masivos, de esta forma aseguraron llegar a diferentes públicos. De acuerdo con Mann (1986) se puede decir que el discurso demógrafo-economicista se estructuró como fuente de poder social, toda vez, que se expandió en la sociedad colombiana y penetró las diferentes capas de la sociedad estableciendo el problema existente, lo justo y lo posible de la PSV (Therborn, 1985).

Referente al problema existente, la tecnocracia lo presentó en términos de la crisis de la seguridad social, traducida como un mayor gasto público por la deuda pensional. El envejecimiento demográfico se convirtió en una categoría de explicación de la crisis, aunque los contenidos teóricos no necesariamente se ajustaban a la realidad del país. En otras palabras, los tecnócratas colombianos utilizaron los mismos recursos ideológicos, axiológicos y teóricos con los que se discutió el envejecimiento demográfico en las sociedades industrializadas para explicar la crisis de la seguridad social, desconocieron la realidad colombiana en términos demográficos y sociales, e invisibilizaron la precariedad de la situación socio-económica de las personas mayores, la cual se acompañaba de la permanencia de esta población en el mercado laboral.

Siguiendo a Estes (1983) la concepción de crisis económica de la seguridad social tuvo un papel central en la reforma de pensiones, toda vez que fue en el escenario de crisis e incertidumbre del futuro que los estudios actuariales fundamentaron lo posible, la creación de los fondos de pensiones de ahorro individual como única alternativa para el sistema pensional colombiano. La crisis se acompañó de un proceso de moralización de las personas mayores, quienes fueron responsabilizadas de la crisis pensional y del gasto fiscal. La acción moralizante fue aumentar la edad de pensión, el valor de la cotización, y para las personas viejas de la época el establecimiento de formas de financiación del régimen pensional y de salud como porcentajes de la mesada pensional.

Sin embargo, la problemática central de los pensionados y de las personas mayores en general, documentada en la década de los ochenta y presentada en el capítulo III de esta investigación, fue un tema marginal de la propuesta de los tecnócratas ortodoxos, y en general de los actores socio-políticos de la reforma. Con excepción de algunas propuestas rastreadas en este capítulo, los discursos de la tecnocracia ortodoxa tampoco encontraron en el campo del saber Gerontológico y de la Geriátrica debates sobre la discriminación por razones de edad, lo anterior puede explicarse por la biologización del discurso de la SCGG y por las fracturas que se dan en la SCGC como se señaló en el capítulo III. Los estudios sobre la política social de la vejez en las sociedades industrializadas<sup>255</sup> muestra que los gerontólogos han sido actores sociales importantes en

---

<sup>255</sup> En el Capítulo II se mostraron experiencias que tienen como eje teórico la Gerontología crítica.

la discusión sobre las reformas de seguridad social (Estes & Portacolone, 2009; Guillemard, 1986; Walker & Naegele, 2009), aspecto que se diferencia de lo hallado en el caso colombiano, y que ameritaría mayor exploración empírica.

Se puede decir, que lo justo fue que cada quien obtuviera lo que podía cotizar o recibiera un mínimo de asistencia pública si existía carencia. Es decir, que lo justo se circunscribió al principio de escasez de recursos y de dependencia en la vejez, y no en la solidaridad generacional y la inclusión de las personas viejas, esto explica la permanencia de la categoría de la "Edad sin edad". La racionalidad primaria por razones de edad se expresó en el pacto político enmascarada en la idea del bien general sobre el particular, el bien general se propuso como la disminución del gasto fiscal el cual se lograría con la implementación del fondo de pensión privado.

Siguiendo a Therborn (1985) el poder económico encontró en la tecnocracia económica el principal aliado para la construcción de una PSV que legitimaba el nuevo reparto de los recursos sociales materiales y simbólicos. La negación de la problemática de los viejos por parte de la tecnocracia ortodoxa cuando ocupan cargos públicos, puede ser comprendida como un ejercicio de coerción simbólica del Estado que produce y reproduce el orden, y establece las formas de comprender el mundo social (P. Bourdieu, 1993). Para el caso de esta investigación, la vejez como carga económica y no merecedora de la garantía de los DESC.

A lo anterior se sumaron cambios en la estructura del Estado y su aparato burocrático que fortalecieron el accionar de la tecnocracia económica y desplazaron otros saberes como el gerontológico. La re-estructuración del Ministerio el Salud en el año de 1992, y el trasladar la PSV al CONPES en el DNP es un ejemplo de ello. La literatura ha mostrado que el actuar de la tecnocracia en el Estado, tiene un papel central en la capacidad de establecer una determinada política (Evans et al., 1999; Skocpol, 1998c), específicamente los estudios sobre PSV muestra la injerencia de la tecnocracia en la configuración de las reformas de los sistemas de seguridad social (Guillemard, 1980). En el caso colombiano y durante los noventa, la autonomía relativa del Estado se vio influenciada, a través de la tecnocracia ortodoxa, por los intereses materiales - ideológicos de los grupos económicos nacionales y de los organismos financieros intergubernamentales, esto disminuyó la posibilidad de establecer una política de integración social de las personas mayores con marcos de referencia basados en la garantía del derecho.

Finalmente, el capítulo mostró que los pensionados se han constituido en una fuerza que reclama los derechos que han adquirido durante el periodo de los setenta y ochenta, la alianza con el Partido Liberal ha posibilitado esta reclamación. De acuerdo con Alvarez Leguizamón (2005) se ha instaurado un vínculo recíproco y obligatorio, entre el partido y

---

También se debe señalar la experiencia de Maggie Kuhn en Estados Unidos quien en el año de 1972 promueve la conformación del movimiento político *Panteras Grises* con planteamientos teórico -prácticos que aportan a elementos de un teoría social de la Gerontología radical (Estes & Portacolone, 2009). Este Movimiento sirvió de ejemplo al médico geriatra Santiago Perdomo, en la década de los ochenta, para promover a las AP de Colombia como fuerza política desde la Revista Actualidad Pensional.

las organizaciones de pensionados. También se inició la movilización de pequeños colectivos de ancianos desprotegidos, los cuales reclaman ante las autoridades locales, estas reclamaciones se dan sobre el amparo-albergue y no sobre los DESC de la pensión. La reclamación de las asociaciones de pensionados y de los ancianos desprotegidos se modela de acuerdo a los derechos que la PSV le reconoce a cada grupo, y como se dijo anteriormente, son otras formas de individualismo colectivo, que abonan el terreno del individualismo económico.

## 5. Política de promoción social, el medio salario mínimo y la redefinición de la vejez (2000-2009)

*“Los viejitos y viejitas no necesitamos que nos den nada, pero sí que nos dejen trabajar”<sup>256</sup>*

En el capítulo IV se dijo que el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) era presentado en la literatura como la primer microempresa electoral lograda por la Alianza para el Cambio entre-partidos tradicionales e independientes (Pizarro Leongómez, 2006). La Gran Alianza para el cambio surge en el periodo electoral del año 1998 y se conforma como una unión suprapartidista con filas liberales y conservadoras. Para Gutierrez Sanín (2006) este evento daba inicio a un cambio en el sistema político que se caracterizaría por el abandono del bipartidismo tradicional y el comienzo de movimientos políticos independientes.

El periodo de gobierno de Pastrana Borrero dejó tres ejes de continuidad a la política social de la década del dos mil: la lucha contra el narcotráfico que se acompañó de la firma del Plan Colombia con el gobierno de Estados Unidos y que incluyó la puesta en marcha de políticas sociales dirigidas a las poblaciones en conflicto; la crisis de la seguridad social, y particularmente, del Seguro Social; y la adopción del Sistema Social del Riesgo –SSR-,<sup>257</sup> cuya finalidad era articular y flexibilizar la oferta institucional para contribuir a prevenir, mitigar y superar los riesgos de las recesiones económicas y del saneamiento fiscal. La literatura ha descrito que estas nuevas formas de operar de la política asistencial son otro paso del proceso de acumulación financiera, que implica la bancarización de la política de asistencia pública (Giraldo, 2007a, 2013).

En el ámbito internacional, durante los años ochenta fueron cuestionadas las políticas domiciliarias por los altos gastos fiscales. En sociedades industrializadas esto dio origen a las políticas de *means tested* que se acompañaron de una nueva clasificación de quién es el beneficiario de la política y el establecimiento de contratos que implicaban el desarrollo de capacidades para el trabajo. Para algunos autores estas políticas han sido conocidas como *Workfare*, también se habla de políticas de Promoción social. En el

---

<sup>256</sup> Conversaciones con una líder de las personas mayores en Ciudad Bolívar-Bogotá.

<sup>257</sup> Adoptado mediante documento CONPES 3144 del año 2001.

capítulo II se dijo que estas políticas forman parte del discurso demógrafo-economicista y son la re-fundación de la ética del trabajo liberal que se gesta como parte del régimen de acumulación financiero y la re-organización del mercado laboral (Salama, 2006). Las políticas de Promoción social explican la pobreza a partir de la responsabilidad del individuo y establecen compromisos morales con el beneficiario que se traducen en una ética del trabajo construida sobre el ideario de la libre elección, la independencia, la auto-sostenibilidad y la responsabilidad para con el próximo.

Las reformas del sistema pensional y las políticas de Promoción social se acompañan de cambios en la relación del curso de la vida y el mercado laboral. Guillemard (2008b) señala que en las sociedades industrializadas el curso de la vida es hoy más flexible. Para van Dyk and Turner (2010) estos cambios se acompañan de una re-conceptualización de la noción de la vejez la cual es concebida como un recurso productivo.

En el capítulo II se mostró que la idea de la integración social reflejada en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento 2002 se desarrolló sobre la concepción del derecho universal a la salud y la participación de las personas mayores del desarrollo. El plan recogió los planteamientos de la Cumbre Mundial para el Desarrollo en Copenhague (1995), pero el componente propuesto por el BM sobre el ahorro individual, el mantenimiento de los sistemas informales para la protección de las personas mayores y las políticas de MSR y Promoción Social para el Sur Global se hicieron más evidentes y fueron transmitidas en las mesas de trabajo con la sociedad civil. Además ya habían sido formuladas y difundidas por el BM en el MSR (Holzmann & Hinz, 2005; Holzmann & Jørgensen, 2000).

La política de Promoción social se ha implementado en el Sur Global<sup>258</sup> y específicamente en Colombia. Los hallazgos de Morales Borrero (2010), en el proyecto sobre la política sexual y reproductiva y las políticas para jóvenes en el caso colombiano, mostraron que esta nueva ética del trabajo formó parte de la política social del discurso de poblaciones, el cual tenía tres elementos centrales: la valoración de la población joven como un recurso para la productividad, expresada como el “bono demográfico”, el auto-sostenimiento y el emprendimiento.<sup>259</sup> En el periodo de Pastrana Borrero la política social se instaló sobre la concepción de la familia como el núcleo central de la sociedad, el programa tomo el nombre de familias en acción y buscó el compromiso de la familia con la formación del capital humano.

En el periodo de gobierno 2002-2006 se dio continuidad a las políticas de MSR y Promoción social en el marco del discurso de la seguridad democrática y del proceso de re-elección presidencial. La literatura refiere que la elección de Álvaro Uribe Vélez en el 2002 es producto de un escenario de pérdida de confianza en la institucionalidad que

---

<sup>258</sup> Se puede citar el trabajo de Chak- Kwan (2011) en el sistema de seguridad social de Hong Kong .

<sup>259</sup> La política emblemática es Jóvenes en acción dirigida a los jóvenes desempleados, ubicados como población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Busca la generación de ingresos autónomos.



acompañó el proceso de paz fallido de Andrés Pastrana Borrero.<sup>260</sup>El discurso de Uribe Vélez se instauró sobre la idea de la seguridad democrática, la lucha contra corrupción y el rechazo a la vieja política (Gutierrez Sanín, 2006).

La corrupción y el terrorismo eran, en el discurso de Uribe Vélez, los causantes de la problemática socio-económica del país. La noción de justicia social formó parte del discurso de lucha contra el terrorismo(Quintero Gaviria & Castañeda Muñoz, 2011). La confianza inversionista y la estabilidad macro-económica fueron el eje de la noción de justicia social propuesta por el candidato. La lucha contra la corrupción y las formas tradicionales de hacer política incluían la idea de austeridad del gasto público, disminución de privilegios en el sistema pensional y el trabajo con vocación empresarial, como los valores que se ejercerían desde los estamentos de poder del país, específicamente el ejecutivo y el legislativo.<sup>261</sup> Para Gutierrez Sanín (2006), el discurso de candidato prometía una nueva forma de relacionarse con los partidos.

El cambio demográfico y la situación social de las personas mayores, invisibilizada en los noventa, fue nuevamente ubicada en la esfera pública. Los resultados del Censo del año 1993 y posteriormente del año 2005 realizados por el DANE reflejaban el cambio demográfico de Colombia. Si bien la estructura poblacional estaba lejos de las cifras de los países del Norte Global e incluso de países como Argentina, Cuba o Uruguay, el peso absoluto y relativo de las personas mayores de 60 años se encontraba en aumento (Tabla 5-1). Al igual que la esperanza de vida al nacer (Gráfico 5-1), y la esperanza de vida después de los 60 años, con diferencias por género (Tabla 5-2 y 5-3). Las desigualdades sociales en salud también se expresaban por departamentos (Tabla 5-4).

La noción del envejecimiento demográfico, de la desigualdad social que este proceso reflejaba y la problemática de las personas mayores, era recogida en el informe de la sociedad civil preparado por la AIG para los encuentros regionales de la Segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento Madrid 2002. El informe señalaba que el 50,9% de los mayores de 65 años se encontraba cerca de la línea de pobreza y el 15% estaba por debajo de la línea de indigencia. Los retos en materia de PSV que debía afrontar el país debían basarse en una concepción de la macroeconomía que asegurará niveles de empleo e ingreso para acceder a bienes y servicios y la construcción de una Política integral para el envejecimiento y la vejez.

---

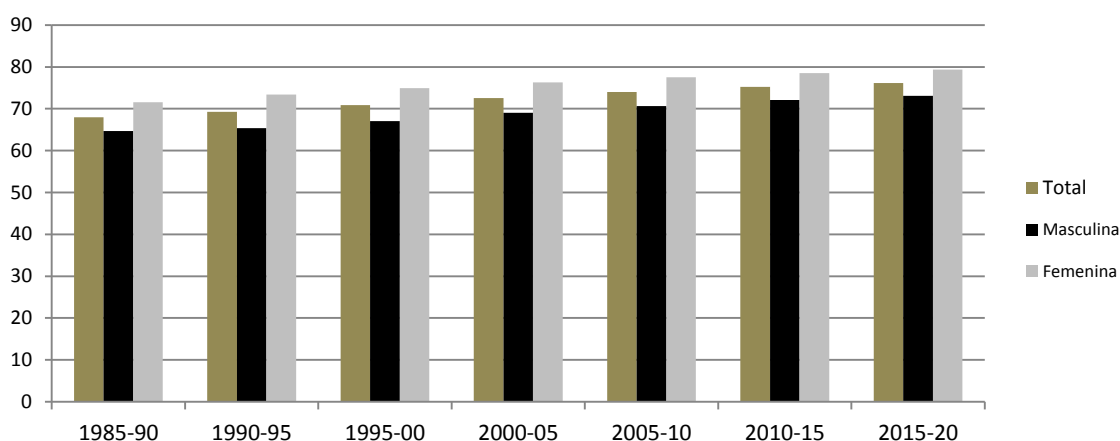
<sup>260</sup> Durante el periodo de Andrés Pastrana se llevó a cabo un proceso de Paz que permitió el despeje militar de un área donde se ubicaron las FARC. La literatura refiere que durante este periodo el grupo armado se fortaleció y generó una serie de actos de violencia contra la población civil que llevaron a la pérdida de confianza en la institucionalidad (Gutierrez Sanín, 2006)

<sup>261</sup> Manifiesto Democrático-100 puntos de Álvaro Uribe Vélez-

**Tabla 5-1.** Comparativo del porcentaje de personas >60 años.

	1.985	2.005	2.010	2.015	2.020
<b>Uruguay</b>	15,5	17,3	18,4	19,1	20,1
<b>Cuba</b>	11,2	15,2	17,3	19,5	21,8
<b>Argentina</b>	12,4	13,9	14,5	13,3	16,2
<b>Chile</b>	8,5	11,6	13,2	15,0	17,6
<b>Costa Rica</b>	7,0	8,3	9,5	11,2	13,5
<b>Brasil</b>	6,3	8,9	10,2	11,9	14,0
<b>México</b>	5,83	8,37	9,44	11,12	13,04
<b>Colombia</b>	6,96	7,73	8,9	11	13

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos CEPAL

**Gráfico 5-1.** Esperanza de vida al nacer. Colombia 1985-2020**Tabla 5-2.** Esperanza de vida en >60 años. Hombre

	2000-05	2005-10	2010-15	2015-20
<b>60-64</b>	19,67	19,69	19,71	19,73
<b>65-69</b>	16,03	16,02	16,01	16,01
<b>70-74</b>	12,74	12,71	12,69	12,68
<b>75-79</b>	9,78	9,78	9,78	9,78
<b>80 Y MÁS</b>	7,35	7,37	7,39	7,40

Fuente: DANE Censo 2005

**Tabla 5-3.** Esperanza de vida en > 60 años. Mujer

	2000-05	2005-10	2010-15	2015-20
<b>60-64</b>	22,04	22,49	22,92	23,28
<b>65-69</b>	18,09	18,47	18,82	19,12
<b>70-74</b>	14,49	14,78	15,04	15,27
<b>75-79</b>	11,29	11,47	11,64	11,79
<b>80 Y MÁS</b>	8,49	8,59	8,68	8,75

Fuente: DANE Censo 2005

Seis puntos eran centrales en la propuesta de la AIG: 1. La reforma pensional debía ser coherente con la Constitución de 1991, expresar solidaridad en todos los regímenes, ampliar la cobertura, eliminar el subsidio a los sectores de mayor ingreso, priorizar a los mayores de 65 años sin capacidad para conformar una pensión, y garantizar la sostenibilidad financiera al minimizar la carga fiscal. 2. La Educación para toda la vida y el fomento de las capacidades de las personas mayores para mantenerse activos. 3. Mejorar condiciones de salud para las personas. 4. Fomento de la participación social y la cooperación, con el apoyo a las organizaciones de mayores que desarrollan iniciativas encaminadas a la generación de ingresos. 5. Generación de Ingresos y empleo con estrategias dirigidas a las PYMES para la permanencia de las personas mayores como consejeros de los más jóvenes. 6. Fortalecimiento intergeneracional a través de vínculos

entre-personas y entre generaciones, barriales, municipales y departamentales. Propiciar espacios para compartir e intercambiar ayudas.<sup>262</sup>

La propuesta de la AIG retomaba la concepción del derecho de las generaciones futuras y presentes a estar en la sociedad y a tener acceso al desarrollo, la integración social de la vejez era presentada a partir del vínculo de las personas viejas con el trabajo. Esta idea, que se mantuvo durante las tres décadas estudiadas, reflejaba la importancia del trabajo en el desarrollo de la vida de las personas viejas. El informe también señalaba la noción de la sostenibilidad financiera del sistema pensional y la disminución de la carga fiscal como una estrategia del desarrollo. Este discurso de la sostenibilidad había sido introducido con el discurso demógrafo-economicista utilizado por la tecnocracia ortodoxa en la década de los noventa y formaba parte de la idea sobre la política social que tenía algunas organizaciones que trabajan por el envejecimiento y la vejez.

**Tabla 5-4.** Porcentaje de participación de la población total y > 60 años en el total de población nacional

DEPARTAMENTO	1.985		1.995		2.005		2.015		2.020	
	Total	>60 años	Total	>60 años	Total	>60 años	Total	>60 años	Total	>60 años
<u>Antioquia</u>	13,38	6,72	13,05	8,08	13,25	9,27	13,40	9,27	13,45	13,44
<u>Atlántico</u>	4,92	7,42	4,99	7,65	5,05	8,32	5,11	10,42	5,11	12,10
<u>Bogotá, D.C.</u>	13,72	6,32	15,20	6,66	15,95	8,20	16,35	11,46	16,46	13,76
<u>Bolívar</u>	4,24	5,80	4,48	6,66	4,38	8,09	4,35	9,70	4,36	11,55
<u>Boyacá</u>	3,69	8,21	3,21	9,99	2,93	11,46	2,65	13,71	2,53	15,33
<u>Caldas</u>	2,82	7,44	2,53	9,19	2,26	11,05	2,05	14,25	1,96	16,50
<u>Caquetá</u>	0,93	5,03	1,01	5,87	0,98	6,93	0,99	8,22	1,00	9,12
<u>Cauca</u>	3,10	6,98	3,06	7,92	2,96	8,83	2,86	10,86	2,82	11,94
<u>Cesar</u>	2,06	5,41	2,10	5,75	2,11	6,67	2,13	8,46	2,14	9,75
<u>Córdoba</u>	3,43	6,02	3,35	7,40	3,42	8,09	3,55	9,50	3,61	10,55
<u>Cundinamarca</u>	5,08	8,59	5,00	9,09	5,32	9,83	5,56	11,11	5,67	12,24
<u>Chocó</u>	1,17	5,98	1,11	6,27	1,06	6,49	1,04	6,92	1,03	7,77
<u>Huila</u>	2,35	5,98	2,30	7,82	2,36	8,58	2,40	9,97	2,41	11,06
<u>La Guajira</u>	1,18	6,16	1,21	6,64	1,59	6,68	1,99	7,21	1,08	7,89
<u>Magdalena</u>	2,89	5,35	2,82	5,99	2,68	7,47	2,61	9,47	2,61	10,74
<u>Meta</u>	1,66	7,53	1,64	7,06	1,83	7,64	1,99	9,14	2,07	10,35
<u>Nariño</u>	3,69	7,37	3,61	8,34	3,60	9,31	3,62	10,60	3,64	11,51
<u>Norte de Santander</u>	3,10	7,10	3,01	7,58	2,90	8,56	2,81	10,40	2,78	11,77
<u>Quindío</u>	1,33	7,39	1,34	8,99	1,25	10,84	1,17	13,91	1,14	15,91
<u>Risaralda</u>	2,16	4,32	2,23	5,63	2,09	7,09	1,97	9,07	1,92	10,65

<sup>262</sup> AIG. El envejecimiento y su atención en Colombia: balance y perspectiva. Año 2001

DEPARTAMENTO	1.985	1.995	2.005	2.015	2.020					
<u>Santander</u>	5,12	7,20	4,87	8,45	4,56	9,83	4,28	12,17	4,15	13,98
<u>Sucre</u>	1,86	6,78	1,85	7,38	1,80	8,53	1,77	10,54	1,76	11,79
<u>Tolima</u>	4,04	8,59	3,49	9,67	3,18	11,02	2,92	13,27	2,80	14,94
<u>Valle del Cauca</u>	9,87	7,87	9,95	8,47	9,70	9,80	9,57	12,26	9,53	14,00
<u>Arauca</u>	0,33	6,56	0,47	5,48	0,54	6,13	0,54	7,45	0,54	8,70
<u>Casanare</u>	0,55	6,10	0,62	5,53	0,69	6,06	0,74	7,41	0,39	8,35
<u>Putumayo</u>	0,68	5,86	0,72	5,66	0,72	6,18	0,72	7,38	0,73	8,28
<u>Archipiélago de San Andrés</u>	0,14	5,36	0,17	4,70	0,16	6,27	0,16	10,41	0,16	13,61
<u>Grupo amazonia</u>	0,53	3,82	0,62	3,74	0,68	4,88	0,71	6,38	0,73	7,47

Fuente: Elaboración propia a partir de Series Proyecciones DANE 1985-2020.

En síntesis, el cambio del sistema político del país, la negociación con organismos financieros intergubernamentales, la reorganización del mercado laboral, el ideario de sostenibilidad fiscal y la Promoción social, son la matriz donde se desarrollan las políticas sociales para la vejez de los dos mil. La hipótesis que se explora en este capítulo es que la concepción de la vejez como carga fiscal formó parte de los argumentos que soportaron las decisiones político-administrativas que se tomaron sobre el sistema pensional, y la noción de vejez como recurso productivo se fue consolidando como el eje de la política en el ámbito de las pensiones y de la política de asistencia pública para la vejez. La auto-sostenibilidad y los subsidios de baja calidad, permitieron legitimar un sistema de bienestar minimalista, afianzándose las relaciones del mercado laboral y las personas viejas, a través del trabajo productivo o el trabajo re-productivo.

Lo anterior es explicado por el aumento del poder del Estado que logra que la concepción de sostenibilidad fiscal y auto-sostenibilidad se vuelvan un referente normativo de la sociedad colombiana. Las preguntas que orientaron el capítulo fueron ¿cuál es el lugar de la vejez en las políticas sociales formuladas? ¿qué aspectos influyeron en las decisiones político-administrativas con relación a la PSV? ¿qué relaciones se establecieron en las instituciones de bienestar y las personas viejas? ¿qué manifestaciones de la relación mercado laboral y vejez se expresaron en el periodo?

Para dar respuesta a los interrogantes planteados el capítulo se articula en cuatro aspectos a) Coalición uribista: sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y la pobreza en la vejez b) La integración social de la vejez en el marco de un sistema de bienestar minimalista c) La Promoción social ¿legitimador del bienestar minimalista? d) Conclusiones

## 5.1 Coalición uribista: sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y la pobreza en la vejez

Al finalizar la década de los noventa las fuerzas políticas en el Congreso mostraban cambios con relación a los periodos anteriores. De acuerdo con Francisco Gutiérrez Sanín (2006) la Constitución política de 1991 permitió nuevas alternativas partidistas. Los partidos tradicionales Liberal y Conservador se vieron enfrentados por los partidos independientes, generándose volatilidad en la adscripción. Refiere el autor que para el año de 1990 se registraba un número efectivo de partidos de 2,22 en el Senado y de 2,18

en Cámara, indicador que aumento en el año 2002 a 7,84 y 5,75, y para el 2006 los resultados eran 6,91 y 7,08 respectivamente.

La fractura de los grupos económicos con el oficialismo Liberal, generada en el gobierno de Samper Pizano, y la fragmentación del Liberalismo en el año de 1998, dieron origen al Partido Cambio Radical que formó parte de la Gran Alianza para el Cambio. La campaña de Uribe Vélez contó con el apoyo de la Coalición uribista, conformada por Cambio Radical y el Partido Conservador, y los grupos económicos.<sup>263</sup> En el periodo 2002-2006, la Coalición uribista logró ser fuerza política en el Congreso de la República, en Senado tuvo el 22% de las curules y en Cámara el 22,6%.

El pulso de la coalición y las fuerzas opositoras en el Congreso de la República fue primero el Referendo reeleccionista en el año 2003 y después la aprobación del Acto Legislativo No 2 del año 2004, que introdujo la figura de reelección inmediata del Presidente y permitió la continuidad del presidente Uribe Vélez en el periodo 2006-2010.<sup>264</sup> Éste proceso también contó con el apoyo de organismos internacionales como el FMI.<sup>265</sup> En el 2005 se conformó, también con disidentes del Partido Liberal, el Partido Social de Unidad Nacional –U-, el cual se sumó a la Coalición uribista, junto con los partidos Alas por Colombia y Colombia Demócrata.<sup>266</sup> En el periodo 2006-2010 la Coalición tenía el 68,6% de las curules del Senado y el 54,6% de la Cámara, con pactos de alternancia de los presidentes de Senado y Cámara (Tabla 5-5 y 5-6).

Lo anterior se acompañó de una serie de partidos que se conformaron en los diferentes periodos y cuya vida electoral no superó los cuatro años. La arena política permitió en el periodo 2002-2006 el encuentro de identidades políticas, como se mostrará en la discusión de los proyectos que tuvieron relación directa con la PSV, lo cual posibilitó la conformación en el año 2003 del partido Polo Democrático que reunió movimientos de izquierda y algunos senadores de otros partidos.

Como se mencionó, el Manifiesto Democrático, documento de la campaña presidencial del año 2002 de Uribe Vélez, contenía los lineamientos de la PSV que se establecieron en el periodo de gobierno 2002-2006. El Presidente concretó en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” la concepción de justicia social, entendida

---

<sup>263</sup> Semana. Los patrocinadores de Uribe. Febrero de 2006 La industria cervecera, por ejemplo, aportó más de 500 millones de pesos en conjunto, incluyendo las cervecerías Unión, Bavaria, Leona y Malterías de Colombia. El Sindicato Antioqueño aportó más de 376 millones de pesos entre sus compañías cementeras y otras empresas del grupo como Almacenes Éxito, Compañía Nacional de Chocolates, Industrias Noel y el Banco de Colombia.

<sup>264</sup> El Acto Legislativo N° 2 de 2004 fue objeto de diferentes demandas por inconstitucionalidad. Al respecto la Corte Constitucional en fallo del 19 de octubre de 2005 estableció que el Acto no sustituía, distorsionaba o derogaba la Constitución vigente.

<sup>265</sup> Semana. El FMI y la reelección. 18 de abril de 2004

<sup>266</sup> Los partidos Cambio Radical, Alas por Colombia, Colombia Democrática se han visto involucrados en los procesos que relacionaron la vida política del país con la parapolítica, en tal profundidad, que el fenómeno ha sido descrito como una coartación del Estado colombiano (López Hernández, 2010) .

como confianza inversionista, manejo macro-económico y la inversión con prioridad en madres cabeza de familia. El Plan incluyó un apartado sobre la Protección social que establecía el marco de las políticas sociales para la familia y la niñez. La categoría de los ancianos formó parte de los beneficiarios de los Programas especiales también dirigidos a la población con discapacidad. La estrategia de la política fue enunciada como la reorganización de la Red de solidaridad social, el establecimiento de subsidios monetarios a la demanda y la focalización. En lo referente al sistema pensional señalaba la necesidad de ajustar los beneficios y los requisitos para evitar mayor desequilibrio financiero en el régimen de prima media y en el de ahorro individual y reorganizar el fondo de solidaridad pensional en pro de incluir el sector informal y la tercera edad en estado de miseria.<sup>267</sup>

**Tabla 5-5.** Fuerzas políticas en el Senado de la República. 1998-2002; 2002-06; 2006-2010

1998-2002			2002-2006			2006-2010		
Partido	Escaños	%	Partido	Escaños	%	Partido	Escaños	%
Liberal	48	47,5	Liberal	29	29,0	Liberal	18	17,6
Conservador	15	14,9	Conservador	13	13,0	Conservador	18	17,6
Movimiento Nacional	7	6,9	Movimiento Nacional	6	6,0	Cambio Radical	15	14,7
Oxígeno liberal	2	2,0	Movimiento Equipo Colombia	4	4,0	Partido Social de Unidad Nacional- U-	20	19,6
Coalición	2	2,0	Movimiento de Integración popular	4	4,0	Polo Democrático Independiente	10	9,8
Movimiento Nacional progresista	2	2,0	Cambio Radical	2	2,0	Convergencia ciudadana	7	6,9
Defensa ciudadana	2	2,0	Vía Alterna	2	2,0	Alas Equipo Colombia	5	4,9
Independientes y otros movimientos	23	22,8	Colombia siempre	2	2,0	Colombia democrática	3	2,9
Total de votos por partidos	101		Movimiento popular unido	2	2,0	MIRA	2	2,0
Con un escaño cada uno: <a href="#">ANAPO</a> , Movimiento Bolivariano, <a href="#">Movimiento de Salvación Nacional</a> , Nueva Fuerza Democrática, Movimiento Conservador Independiente, Laicos por Colombia, <a href="#">Alianza Social Indígena</a> , Movimiento C4, Educación, Trabajo y Cambio, Frente de Esperanza, Convergencia Popular Cívica, Movimiento Ciudadano, Partido Popular Colombiano, Vamos Colombia, Movimiento 98, Reconstrucción Democrática y Colombia Mi País. 5 coaliciones con un escaño cada una.			Independientes y otros movimientos	36	36,0	Movimiento Colombia viva en Unidad Cristiana	2	2,0
<b>% Alianza para el cambio 15%</b>			Total de votos por partidos	100		Circunscripción especial indígena	2	2,0
			Con un escaño cada uno: <a href="#">ANAPO</a> , <a href="#">Frente Social y Político</a> , <a href="#">Movimiento Renovación Acción Laboral</a> , Partido Socialdemócrata Colombiano, Nueva Fuerza Democrática, Movimiento Unionista, <a href="#">Alianza Social Indígena</a> , <a href="#">Convergencia Ciudadana</a> , <a href="#">Movimiento MIRA</a> , <a href="#">Movimiento ALAS</a> , <a href="#">Dejen Jugar al Moreno</a> , Movimiento. Por la Seguridad Social, Somos Colombia, Movimiento. Nacional Progresista, Vamos Colombia, Movimiento C4, Voluntad Popular, Fuerza Progresista, Convergencia Popular Cívica, Nuevo Liberalismo, Partido Unidad Democrática, Movimiento Sí Colombia, Frente de Esperanza, <a href="#">MOIR</a> , Movimiento. Cívico Independiente, Ciudadanos por Boyacá, Progresismo Democrático, Partido Nacional Cristiano, Autoridades Indígenas de Colombia. 6 coaliciones: 1 escaño cada una.			Total de votos por partidos	102	
			<b>% Coalición Urbista 22%</b>			<b>% Coalición Urbista 68,6%</b>		

En Color azul los partidos que formaron parte de la Coalición de Gobierno.

Fuente: Elaboración propia resultados electorales

<sup>267</sup> Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario". Ley 890 de 2003

**Tabla 5-6.** Fuerzas políticas en Cámara de Representantes. 1998- 2002; 2000-06; 2006-10

1988-2002			2002-2006			2006-2010		
Partido	Escaños	%	Partido	Escaños	%	Partido	Escaños	%
Liberal	82	51,9	Liberal	54	32,9	<u>Liberal</u>	31	19,0
Conservador	27	17,1	Conservador	21	12,8	<u>Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U)</u>	28	16,7
Movimiento Nacional	3	1,9	Movimiento Equipo Colombia	4	2,4	<u>Conservador Colombiano</u>	26	15,8
Movimiento Nacional progresista	4	2,5	Cambio Radical	7	4,3	<u>Cambio Radical</u>	18	10,7
Nueva Fuerza Democrática	3	1,9	Apertura liberal	5	3,0	<u>Polo Democrático Independiente</u>	10	8,2
<u>Alianza Social Indígena</u>	2	1,3	Convergencia a popular	4	2,4	<u>Alas Equipo Colombia</u>	8	4,3
Movimiento Participación Ciudadana	2	1,3	Colombia siempre	3	1,8	<u>Convergencia Ciudadana</u>	8	4,6
Movimiento Conservatismo Independiente	2	1,3	Movimiento de integración regional	3	1,8	<u>Colombia Democrática</u>	5	2,5
Movimiento de Integración Regional	2	1,3	Movimiento popular unido	2	1,2	<u>MIRA</u>	5	2,7
<u>Independientes y otros movimientos</u>	18	11,4	Convergencia a ciudadana	2	1,2	<u>Movimiento Nacional</u>	4	2,0
Coaliciones	13	8,2	Fuerza progresista	2	1,2	<u>Apertura Liberal</u>	4	2,3
Total de votos por partidos	158		Frete social y político	2	1,2	<u>Movimiento Integración Regional</u>	2	1,1
Con un escaño cada uno. Entre otros: Movimiento Alternativa Democrática, Apertura Liberal, Partido Nacional Cristiano, Movimiento Nacional Progresista,			Movimiento progresismo democrático	2	1,2	<u>Movimiento Popular Unido</u>	3	1,5
<b>% Alianza para el Cambio 17,1%</b>			Movimiento de participación popular	2	1,2	<u>Por el País que soñamos</u>	2	1,1
			Movimiento de salvación nacional	2	1,2	<u>Huila y Nuevo Liberalismo</u>	2	0,9
			Movimiento de renovación de acción laboral	2	1,2	Total de votos por partidos	162	
			Movimiento comunal y comunitario	2	1,2	<b>% Coalición Uribista 54,6%</b>		
			Nuevo liberalismo	2	1,2			
			Independientes y otros movimientos	43	26,2			
			Total de votos por partidos	164				
			<b>% Coalición Uribista 22,6%</b>					

En Color azul los partidos que formaron parte de la Coalición de Gobierno.  
Fuente: Elaboración propia resultados electorales

Los cambios en la política social planteados en el Plan de Desarrollo se concretaron en el año 2002 en: el proyecto de Ley 57 que dio origen a la Ley 789 de 2002 “Por el cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social”; los proyectos 055 Cámara, 056 de Senado, 044 y 098 de Senado de 2002 acumulados que dieron origen a la Ley 797 de 2003 “Por la cual se define el sistema de protección social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, reforma algunas

disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales"; y en el año 2004 los Proyectos de Ley 11 de Senado, 34 y 127 de Cámara que dieron origen al Acto Legislativo No 1 de 2005 "Por el cual se Adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política de Colombia".

### 5.1.1 Edad como recurso productivo y dependencia económica de la vejez presente y futura

Los dos últimos años del gobierno de Pastrana Borrero fueron marcados por las altas tasas de desempleo (18%) y la crisis de la seguridad social.<sup>268</sup> Dos posturas siguieron la continuidad de las discusiones de los noventa. La idea central de un sistema pensional basado en el mercado, representado por los Fondos de ahorro privado y la idea de un sistema mixto complementario de base pública. Para La ANIF, Fedesarrollo y ASOFONDOS la reforma pensional era presentada como una necesidad imperante para la reducción del gasto fiscal, requería de una reforma constitucional de responsabilidad fiscal que pusiera un límite al gasto.<sup>269</sup> Lo anterior en consonancia con las exigencias de ajuste fiscal del FMI. En el año de 1999 el gobierno de Pastrana había firmado un contrato tipo *Extended fund facility* por 3000 millones de dólares y según Juan Camilo Restrepo<sup>270</sup> la elevada deuda externa del país ponía en riesgo la inversión, era claro que el FMI presionaba el ajuste fiscal para garantizar el pago de la deuda pero con participación del sector privado.<sup>271</sup>

El análisis de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- realizado en el año de 1998, por solicitud de Carlos Wolff presidente para ese periodo del ISS, mostraba que el Instituto tenía viabilidad financiera. Ésta dependía de un aumento progresivo de la cotización y la disminución de los beneficios, que implicaba pasar del 80 por ciento del salario al 70 por ciento de reconocimiento.<sup>272</sup> Para la Tecnocracia heterodoxa y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Angelino Garzón,<sup>273</sup> se requería una reforma del ISS que transformará el Instituto en una Empresa Industrial y Comercial del Estado.<sup>274</sup> Proponía establecer un sistema mixto complementario de base pública.<sup>275</sup> Como se

268 El Tiempo. Inseguridad y desempleo. 20 de noviembre de 2001.

269 Revista Dinero N° 115. La Santísima Trinidad. Ahorro, inversión, mercado externo y disciplina fiscal. Agosto de 2000.

270 Ministro de Hacienda y Crédito Público en el periodo 1998-2000.

271 Revista Dinero N° 89. Lo que nos trae el FMI. Julio de 1999.

272 El Tiempo. El ISS debe subir aportes y reducir beneficios: OIT. Marzo 26 de 1998.

273 Ministro de Trabajo y Seguridad Social en el periodo 2000-2002 en el gobierno del presidente Andrés Pastrana Borrero. Fue secretario de la CUT en el periodo 1981-1990.

274 El Tiempo. ISS espera fórmula mágica. Octubre de 2000.

275 La propuesta de gobierno establecía un sistema de pensión de dos pilares. Al pilar público se aportaría sobre los tres primeros salarios mínimos y a partir de allí al pilar privado. Otro proyecto presentado durante el periodo del gobierno de Pastrana Borrero que buscaban fortalecer la prima media era el PI 215 de 2001 de Senado. Los senadores Carlos Corsi Otálora del Partido Laicos por Colombia y los liberales José Luis Mejía Quinceno y José Luis Mendoza Cárdenas. Gaceta 358 de 2001. Estos proyectos no tuvieron curso legislativo.



mostró en el Capítulo IV esto último fue la propuesta alterna defendida por la oposición al proyecto 155 de 1992, durante las discusiones legislativas de los años noventa, la cual se convertiría en la propuesta alterna a la propuesta de Gobierno en los años dos mil.<sup>276</sup>

La crítica de la tecnocracia ortodoxa a la propuesta del ministro Garzón se estructuró sobre la defensa de un sistema dual que privilegiaba a los fondos privados de pensión. Los tecnócratas expresaban que el manejo público de los recursos permitiría que el Gobierno utilizara los recursos del sistema pensional como gasto de bolsillo, lo anterior lo soportaban en la experiencia del manejo dado por anteriores gobiernos a los recursos del ISS. La generación de opinión pública se hizo a través de medios como la Revista Dinero y en espacios como el Encuentro Nacional de Comités Laboristas en el año 2000, donde la incertidumbre sobre el destino del ahorro individual era utilizada para censurar el proyecto de Gobierno.

Para la Asobancaria, Colombia tenía tasas de reposición muy altas en comparación con otros países, por ello la propuesta era bajar la tasa de reposición a 48%, aumentar las semanas de cotización a 1300 y la edad de pensión a 65 años.<sup>277</sup> Pero no sólo había afinidad de la tecnocracia con los gremios económicos, los planteamientos también armonizaron con el pre-candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez quien desde el año 2000 refería que revivir el régimen de prima media (ISS) era un error y proponía garantizar el sistema privado y establecer un balance que mantuvieran el equilibrio de ingresos y gastos.<sup>278</sup>

En síntesis, la propuesta de los grupos económicos era potenciar los fondos de ahorro privado, los cuales registraban aumento de la rentabilidad y del valor. De acuerdo a la Revista Dinero la rentabilidad de los fondos había crecido en un 11,66% entre 1995-1997.<sup>279</sup> Los Fondos crecían a expensas del traslado de los afiliados del ISS y no por la ampliación de la cobertura del sistema pensional, desde esa perspectiva sacar del mercado al principal “competidor” era una necesidad apremiante. Al respecto Pablo Albir presidente de Porvenir refería “es injusto que el ISS siga captando afiliados con base en la financiación que ara la Nación”.<sup>280</sup>

Al finalizar el 2001 se publicó en la Revista Dinero la propuesta de DNP sobre la reforma de pensiones, que establecía el aumento de la edad de pensión y los periodos de cotización, disminución de la tasa de remplazo, el fortalecimiento del fondo de garantía de pensión mínima y la creación de un fondo de subsistencia para la ancianidad indigente. Esta propuesta retomó los planteamientos de los grupos económicos y

---

<sup>276</sup> Revista Dinero N° 120. Pensiones ¿en quien confiar? Octubre de 2000

<sup>277</sup> Revista de la ANDI. Encuentro Nacional de Comités Laboristas en el año 2000. N° 167 de 2000

<sup>278</sup> Revista Dinero. Pensiones ¿en quien confiar? Octubre de 2000

<sup>279</sup> Revista Dinero N° 56. Pensiones sube la presión: se acerca la hora de la verdad para el ISS. Octubre 1998

<sup>280</sup> Revista Dinero N° 56. Pensiones sube la presión: se acerca la hora de la verdad para el ISS. Octubre 1998 (p.85)

abandonó la idea del sistema mixto complementario, ésta fue la base de la reforma pensional aprobada en el año 2003 (Tabla 5-7).

**Tabla 5-7.** Propuesta de reforma pensional de DNP. 2001

<b>Edad</b>	55 años mujeres y 60 años hombres (2013) 58 años mujeres y 63 años hombres (2014-19) 60 años mujeres y 65 años hombres (>2020)
<b>Tasa de cotización</b>	En el año 2002 pasa del 13,5% al 14,5%. Incremento de 0,25% año entre 2005-2008 hasta 15,5%
<b>Tiempo de cotización</b>	1000 semanas en el año 2013 Aumento de 35 semanas año hasta 1210 (2014-2019) 1250 semanas en el año 2020
<b>Tasa de remplazo</b>	Año 2013 hasta el 75% del IBL 1250 semanas 90% del IBL A partir del año 2014 hasta el 65% del IBL

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo de prensa Pensiones Gran Polémica<sup>281</sup>

En el 2002 el desempleo, que inicialmente se explicó como resultado de la recesión económica del final de los años noventa, mantuvo cifras cercanas al 18%, a esto se sumó el anuncio de crisis del sistema pensional por parte del Gobierno y diferentes problemáticas en el pago de las pensiones.

La crisis fiscal de los entes territoriales afectó el pago de la mesada pensional.<sup>282</sup> Si bien en 1999 se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales,<sup>283</sup> la situación financiera de los entes territoriales, el desorden administrativo, la imprevisión y los acuerdos políticos locales, pusieron en peligro la vida de los pensionados de diferentes regiones. El caso que mejor ilustra la situación la vivieron, y aún la viven, los 356 pensionados de la gobernación del Departamento del Choco y 111 jubilados de la Empresa Licorera del Choco, a quienes sistemáticamente se les negó el pago de la mesada pensional. En el 2000 la Corte Constitucional mediante la SU 90/00 señaló que un insuficiente crecimiento económico, desorden administrativo y un pacto político colectivo y local pusieron en riesgo la vida de los pensionados y generaron la desobediencia de sentencias anteriores que ordenaban el pago de la mesada. Para la Corte la edad de las personas y los bajos ingresos permitía concluir que el no pago de las pensiones amenazaba la vida de los jubilados.

En la práctica, las decisiones de carácter individual han convertido el legítimo derecho de los pensionados de reclamar el pago de sus mesadas en una especie de rapiña colectiva sobre los escasos recursos del departamento, de la cual resultan muchos perdedores.<sup>284</sup>

<sup>281</sup> Revista Dinero N° 146. Pensiones Gran Polémica. Noviembre 2001

<sup>282</sup> El Tiempo. ASPENCAJANAL. A la tumba y sin pensión. 27 de Mayo de 2001

<sup>283</sup> Ley 549 de 1999 por la cual “se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia pensional

<sup>284</sup> Corte Constitucional SU 90/00.

Con relación a los FAI las estadísticas mostraban que un contingente importante de personas con ingresos salariales bajo no reunirían el monto necesario para la pensión; y otro grupo no reuniría a futuro los requisitos de afiliación. Esto se explicaba por el no aumento de la cobertura, la escasa permanencia de los afiliados en el régimen pensional y los bajos ingresos. Para la época se estimaba que el 76% de los afiliados a los FAI tenían ingresos de 2 salarios mínimos. Para Fedesarrollo la garantía de la pensión mínima del sistema de ahorro individual y de prima media resultaba onerosa para el Estado, toda vez que el Estado debía colocar el 55% de los recursos. La propuesta de la tecnocracia ortodoxa fue aumentar la edad de pensión, disminuir los beneficios, y mantener el valor de la cotización, dado que un aumento de la misma se asociaba a mayor desempleo.<sup>285</sup>

En Febrero del 2002 el Director del DNP Juan Carlos Echeverría<sup>286</sup> refería que era necesario hacer una propuesta más heterodoxa y políticamente viable. El cambio introducía medidas para estimular la afiliación al ISS o régimen de prima media. La reacción de los Fondos y de Fedesarrollo no se hizo esperar, para Luis Fernando Alarcón presidente ASOFONDOS esas medidas implicaban la desaparición de los fondos. Los investigadores de Fedesarrollo señalaron que las pensiones ya causadas representaban el 106% del PIB, y se trataba de derechos adquiridos que debían ser respetados. Las acciones para reducir el déficit pensional eran; eliminar la mayoría de regímenes de excepción y reducir los beneficios a las pensiones de prima media, que eran responsables del 45% del déficit. La crítica central que hacían a la propuesta de Gobierno era el dejar por fuera la eliminación de los regímenes especiales.<sup>287</sup>

El seis de agosto de 2002 es radicado el PI 44 “Por el cual se genera el sistema General de Pensiones”.<sup>288</sup> Los autores la senadora liberal Piedad Córdoba Ruíz, el senador Luis Carlos Avellaneda de Unidad Democrática, el senador Carlos Gaviria Díaz del Frente social y político, el representante liberal por Antioquia Ramón Elejalde y el representante por Bogotá Wilson Borja del Frente social y político. El proyecto buscaba la reforma del sistema de pensiones y establecía un nexo explicativo entre la crisis del sistema y el desempleo que el país enfrentaba. A la vez, formulaba la necesidad de replantear los principios bismarkianos del sistema de seguridad social y el modelo de competencia que se había instaurado con la Ley 100 de 1993.

La explicación de motivos retomaba el análisis de la estructura del mercado laboral realizado por el observatorio de coyuntura socio-económica de la Universidad Nacional de Colombia. Los aspectos centrales se sintetizaban en la tendencia histórica del desempleo, el aumento de la de-salarización, la pérdida de empleo en los mayores de 46 años, el desempleo y la informalidad, más presentes en los jóvenes y en las personas de

---

<sup>285</sup> Coyuntura social. N° 22 de Mayo de 2000.

<sup>286</sup> Economista de la Universidad de los Andes. Ph.D. en Economía, de New York University. Director del DNP en el periodo de Andrés Pastrana Borrero.

<sup>287</sup> Revista Dinero. *Su pensión está en juego*. N° 150. Febrero 2002

<sup>288</sup> PI 44 de Senado. Autores senadora Piedad Córdoba Ruíz, senador Luis Carlos Avellaneda, senador Carlos Gaviria Díaz, representante Ramón Elejalde, representante Wilson Borja. Gaceta Oficial N°325 de 2002

55 años. Si bien la informalidad se comportaba estable en las personas mayores, para las mujeres mayores de 66 años se registraba aumento. El desempleo era mayor en los quintiles más bajos de ingreso y en la población masculina, obligando a otros miembros de la familia a insertarse en el mercado laboral.

En pocas palabras, para los autores del PI 44 la reforma pensional debía ajustarse a los cambios en la estructura del mercado laboral y establecerse sobre los principios de universalidad y solidaridad contenidos en la Constitución de 1991. Buscar el fortalecimiento del régimen de prima media, dado que la solidaridad del sistema de reparto permitiría cubrir la pensión mínima para los trabajadores de bajos ingresos sin recurrir al gasto del Estado. Este fortalecimiento se daría con la obligatoriedad de los funcionarios públicos de afiliarse al ISS y el establecimiento del seguro de desempleo manejado por esta entidad. Se establecía la responsabilidad de los fondos de ahorro privado de garantizar la pensión mínima para las personas que no tuvieran capitalizados el 110% del ahorro. Y el establecimiento de medidas de regulación del mercado del ahorro individual para impedir la posición dominante o los monopolios por fusiones, la responsabilidad económica de los fondos y la regulación de la inversión en deuda pública. También proponía un código de ética que abordará aspectos de conflicto de interés de los funcionarios públicos en su tránsito entre fondos privados y el Estado. Este proyecto era cercano a la propuesta de la CPC, quienes compartían la necesidad de un sistema mixto complementario y sin competencia, y pedían que el Gobierno hiciera un fondo de reservas para cubrir las pensiones de las personas que teniendo derecho a la pensión no la disfrutaban por que las empresas entraban en liquidación.<sup>289</sup>

El 22 de Agosto del año 2002 es radicado por el Ministro de Hacienda, Roberto Junguito Bonnet,<sup>290</sup> y el Ministro de salud encargado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Juan Luis Londoño de la Cuesta,<sup>291</sup> los proyectos 56 y 57. El primero dirigido a la reforma del sistema pensional y el segundo a la creación de empleo y protección social. Los proyectos fueron presentados al Congreso con mensaje de urgencia por el Presidente de la República. El déficit fiscal relacionado con el pasivo prestacional y la escasa cobertura del sistema de pensiones fueron argumentos de la exposición de motivos, en la cual se decía que ocho de cada diez colombianos con edad para pensionarse no estaban cubiertos por el sistema, y sólo el 23% de las personas en edad de pensión tenían acceso a la misma. A diferencia de los años noventa la tecnocracia ortodoxa colocaba la problemática de las personas mayores sin pensión en la esfera pública.

El núcleo compartido de los proyectos fue: primero la explicación del desempleo como consecuencia del costo salarial, aspecto que según los autores del PI hacía necesario una reforma laboral y pensional encaminada a disminuir el costo del salario. Segundo, la creación de un fondo (protección social o subsistencia) para los auxilios inferiores a medio salario mínimo que se destinaría a los ancianos indigentes mayores de 65 años.

---

<sup>289</sup> Revista de la ANDI. N° 167 de 2000. Intervención del señor Hilvo Cárdenas Ruiz, presidente de la CPC

<sup>290</sup> Economista de la Universidad de los Andes y doctor en economía de la Universidad de Princeton.

<sup>291</sup> Economista de la Universidad de los Andes y doctor en economía de la Universidad de Harvard.

Es decir, el establecimiento de una política domiciliaria en dinero dirigida a las personas viejas con carencia funcional, económica y familiar, de beneficios inferiores a la pensión mínima. Esto era continuidad de los principios de la Ley 100 de 1993 y del CONPES 2793 de 1995.

Para el ministro Londoño de la Cuesta, la reforma laboral y la pensional podrían hacer que el país recobrara la viabilidad fiscal y social.<sup>292</sup> La crisis de la seguridad social fue presentada en medios de comunicación por el ministro Londoño de la Cuesta como el agotamiento de las reservas del ISS, que llevaría a que el Gobierno en un futuro cercano no pudiera cubrir las obligaciones con los pensionados. Para la época el pasivo prestacional era de 86% del PIB, de este total el 65% era deuda con el ISS y el 50% del PIB con ECOPETROL y las Fuerzas Militares. La crisis fiscal asociada a la carga pensional, la generación de incertidumbre y la inequidad –lo justo- fueron los argumentos utilizados por la tecnocracia ortodoxa para generar opinión pública favorable de los proyectos radicados en el Congreso de la República. A partir de este momento el auxilio para ancianos indigentes formó parte de los argumentos sobre lo justo en contraposición a los llamados privilegios, representados por la edad de pensión de las personas que estaban en el régimen de transición y los regímenes especiales. Así lo expresaba el ministro Londoño de la Cuesta

El año pasado, las mesadas sumaron 2,8 billones de pesos y los recaudos dos billones, y se utilizaron de las reservas 800.000 millones de pesos más. Este año nos vamos a comer otro billón de pesos de las reservas, que hoy llegan a 3,6 billones de pesos, con lo cual solo se tendrán recursos para pagar las mesadas durante tres años, es decir hasta el 2005.<sup>293</sup>

En el campo legislativo el PI 57 de 2002 tuvo un curso más acelerado. El debate en Cámara de Representantes fue coordinado por Carlos Ignacio Cuervo de Cambio Radical. En el primer debate los ponentes, de mayoría uribistas, fueron los representantes Albino García Fernández Movimiento Únete Colombia elegido en listas Liberales, Carlos Celis Partido Conservador, Miguel Duran Gelvis del Movimiento Integral Regional, Miguel de Jesús Arenas Pradal de Convergencia Ciudadana, excepto Venus Albeiro Silva por el Partido Comunitario opción siete. En el Senado la Coordinación la realizó el senador Oscar Iván Zuluaga del Movimiento actitud renovada,<sup>294</sup> Jesús Puello Chaime del Partido Conservador y Jesús Antonio Bernal del Movimiento Independiente Fuerza Esperanza. El PI 57 ha sido calificado como una reforma laboral dado que establecía un aumento de la jornada laboral ordinaria eliminándose el concepto de horas extras por jornada nocturna. Este aumento de la jornada diurna se acompañó de un marco normativo sobre la empleabilidad dirigido a estimular la creación de puestos de trabajo en la pequeña y mediana empresa a partir del no pago de parafiscales al SENA y el ICBF y la desregulación del contrato de aprendizaje.<sup>295</sup> La creación del régimen del

---

<sup>292</sup> Revista Dinero. La Nueva protección social. N° 165 septiembre 2002

<sup>293</sup> El Tiempo. Hay Reservas para tres años. Septiembre de 2002

<sup>294</sup> Ministro de Hacienda y Crédito Público en el periodo 2007-2010

<sup>295</sup> Contrato que se establece entre el Empleador, el SENA y el estudiante. El contrato incluía que el empleador cubriera la seguridad social y los parafiscales de los estudiantes.

subsidio de desempleo, la asignación del manejo del mismo a las Cajas de Compensación, así como la inclusión de paquetes de formación para la empleabilidad dirigidos a las personas desempleadas.

En la arena política los uribistas encontraron oposición al proyecto en un grupo de senadores liberales y de movimientos independientes que no compartían el aumento de la jornada laboral y la desregulación del contrato de aprendizaje.<sup>296</sup> Los argumentos expresados por la oposición hacían alusión al no compartir que la causa del desempleo se explicará por los costos salariales y menos que la solución fuera la des-regulación salarial y la disminución de la capacidad de las Instituciones de Bienestar como el ICBF y el SENA. A este pronunciamiento se sumaban senadores de partidos independientes, como el senador Carlos Gaviria del Frente social y político

vamos a votarla negativamente (haciendo referencia a la reforma laboral) en bloque por una razón muy simple, porque no compartimos la filosofía que la inspira, esa filosofía está completamente en contravía del Estado Social de Derecho y además es la derivación de una premisa de una escuela económica fácilmente identificable aquella de acuerdo con la cual las leyes que protegen el trabajo, las leyes que protegen el salario justo, el descanso dominical remunerado equitativamente, la jornada máxima de trabajo, etc., son las que generan el desempleo, nosotros no compartimos esa filosofía que inspira sin duda este proyecto.<sup>297</sup>

El rechazo al proyecto quedó como constancia el 18 de diciembre de 2002 por los senadores Bernardo Hoyos por el Movimiento ciudadano, Gerardo Antonio Jumí Tapias por Vía alterna, Jaime Dussán Calderón por el Partido Social Demócrata Colombiano, Jesús Bernal Amorocho del Movimiento independiente Fuerza Esperanza, Samuel Moreno Rojas de la ANAPO, los Liberales Bernardo Alejandro Guerra, Javier Cáceres Leal y Piedad Córdoba, por los Movimientos indígenas Francisco Rojas Birry, Jesús Piñacué, Efrén Felix Tarapués, Jorge Enrique Robledo por el MOIR, Carlos Gaviria por el Movimiento Frente Social y político, Jimmy Chamorro por el Movimiento Cívico Cristiano y Rafael Camacho por el Movimiento Vanguardia social vamos Colombia.

Al finalizar el 2002, ya se evidenciaba una fuerte unión del uribismo. Entre ellos el senador Luis Alfredo Ramos Botero presidente del Senado y el representante a la Cámara William Vélez Mesa Liberal del Movimiento Renovación Acción Laboral (Moral), quienes dieron su apoyo irrestricto al proyecto 57 que fue aprobado por mayoría en diciembre 20 de 2002 y dio origen a la ley 789 de 2002.<sup>298</sup>

La discusión de la reforma pensional fue realizada en la Comisión Séptima de Senado y Cámara, se estableció sobre los proyectos acumulados 48 y 56 de 2002. En octubre del mismo año, se sumaría el PI 98 de autoría de la senadora Flor Modesta Gnecco

---

<sup>296</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. Ley 789 de 2002. Acta de plenaria. N° 040 de la Sesión Ordinaria del día viernes 20 de diciembre de 2002

<sup>297</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. Ley 789 de 2002. Constancia senador Carlos Gaviria. 18 de diciembre de 2002.

<sup>298</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. Ley 789 de 2002.

Arregoces elegida por coalición. El proyecto buscaba establecer una pensión de medio salario mínimo para la madre trabajadora que tuviera a su cargo un hijo con algún tipo de minusvalía y requiriera del cuidado de la madre.

Referente al PI 56, según el Ejecutivo el pasivo prestacional era del 206% del PIB del año 2000, esto explicaba que el PI 56 buscara disminuir la carga fiscal en el régimen de prima media. La propuesta de Gobierno compartía la lógica de los grupos económicos en términos de mantener el régimen de ahorro privado y establecer acciones moralizantes encaminadas al aumento de los requisitos para la Jubilación (Edad y Tiempo de cotización), disminución de los beneficios (Tasa de reposición) y eliminación de los regímenes especiales. La identificación de una demanda potencial al Fondo de garantía por la pensión mínima requería aumentar los recursos financieros del Fondo de solidaridad, por lo que el PI establecía un porcentaje adicional a la cotización en categorías de ingreso superiores a los cuatro salarios mínimos. Lo anterior se acompañó de la propuesta de crear una subcuenta de subsistencia para el anciano indigente, con un porcentaje adicional (1%) a la cotización de categorías con ingresos superiores a 20 salarios mínimos. El fondo tendría dos subcuentas: la de solidaridad, establecida para garantizar la pensión mínima y la subcuenta de subsistencia. A la vez, sobre la idea de solidaridad se establecían descuentos en la mesada pensional, un 3% para pensiones mayores de diez salarios mínimos y el 10% para ingresos superiores a veinte salarios mínimos.

La discusión del PI 48, 56 y 98 de 2002 fue realizada en el primer semestre del año 2003. Los ponentes en cámara fueron los representantes Manuel Enríquez Rosero del Partido Convergencia Cívica, Guillermo Rivera elegido por listas liberales, Pedro Jiménez del Partido Conservador, Carlos Ignacio Cuervo de Cambio Radical y Telésforo Pedraza del Partido Conservador colombiano. En el Senado los ponentes fueron Died Maloff, Angela Victoria Cogollo por el Partido Equipo Colombia, Rafael Pardo por Cambio Radical, y los senadores liberales Víctor Renán Barco, Alfonso Angarita Baracaldo y Andrés González Díaz.

Para el representante por Bogotá Wilson Borja, durante los Foros regionales realizados con la sociedad civil – empresarios, trabajadores, organizaciones sindicales, gremios expertos, académicos- en el primer semestre del año 2003, se identificaron necesidades que quedaron plasmadas en el pliego de modificaciones y que no fueron acogidas en la Comisión séptima. El aspecto central del pliego era la reforma ideológica del sistema, en términos de establecer un sistema de dos pilares complementarios de base pública. En esa vía, se dio la discusión del aumento de los requisitos y la disminución de los beneficios. Al respecto la Coalición uribista argumentó la necesidad de introducir los cambios para darle viabilidad financiera al sistema, aspecto que fue rechazado por los congresistas de la oposición, dado que no compartían los cambios de la reforma laboral, ni los cambios que se introducían con la reforma pensional.

Los acuerdos a los que se llegó, se orientaron a respetar los derechos adquiridos y las expectativas, que se establecieron como derecho adquirido de los trabajadores que

estaban cercanos a la jubilación o se encontraban jubilados;<sup>299</sup> hacer más paulatinos los cambios de requisitos y beneficios; y la inclusión de un artículo que intentaba el blindaje de instituciones como el ISS, SENA e ICBF frente a una posible liquidación. Lo anterior fue una manifestación de la desconfianza de la oposición en el Congreso hacia las acciones del Ejecutivo en el campo de la protección social. Esta desconfianza se expresó mejor en el proceso de aprobación del Acto Legislativo No 1 de 2005. Las modificaciones que fueron incorporadas no cambiaban la lógica del mercado, instaurada por la Ley 100 de 1993, y, respondían a acuerdos de la propia Coalición uribista. Se pueden mencionar la obligatoriedad de la cotización para el trabajador independiente, la pensión especial de cuidado para las madres y padres con hijos con discapacidad física y mental y el auxilio para los ancianos indigentes. Con relación al trabajador independiente se propuso que cotizara por debajo del salario mínimo y se estableciera un beneficio económico que correspondiera con esa cotización. Así lo afirmaba el senador Oscar Leónidas Wilches Carreño del Partido Cambio Radical

La proposición dice, que permitan que paguen sobre el 50% del Salario Mínimo, lo que les implicaría solamente cotizar, entre 20 y 30 mil pesos, y si es necesario, que igualmente reciban el beneficio, no el ciento por ciento del salario mínimo, sino que también puedan recibir el 50%, ya que una persona sin empleo, adulta, sin posibilidad de trabajar, con 150, 200 mil pesitos que pudiera recibir, tendría para pagar el arriendo y la comida. Ese es el sentido de la proposición, y no altera en nada el sentido del proyecto<sup>300</sup>

Lo anterior no significa que toda la Coalición uribista estuviera de acuerdo con la incorporación del trabajador independiente, los defensores acérrimos de la austeridad en el gasto social exponían la inconveniencia de la propuesta argumentando que de acuerdo a la Constitución política de 1991 no podían existir pensiones por debajo del salario mínimo. Instaurar la posibilidad de una pensión por debajo del mínimo generaría un gasto para el Estado, dado que tendría que subsidiar el excedente. La discusión para la protección de los trabajadores independientes fue cerrada al establecer la obligatoriedad de afiliación a la seguridad social sobre un salario mínimo. Sin embargo, la Coalición aceptó la ayuda a las madres y padres con hijos con dependencia económica generada por discapacidad, siempre que cumplieran con mil semanas de cotización. Lo anterior creaba una nueva categoría de beneficio, la pensión especial de medio salario mínimo. En el caso de las personas mayores en estado de indigencia, el beneficio se estimaba como un auxilio de medio salario mínimo, el beneficio era discrecional en la medida que cubrir la pensión de solidaridad tenía mayor prioridad.

Se puede decir, que la Ley 797 de 2003 introdujo dos nuevas categorías de beneficiarios al sistema de pensión: las madres y padres de hijos con discapacidad y dependientes y los ancianos indigentes. La política para estos últimos se movía entre la política de asistencia pública del Libro IV de la Ley 100 de 1993 y la idea de beneficios económicos con valores inferiores al salario mínimo como parte del sistema pensional. Los beneficiarios fueron presentados como merecedores de la ayuda del Estado, la ayuda se

---

<sup>299</sup> Para este momento existía una serie de sentencias de la Corte Constitucional sobre el concepto de derechos adquiridos y expectativas legítimas, que permitieron la conformación del régimen de transición.

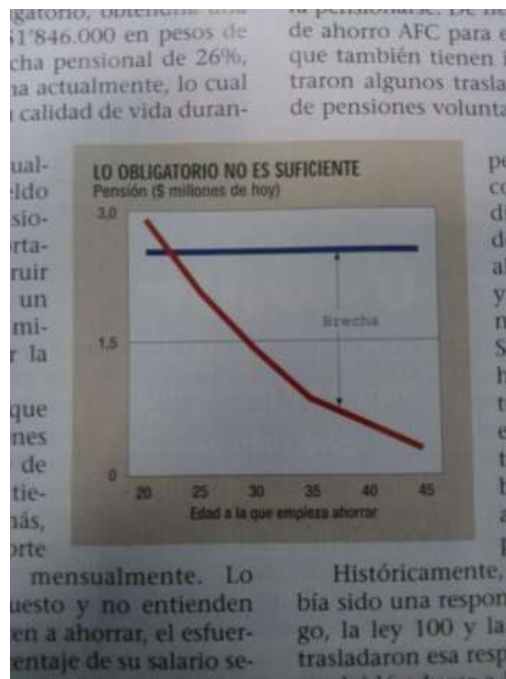
<sup>300</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. Ley 797 de 2003



estableció con criterios de focalización por pérdida de la capacidad funcional, económica y relacional. Siguiendo a Fraser y Gordon (1994) se podría afirmar que se estaba organizando un nuevo discurso sobre la dependencia en la vejez, esta vez la presente y la futura, el cual resultaba funcional a un sistema pensional que discriminaba del derecho a la pensión mínima por razones de clase, edad y género.

El aumento de la edad como requisito para obtener la pensión ha sido progresivo desde la implementación de la ley 100 de 1993. La edad y la capacidad funcional en la vejez, se convirtieron en valor en la lógica de mercado. Primero, la promesa del ahorro individual era que las personas se pensionarían a la edad que desearan, promesa que rápidamente se desvirtuó dado que las proyecciones actuariales indicaban una edad de 65 años para alcanzar los requisitos para una pensión mínima en las categorías de menores ingresos. Lo anterior se acompañó de una fuerte publicidad para motivar el ahorro en los fondos voluntarios.<sup>301</sup> Para los Fondos el mejor panorama era ser joven, hombre, soltero y profesional y empezar el ahorro antes de los treinta años. Las mujeres por tener mayor esperanza de vida tendrían un menor beneficio, esto también aplicaba al hombre casado. Así mostraba la Revista Dinero la brecha de pobreza de las personas que para la época eran afiliadas a los Fondos de acuerdo a la edad en que se iniciaba el ahorro y manteniendo un ingreso constante superior a 2 millones de pesos.<sup>302</sup> (Ilustración 5-1)

**Ilustración 5-1** Brecha de ingresos en la vejez en el Ahorro Individual



<sup>301</sup> Revista Dinero. Construya su pensión. Para mantener el nivel salarial de hoy en el momento de retiro, no basta con cotizar lo obligatorio. Es necesario ahorrar un poco más. N° 197 de junio 2004

<sup>302</sup> Revista Dinero. El Monto de su pensión. N° 238 de 2005.

Segundo, la Ley 100 de 1993 y la ley 797 de 2003 establecieron tasas de reposición diferenciales según semanas de cotización. Es decir, la permanencia en el mercado laboral se colocó como un estímulo para obtener mayores ingresos. Sin embargo, la Ley 797 de 2003 estableció que cumplir los requisitos de pensión (edad y semanas cotizadas o edad y porcentaje de ahorro) era considerado justa causa para terminar el contrato laboral.<sup>303</sup> Los beneficios en cambio tuvieron tendencia a la disminución para las categorías más pobres, a esto se sumó la afectación de la mesada pensional en términos de aportes que las personas mayores debían realizar, en salud y solidaridad (Tabla 5-8). La acción normativa se basó en la concepción del proceso de envejecimiento demográfico como carga económica, la discusión sobre el aumento de la edad de pensión fue establecida desde la búsqueda de la sostenibilidad del sistema pensional y no desde la valoración simbólica del trabajo de las personas mayores.

En resumen, las leyes con origen en el seno de los pensionados en las décadas de los setenta y ochenta promovieron re-valoración de la mesada pensional, instauraron la concepción del salario mínimo como la base de la pensión mínima, mantuvieron tasas de remplazo del 75% con un techo de 15 salarios mínimos. La ley 100 de 1993 y la ley 797 de 2003 impulsadas por la tecnocracia ortodoxa colocaron tasas de remplazo diferenciales con menores valores para las categorías de menores ingresos y techos superiores para las categorías con mayores ingresos,<sup>304</sup> es decir, profundizaron la desigualdad social en la vejez.

Finalmente, se puede decir que la Coalición uribista aseguró la aprobación del PI 56 de 2002, establecido sobre la lógica del mercado, la libre competencia y la propiedad privada. Para mantener la lógica del mercado fue necesario que el Estado fortaleciera el Fondo de garantía como una forma de legitimación social. El sistema de dos pilares complementarios de base pública fue defendido hasta último momento por la oposición, incluso argumentando que era una recomendación realizada por el BM, como lo refería el senador liberal Carlos Julio González Villa

proponemos una reforma profunda y estructural al régimen de pensiones, basado en el sistema de pilares que incluso ha sido avalado por el mismo Banco Mundial y ha tenido éxito, que corrige señor Presidente todas las inexactitudes y aberraciones con el pueblo Colombiano de lo que se ha llamado una bomba pensional y de lo que es absurdo.<sup>305</sup>

La propuesta de dos pilares complementarios era la expresión del principio corresponsabilidad (Estado-mercado), soportado en un sistema público garante del derecho para las categorías afiliadas. También era la aceptación del envejecimiento

---

<sup>303</sup> La terminación del contrato laboral por razones de edad en el sector público formó parte de las políticas de austeridad del gasto establecidas en el marco del Programa de renovación de la administración pública Ley 790 de 2003. Esta medida generaba la supresión del cargo una vez se pensionará el titular, sólo se justificaban cargos misionales. Los efectos de estas políticas no han sido estudiados.

<sup>304</sup> El Proyecto que dio origen a la Ley 4a de 1976 contemplaba el techo en 15 salarios mínimos fue en el Senado donde se hizo un ajuste mayor. Lo cual como se mostró fue objeto de crítica de las AP.

<sup>305</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. Ley 797 de 2003

demográfico como un cambio social que necesitaba otras formas de comprender y operar la política social en aras de enfrentar la vejez futura.

La oposición, aunque minoría, estableció argumentos en contra de la reforma laboral y del fortalecimiento del ahorro privado, defendió el régimen de prima media logrando que algunos artículos de la Ley 797 de 2003 se encaminaran a este propósito. No ocurrió lo mismo con la idea del beneficio económico de un medio salario mínimo para las personas mayores de 65 años con carencia económica, relacional o funcional. Lo anterior daba continuidad a una trayectoria política que apuntalaba a aceptar que las personas mayores que no cotizaron al sistema no son merecedoras de la garantía del Estado a una pensión mínima.

**Tabla 5-8.** Reformas del Régimen pensional (1976-2003).

	Decreto Ley 4 de 1976-71 de 1988*	Ley 100 de 1993	PL 56 de 2002	Ley 797 de 2003
Prima Media Edad -Jubilación	50 M y 55 H	55 (M) y 60 (H) 50 (M) y 55 (H) Transición 57(M) y 62 (H) 2014	58 (M) y 62 (H) (2009) 62 (M) y 65 (H) (2018)	57 (M) y 62 (H) 2014
Régimen de Ahorro individual Edad --Pensión Mínima	NA	57(M) y 62(H)	60 (M) y 62 (H) (2009) 62 (M) y 65 (H) (2018)	57(M) y 62(H)
Tasa de cotización	8.5% (Incluía salud y pensión)	8% (1994) 9% (1995) 10% (1996)	14,5%. (2004) + 0,25% hasta 15,5% (2005-2008)	14,5% (2004) + 0,5% anual en 2005 y 2006 1% discrecional del ejecutivo y ligado al crecimiento del PIB (>2008)
Aportes al Fondo de Solidaridad-RAI-	NA	>4 smmv 1%	>4 smmv 1% (50% solidaridad y 50% subsistencia)*	>4 smmv 1% (50% solidaridad y 50% subsistencia)*
Aporte subcuenta de subsistencia	NA	NA	>20 smmv 1%	16 smmv (0, 2%) 17-18 smmv (0,4%)  18-19 smmv (0,6%)  19-20 smmv(0,8%)  >20smmv (1%)
Prima Media Tiempo de cotización (Semanas)	500	1000 1150 (AI)	1200 (2009) 1300 (2018)	1000 1300 (2015)
Garantía pensión mínima - RAI	NA	1150	1200 (2009) 1300 (2018)	1150 1325 (2015)

	Decreto Ley 4 de 1976-71 de 1988*	Ley 100 de 1993	PL 56 de 2002	Ley 797 de 2003
Tasa de remplazo	75% del último salario devengado	1000 65% 1200 73% 1400 85%	65%-55% del IBL (2013)	Mediante formula establece un rango entre 65%>80% de acuerdo se semanas de cotización y factores de ponderación.
Piso y Techo del Beneficio	1 smmv-22 smmv (Ley 4 <sup>a</sup> ) 15smmv (Ley 71)	1smmv- 20smmv	1smmv 25% del IBL	1smmv 25% del IBL
Descuentos en la mesada:				
Solidaridad salud -Régimen Subsidiado-		(Ley 1122 de 2007) 0,5%***		
Copagos y cuotas moderadoras en salud	NA	100%		< 3 smmv (50%) >3 smmv (100%)
solidaridad -Pensión-	NA	NA	>10smmv (3%) >20smmv (10%)	>10-20 smmv (1%) >20 smmv (2%)
Asociaciones de pensionados	0,5%	Vigente		
Auxilios anciano indigente:				
Edad		65	65	3 años menos que la edad de Jubilación
Beneficio		Hasta ½ smmv	Hasta ½ smmv	Hasta ½ smmv
Cambio contrato laboral			Legítimo la edad en la vejez como justa causa para la suspensión del contrato laboral en el sector público y privado.	

Fuente: Elaboración propia

### 5.1.2 Camino a la pensión de vejez de medio salario mínimo

Como lo expresó Juan Carlos Echeverría director del DNP, hacer viable políticamente la Ley 797 de 2003 requería que no se abordaran los denominados regímenes especiales y exceptuados. Los resultados de Fedesarrollo para el año 2000 mostraban que las Fuerzas Armadas, el ISS y CAJANAL eran las entidades donde se concentraba el déficit fiscal. Esta situación se agravaba por la baja cobertura del sistema, la cual presentaba escasos cambios si se comparaba el año de 1994 (22,46%) con el 2003 (23,2%). El traslado de los afiliados del ISS y de las Cajas públicas a los FAI generaron la deuda representada en los Bonos pensionales. (Tabla 5-9)

**Tabla 5-9.** Déficit pensional, afiliados y pensionados\*(Miles de personas)

	Déficit VP* % del PIB	Participación (%)	Afiliados cotizantes año 2000	Pensionados año 2000
ISS	61,45	31,9	2433	434
Cajas públicas nacionales	55,46	28,9	141,6	228
bonos pensionales tipo A	17,14	8,9	ND	ND

	Déficit VP* % del PIB	Participación (%)	Afiliados cotizantes año 2000	Pensionados año 2000
Magisterio	19,48	10,1	221,8	44
FFMM y policía	38,83	20,2	183,4	78
Total	192,36	100	3396**	891

\*Valor presente Fuente: Tomado de Acosta O y Ayala U (2001) Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia (p.40) <sup>306</sup>

Según Fedesarrollo el valor de las pensiones era de 3,1% del PIB en el 2003, fracción por encima de las proporciones de pago de deuda interna o externa, esta entidad pronosticaba el aumento a 3,8% y 4,5% para el 2004 y 2005.<sup>307</sup> Los regímenes especiales y exceptuados eran presentados en prensa como pensiones *VIP*,<sup>308</sup> allí se incluían el magisterio, a los magistrados de la Corte, los congresistas y Ecopetrol.<sup>309</sup> También se decía que los privilegios eran resultados de pactos colectivos que ponían en riesgo financiero a las propias entidades, y que se tornaban inequitativos toda vez que sólo uno de cinco viejos recibía una mesada pensional.<sup>310</sup>

En el año 2003 el Referendo que contenía entre otros puntos la reelección automática del Presidente de la República, la congelación de los salarios de los trabajadores públicos y acabar con los regímenes especiales a partir del año 2008 no obtuvo el umbral de votación exigido por el Consejo Nacional Electoral. La aprobación del Referendo de reelección se acompañó del regreso a las acciones clientelares tradicionales. La escena se repetiría con la aprobación del Acto Legislativo N° de 2 del año 2005, lo cual comprometió la gestión en el segundo periodo de Uribe Vélez (Gutierrez Sanín, 2006). De esta manera el Gobierno que prometió acabar con la corrupción, estableció con los partidos acuerdos que comprometieron la institucionalidad. A esto se sumó una serie de procesos jurídicos por parapolítica que involucraron a diferentes senadores y partidos de base de la Coalición uribista (Gutierrez Sanín, 2010; López Hernández, 2010).

Si bien en el Congreso de la República la Coalición uribista logró la aprobación del PI que le dio origen al Referendo, el llamado a la abstención del Partido Liberal, el recién conformado PDI, las centrales obreras encabeza de la CUT y una fracción conservadora liderada por Juan Camilo Restrepo se reflejó en las urnas (Guarin, s.f).<sup>311</sup> Dos fuerzas de oposición se estaban reorganizando: la Alianza Democrática y el PDI. En ellas converge la historia política de diferentes movimientos independientes, organizaciones sindicales, la CPC, organizaciones sociales de origen no sindical, y senadores de partidos tradicionales, que en el transcurso legislativo del año 2002 -2003 encontraron identidad ideológica de oposición frente a las iniciativas legislativas del Ejecutivo. En el caso de la acción colectiva de los pensionados hay asociaciones que se mantienen cercanas a los

<sup>306</sup> Revista Coyuntura social. N° 150 Febrero 2002

<sup>307</sup> Revista Coyuntura social. N° 31 de 2004

<sup>308</sup> Sigla en inglés de *Very Important Person*

<sup>309</sup> Revista Semana. *Sí al Punto* 8. 29 de septiembre de 2003

<sup>310</sup> Revista Semana. *O todos en la Cama* .....10 octubre 2004

<sup>311</sup> El referéndum de Uribe divide a los colombianos

partidos tradicionales, sin embargo la CPC y las asociaciones afiliadas estrecharon alianza con la CUT y con el PDI, y posteriormente con el Polo Democrático Alternativo, que reunió la Alianza Democrática y el PDI.<sup>312</sup>

En el año 2004 y ante la no aprobación del Referendo, Diego Palacios Betancur,<sup>313</sup> ministro de Protección Social,<sup>314</sup> y Alberto Carrasquilla Barrera, ministro de Hacienda y Crédito Público,<sup>315</sup> presentaron al Congreso de la República el PI 34 y 127 de Cámara. El objetivo central era incluir la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones como un principio constitucional. En consonancia con el PND, la sostenibilidad financiera fue presentada como un sistema de cuentas donde los egresos (los beneficios) no debían ser superiores a los ingresos. Desde esta óptica cuatro aspectos tenían que ser establecidos, la eliminación de los regímenes especiales y exceptuados, la eliminación de la mesada decimocuarta para los nuevos pensionados, la homologación del mínimo vital al salario mínimo, y la restricción del poder de la negociación colectiva. Ubicar estos elementos en la Constitución, le colocaba un margen de acción a la Corte Constitucional, que en diferentes ocasiones se había pronunciado sobre el principio de igualdad de los pensionados y los derechos adquiridos de los trabajadores.

De acuerdo a los ministros Carrasquilla y Palacios Betancur, desde la expedición de la Ley 797 de 2003 el país venía realizando acciones para sanear el problema pensional, esto debía tener respaldo en la Constitución política, ese respaldo era el principio de sostenibilidad financiera.

[...] establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo (sanear el problema pensional) pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema. Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero.<sup>316</sup>

En el marco de una Convención Bancaria del año 2004, el ministro Carrasquilla Barrera manifestó que el déficit fiscal del sistema de pensiones y la falta de cobertura del mismo debería acompañarse de una reducción de la pensión mínima establecida como un salario mínimo. La propuesta concreta del ministro Carrasquilla Barrera era la disminución de la pensión mínima a medio salario mínimo, para ese momento \$162.000.<sup>317</sup> Las declaraciones del ministro Carrasquilla Barrera sobre la posibilidad de

---

<sup>312</sup> Entrevista con líder de la CPC.

<sup>313</sup> Médico con Máster en economía y mercadeo. Formó parte del equipo de trabajo de algunos medios de comunicación como RCN y Casa Editorial El Tiempo. Ministro de la Protección Social durante el periodo 2003-2010.

<sup>314</sup> La Ley 790 de 2002 fusionó el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, adquiriendo el nombre de Ministerio de la Protección Social.

<sup>315</sup> Economista de la Universidad de los Andes. Doctor en Filosofía. Ministro de Hacienda y Crédito Público en el periodo 2003-2007.

<sup>316</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas. Antecedente del Acto Legislativo No.1 del 2005. Exposición de Motivos PL 11 de Senado de 2004.

<sup>317</sup> Revista Semana. Mesadas a pensionados podrían quedar por debajo del mínimo. Junio de 2004

disminuir la pensión o establecer que los pensionados aportaran a su propia pensión,<sup>318</sup> así como los antecedentes de la disminución de la pensión en el caso de Argentina en el año de 1992, colocaron una alerta en el Congreso sobre las posibles consecuencias del principio de sostenibilidad en la mesada pensional.

Sobre la sostenibilidad financiera del sistema pensional la Corte Constitucional se había manifestado en el año 2001 con la SU 508 de 2001, en la cual indicaba que el objetivo del equilibrio financiero era garantizar la viabilidad del sistema a fin de garantizar el beneficio social. Es decir que la razón de ser del equilibrio financiero era el hombre y no el sistema financiero. Se puede decir que en el debate parlamentario se dieron dos líneas de interpretación: la del Ejecutivo y la Coalición uribista, para quien la sostenibilidad financiera era el fin en sí mismo; y la de algunos senadores para quienes la sostenibilidad financiera era un deber del Estado para garantizar la pensión de las personas viejas presentes y futuras.

Las declaraciones en prensa de la tecnocracia ortodoxa señalaban que las personas mayores no habían generado el ahorro suficiente para garantizar la pensión. La falta de ahorro de las personas y el envejecimiento demográfico formaban parte de los factores explicativos de la crisis del ISS, esto hacía suponer que un criterio de equidad con las nuevas generaciones era que la mesada pensional tuviera un valor inferior. Los argumentos que presentaba el economista Héctor Cadenas, quien para ese momento era Director del ISS, indicaban que la falta de afiliados del ISS obedecía al traslado de estos a los FAI, en esa medida el agotamiento de las reservas del ISS era generado por el propio sistema de pensiones. Sin embargo, el tecnócrata argumentaba que de no haberse creado con la Ley 100 de 1993 los FAI para la fecha el déficit sería superior, dado que no se tendría el ahorro de 22 billones de los cuales la mitad se invertía en deuda pública. Las personas viejas y las personas con enfermedad significaban un lastre del sistema

Hoy tenemos 1.940.060 aportantes y 544.597 pensionados. Esto significa que por cada jubilado hay 3,5 personas haciendo aportes. A principios de 1994, cuando recién se aprobó la reforma a la Ley 100, había un pensionado por cada 11 cotizantes. Los sistemas de jubilación de prima media fueron concebidos en el mundo con una relación de ocho cotizantes por pensionado para que se sostengan. (...) El ISS tiene otro lastre y es la gran concentración de los pacientes con enfermedades de alto costo [...]<sup>319</sup>

En el periodo octubre a noviembre de 2004 se realizó la primera vuelta en Cámara de los proyectos 34 y 127 de Cámara. El grupo de ponentes de la Comisión permanente en Cámara fue coordinado por el representante conservador y uribista Javier Ramiro Devia Arias, y conformado por los representantes William Vélez Mesa del Partido Social de Unidad Nacional (U), Reginaldo Enrique Montes A de Cambio Radical, los conservadores y uribistas Iván Díaz Matéus y Telésforo Pedraza Ortega, Lucio Muñoz Meneses del

---

<sup>318</sup> Revista Semana. ¡Cipote hueco! Julio de 2003

<sup>319</sup> Revista Semana. No Ahorramos lo suficiente. 27 de Junio de 2004

partido MIRA,<sup>320</sup> Carlos Arturo Piedrahíta C del Partido Liberal y representante por Antioquia, y la liberal Griselda Yaneth Restrepo G representante del Valle del Cauca. Para los ponentes, los proyectos 34 y 127 presentados por el Ejecutivo tenían en común la búsqueda de la sostenibilidad financiera del sistema pensional y compartían la necesidad de eliminar la mesada pensional y los regímenes especiales y exceptuados. El PI 127 además le otorgaba funciones al Congreso para legislar sobre el sistema de pensiones sin que se pudiera invocar derechos adquiridos.

Referían los ponentes que en audiencias públicas realizadas en septiembre y octubre con diferentes grupos de interés –empresarios, sindicatos, trabajadores, pensionados y otros ciudadanos- se identificó que el principio de sostenibilidad financiera del sistema era un aspecto requerido, sin embargo era necesario establecer que el principio no permitiera ser interpretado en términos de disminuir o congelar el valor de la mesada pensional ante una situación de crisis fiscal, dado que la mesada formaba parte de los derechos adquiridos de los trabajadores.

Para los ponentes era necesario terminar el régimen de transición pero no encontraban prudente hacerlo antes de los términos definidos por la Ley 100 de 1993. El PI original buscaba la terminación del régimen de transición en el año 2007, esta discusión tenía como antecedente la negativa del Congreso en el año 2003 y posteriormente un fallo de la Corte Constitucional que declaraba inexecutable el artículo cuarto de la Ley 860 de 2003.<sup>321</sup> Para los congresistas los regímenes de transición eran mecanismos de protección de derechos esperados, que no eran simples posibilidades o simples expectativas, sino que eran expectativas legítimas que hacían parte del reconocimiento del Estado. Lo anterior explica que inicialmente los congresistas no incluyeran el Régimen de transición en el PI.

Como se dijo en el Capítulo IV la decimocuarta mesada pensional fue introducida al PI 155 de 1992 durante el proceso de negociación de la Ley 100 de 1993. Inicialmente fue dirigida a reconocer una mesada adicional para las personas que habían recibido la pensión antes del primero de enero de 1988, pero en el año de 1994 la C- 409 de la Corte Constitucional estableció que la mesada decimocuarta debía ser otorgada a todos los pensionados, lo anterior en virtud del principio de igualdad. De acuerdo con los ministros Carrasquilla y Palacios el reconocimiento de la Corte Constitucional generaba un costo de 1,1 billones anuales que debía ser eliminado para las nuevas poblaciones de pensionados, lo anterior permitirá una disminución del déficit operacional del 12,9% del PIB entre los años 2004 y 2050. Los congresistas estuvieron de acuerdo en la eliminación de la decimocuarta mesada pensional siempre que se respetará el derecho de quien ya la tenía.

Algo similar ocurrió con la terminación de los regímenes exceptuados y especiales, los congresistas compartían con el Ejecutivo la necesidad de terminarlos, pero garantizando la expectativa de aquellos que por términos cumplirían los requisitos pensionales, por ello

---

<sup>320</sup> MIRA es un movimiento político independiente creado en el año 2000. Las prioridades políticas están dirigidas a la población vulnerable, niños, mujeres y personas mayores. Se presentan con un discurso anticorrupción y de control social y político.

<sup>321</sup> La ley 860 de 2003 Reformaba algunas disposiciones con relación al sistema de pensiones, y específicamente la pensión de Invalidez.



establecían como fecha el año 2010, fecha en la cual también se establecería el techo máximo de 25 salarios mínimos de pensión a cargo del Estado. Respecto a los límites que el PI de Gobierno colocaba a la negociación colectiva, los cuales habían sido denunciados en las audiencias públicas, los ponentes manifestaron que los pactos debían tener un límite para no afectar la sostenibilidad del sistema.

En la plenaria de noviembre de 2004 precedida por la representante del Partido de la U Zulemma del Carmen Jattin,<sup>322</sup> la discusión se estableció sobre la necesidad de realizar una reforma estructural del sistema de pensiones, al respecto los senadores Piedrahita del Partido Liberal, Luis Carlos Avellaneda Tarazona de Unidad Democrática y Gustavo Petro del PDI, coincidían en la necesidad de la reforma, pero esta debía establecer un sistema de pilares de base pública.

Para el representante por Casanare Oscar Leónidas Wilches Carreño del partido Cambio Radical, la situación era eliminar los regímenes exceptuados y especiales, eliminar la mesada decimocuarta y establecer en el año 2007 el techo de 25 salarios mínimos. Pero además, retomaba los planteamientos realizados durante la discusión de la Ley 797 de 2003, era necesario establecer la forma para que un trabajador independiente pudiera cotizar por debajo del salario mínimo y recibiera una pensión de acuerdo a la cotización. Según el Senador ya había sido conversado con el ministro Carrasquilla Becerra pero era necesario seguirlo discutiendo. Lo importante para el Senador era que los trabajadores de la economía informal aportaran y lograran “recibir una pensión aunque fuera menos de un salario mínimo, algo que le permitiera pagar la comida y la dormida cuando llegue a los años viejos”.<sup>323</sup>

Para el senador Gustavo Petro, opositor del PI 34 y 127 de 2004, se debía realizar una reforma del sistema que tuviera tres objetivos: ampliar cobertura, no presión al fisco y sostenibilidad. Para el senador Petro el derecho a la pensión no estaba ligado a la cotización sino al trabajo, era el derecho de un ciudadano de tener una vejez tranquila. Manifestaba que ni los Fondos ni el ISS permitían ampliar la cobertura, dado que la situación se ubicaba en el mercado laboral y el sistema de pensiones debía adaptarse a esa realidad. La idea de asociar el derecho a la pensión ligada al trabajo y no a la cotización colocaba una distancia en relación con la concepción de Gobierno que era defendida por la Coalición uribista de ligar la pensión a la cotización. Sin embargo, la propuesta del senador Petro se acercaba a los mismos términos del uribismo, los ciudadanos de la economía informal podían cotizar entre un 4% o 5% de sus ingresos, que no eran salarios, esto les permitiría alcanzar una pensión que obviamente no sería del salario mínimo “ pero que para un viejo vendedor de frutas o de papayas o de cocos o

---

<sup>322</sup> La Plenaria se enfrentó en primera instancia con los impedimentos de los congresistas por posibles conflictos de interés, por ser pensionados, por estar cerca de la pensión o por tener algún familiar en vísperas de la pensión. En términos generales el asunto fue cerrado ante el concepto presentado por el Secretario de la Cámara de Representantes, el cual posteriormente será retomado en el Senado, basado en que un acto Constitucional era una norma de carácter general, y no generaba un bien particular.

<sup>323</sup> Congreso de la República de Colombia. Archivo de Leyes Autógrafas Antecedentes del Acto Legislativo No 1 de 2005. Sesión Ordinaria de Cámara de Representantes, martes 2 de Noviembre de 2004

de lo que sea, de tantos millones que hay en Colombia, le garantizaría tener un nivel de ingreso en el momento de pensionarse, suficiente para poder comer”.

De esta manera la propuesta de una pensión inferior al salario mínimo era convergente en la Coalición uribista y en la oposición. La idea que lo merecido en la vejez era tener techo y comida no parece mostrar cambio con relación a la propuesta que en la década del setenta planteó el representante liberal Alfonso Chewing, medio salario mínimo para la vejez indigente. La diferencia era que la propuesta que se configuraba en la década de los dos mil, que fue adquiriendo el nombre de beneficios económicos, era para la vejez presente y futura.

En el mes de noviembre de 2004 el PI fue presentado en el Senado. En la ponencia realizada por los senadores Jesús Piñacué Achicué de la ASI y el liberal Héctor Helí Rojas referían que la seguridad social era un derecho social universal, que se desarrollaba a través de un servicio público obligatorio. Retomaban las palabras del doctor José Roberto Herrera quien refería que el sistema de pensiones no estaba aislado del sistema económico, y no podía mantenerse la idea de que aumentar las cotizaciones y aumentar la edad de pensión resolvería la situación.

Para los senadores el inciso de la sostenibilidad no debería ser aceptado pues la Carta Constitucional en el artículo dos ya lo contemplaba. Referente al régimen de transición los senadores argumentaban que este era un derecho adquirido y no veían precedente adelantar la fecha de terminación establecida por la ley 100 de 1993. Respecto a los regímenes exceptuados y especiales compartían, que con excepción de las Fuerzas armadas y el Magisterio,<sup>324</sup> estos debían terminarse con la promulgación del Acto Legislativo para que todos los beneficiarios obtuvieran la pensión con los mismos beneficios. En el tema de la restricción de la negociación colectiva, los senadores referían que el PI era contrario a los acuerdos internacionales firmados por el Estado colombiano en los cuales se establecía la negociación colectiva como un derecho positivo. Frente al mínimo vital expresaban que las diferentes fuerzas políticas aceptaban el salario mínimo como el mínimo vital, sin embargo los pronunciamientos de la Corte Constitucional relacionaban el mínimo vital con un análisis cualitativo que responde a la unicidad de la persona más que una suma fija de dinero, por ello proponían que se estableciera la pensión mínima ligada al salario mínimo y no al mínimo vital, que el establecimiento de este último estuviera, como hasta ese momento, en las manos del Juez.

Los argumentos expresados por los senadores Piñacue y Rojas no lograron su objetivo en la Comisión conformada en el Senado, de la cual el senador Mario Uribe Escobar del Movimiento Renovación de acción Laboral de la Coalición uribista fue el coordinador, y que contó con la participación del senador Germán Vargas Lleras por Cambio Radical y el conservador Nelson Figueroa Villamil. La ponencia para primer y segundo debate contenía el principio de sostenibilidad financiera del sistema y la restricción de disminuir o congelar el valor de la mesada. La pensión mínima era homologada al salario mínimo y

---

<sup>324</sup> La regulación del Magisterio ya se había dado con la Ley 812 de 2003, donde se estableció que se respetaría los derechos adquiridos de los docentes que hubieran obtenido la pensión hasta el momento de promulgación de la Ley. A partir de ese momento se establecía que las nuevas pensiones estarían sujetas a la reglamentación general del sistema de pensiones.

este al mínimo vital. Se estableció la garantía de derechos adquiridos, pero se adelantaba la fecha de terminación del régimen de transición al año 2009, esto mismo ocurría para establecer el techo de 25 salarios mínimos como la máxima pensión a cargo del Estado. La decimocuarta mesada pensional se suspendía para los nuevos pensionados y se eliminaban a partir del 2009 los regímenes exceptuados. Además, se incluía un nuevo inciso que tenía que ver con la revisión de las mesadas pensionales cuando se sospechara irregularidad.

El PI en su paso por el Senado se acercó nuevamente al proyecto original presentado por el ejecutivo. Para el senador Vargas Lleras la discusión de derechos adquiridos se sustentaba en la teoría de la irreversibilidad, la cual imposibilitaría que el Estado, y para el caso el legislador, pudiera adecuar las normas al orden social y económico de un país. En ese sentido proponía que los cambios relacionados con los regímenes de excepción y especiales, el régimen de transición y el techo de 25 salarios mínimos entraran en vigencia una vez aprobada la norma o mínimo en el año 2007, tal y como lo proponía el Ejecutivo.

En la segunda vuelta en Cámara los ajustes al PI aprobado en el Senado fueron escasos. En la Cámara la disminución de los privilegios era una cuestión de equidad, en palabras del representante conservador Elías Raad Hernández, disminuir el déficit fiscal permitiría un auxilio de doscientos mil pesos para los ancianos indigentes. El argumento de disminuir los privilegios para mejorar la equidad y darle un subsidio al anciano indigente también fue presentado por el representante Manuel Mesías Enríquez Rosero del Partido de la U.

Durante la aprobación del PI el senador liberal Héctor Helí Rojas Jiménez manifestaba que de acuerdo con los debates y la audiencia pública celebrada el día 23 de mayo de 2005, la ponencia había acogido en gran parte las propuestas y preocupaciones planteadas por los representantes de los pensionados como la CPC y los gremios de trabajadores, Sintraseguridad Social, la Unión Sindical de Trabajadores, la CUT, Fecode, entre otros. Las principales inquietudes que expresaban los trabajadores tenían relación con la concepción del mínimo vital, la restricción al derecho de negociación colectiva, los derechos adquiridos y las normas transitorias.

El senador señalaba que había acuerdo con la redacción de la sostenibilidad financiera que incluía la prohibición de disminuir el valor o congelar la pensión y con la eliminación de la decimocuarta mesada para los nuevos pensionados. Pero no se compartía el adelantar los regímenes de transición, limitar la negociación colectiva y vulnerar derechos adquiridos. Las modificaciones que se pidieron habían sido negadas por mayoría, con los argumentos dados en la primera y segunda vuelta, aprobándose en el mes Julio del año 2005 el Acto Legislativo N° 1.

La sostenibilidad financiera fue un principio del sistema, la oposición manifestó desconfianza hacia el actuar del Ejecutivo y esto se tradujo en establecer que la pensión no sería objeto de congelación ni desvaloración. Pero no era garantía de la no pobreza en la vejez, por el contrario la aceptación de la eliminación de la mesada decimocuarta y la propuesta de establecer categorías de beneficiarios, que en la vejez tendrían una pensión inferior al mínimo, era una aceptación de la pobreza para las personas viejas cuya trayectoria de vida estaba marcada por las desventajas acumuladas. Lo anterior

afianzaba la estructura de discriminación por razones de clase, género y edad, toda vez que se aceptaba que las personas mayores presentes y futuras tendrían estándares de vida, en este caso la pensión, por debajo del nivel de vida que la persona vieja tenía antes de ser vieja o de otras categorías de beneficiarios.

## 5.2 La integración social de la vejez en el marco de un sistema de bienestar minimalista

Los preparatorios para asistir a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid (2002) comenzaron en Colombia desde el año 2001 con el informe de la sociedad civil. A la Asamblea asistieron representantes de la Cancillería colombiana y de algunas organizaciones civiles sin ánimo de lucro ubicadas en el ámbito regional- local. Es el caso de la Fundación Cestra,<sup>325</sup> organización fundada en la década de los setenta y de acción Distrital, que con el apoyo de *Help Age internacional* hizo parte del encuentro de la sociedad civil en Madrid.<sup>326</sup> De Madrid tres ideas quedaron en el ambiente: las personas viejas colombianas tenían derecho a los DESC, esto se debía materializar en una política de integración social que permitiera que las personas mayores disfrutaran del desarrollo, pero a la vez, que aportaran al desarrollo.

El relato del derecho y el deber fueron establecidas como un camino indisoluble, en Colombia esta relación había sido señalada desde la década de los noventa en la Consejería de la Presidencia de la República, y ahora se alojaba como parte de la comprensión de la sociedad civil. Para este momento el Ministerio de Protección Social incorporaba los planteamientos de la nueva protección social basada en el MSR<sup>327</sup> que serían difundidos a través de espacios de capacitación dirigidos a los funcionarios del propio Ministerio y de las instituciones que pertenecían a éste, como el ISS, CAJANAL, el ICBF y el SENA.<sup>328</sup> La capacitación fue inicialmente conducida por asesores del BM y el BID,<sup>329</sup> posteriormente por la tecnocracia ortodoxa colombiana.<sup>330</sup>

La idea de la gestión del riesgo e incluso de la gestión del riesgo de la vejez, como lo expresaban algunos funcionarios del Ministerio de Protección Social, se posesionaba en el escenario socio-político. A finales de los años noventa y comienzos de la década del dos mil las reuniones regionales preparatorias de Madrid 2002 fueron lideradas por la OPS, esto se acompañó del acuerdo de realizar en siete ciudades de América Latina el

---

<sup>325</sup> Centro de Estudio e Investigaciones del Trabajo. La Fundación también ha sido cercana a la Escuela Nacional de Sindicalismo colombiano y a las fuerzas políticas de oposición.

<sup>326</sup> Entrevista realizada a miembro de la Fundación CESTRA.

<sup>327</sup> Presentación de Carmen Helena Vergara, sobre el Sistema de Protección Social, antecedentes, avances y retos. En el Segundo Taller sobre Transferencias Condicionadas en Dinero. Sao Paulo Brasil 2004.

<sup>328</sup> Ministerio de la Protección Social. Memorias de Expo-aprendizaje 2005-2006.

<sup>329</sup> Grupos Focales sobre Protección Social realizados por el Ministerio de la Protección Social y el BID. Año 2004

<sup>330</sup> Diplomado en Gerencia Social. Año 2007. Ministerio de la Protección Social, Universidad de los Andes, con apoyo del BID.

diagnóstico sobre el envejecimiento, más conocido como la encuesta SABE,<sup>331</sup>. Colombia era un buen candidato para ser pionero en el diagnóstico, tenía una línea de base que había sido realizada con éxito en el año de 1985, no obstante el tema de la tercera edad en el país era considerado un asunto de menor necesidad. La tensión entre profesionales colombianos del Gobierno y profesionales de la OPS generó ruptura y Colombia quedó por fuera del diagnóstico sobre la situación social y de salud de las personas viejas.<sup>332</sup>

Pero la ruptura en la forma de concebir la vejez no sólo se manifestaba con el organismo intergubernamental, al interior del nuevo Ministerio de la Protección Social también era evidente. Con la reestructuración y fusión de los Ministerios de Salud y Trabajo,<sup>333</sup> se conformaron la Dirección General de Salud Pública y la Dirección General de Promoción Social ambas dependientes del Viceministerio de Salud y Bienestar. La primera lidero durante la década de los dos mil la realización de tres estudios poblacionales de salud que excluyeron a la población mayor. El Estudio Nacional de Salud Mental (2003), el Estudio Nacional de Nutrición (2005) y la Encuesta Nacional de Salud (2007). Se debe decir, que la salud mental, la nutrición y la discapacidad por enfermedad eran, y son, precisamente aspectos centrales de atender en el ámbito de la Salud Pública en el abordaje del envejecimiento demográfico.

Lo anterior encuentra explicación en la colonización del discurso demógrafo-economicista de la noción de la vejez y de las problemáticas de las personas viejas, materializada en la ubicación de la tecnocracia ortodoxa en los cargos directivos y sub-directivos del ejecutivo, en los años noventa, y en los cargos intermedios en los años dos mil. La Dirección General de Promoción Social, desde el 2003 hasta el año 2007, estuvo a cargo del financiero Andrés Fernando Palacios,<sup>334</sup> esta Dirección era la responsable de gestionar los asuntos de la vejez. Entre otras funciones debía establecer las políticas y programas dirigidos a poblaciones de alta vulnerabilidad, con criterios de intersectorialidad, corresponsabilidad Estado-mercado, familia y el individuo, y focalización de recursos. También normar los acuerdos Estado-mercado, a través de la reglamentación de las instituciones de bienestar, públicas y privadas que participaban en la política social.

---

<sup>331</sup> Encuesta de salud, bienestar y envejecimiento. El estudio SABE se realizó en siete ciudades de América Latina y el Caribe: Buenos Aires, Argentina; Bridgetown, Barbados; La Habana, Cuba; Montevideo, Uruguay; Santiago, Chile; México, D.F., México y São Paulo, Brasil.

<sup>332</sup> Entrevista a profesional de la gerontología colombiana que ha participado en estos procesos.

<sup>333</sup> La reglamentación de la Ley 790 de 2003 es realizada con el decreto 205 de 2003. Que establece los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social y se dictan otras disposiciones.

<sup>334</sup> Profesional en Finanzas y Relaciones internacionales de la Universidad del Externado, Master en *Science in Local Economic Development* de la Universidad de Londres y para esa época estudiante de Doctorado en Economía. Algunos cargos anteriores a la Dirección, Consultor Senior de Fundes Colombia, analista de la compañía BRC *investor services*, asesor del despacho del Ministro de Protección Social. Posterior al cargo Viceministro de Relaciones Laborales 2007-2009.

En el año 2003 se lleva a cabo en Santiago de Chile la I Conferencia Regional auspiciada por la CEPAL.<sup>335</sup> Diferentes líderes colombianos que trabajan por las personas mayores participaron en el evento. En las entrevistas realizadas para este proyecto se encontró que esta Conferencia aportó en la comprensión de la necesidad y posibilidad de construir una pensión no contributiva para las personas mayores.<sup>336</sup> Para la fecha algunos países de la región como Chile ya la habían implementado. Lo anterior, era un paso adelante, diferentes voces se unían al reconocimiento de los DESC de las personas mayores. En Colombia la idea de ese reconocimiento iba de la mano con la idea de la sostenibilidad financiera y los subsidios económicos hasta medio salario mínimo establecidos por la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003, el documentos CONPES 70 del mismo año y reglamentado por el decreto 569 de 2004.

El subsidio y el monto estipulado para el mismo, se tornaron en el punto de encuentro y de reclamación. Para algunos gerontólogos y personas que trabajan con las personas viejas, lo importante era lograr que el subsidio fuera de medio salario mínimo, dado que el carácter discrecional de la norma y específicamente el documento CONPES 70 los había fijado con cifras no mayores de un tercio del salario mínimo. El otro aspecto importante era que se promovieran como una política de vocación universal, esto evitaría el clientelismo que en lo local se asociaba a las políticas de focalización.

En el año 2004 en pleno proceso de reelección presidencial la Fundación CESTRA refería que el gobierno de Uribe Vélez negaba los derechos de las personas mayores. Para María Tulía Uribe los planes internacionales de Viena en 1982 y Madrid en 2002 favorecían el acceso a los Derechos humanos de las personas mayores. Pese a que Colombia había firmado compromisos en Madrid 2002, el gobierno de Uribe Vélez no traducía los compromisos en instrumentos legalmente vinculantes y por lo tanto no había generado acciones que orientaran las políticas nacionales sobre el envejecimiento y la vejez (Uribe, 2004).

Con la reelección del presidente Uribe Vélez las políticas planteadas en el año 2002 en materia social mantuvieron la continuidad en el PND “Estado comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)”. La política de población del uribismo mantuvo la concepción de la relación crecimiento poblacional y crecimiento económico. El PND retomó la postura pos-malthusiana, que concibe que el cambio demográfico impacta en el ahorro. EL PND estableció una política de control natal y propuso que el bono demográfico, explicado por las bajas cifras de dependencia económica generaría el ahorro esperado, para ello era necesario incentivar las políticas de Promoción social dirigidas a los jóvenes, en pro de desarrollar capacidades, y generar disponibilidad de activos, como dinero o créditos. Las transferencias en dinero buscaban que las familias se comprometieran con la generación de capital humano para el desarrollo productivo.

---

<sup>335</sup> Si bien la Conferencia motiva a la garantía de los DESC se debe decir que la CEPAL se ha inscrito en los planteamientos del BM, y la propuesta de una pensión no contributiva para la región se establece en el marco de cubrir la línea de indigencia (CELADE, 2012; CEPAL, 2005).

<sup>336</sup> Entrevista a líderes de la sociedad civil con diferentes trayectorias de vida profesional y política.

A esto se sumaban algunas críticas que hasta ese momento se habían realizado al fraccionamiento de los programas asistenciales. Para Carolina Rentería Rodríguez<sup>337</sup> directora para la época del DNP, era necesario pasar de políticas de asistencia pública a políticas de promoción social. Estas últimas tenían como características la temporalidad, estar orientadas a un grupo con privación, la transferencia en efectivo y el carácter redistributivo. Para la Directora del DNP la diferencia entre una política de carácter asistencial y una de promoción social, era que la segunda corregía las fallas en las capacidades creando medios (como los subsidios) para generar capacidades (como hábitos de vida saludables), y de esta forma las personas abandonaban la vulnerabilidad. La familia era el centro de la política del MSR y de la promoción social: primero por mandato Constitucional, segundo porque la familia desde la teoría económica se comporta como un agente racional que toma decisiones racionales, entre ellas la conveniencia o no de tener hijos, y tercero porque hay una tradición en que la familia sea el centro de la intervención (Rentería Rodríguez, s.f).

Con la Ley 789 del año 2002 y el CONPES 3187 de 2002, el Fondo de protección social formó parte del SSR. Posteriormente la reglamentación de la Ley 797 de 2003, estableció que la subcuenta de subsistencia del Fondo de solidaridad pensional formaría parte del SSR. En el marco de la promoción social, el Programa de Protección social para el Adulto Mayor –PPSAM- fue reformulado. Los subsidios permitirían integrar a los viejos con carencia funcional al mercado, aquellos con capacidad funcional podrían ser reintegrados al mercado laboral, a través de programas de capacitación y créditos, y otro sector de población vieja cumpliría un papel central en el trabajo reproductivo y en la generación del capital humano.

### **5.2.1 De la integración social a la promoción social**

En la década de los dos mil, las iniciativas en el parlamento sobre la PSV empezaban a mostrar un cambio. Primero, la discusión sobre el sistema de pensiones se había volcado a garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y caminaba hacia el ideal de la pensión por jubilación inferior al salario mínimo. Para el año 2003 se estimaba que sólo el 19,4% de las personas en edad de jubilación recibían pensión (Arévalo, 2006). De acuerdo al CONPES 70 del mismo año, el porcentaje de personas cubiertas a través de la pensión de solidaridad no superaba el 13%, resultado que disminuyó, y de acuerdo al CONPES 105 del año 2006, no superaba un total de 196.576 afiliados, lo que era calificado por los miembros del CONPES como insuficiente.

Segundo, con la introducción del Libro IV de la 100 de 1993 las políticas de asistencia pública para la vejez estaban en transformación. A partir de la Ley 797 de 2003 las transferencias en dinero para las personas mayores se establecieron como parte del sistema de pensiones, aunque el beneficio guardara un sentido de discrecionalidad y baja calidad. Las iniciativas legislativas de la asistencia pública incluían categorías como la reglamentación sobre el acceso a servicios de recreación, turismo y educación, como expresiones de integración de las personas mayores al consumo de servicios, las cuales

---

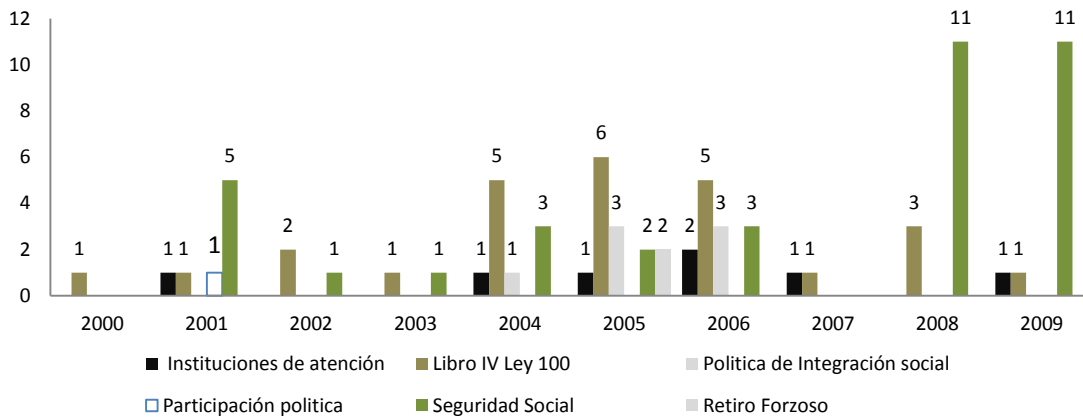
<sup>337</sup> Economista de la Universidad de los Andes. Master en Administración Pública y candidata a Doctora en Administración Pública de la Universidad de New York.

se concretaron en la Ley 1171 de 2007. Tercero, la participación de la ciudadanía, y específicamente de las personas mayores, que en la década de los noventa desapareció del legislativo, empezaba nuevamente aparecer, pero ya no respondía a la legislación sobre las organizaciones de origen sindical o pensional. Las nuevas formas de participación política se establecían como organizaciones de beneficiarios de los subsidios o los servicios.

Cuarto, el discurso de Madrid 2002, y la agenda regional para poner en marcha el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento se enunciaba en las iniciativas parlamentarias. En el año 2006 en los PI 17, 11 y 123 la idea de DESC y el marco conceptual del MSR y la promoción social, hicieron convergencia en la Ley 1251 del año 2008.

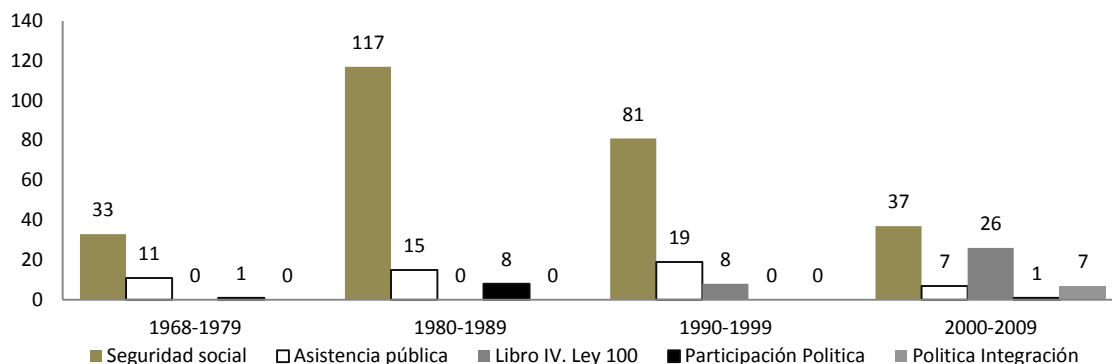
Estas reglamentaciones iban de la mano con la tendencia iniciada en la década de los noventa, producto de la CP de 1991, de establecer derechos específicos para categorías de población particulares. De esta forma la legislación sobre los derechos de las personas viejas engrosaba el número de políticas sociales específicas como las de los niños, las mujeres, los indígenas, las poblaciones en condición de desplazamiento, la población en condiciones de discapacidad, las cuales se establecieron sobre situaciones específicas de los grupos poblacionales a los que se les rotulaba como vulnerables en un sistema de bienestar minimalista.

**Gráfico 5-2.** Iniciativas legislativas 2000-2009





**Gráfico 5-3.** Cambios en la conformación de las iniciativas legislativas por decenios. 1968-2009



Fuente: Elaboración propia

En el año 2005 es presentado en Cámara de Representantes el PI 31 por los representantes Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda del Partido Cambio Radical, Gina Parody D`echeona del Partido Social de Unidad – de la U-, y los senadores del Partido Liberal Luis Fernando Velasco Chaves y Rafael Pardo. Para los senadores el cambio demográfico y el proceso de envejecimiento que afrontaba el país, reflejado en un incremento nominal y porcentual de la población mayor de 65 años, que ubicaba a esta población como el segundo grupo poblacional con mayor crecimiento, hacía necesario cambiar la concepción sobre las personas mayores. Los autores del proyecto señalaban que la persona que había cesado su actividad laboral no debía quedar “proscrita a su hogar y dedicarse al descanso y la pasividad, menospreciando sus capacidades y potencialidades”.

El proyecto buscaba originalmente reincorporar a las personas mayores de 65 años a espacios de esparcimiento y recreación, también buscaba mejorar la prestación de servicios de salud de las Entidades Promotoras de Salud y disminuir las cuotas moderadoras y los copagos en salud para las personas mayores. Como se señaló en el Capítulo IV las iniciativas legislativas para mejorar el acceso a la recreación, la cultura y la educación tomaron fuerza a finales de los noventa y fueron propuestas como parte de la legislación que buscaba reglamentar el Libro IV de la Ley 100 de 1993.

En los inicios de los años dos mil dos iniciativas legislativas habían sido presentadas, el PI 138 del 2000<sup>338</sup> y el PI 120 de 2004<sup>339</sup> sin lograr el objetivo propuesto. El PI 31 de 2005 contaba en general con el apoyo de los congresistas de Cámara y Senado, además de cumplir un criterio de justicia social para con las personas mayores, era presentado como otra forma de incentivar el sector turístico. Inicialmente la propuesta estaba dirigida a cubrir a todas las personas mayores de 65 años, contemplaba descuentos del 50% en

<sup>338</sup> Gaceta Oficial N° 499 de 2000. PI 138 de 2000. Autores senador Mario Varón Olarte de Cambio Radical, Dieb Nicolas Maloof Cuse del Movimiento de Integración Popular MIPOL y a partir del año 2003 del Movimiento Colombia Viva y Flora Sierra de Lara del Partido Liberal.

<sup>339</sup> Gaceta Oficial N°523 de 2004, PI 120 de 2004. Autores senadores Mario Varón Olarte y Claudia Wilches del Partido Social de Unidad nacional-Partido de la U.

eventos culturales públicos, descuentos en educación superior para las personas mayores, eliminación de los copagos y cuotas moderadoras en salud, y límites para la entrega de medicamentos a las personas mayores por parte de las EPS. Estas dos últimas acciones se habían convertido en una reclamación constante de las asociaciones de pensionados quienes como se mencionó en párrafos anteriores veían disminuida la mesada pensional.

Durante la presentación del proyecto en la Comisión séptima constitucional permanente, la política fue restringida sólo a las poblaciones clasificadas como nivel I y II del SISBEN y se estableció la edad de 62 años como el límite para ser beneficiario de la misma. El PI recibió objeciones del Ejecutivo que señalaba que el artículo 154 de la CP de 1991 le había otorgado, de forma privativa, la iniciativa para presentar proyectos de ley que decretaran exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. En el Informe de conciliación, presentado el 14 de junio de 2007 por las senadoras Nancy Patricia Gutiérrez, Gina María Parody y los representantes a la Cámara Carlos Arturo Piedrahíta C y Luis Carlos Restrepo, se excluyó el tema de los copagos y las cuotas moderadoras, por la objeción presentada por el Ministerio.

El PI fue aprobado y dio origen a la Ley 1171 del año 2007.<sup>340</sup> La situación sobre los servicios de salud no fue objeto de abordaje por parte del legislativo ni del ejecutivo, que estableció el veto al articulado sobre los copagos y cuotas moderadoras, desatendiendo las realidades concretas de la población mayor y perpetuando una estructura de discriminación. Para la fecha la Encuesta Nacional de Demografía y Salud –ENDS- del año 2005 señalaba que las personas mayores de 60 años afrontaban diferentes barreras de acceso a los servicios de salud. La principal causa era la económica expresada como la falta de dinero para el pago de los servicios. El gasto de bolsillo (propio o familiar) era mayor que en otros grupos poblacionales con un porcentaje que oscilaba entre el 15,3% - 18,5% (Profamilia, 2005). Este panorama se repitió en la ENDS del año 2010 (Profamilia, 2010).

En el año 2005 el representante a la Cámara Venus Albeiro Silva de Alternativa Democrática presentó el proyecto N° 138 por el cual se establecía una política nacional de las personas mayores.<sup>341</sup> Si bien este proyecto no tuvo curso en el legislativo tres líneas de acción marcaban el camino: la garantía del derecho a la seguridad social para las personas mayores, el cambio cultural sobre la vejez y, específicamente, en medios de comunicación masiva para evitar formas de discriminación simbólica y la empleabilidad, como un mecanismo para el desarrollo de la dignidad y la auto-realización. En este mismo año el movimiento político MIRA presentó dos proyectos el 94 que hacía referencia a establecer los lineamientos para definir la política pública para la vejez<sup>342</sup> y el PI 93 sobre la regulación de los hogares geriátricos.<sup>343</sup> Referente al primero,

---

<sup>340</sup> Congreso de la Republica de Colombia. Archivo de leyes Autográficas. Ley 1171 de 2007

<sup>341</sup> Gaceta N° 631 de 2005. PI 138 de 2005. Autor Venus Albeiro Silva Gómez del Movimiento Alternativa Democrática.

<sup>342</sup>.Gaceta N° 593 de 2005. PI 94 de Cámara de 2005. Autora la senadora Alexandra Moreno Piraquive del Partido MIRA.

<sup>343</sup>.Gaceta No 593 de 2005. PI 93 de Cámara de 2005. Autora la senadora Alexandra Moreno Piraquive del Partido MIRA.

este tuvo ponencia negativa, dado el veto del Ministerio de la Protección Social sobre el tema financiero en el marco de la Ley 819 del año 2003.<sup>344</sup> El Ministerio argumentaba que el PI debía realizar el análisis del impacto fiscal y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en cualquier caso el PI debía contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De esta manera la regla fiscal limitaba la posibilidad de impulsar la política de integración social de las personas viejas. El PL 93 fue archivado por vencimiento de términos.

En el año 2006 la Coalición uribista obtuvo las mayorías en el Congreso de la República favoreciendo el proceso legislativo de los proyectos de ley en PSV formulados desde la coalición. Los representantes a la Cámara Claudia Castellanos del Partido Cambio Radical y Luis Felipe Barrios del Partido Social de Unidad Nacional -U- radicaron el PI 123 el cual buscaba establecer la normatividad para la protección, promoción y defensa de los derechos de las personas mayores. Para justificar la necesidad de una intervención en favor de las personas mayores, el PI retomaba el discurso de demográfico, los enunciados de Madrid 2002 en lo referente a la necesidad de la integración social, y el trabajo realizado por el Instituto de Envejecimiento de la Universidad Javeriana y el Ministerio de la Protección Social “Envejecer en Colombia, Aportes para una Política en Vejez y Envejecimiento”.

Para los autores del proyecto, la situación de pobreza y la indigencia de la población mayor de 55 años era el centro de la problemática. Indicaban que de acuerdo a la encuesta de hogares las cifras de pobreza e indigencia en la población mayor había aumentado, en el año de 1993 las cifras eran 23,2% y 9,8% respectivamente y en 1997 50% y 20,9% respectivamente. Los senadores citando a Nuñez y Espinosa en el análisis de la encuesta de calidad de vida del año 2005, referían que la población a quien se debía dirigir las políticas era los hogares que se ubicaban en la clasificación de SISBEN I y II. De esta forma, la política de promoción de los derechos de las personas viejas se limitaba a la integración social de las personas viejas ubicadas en las categorías más pobres.

El PI N° 123 propuso algunos principios que al finalizar el proceso legislativo estuvieron presentes en la Ley aprobada, estos fueron: solidaridad, entendida como la ayuda que el Estado, la Familia y la sociedad debían brindar de forma preferente a la población vulnerable. La Productividad comprendida como la inclusión de las personas viejas a la economía, a través de generación de ingresos, empleo, construcción de empresas, créditos y acceso al teletrabajo. La Participación institucional pública y privada, de la academia, de niveles políticos, de la sociedad civil organizada, pero no de las propias personas mayores. Formuló una ética del adulto mayor que aludía a la corresponsabilidad de la persona vieja, el deber del autocuidado y el deber de generar recursos, la auto-realización presentada como la libre elección para participar en las decisiones del país y la garantía al acceso de oportunidades laborales, económicas, políticas, educativas, culturales, espirituales y recreativas.

---

<sup>344</sup> Para Giraldo (2000a) el déficit fiscal y el paradigma de la disciplina fiscal se acompaña del establecimiento de un marco institucional para mantener la disciplina. Esto se acompañó de trasladar las decisiones presupuestales a tecnócratas competentes y el establecer un presupuesto jerarquizado.

EL PI 11 de julio de 2006, presentado por los representantes a las Cámaras del Movimiento político MIRA Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Viegues y Gloria Estella Díaz, reglamentaba el funcionamiento de las instituciones de atención de las personas mayores. Durante el periodo 2000- 2001 se aprobaron dos leyes sobre la construcción de instituciones para la atención de las personas mayores a nivel local, la Ley 687 de 2001<sup>345</sup> y la Ley 723 de 2001,<sup>346</sup> que respondían a las formas tradicionales del hacer de la política en lo local, y a la vez, reflejaban la ausencia de una política nacional sobre el tema particular.

Para el año 2006 se identificaba como parte de la problemática la ausencia de un sistema de información nacional sobre las Instituciones que prestaban atención a las personas mayores en el nivel local y regional. Con excepción de algunos entes territoriales como Bogotá,<sup>347</sup> en lo regional y local no había reglamentación sobre las condiciones que debían tener las instituciones que brindaban atención a las personas mayores. Estas instituciones se habían organizado a expensas de la caridad privada y de la acción de los partidos en el nivel local, la participación del Estado en la construcción y organización de las mismas había sido mínima.

Los autores del PI manifestaban que la Dirección de Promoción Social del Ministerio de la Protección y la Defensoría del Pueblo de la regional Bogotá, señalaban que había diferentes denuncias por la deficiencia en la calidad y el maltrato que recibían las personas mayores en las instituciones que prestaban atención a las personas mayores. A esto se sumaban los resultados del estudio realizado por la SCGG en el año 2002, sobre centros de bienestar al anciano que reflejaban graves limitaciones en la prestación del servicio. Estas situaciones hacían necesario legislar frente al tema y establecer los lineamientos y estándares que debían cumplir estas instituciones.

En paralelo con el curso legislativo del PI 11 y 123 en el Congreso, el Ministerio de la Protección Social contrató al Centro de Gestión Hospitalaria<sup>348</sup> para realizar el estudio sobre los estándares técnicos de calidad para las Instituciones de atención de las personas mayores. Este estudio fue planteado en el marco del Sistema de Gestión de la

---

<sup>345</sup> Esta Ley fue una iniciativa parlamentaria del Representante a la Cámara por Santander Juan de Dios Alfonso García de la facción serpista del partido Liberal y del Liberal Octavio Carmona Salazar. La Ley modificó la Ley 48 de 1986, y autorizó la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad.

<sup>346</sup> La Ley fue una iniciativa parlamentaria de la Representante a la Cámara Carlina Rodríguez del Partido liberal. La Ley destinaba recursos para la construcción de un centro de atención para las personas mayores en Cucunubá Cundinamarca con motivo de la celebración de cuatrocientos años de Fundación.

<sup>347</sup> Ejemplo de esta normatividad era la Resolución 110 de 1995 de la Secretaría Distrital de Salud, que establecía unos lineamientos mínimos que debían cumplir las instituciones que prestaban algún tipo de atención a las personas mayores, y el Acuerdo 11 de 1999 del Consejo de Bogotá que reglamentaba los Clubes de la Tercera Edad.

<sup>348</sup> El Centro de Gestión Hospitalaria es una entidad privada, sin ánimo de lucro, fundada en 1991, por iniciativa del DNP y de entidades privadas. El Centro ha sido uno de los impulsores de la gerencia del cuidado en el Sistema de salud colombiano.

Calidad en Salud y se definió sobre aspectos que se desarrollaban en el ámbito Hospitalario. Algunos cuestionamientos se hicieron a este proceso, uno de ellos, era precisamente elegir la institucionalización de la población mayor como la PSV, cuando las políticas de integración social sugerían que el camino era lo contrario, lograr que las personas mayores permanecieran en sus comunidades. También se criticaba el asimilar las instituciones de atención a las personas mayores con las instituciones hospitalarias, en el mundo y en Colombia, habían experiencias que se apartaban de estas propuestas que homologaban la vejez con enfermedad, ¿Además, cuantas instituciones se requerirían en el futuro para responder a las necesidades del envejecimiento?<sup>349</sup>

En diciembre de 2006 se presentó el PI 17 de senado acumulados PI 123 y 11 de Cámara del mismo año. El proyecto acumulado se estructuró sobre la concepción de las personas viejas como población vulnerable y la concepción del riesgo en la vejez, expresada como ausencia de activos financieros. La idea de riesgo fue formulada desde el enfoque biológico, mayor riesgo de morbilidad en la vejez por ausencia de estilos de vida saludables; y económico, la falta de activos financieros en la vejez. El proyecto tenía cuatro títulos: Título I sobre los principios del proyecto. Durante el curso legislativo se anexo la universalidad de la política pero con preferencia en poblaciones vulnerables. El Título II reglamentaba la forma como se debía elaborar la Política nacional de envejecimiento. El Título III Requisitos sobre el funcionamiento de las instituciones prestadoras de servicios de atención y protección integral al adulto mayor. El Título IV sobre el Consejo nacional de adulto mayor, conformado por el Ministerio y los delegados técnicos, el ICBF, la empresa privada, los representantes de las asociaciones de gerontología y los pensionados.

Durante el paso por la Comisión séptima del Senado fueron introducidos los deberes del Estado, la familia, los medios de comunicación y por recomendación del Ministerio de la Protección Social, se cambió la forma de nominar a las personas mayores para hacer referencia al adulto mayor. Los deberes del Estado eran presentados como la garantía de los derechos de los adultos mayores o el re-establecimiento de los mismos. El suministro de alimento en caso de indigencia y la penalización de la familia en caso de desprotección del adulto mayor.

La familia continuó siendo considerada la principal responsable de la protección de la persona mayor. La responsabilidad de la familia era propiciar un ambiente de amor, respeto, reconocimiento y ayuda. Brindar un entorno para satisfacer las necesidades básicas para mantener una adecuada nutrición, salud, educación, desarrollo psíquico, psicomotor, emocional del adulto mayor. El cuidado por parte de la familia implicaba proteger al adulto mayor de todo acto que atentara o vulnerara los derechos, vida, integridad, honra y bienes. También era responsabilidad de la familia vincular al adulto mayor a los servicios de seguridad social y al sistema de salud, proporcionar al adulto mayor un espacio de recreación, cultura y deporte. Brindar apoyo al adulto mayor en estado de discapacidad. Promover la participación del adulto mayor en la discusión, diseño, formulación, y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos. Y atender las necesidades psico-afectivas cuando el adulto mayor esta institucionalizado. De esta

---

<sup>349</sup> Entrevista a profesional en gerontología que ha participado en estos procesos.

manera se hipertrofiaban las responsabilidades de la familia frente al cuidado de la persona vieja, mientras las responsabilidades del Estado se orientaban especialmente a las personas viejas indigentes.

Al unísono con las responsabilidades de la familia se proponía una nueva ética del adulto mayor, quien tenía la responsabilidad de desarrollar actividades de autocuidado. Integrar hábitos saludables y actividad física. Participar en actividades, deportivas reactivas y culturales que le permitieran envejecer sanamente. Propender por la participación en redes de apoyo social que beneficiaran las condiciones en extrema pobreza, y de vulnerabilidad social, así como vigilar el cumplimiento de las políticas de la entidad territorial.

No dejaba de ser paradójico que el Ministerio de la Protección Social colocaba el veto para evitar que las personas viejas fueran exoneradas de pagar las cuotas moderadoras y los copagos en la Ley 1171 de 2007, y a la vez, introducía un mecanismo normativo dirigido a responsabilizar a las personas viejas de su propio cuidado en salud y del uso racional de medicamentos. La nueva ética del adulto mayor se expresaba como la responsabilidad de éste para consigo mismo, para su auto-cuidado, su auto-sostenimiento y la participación en escenarios de voluntariado que permitieran el desarrollo de la sociedad donde el adulto mayor vivía.

Los principios del PI correspondían al enfoque de las políticas de promoción social. El desarrollo de capacidades de las poblaciones vulnerables, en este caso de la población mayor, acompañado de la nueva moral de las personas mayores eran la forma de articular una mirada restringida de la integración social que quedaba reducida a las categorías más pobres. A la vez, la nueva moral del auto-sostenimiento resultaba funcional a una política de integración social que no garantizaba el derecho a la pensión de las personas mayores. El trabajo se presentó como un mecanismo natural de las personas viejas para la consecución de los recursos económicos para la subsistencia material. En este discurso la auto-realización de las personas viejas fue comprendida como la libre escogencia de oportunidades, es decir la libre escogencia para ser emprendedor, en un medio donde el trabajo en la vejez no es realizado sólo por deseo, y la necesidad económica es el factor determinante.

En el 2003 el Ministerio de la Protección Social inició la formulación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, en respuesta al Plan de Acción Internacional y a la Estrategia Regional,<sup>350</sup> para ello realizó el Primer seminario-taller sobre el tema, donde se hicieron diferentes espacios con la participación de organizaciones que venían trabajando desde la Gerontología y la Geriátrica. El proceso finalizó en el año 2007 con el apoyo técnico y financiero de la Fundación Saldarriaga Concha.<sup>351</sup>

La Ley 1251 y la Política se dieron en procesos paralelos, pero ambas se alejaron de los planteamientos que se concluyeron en las mesas de discusión. Una descripción de los hallazgos de las mesas de trabajo ha sido presentada por Castellanos Torres y García García (2009), siguiendo a los autores se pueden resaltar seis aspectos: el primero, tiene

---

<sup>350</sup> Ministerio de la Protección Social. Informe al Congreso 2004-2005.

<sup>351</sup> Ministerio de la Protección Social. Informe al Congreso 2007-2008.

que ver con la necesidad de incorporar un enfoque de curso de la vida, con políticas de vocación universal, dado que las problemáticas que se presentan en la vejez afectaban a todas las poblaciones. El segundo, hacía énfasis en la concepción del envejecimiento saludable. El tercero, era la pensión y la seguridad del ingreso. En este último se sugería que el fondo de subsistencia recibiera recursos de fuentes diferentes a los porcentajes destinados por vía de la contribución, por ejemplo recursos por impuestos o por la extracción de recursos naturales, en pro de lograr la universalización de la pensión, establecer el régimen de prima media con prestación definida hasta cuatro salarios mínimos, y a partir de este monto mantener el ahorro individual. En este mismo punto se proponía la generación de oportunidades de trabajo que mantuvieran la tradición productiva de las personas viejas, así como los créditos financieros. El cuarto punto tenía relación con la educación a lo largo de la vida. El quinto, hacía referencia a la generación de cambios culturales con relación al imaginario negativo sobre la vejez. El sexto, era que la institucionalización de la persona mayor debía ser el último recurso empleado para la atención, y dado que el 80% de las personas mayores aún vivían con la familia, se debían fortalecer estas relaciones. El derecho a envejecer con las situaciones propias de la vejez se colocaba como un eje central de las acciones.<sup>352</sup> Estos aspectos eran concordantes con algunos de los planteamientos realizados por la AIG en el informe preparatorio para Madrid 2002.

Para los autores, el mayor distanciamiento entre la Política de Envejecimiento y Vejez 2007 -2019 <sup>353</sup> publicada por el Ministerio de la Protección Social y las mesas de concertación tenían que ver con la garantía de los DESC, especialmente, la pensión. La Ley 1251 de 2008, también adoptó el MSR como el marco conceptual, y se inscribió en la ética del auto-cuidado y el auto-sostenimiento del adulto mayor.<sup>354</sup>

En las dos leyes del periodo la 1171 de 2007 y la 1251 de 2007, la integración social de las personas mayores fue concebida a partir de la participación de las personas en la producción de ingresos, para su propio sostenimiento, el consumo de servicios y la institucionalización. La focalización de la política, por categorías económicas, distanció la PSV de la concepción que implicaba que el desarrollo no sólo es la capacidad de producir bienes y servicios con una alta tasa de productividad, sino también la disponibilidad y acceso de todos sus habitantes a dichos recursos y la creación de condiciones para la autorrealización personal en un contexto de seguridad y dignidad (CEPAL, 2003).

El poder del ejecutivo representado en el veto financiero fue decisivo para establecer los principios del proyecto en términos de la focalización y el tipo de beneficios, la regla fiscal se impuso sobre la concepción de los derechos. Las políticas del MSR y de la promoción social para las personas mayores fueron propuestas concretas del Ejecutivo, y la

---

<sup>352</sup> Relatoría No 3. Primer Seminario-taller sobre Política de Envejecimiento y vejez en Colombia. Mesa de Concertación sobre Calidad de vida y vulnerabilidad social. Noviembre 28 de 1003.

<sup>353</sup> El proyecto contó con la consultoría de las médicas Victoria Arango Geriatra e Isabel Cristina Ruiz Epidemióloga.

<sup>354</sup> Ministerio de la Protección Social. Política de Envejecimiento y Vejez 2007-2019.

Coalición uribista fue la fuerza política que logro la aprobación de los proyectos en el Senado.

Finalmente, en el periodo que transcurre entre el año 2008 y el 2009 son presentadas diferentes iniciativas parlamentarias en la Cámara de Representantes relacionadas con la abolición de las cuotas moderadoras y los copagos en salud, estos no tuvieron curso legislativo,<sup>355</sup> el aporte voluntario a pensión de los trabajadores independientes<sup>356</sup>, el pilar universal solidario y la pensión básica solidaria de vejez<sup>357</sup>, y la pensión familiar<sup>358</sup>, estos tres últimos compartían entre si la propuesta encaminada a una pensión para la vejez establecida sobre el medio salario mínimo. También se habría un nuevo escenario en la propuesta de creación de consejos locales y municipales con participación de las personas mayores.

### 5.2.2 Discrecionalidad y bases del cuasi-mercado del cuidado

Aunque no crea el problema no es de plata [...] hagamos cuentas [...] con lo que Bogotá paga por un viejo institucionalizado vivirían dos en la comunidad.<sup>359</sup>

El decreto 569 de 2004 del Ministerio de la Protección Social reglamento el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y las subcuentas de solidaridad y subsistencia. Esta última fue creada por la Ley 797 de 2003 para el manejo de los subsidios para las personas mayores carentes de recursos económicos. La ley estableció como techo máximo del subsidio el medio salario mínimo, pero indicó que el monto que se entregaría a las personas mayores sería establecido de forma discrecional de acuerdo a las consideraciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, este a su vez, estaría sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Se fijaron dos tipos de beneficios económicos, los directos que serían entregados en efectivo y en servicios complementarios a las personas mayores de 65 años en estado de indigencia o miseria. Los indirectos que se entregarían a los Centros de Bienestar y Atención del Anciano quienes debían hacer entrega de bienes y servicios a las personas mayores institucionalizadas. La subcuenta de subsistencia al igual que la subcuenta de solidaria sería manejada por el Consorcio Prosperar, quien tenía como responsabilidad la entrega de los subsidios a través de la red bancaria o las tesorerías de las Municipalidades a cada beneficiario.

---

<sup>355</sup> Archivo digital de la Oficina de Atención al Ciudadano. PI 135 de 2008 y PI 136 de 2008. Autoría del senador Edgar Espinola del PIN.

<sup>356</sup> Archivo digital de la Oficina de Atención al Ciudadano. PI 20 de 2008. Autoría de la senadora Alexandra Piraquive del Movimiento MIRA.

<sup>357</sup> Archivo digital de la Oficina de Atención al Ciudadano. PI 298 de 2008. Autoría del senador Gustavo Petro del Polo Democrático.

<sup>358</sup> Archivo digital de la Oficina de Atención al Ciudadano. Proyecto de ley 127 de 2008.

<sup>359</sup> Entrevista a gerontólogo del Frente de Unidad social por la vejez y la Red Operativa Social e Institucional para la persona mayor- ROSIPEM -Bogotá. Miembro del Comité Operativo de Envejecimiento y Vejez de la Secretaria de Integración Social de Bogotá.



El decreto 569 creó una instancia de participación municipal representada por el Comité de apoyo a los beneficiarios, el cual podía formar parte de los comités de política social. El Comité estaría conformado por el ente territorial, el ICBF zonal, organizaciones comunitarias, tres beneficiarios elegidos de la asamblea de beneficiarios de los programas, representantes del cabildo indígena, sector salud, sector educativo y organizaciones privadas.

En el marco de estas disposiciones el DNP formuló el documento CONPES 70 de 2003, el cual reorganizó en el Programa de Protección Social del Adulto Mayor -PPSAM- las acciones de la Red de Solidaridad respecto de las personas mayores que se realizaban a través del Programa REVIVIR y el Programa de Atención Integral al adulto Mayor. El CONPES estableció la responsabilidad del Ministerio de la Protección Social en la orientación del programa y nombro al ICBF como el ente operador. El municipio tendría como responsabilidad la selección de los beneficiarios, la formulación de los proyectos y la ejecución.

Referente al beneficio, el valor fue establecido con base en la línea de indigencia determinada por el DNP, el cual oscilaba en \$35.000 y \$75.000.<sup>360</sup> El valor exacto fue un asunto discrecional del ente territorial, de acuerdo a sí lo que se deseaba era mejorar la calidad del beneficio o llegar a más población con subsidios de menor calidad. Los beneficios, además, cumplían un papel de dispositivos de control poblacional y político. Formaron parte de los criterios de pérdida del beneficio el cambio de domicilio, identificación de mendicidad o actividad ilícita por parte de la persona mayor.<sup>361</sup> De otra parte los giros del cien por ciento de los recursos del PPSAM a los municipios, que se encontraban en la Ley 550 de 1999,<sup>362</sup> quedaron condicionados al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración.

En el año 2004 se estableció el programa Nacional de Alimentos para el Adulto Mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta"<sup>363</sup>, el cual ha sido operado por el ICBF. Los procedimientos administrativos de los programas PPSAM y PNAAM se establecieron a través de un Manual Operativo.<sup>364</sup> El centro de la operación eran los proyectos que formularan los Municipios, la aprobación la daba el centro zonal del ICBF, cuyo aval permitía la cofinanciación del ICBF. Situación similar se daba en el caso de las

---

<sup>360</sup> CONPES 78 de 2004 y 105 de 2006

<sup>361</sup> Esta forma de establecer políticas de control y sanción están pendientes de revisión a la luz de las precisiones que ha realizado la Corte Constitucional sobre el tema de la mendicidad. Al respecto la Corte ha dicho que la mendicidad ejercida por una persona de manera autónoma y personal, es decir, sin un agente intermediario a través de la trata de persona, no constituye delito ni es una conducta reprochada en un Estado Social de Derecho como el nuestro y que por lo tanto no puede ser sancionada (Defensoría del Pueblo, 2006)

<sup>362</sup> Durante la crisis económica de los años noventa el gobierno de Andrés Pastrana Borrero estableció la Ley 550 de 1999. El cual establecía acuerdos de re-estructuración laboral con los entes territoriales.

<sup>363</sup> CONPES 86 de 2004

<sup>364</sup> Ministerio de la Protección Social. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Manual Operativo del PPSAM 2004

comunidades indígenas las cuales fueron incluidas en el programa en el año 2004,<sup>365</sup> con subsidios económicos indirectos.

El informe presentado por el Ministerio de la Protección Social al Congreso de la República en el periodo 2004-2005,<sup>366</sup> reportó que de los veintidós departamentos del país, sólo se tenía convenios con doce. La inversión había sido de 379 millones de pesos para la atención de la población y 150 millones de pesos para la elaboración de una propuesta de estándares de calidad para centros de atención, propuesta que como se dijo fue contratada con el Centro de Gestión Hospitalaria. Este informe reflejaba las dos líneas de acción para la implementación de la PSV: la primera eran los programas de PPSAM y PNAAM, operada desde el nivel central con cofinanciación municipal, y la segunda la organización de un cuasi-mercado del cuidado.

Los programas PPSAM y PNAAM han tenido dificultades para la operación. La evaluación del PPSM en el Municipio de Anapoima en el periodo 2003-2004 mostró que los contratos entre la Nación, el Departamento y el Municipio no guardaron continuidad en el flujo de los recursos, los programas fueron manejados por las primeras damas y se relacionaron con acciones clientelares (Rozo Benitez, 2004). Esto último también se identificó en la sentencia ST 760 de 2007 en la cual el accionante demandó al Municipio del Guamo-Tolima y al Ministerio de la Protección Social por haber sido retirado del PPSAM sin que se identificara un criterio para la pérdida del subsidio. La Corte Constitucional concedió la tutela al accionante por el derecho al debido proceso, a la vida digna, y al mínimo vital.<sup>367</sup>

A lo anterior se sumaban los aspectos relacionados con la bancarización de las personas mayores, proceso que le representaba al sistema financiero entre el 2,4% y el 3,5% de los subsidios por cada transacción. La sentencia T -1031 de 2004, en el cual las demandantes, mujeres de 80 y 85 años, refirieron que no podían acceder al subsidio por la ausencia del Banco Agrario en el municipio y la imposibilidad de desplazamiento, señalaban las barreras para acceder a los programas. Al respecto la Corte Constitucional resalto que no era suficiente con que la Constitución señalara el derecho, si las autoridades responsables de hacerlo realidad, no facilitaban que las personas logaran tener el goce de los derechos fundamentales. Para la Corte esto era también una violación del principio de solidaridad (Defensoría del Pueblo, 2006).

Otra de las situaciones observadas fue la itinerancia de los proyectos, las personas desconocían si eran beneficiadas y no reclamaban el subsidio.<sup>368,369</sup> En la evaluación de la política en el Departamento de Boyacá Caro Jiménez P (2008) mostró que no se había dado continuidad de los programas en los planes de desarrollo departamentales, los

---

<sup>365</sup> El Tiempo. Apoyo a indígenas ancianos. Mayo de 2004

<sup>366</sup> Ministerio de la Protección Social. Informe al Congreso de la Republica. 2004-2005

<sup>367</sup> Lo anterior también se identifica en la sentencia T-035/2005. Al respecto la Corte Constitucional señaló que la vinculación al PPSAM no es discrecional y debe sujetarse a los procedimientos administrativos.

<sup>368</sup> Portafolio. Abuelos no reclaman el subsidio. Febrero de 2008

<sup>369</sup> El Tiempo. Abuelos soledades están a punto de perder subsidios del Gobierno sin disfrutarlos. Enero de 2008

programas fueron reducidos al fomento de estilos de vida saludable, acciones lúdicas y deportivas.

A nivel nacional se estableció que los recursos de la Política de Envejecimiento y Vejez formulada en el año 2007 por el Ministerio de la Protección Social se asignarían a través del CONPES, el Marco Fiscal ha sido la principal barrera para la asignación de los recursos. El DNP ha devuelto el proyecto del nuevo CONPES de Envejecimiento y vejez formulado con base en la Política del año 2007.<sup>370</sup> En el año 2008 la Contraloría General de la República en “el Informe Inclusión, exclusión social en Colombia periodo 1990-2007”, señalaba que los departamentos que mayor participación y asignación de cupos habían tenido eran Antioquia (11.6%), Valle (7.6%) Cundinamarca (6.8%) Santander (6%) y Bogotá (3.9%). Esta distribución era una continuidad de las experiencias de los años noventa, como se mostró en el Capítulo IV estos fueron los departamentos que establecieron proyectos con la Red de solidaridad.

Para la Contraloría la demanda potencial de beneficiarios era de 2 millones 439 mil personas mayores y la meta que establecía el Gobierno era de 419.986 cupos. Referente al PNAAM la cobertura era sólo de 41% de la población potencial, con baja ejecución presupuestal de los programas dirigidos a las personas mayores. En pocas palabras, la cobertura de los programas según las líneas de pobreza era cercana al 6,4% del total de la población mayor de 60 años y 16,3% según la población clasificada como SISBEN I y II. También se identificaban diferencias en cobertura por departamento por ejemplo el Huila y Putumayo estaban entre el 3% y 17%. Los subsidios eran de baja calidad y no representaban para la época el 10% del salario mínimo (Campos Rubio et al., 2008).

Los programas se han acompañado del establecimiento de una normatividad que regula los centros de atención de personas mayores. La necesidad aparece desde dos frentes: primero la Nueva protección social, y específicamente, la propuesta de promoción social del DNP. Para Rentería Rodríguez (s.f) la promoción social en el marco del MSR implicaba objetivar el riesgo y crear una oferta de servicios públicos y privados. Igualmente implicaba redefinir los acuerdos institucionales, las responsabilidades del Estado serían regular la oferta a través de la definición de estándares de habilitación y acreditación, y la conformación de un portafolio de estrategias y servicios que se adapten a la demanda. El segundo, las malas condiciones de algunas instituciones denunciadas por las propias personas mayores, los profesionales que trabajaban en el área y algunos organismos de vigilancia y control.<sup>371</sup>

Los lineamientos técnicos y la Ley 1251 de 2008 fueron la respuesta político-administrativa a la problemática enunciada. Al expedirse la Ley la comprensión de la problemática se hizo más evidente, se desconocía quienes prestaban y en qué circunstancias se presta la atención. La mayoría de las instituciones que habían brindado albergue, y otros tipos de atención, nacieron por iniciativa privada y de caridad, no tenían

---

<sup>370</sup> Reuniones informativas Comité Operativo de Envejecimiento y vejez en la Secretaria Distrital de Salud.

<sup>371</sup> El Tiempo. Fijan condiciones para los ancianatos. Junio de 2009

presupuesto y los ingresos eran mínimos, esto ponía en duda que estas instituciones cumplieran los requisitos establecidos por la norma, lo que obligaría al cierre. Lo anterior dio origen a la conformación de organizaciones de acción local como la Red Operativa Social e Institucional para la persona mayor –ROSIPEM- en el año 2009, quienes empezaron un proceso de organización en Bogotá para hacer frente a la Ley 1251 de 2008.

La precaria situación de las personas mayores y la presencia de personas viejas que habitan en la calle,<sup>372</sup> llevó a la reflexión de los miembros de ROSIPEM, sobre la necesidad de realizar la reclamación por y con las personas mayores. La búsqueda era que el Estado cumpliera la Ley 797 de 2003, es decir lograr que el subsidio para las personas fuera del medio salario mínimo prometido, igualmente la puesta en marcha de acciones alternas a la institucionalización de las personas mayores, como los planes de adopción a nivel comunitario, los cuales son valorados como una propuesta de integración de las personas a la comunidad.<sup>373,374</sup> Entre 1976 -1980 se registraban 11.672 personas alojadas en instituciones oficiales, en el año de 1990 esta cifra es prácticamente el doble. En la actualidad se desconocen las cifras. Se estima que en Bogotá hay 526 hogares geriátricos de los cuales 48 fueron sellados hasta julio de 2009.<sup>375</sup> En el periodo 2000-2003 el Plan de desarrollo Departamental de Cundinamarca buscaba beneficiar 8000 adultos mayores ubicados en SISBEN I y II de 1216 Municipios y 650 instituciones de beneficencia (Rozo Benitez, 2004).

En estudio realizado en la ciudad de Medellín se estimaron 239 instituciones. De este total los investigadores tomaron una muestra de 39 instituciones donde identificaron que el 22% de las personas que ingresaron a la institución, lo hicieron por decisión propia, cerca del 30% de los hombres ingresaron por decisión del familiar, cifra inferior en el grupo de mujeres (25%) quienes tomaban la decisión por su estado de soledad (30%). Del total de personas el 21% ingreso para resolver la situación económica. Es relevante que del total de las personas encuestadas el 71% refirió independencia para realizar actividades de la vida cotidiana (Cardona Arango et al., 2008). Es decir, que desde la perspectiva de su capacidad psico-biológica no requerían soporte institucional.

Lo anterior refleja que la institucionalización de las personas mayores sin o con carencia económica, para estas últimas a expensas de la caridad privada, se ha convertido en una alternativa de respuesta desde la sociedad al minimalismo de la política de Estado. También se evidencia un cambio en la lógica de la asistencia pública que se acompaña de la propuesta de un mercado de la promoción social. Los subsidios económicos indirectos van dirigidos a la prestación de servicios de cuidado, en un escenario donde el

---

<sup>372</sup> En Medellín se estima un total de 894 personas mayores de 50 años que habitan en la calle (Ruiz R & Aigner A, 2009). El CENSO 2005 del DANE reportó en Cali 543 personas mayores de 50 años habitantes de la calle, esta cifra es superior en Bogotá con 2863. En el año de 1973 se registraban doscientos ancianos en las calles de Bogotá.

<sup>373</sup> Entrevista a gerontólogo del Frente de Unidad social por la vejez y la Red Operativa Social e Institucional para la persona mayor- ROSIPEM -Bogotá

<sup>374</sup> Convocatoria de ROSIPEM para asistir al Ministerio de Trabajo en Agosto de 2012. Desde el año 2009 ROSIPEM ha movilizó tres marchas al año por la solidaridad entregeneraciones.

<sup>375</sup> El Espectador. En Bogotá 214 mil adultos mayores viven en la pobreza. Junio de 2010

mayor oferente es el privado. Esto se ha acompañado de nuevas formas de institucionalización como el Club o los Centros Día y de programas de formación como el curso de cuidadores de las personas mayores que desarrolla el SENA. Las señales de cambio también están en el ámbito universitario, algunas tesis de pregrado de enfermería se han dirigido al tema del cuidado de la vejez y la discapacidad y en los programas de Administración de empresas hacen presencia los estudios de factibilidad para el establecimiento del Club y Centros residenciales para las personas mayores con capacidad de pago.<sup>376</sup>

La institucionalización de las personas enfrenta dos situaciones, de una parte hay acuerdo en que no es la mejor alternativa política, porque genera costos elevados y asilamiento de la persona mayor. De otra parte, aunque faltan estudios sobre el tema, se considera insuficiente la oferta institucional pública.

Finalmente, los programas que se establecen a nivel local no generan cambio con relación a la seguridad del ingreso de las personas mayores, coexisten y legitiman la política minimalista de pensión. Asociar a las personas viejas con la indigencia, y establecer los subsidios para indigentes se ha establecido como una especie de dogma en la tecnocracia colombiana. La baja calidad de los programas, la discrecionalidad, y la respuesta institucional pública deficiente, cohabita con las acciones de caridad que aún hoy se mantienen.<sup>377,378</sup> Las acciones de caridad ocupan un lugar en el ámbito político regional y local, desde los años noventa son promovidas por las primeras damas del ente territorial y mantienen los vínculos obligatorios recíprocos entre las personas mayores y los barones políticos locales.

### **5.2.3 La reclamación de la pensión, la tutela y los derechos adquiridos**

En el Capítulo III se señaló que durante el periodo 1970-1989, las personas viejas hicieron frente a estructuras burocráticas que generaban discriminación de las personas pensionadas. Esto dio lugar a la creación de consultorios jurídicos en medios informativos como la *Revista Actualidad Pensional* y a la incorporación de la asesoría

---

<sup>376</sup> Dos ejemplos se pueden citar: El primero en la Universidad Nacional de Colombia –de carácter público- y el segundo en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario –de carácter privado-. Organización preliminar de un club para la tercera edad (Álvarez Bermúdez & Castillo Álvarez, 1999). Y, Definición de una estrategia de servicio para los adultos mayores en la modalidad de Club. Club para adultos mayores de Bogotá “porque tienes más de 60 razones para empezar a disfrutar” (Montoya & Rivera, 2009)

<sup>377</sup> El Tiempo.150 metros de sandwich para ayudar a ancianos de Armenia. Agosto 2009

<sup>378</sup> Artículo Clientelismo y corrupción, riesgos electorales en Bello. Citado 27 de Julio de 2012. <http://bitacora.eafit.edu.co/?p=2765>. El artículo forma parte de la Investigación realizada por el profesor Santiago Leyva sobre Partidos Políticos y Elecciones. Comunicación Social de la Universidad EAFIT. El artículo introduce el proceso electoral del municipio de Bello – Antioquia y el caso del exsenador Oscar Suarez Mira, quien en el año 2009 fue acusado de tener nexos con parapolítica.

jurídica como parte de los servicios que las AP han brindado a sus asociados.<sup>379</sup> La lentitud de los procesos administrativos, las negaciones del derecho, los desacatos a las Tutelas y los intentos de legislar en contra de los derechos adquiridos se fueron convirtiendo en el principal motor de las reclamaciones en el sistema judicial.

De acuerdo con Dueñas Ruiz (2011) después de la expedición de la Ley 100 de 1993 se generó una serie de reclamaciones de amparo, que desde una perspectiva cuantitativa, indicaron que el derecho a la pensión, era el segundo derecho más tutelado después del derecho a la salud. En dieciocho años se generaron 750 mil tutelas, que si bien posibilitaron la expedición de una importante jurisprudencia en el tema, también eran reflejo de la trayectoria de discriminación del sistema pensional con respecto de las personas pensionadas.

En la década de los noventa, se crearon espacios de consulta jurídica, como la sección “*Con Usted*”<sup>380</sup> del periódico EL Tiempo, que tenían como objetivo responder a los cuestionamientos que generó la Ley 100 de 1993 sobre el derecho a la pensión, lo anterior era síntoma de la complejidad que introducía la Ley, y de la necesidad de reclamar el derecho de la mano del sistema judicial. La normatividad y los cálculos de la pensión, han alejado el derecho a la pensión de la posibilidad de la comprensión de las personas. La reclamación ha requerido del acompañamiento de abogados, que en casos como los reportados por el cronista René Pérez en “Un Crimen pensional, la infamia de Cajanal” (2011)<sup>381</sup> favorecieron que las personas mayores fueran envueltas en redes criminales e inescrupulosas. Esto a la vez, fue utilizado como la justificación para introducir en el Acto Legislativo No 1 de 2005 la posibilidad de revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente, que en palabras de Dueñas Ruiz (2011) viola la seguridad jurídica del acto administrativo.

Aunque este pensionada la persona tiene sobre su cabeza una Espada de Damocles porque estará sujeto a la posibilidad de que se le pueda revocar unilateralmente lo reconocido, en ocasiones sin derecho a invocar la caducidad, cuando se trata de acciones de lesividad en la cual el Estado demanda su propio acto de reconocimiento de pensión, en perjuicio de jubilados que llevan muchos años recibiendo la mesada, y han actuado de buena fe, protegidos en la confianza legítima de que han adquirido su derecho; lo cual viola la seguridad jurídica que deben tener los actos administrativos que reconocen pensiones, afectándose la esencia misma del Estado Social de Derecho [...] (Dueñas Ruiz, 2011, p.287).

---

<sup>379</sup> Los consultorios jurídicos y el acceso al sistema judicial ha sido propuesto como un aspecto central del derecho a la ancianidad (Dabove Caramuto, 2002). En el año 2009 se inicia en Bogotá la organización del consultorio jurídico para personas mayores en un proyecto compartido Fundación Saldarriaga Concha y la Universidad de los Andes.

<sup>380</sup> Algunos ejemplos están en El Tiempo. Sección Con Usted. Año de 1995.

<sup>381</sup> El texto es un reportaje realizado por el cronista René Pérez. Para el autor existe una fuerte relación entre la burocratización del sistema, las fallas administrativas, el no pago a las pensiones y la corrupción en la que se vio envuelta CAJANAL, que dio lugar al llamado cartel de las pensiones. La práctica de acudir al abogado posibilitó que los pensionados quedaran en manos inescrupulosas que hicieron cuantiosos desfalcos a la entidad.

Después de la CP 1991, la Tutela formó parte de los trámites de pensión, que en principio debían realizarse y resolverse a través del sistema administrativo o el sistema judicial ordinario, ha esto se le ha denominado el *vía crucis* del pensionado (Dueñas Ruiz, 2011; Pérez, 2011). A lo anterior, se debe sumar lo señalado por la Corte Constitucional en la SU-090/00, en el caso del incumplimiento sistemático del Departamento del Choco para con las personas pensionadas, caso en el cual la Tutela por la negación del derecho, se volvió parte del proceso administrativo, dado que el pago de la mesada sólo se efectuaba por mandato de la Tutela, teniendo presente que también se produjo desacato.

Dueñas Ruiz (2011) refiere que la Corte Constitucional ha tenido históricamente dos posturas. Ante los atropellos que se han cometido contra los pensionados una posición garantista, pero frente a las acciones de inconstitucionalidad, una posición protectora del régimen diseñado por el legislador. Para el autor la Corte Constitucional recogió la tradición de la vida jurídica nacional del respeto por los derechos adquiridos. Lo anterior se ha acompañado de un nuevo activismo por la seguridad social, el Acto legislativo no 1 de 2005, ha posibilitado reactivar la cultura de la seguridad social, “los trabajadores se han organizado y reclamado sus derechos y en algunas ocasiones han triunfado” (Dueñas Ruiz, 2011, p.295).<sup>382</sup>

Otro paso importante en materia jurídica ha sido el cambio de la posición de la Corte Constitucional con relación al reconocimiento de la Seguridad Social, y particularmente la pensión, como derecho fundamental, el cual antes del año 2008 era reconocido en conexión con otro derecho como el derecho a la vida. La T-752 del año 2008, estableció el derecho a la pensión como un Derecho Fundamental “per se”. Lo anterior ha sido retomado en las sentencias T-090/09, T-217/09, T-396/09, en las cuales se ha reconocido la pensión como derecho subjetivo fundamental, y se ha vinculado al Pacto Internacional por DESC como parte del bloque de constitucionalidad.

Finalmente, para Dueñas Ruiz, el paso que ha realizado la Corte Constitucional es progresivo con relación al derecho a la pensión, pero este se hará posible solo ante la reclamación social. Sin embargo, como se dijo en el Capítulo IV, lo anterior debe ser comprendido dentro de una restricción mayor, la Corte ha mantenido que el derecho está sujeto a los requisitos impuestos por el legislador, de allí que aunque se avance en el tema, este sigue siendo un derecho de pequeños colectivos.

---

<sup>382</sup> Al respecto el autor cita la queja 2434 de las organizaciones sindicales, como Atelca, ante la OIT por el no respeto a las negociaciones colectivas en el Acto legislativo No 1 de 2005. De acuerdo al autor, la Comisión de expertos de la OIT, ratificó lo expresado por el Comité de Libertad Sindical y retoma [...] el Comité considero que en cuanto a las convenciones celebradas con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación, las cuales perderían su vigencia en el año 2010 en virtud del Acto Legislativo, ello puede implicar en determinados casos modificaciones de los convenios colectivos firmados, lo cual es contrario a los principios de negociación colectiva así como al principio de derechos adquiridos por las partes y pidió al gobierno que adopte las medidas necesarias afín de que los convenios colectivos que contienen cláusulas sobre pensiones, cuya vigencia más allá del 31 de julio de 2010, mantengan sus efectos hasta sus vencimientos (Dueñas Ruiz, 2011, p.299)

### 5.3 Promoción social ¿legitimador del bienestar minimalista?

La conformación de la PSV en la década de los dos mil ha mostrado un influjo de las corrientes internacionales sobre los derechos de las personas mayores, y a la vez, una tendencia al predominio del discurso demógrafo-economicista, que si bien, también tiene su conformación en el ámbito internacional, encuentra formas propias de presentarse, difundirse y renovarse en el caso colombiano.

El capítulo mostró que el MSR y la promoción social han sido la política del Estado colombiano para las categorías de población clasificadas como vulnerables, entre ellas las personas mayores. La búsqueda es la generación de capacidades en la población para la inserción en el mercado productivo y la disminución de la dependencia económica, lo anterior va de la mano con la reducción de la carga fiscal del Estado. Como se dijo, la nueva forma de concebir la política social se acompaña del cuestionamiento de las categorías de poblaciones que habían sido consideradas dependientes (Chak- Kwan, 2011; Fraser & Gordon, 1994; Salama, 2006). Respecto de las personas viejas este cuestionamiento se expresa en las sociedades industrializadas con aumento de la edad como requisito para obtener la pensión y el voluntariado, en palabras de van Dyk and Turner (2010) la edad se ha convertido en un recurso productivo, aspecto que se evidenció también en el caso colombiano. La diferencia está en que los pensionados colombianos han formado parte del mercado laboral, lo cual no se dio en las sociedades industrializadas donde se describió la muerte social del pensionado (Guillemard, 1980).

Para Chak- Kwan (2011) en el caso de Hong Kong también han cambiado las categorías de población merecedora de la asistencia pública, pero las personas mayores, aún forman parte de esta población. En el caso de Colombia esto puede ser discutido. Los criterios establecidos para la asistencia pública, como la carencia física, relacional o económica dejaron por fuera al grueso de las personas mayores que requerían de la asistencia. El trabajo en la vejez fue formulado como parte de la política social, toda vez que se incorporaron medidas encaminadas a la generación de capacidades de las personas viejas, al auto-cuidado como un mecanismo útil para mantener la capacidad laboral, y la creación de bancos de empleabilidad. Además, se estableció el deber de las personas viejas en el trabajo reproductivo el cual tiene como función generar el capital humano para el sector productivo. De acuerdo con los resultados de la ENDS 2010, las cifras de personas mayores beneficiarias de los programas de asistencia pública no superan el 10% de la población mayor, como se dijo las metas de cobertura y el valor de los subsidios son limitados por el Marco Fiscal de Mediano plazo.

Siguiendo los resultados de la ENDS 2010 el total de hombres viejos que refieren trabajar es superior del 63,5% en el rango de edad de 60-64 años, valor que desciende a 40,6% entre los 70-74 años y llega a un 20% entre los 80-84 años. Las mujeres están más vinculadas al trabajo reproductivo y al aumentar la edad de los hombres, estos también asumen estas tareas. Respecto a la necesidad de trabajar afirma el informe que

[...] excepto en Bogotá, la población adulta mayor que trabaja por necesidad es superior al 80%. La mayor parte de dicha población está en las regiones Orinoquía-Amazonía y Caribe, donde también hay altos porcentajes de personas mayores con ingresos insuficientes y sin ingresos (Dulcey-Ruiz et al, 2013, p.70)



Como se mencionó la trayectoria de los departamentos que formulan los proyectos de los programas del PSAPM no incluyen las regiones como la Orinoquía-Amazonía y Caribe, departamentos donde es menor la cobertura de pensión y mayor las cifras de trabajo en la vejez.

En pocas palabras, las personas viejas en Colombia, pensionadas o no, durante todo el periodo de estudio en esta investigación han formado parte del mercado laboral. La necesidad de trabajar por insuficiencia de los ingresos es un aspecto que determina esta participación, el porcentaje de personas que trabajan para obtener algún ingreso ha aumentado. En el año de 1988 se estimaba que este porcentaje era de un tercio de las personas mayores (Carmona & Moreno, 1986-1989), el porcentaje promedio nacional en los años dos mil es superior al 75% (Dulcey-Ruiz et al., 2013).

De acuerdo con Freedman (2005) se puede afirmar que el trabajo y el riesgo han sido los principios del derecho a la pensión en una mínima parte de la población, y la carencia funcional es el valor que determina la política de asistencia, también para una mínima parte. Esto se acompaña de un aumento de las cifras de trabajo en la vejez, creándose en las bases una ética de auto-sostenimiento que se genera en la realidad material y simbólica que el trabajo representa para las personas mayores, como lo muestra la siguiente cita tomada del Tiempo.

El zapatero que espera un auxilio. Toda su vida fue zapatero. Desde los 13 años su padre le enseñó el oficio. Montó en el barrio 7 de Agosto la zapatería Alvarado, luego la cambió al 12 de Octubre por la zapatería Yaya y terminó con una en un cuarto de su casa que se llamó Remontadora Calzado Oro [...] Con su trabajo compró en 1970 un lote por 2.000 pesos en una invasión y una casa prefabricada de dos cuartos al padre García Herreros por 6.000 pesos, y levantó a sus seis hijos [...] Pero hace nueve años, ya no pudo levantarse como antes y le diagnosticaron osteoporosis. "Quedé arruinado. Yo creo que fueron las aguantaditas de hambre". Desde entonces dejó de remendar tacones y pegar suelas. "No es vagancia, es que ya no puedo trabajar".<sup>383</sup>

Aunque provienen de lugares diferentes, se ha dado una convergencia ideológica sobre la ética del trabajo, el auto-sostenimiento de las bases y las élites, en medio de un aumento del poder representado por la Coalición uribista, lo cual explica la primacía de los valores del MSR y la promoción social. Con excepciones, la sociedad tiene una construcción de lo justo y lo posible diferente a los términos que han sido propuestos por la élite. Las propuestas alternas se establecen dentro de los parámetros de la PSV, lograr el subsidio de la mitad del salario mínimo y la creación de trabajo para las personas mayores se acepta como lo posible en una sociedad donde la sostenibilidad fiscal forma parte de lo justo y tener pensión es calificado como un privilegio. El trabajo productivo o reproductivo en la vejez es valorado como un deber de las personas viejas quienes deben aportar al desarrollo de la sociedad. De esta manera la ética del auto-sostenimiento cumple un papel legitimador del bienestar minimalista que ha caracterizado la PSV.

---

<sup>383</sup> El Tiempo. El drama de la vejez sin un peso. 25 de Julio de 2004

**Tabla 5-10.** Trabajo productivo y reproductivo en población > 60 años. 1973-2010

Tipo de trabajo	1973	1978*	1983	1985	1988	2010
Productivo	25,3%	19%	25%**	20%-25%	30,8%	29,5%
Reproductivo		32,5%	46%		39,4%	43,3%
Tipo de Estudio	Censo 1973	Censo 1978	Pensionados de CAJANAL -Bogotá-	Pensionados ISS	Encuesta poblacional INS	Encuesta poblacional ENDS

\*\* Cifras superiores al 50% se encuentran en los estratos cinco y seis. Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de Cecilia Muñoz (S.F), \*Plan de Atención al anciano en 1982, de los estudios de pensionados en Cajanal en 1983, de los estudios de pensionados del ISS en 1985, de la ECAPS para la tercera edad en 1988, y las ENDS 2010.

### 5.3.1 Manifestaciones de explotación de la vejez en un sistema de bienestar minimalista

El trabajo de Chak- Kwan (2011) refleja que las políticas de promoción social en un mercado de trabajo no regulado han generado que los ciudadanos formen parte de un mercado laboral sin protecciones. Para el autor, las funciones de la promoción social en sistemas de bienestar minimalista son: primero, los gobiernos relacionan el desempleo con las actitudes individuales hacia el trabajo. Segundo, el efecto de la estigmatización de la asistencia social –dependencia- se acompaña con un discurso de responsabilidad social funcional al libre mercado. Tercero, se ha creado una atmosfera anti-bienestar que implica la reducción de los gastos sociales y, cuarto, las políticas de promoción social promueven una fuerte ética hacia el trabajo que se relaciona con auto-sostenibilidad, y el ingreso de las categorías más pobres a trabajos de menores salarios y más tiempo de horas laborales.

Es decir, que el bienestar minimalista se relaciona con las reformas de des-regulación salarial, y eso tiene repercusiones en la relación que las personas establecen con el mercado laboral. Para el caso de las personas viejas, se debe sumar la discriminación que por razones de edad el mundo del mercado laboral ha establecido. Los resultados de la ENDS del año 2010 muestran expresiones de explotación de las personas viejas, estas se evidencian en las formas de vinculación y remuneración de las personas. Sin olvidar que de acuerdo al CENSO poblacional del año 2005, en un rango entre 21,3% - 28,8 el jefe de hogar es una persona mayor (Jaramillo, 2013).

Volviendo a la ENDS, se identificó que cerca del 40% de los hombres y el 35% de las mujeres de más de 60 años y más carecen de fuentes de ingreso propias, el 30% de las personas reciben ayuda familiar, cerca del 75% trabajan por necesidad (Dulcey-Ruiz et al., 2013). Estas cifras se acompañan de historias de vida de hombres y mujeres que han trabajado y que al llegar a la vejez el mercado les cobra el ser viejos. A lo anterior se suma el que la población mayor tiene menores niveles de educación, aumentando la discriminación por razones de edad.

El reportaje del Tiempo sobre las historias de vida de cuatro personas viejas permite ver lo expresado anteriormente. Las cuatro historias tienen en común personas que han migrado del campo a la ciudad, construyeron una vida independiente a partir del trabajo realizado y al llegar a la vejez ven disminuida su capacidad física, con ello ven disminuir

los recursos materiales para sobrevivir y se ven en la necesidad de intercambiar trabajo por bajas remuneraciones o caridad.

La pensionada que vende empanadas. [...] trabajó 17 años como secretaria en el ICEL, un instituto del Ministerio de Minas, pero quedó desempleada porque liquidaron la entidad y le tocó dedicarse a vender arepas, empanadas, masatos y jugos, en un edificio de oficinas del norte de Bogotá [...] con lo que logró que sus hijas terminaran el bachillerato y pudo seguir pagando su pensión como trabajadora independiente[...] Como no le alcanza la pensión sigue vendiendo empanadas, pero ahora solo lo hace tres días a la semana porque se le comenzó a dormir el lado derecho de su cuerpo. "Y para colmo, los medicamentos me toca pagarlos porque en el Seguro nunca me los dan".<sup>384</sup>

Retomando la ENDS del año 2010, se observa respecto de la calidad de la remuneración de las personas viejas que trabajan, que un 26% trabaja a destajo, el 21% por horas o por días, el 23% tiene un salario fijo, reciben comisiones un 15%, el 3% recibe pago en especie, el 2% por honorarios y el 9% no recibe remuneración por el trabajo realizado. El salario promedio es de 1,3 salarios mínimos, el cual disminuye con la edad, con el género, con la ruralidad y con la posición social. Del total de personas mayores que trabajan el 74% tiene ingresos inferiores a un salario mínimo. La principal causa para no trabajar en la vejez se relaciona con la pérdida de la capacidad funcional, y esta es mayor en categorías de menores ingresos y educación (Dulcey-Ruiz et al., 2013). De acuerdo a la encuesta de discapacidad realizada en el año 2007 el 90% de las personas mayores con limitación de la vida cotidiana no reciben ayuda al interior del núcleo familiar (Departamento Administrativo de Encuestas Nacionales 2007). Los recientes informes de Medicina legal muestran que el homicidio en residencia de las personas mayores es la principal causa de muerte violenta en esta población (Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2009). Estas manifestaciones de abandono y explotación han sido reportadas por Chak- Kwan (1998) en el análisis de sistema de bienestar minimalista y políticas familiaristas.

En síntesis, las personas cuya trayectoria de vida laboral ha estado en categorías de trabajo no regulado, o que teniendo un trabajo regulado su nivel educativo es menor, tienen menos posibilidad de permanecer en el mercado laboral, esto tiende agravarse con los cambios en momentos de altas tasas de desempleo. La literatura muestra que el nivel de pobreza en la vejez depende de la formación de un patrimonio a lo largo de la vida, pero también del beneficio en la vejez (Walker & Naegele, 2009), lo que significaría que en contextos de políticas de bienestar minimalista legitimar la edad como recurso productivo y establecer políticas de promoción social para las personas viejas se acompaña de mayores expresiones de explotación y maltrato.

---

<sup>384</sup> El Tiempo. El drama de la vejez sin un peso. 25 de Julio de 2004

## 5.4 Conclusiones

La discusión de los DESC que se dio en el nivel internacional permeó el pensamiento de algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan por las personas mayores, las interacciones en la mesa para sociedad civil de Madrid 2002 y la interacción en la I Conferencia regional en Santiago de Chile se convirtieron en espacios de difusión del marco de derechos, pero también del marco de referencia que el BM impulsaba para el Sur Global.

Igualmente, la ética de la auto-sostenibilidad ha estado presente en nuestra sociedad y se asocia a otros valores como la responsabilidad filial y la caridad privada, los cuales han armonizado un conjunto de respuestas de protección para las personas viejas. Los discursos de los noventa basados en el discurso demógrafo-económico incorporaron nuevos referentes sobre la vejez, la moralización sobre el deber y el trabajo de las personas viejas encontró en la ética de la auto-sostenibilidad un nicho para el desarrollo. De esta manera, los marcos internacionales y la ética de la auto-sostenibilidad, permitieron que el proyecto político de las organizaciones sociales encontrara en el MSR y en la política de promoción social un marco de referencia oportuno para proponer los DESC para las personas mayores.

La PSV en el periodo fue establecida sobre los principios de la sostenibilidad fiscal, el auto-sostenimiento y los derechos adquiridos de pequeños colectivos. Estos principios, afianzan el individualismo económico que ha sido impulsado como categoría central de la política de pensiones y de la política de asistencia pública. Los proyectos de Ley aprobados durante el periodo en el legislativo han concebido la vejez como un recurso productivo. La ética de la auto-sostenibilidad y la responsabilidad de las personas mayores de aportar a la sociedad, fue normalizada y aceptada como parte de lo justo. El medio salario mínimo se volvió fuente de reclamación de los diferentes actores sociales, siguiendo a Therborn (1985) se podría decir que este fue el valor establecido como posible.

Las decisiones político administrativas del periodo giraron en torno a los principios arriba enunciados. La aprobación de la reforma laboral, Ley 789 de 2002, de la Reforma del Sistema Pensional, Ley 797 de 2003, del al Acto legislativo No 1 del año 2005 que modificó el artículo 48 de la CP, y de las leyes 1171 de 2007 y 1251 de 2008 fue posible por la fuerza política de la Coalición uribista. Esta representa el entramado de poder social presentado por Mann (1986) en el cual llama la atención sobre la estrecha relación Estado-sociedad. Para el caso de la PSV en el periodo 2000-2009 esto se logra visualizar en los proyectos de ley que son presentados por el Ejecutivo sobre la reforma del sistema de pensiones, y cuyo origen puede tener diferentes puntos de referencia, los grupos económicos, representados por Asofondos, la tecnocracia ortodoxa radical en Fedesarrollo, la tecnocracia ortodoxa en cargos públicos como el DNP, o los partidos políticos. En el Congreso la Coalición uribista obtiene mayorías en la votación, lo cual es promovido por una lógica clientelista y por recursos legales e ilegales que obstaculizarán el proyecto de Gobierno 2006-2010 (Gutierrez Sanín, 2006).

La posición mayoritaria de la coalición uribista en Senado y Cámara explica las decisiones político-administrativas tomadas con relación a la reforma laboral y pensional, pese al logro electoral de las personas mayores, las políticas disminuyeron los beneficios y aumentaron los requisitos. En este campo de fuerza se dio la organización de la

oposición, con identidades que conducen a la conformación del partido político Polo Democrático Independiente. Para el periodo 2004-2006 se estimó que el PDI tuvo el 10% de las curules (Gutierrez Sanín, 2006). Esto también permitió la inclusión de algunos aspectos como la prohibición de disminuir o congelar la mesada pensional en el Acto Legislativo No 1 de 2005.

La discusión de la reforma laboral y pensional colocó en la arena política dos caminos para la construcción de sociedad. Para la oposición el sistema de dos pilares de base pública se vio como la mejor alternativa para permitir que los trabajadores lograran una pensión, este representaba una propuesta sincrónica, entre la concepción de lo público y el mercado en una sociedad para todos. El mantenimiento de la lógica de la competitividad expresada en el sistema dual fue la propuesta del Ejecutivo y de la tecnocracia ortodoxa del país, en clara identidad con la búsqueda de los gremios económicos, para quienes el negocio iba bien y creciendo. Las lógicas para la propuesta de protección de las personas viejas que no han cotizado al sistema nacen en el mismo tronco, en este sentido se comparte la idea de una vejez merecedora de ingresos inferiores al salario mínimo, lo anterior refleja un compartir de lo justo y lo posible. Siguiendo a Žižek (2008) se puede decir que el carácter de eterno que adquiere la explicación de crisis, la aceptación de la pobreza en la vejez colombiana y la identificación de un principio superior, en este caso la sostenibilidad financiera del sistema pensional, se constituye en un aspecto central de la ideología que acompaña a la discriminación por razones de edad, que se concreta en prácticas extra ideológicas concretas como la propuesta de beneficios económicos inferiores a la pensión mínima.

La relación centro-periferia también fue reorganizada, los programas de atención a la población mayor, y particularmente, la organización de los subsidios y el programa de alimentos en responsabilidad del Ministerio de la Protección Social y el ICBF, le dieron al ejecutivo la posibilidad de hacer presencia material en los territorios. Si bien estos programas son de baja cobertura tienen el potencial de gobernar la vida de las personas mayores, de esta manera se aumenta el poder político a través del crecimiento infraestructural del Estado. Lo anterior, mantiene a las poblaciones mayores en los canales de los partidos y del propio ejecutivo.

En pocas palabras, el periodo de los dos mil cierra con un reconocimiento de la sociedad de la existencia de las personas mayores y de la necesidad de garantizar el derecho a la pensión. Sin embargo, la trayectoria que asocia a las personas viejas con la pobreza, parece ocupar un lugar más fuerte, el marco Constitucional y el marco normativo que estableció que las personas mayores sin requisitos a la pensión sólo serían merecedores de hasta medio salario mínimo se convirtió en el punto de reclamación. De esta manera la ventana de oportunidad política se abre con los diferentes espacios de participación de las personas mayores es utilizada sólo para reclamar dentro del marco de la propia política, el reconocimiento de la pensión como derecho, aún no parece ser un concepto de lo "lo justo".

Para cerrar, siguiendo a Mann (1993c) y Hall e Ikenberry (1993) se puede afirmar que la reorganización del régimen de acumulación, ha colocado a los Fondos de ahorro privado como un actor central en la disputa por los recursos del sistema pensional. La red socioespacial económico-política-ideológica aumenta el poder despótico del Estado, lo cual explica las decisiones político-administrativas tomadas, aun ante la inconformidad de

las fuerzas de oposición, que son la minoría. A la vez, la política de asistencia social e incluso la propia política de pensión aumentan el poder infraestructural del Estado. Las dos gobiernan la vida cotidiana de las personas, la primera da o niega el sustento material, como fue presentado en esta investigación; la segunda, es un pre-requisito para formar parte del mercado laboral. Los discursos sobre el ahorro están presentes en la cotidianidad, y el principio de sostenibilidad fiscal, es el valor que modela también la reclamación social.

## 6. Conclusiones y nuevos retos

### 6.1 Conclusiones

#### 6.1.1 Discriminación por razones de Edad en la PSV

La discriminación por razones de edad fue definida como un fenómeno estructural relacionado con el propio sistema de producción capitalista y el establecimiento de dispositivos que generan subordinación y opresión de la persona vieja (Estes & Portacolone, 2009). La literatura consultada hace referencia a la presencia de un nuevo *ageism* en el Norte Global impulsado por las políticas sociales que desde la década de los ochenta se han implementado y por los discursos que alrededor de las mismas fomentan el imaginario que las personas viejas son *free-riders* de la sociedad (Walker, 2012).

A lo largo de este trabajo se ha mostrado que el panorama de las personas mayores en Colombia es diferente al que viven otras poblaciones viejas del Norte Global: primero, el grueso de las personas mayores en Colombia, a diferencia de lo sucedido en el Norte Global, no tienen pensión ni otras formas de bienestar; segundo, la responsabilidad de la protección de la persona vieja ha sido asumida por la familia, como un legado de la concepción de familia cristiana, y por la caridad. Lo anterior, aunque se ha transformado dando paso a discursos racionales y normativos sobre la protección familiar, a la estructuración de un cuasi-mercado del cuidado y a la presencia de manifestaciones de una degradación del ambiente cultural de las personas viejas, no es asidero para pensar que las personas mayores han sido *free-riders* o que se esté construyendo la idea de lucha generacional por los recursos. Por el contrario, evidencia que el Estado colombiano ha tomado decisiones político-administrativas que configuran la discriminación por razones de edad, esta ha sido estructural y sistemática, primero al no ser reconocido el colectivo de personas viejas, como lo afirmó Salazar Alvarez (2007). Segundo al negarles al grueso de ellos el derecho subjetivo a la pensión y a otras formas de bienestar. Tercero al estructurar un sistema de pensión y de política social indescifrable para la mayoría de los implicados, requiriendo la tutela de abogados, políticos e incluso de los corruptos para adquirir el derecho. Cuarto, las personas mayores han sido discriminadas de las estructuras de participación política para el establecimiento de las políticas para la vejez y las decisiones sobre el reparto.

Las decisiones político-administrativas se han cimentado sobre la base de reconocer a la persona vieja por la relación que a lo largo de la vida estableció con el mercado de trabajo o por la carencia económica, funcional o relacional. Ambas establecen estructuras normativas y discursivas de discriminación que se legitiman a través de la dependencia de la vejez –material y discursiva-. El minimalismo de la política social concibe que las personas mayores únicamente necesitan una mínima cantidad de dinero o de servicios para subsistir –alimento y techo-. La mirada restringida sobre el significado de la vejez alimenta el imaginario que la persona por su condición de vejez no tiene ámbitos de la vida diferentes a comer y dormir; es decir que la persona vieja, para la política, pierde la identidad de la época anterior a la vejez. Esto encuentra explicación en la década del setenta en un contexto económico de semi-industrialización, especialmente en el ámbito urbano y en un contexto ideológico de escasez de recursos. Este último fue y ha sido el argumento para negar el derecho subjetivo de la pensión, y de la seguridad social en ámbito más amplio, a las personas mayores.

A partir de la década de los noventa, la discriminación por razones de edad se estructuró desde el saber experto representado por la tecnocracia económica ortodoxa, que invisibilizó la problemática de las personas viejas, posesionó el discurso demográfico-economicista como explicación de la crisis de la seguridad social y propuso el ahorro privado como el dispositivo que evitaría la crisis y favorecería el crecimiento macro-económico. Los discursos de racionalidad primaria, que ubican a otras categorías poblacionales sobre las personas mayores, estuvieron presentes en el parlamento durante el proceso legislativo de la Ley 100 de 1993, y la solidaridad generacional fue un asunto restringido a pequeños colectivos que en la cotidianidad aceptaron el ahorro individual como el mecanismo para obtener el derecho.

Los fondos de pensión de ahorro individual se han configurado como organizaciones de acumulación del capital financiero (Giraldo, 2000b, 2007a; Vincent, 2005), y en esta investigación se mostró que también ideológicos. Aliados con la tecnocracia ortodoxa han posesionado la propuesta del sistema dual de pensión. Como aparatos ideológicos reproducen una estructura patriarcal marcada por la discriminación por razones de edad y género, esto se evidencia en la menor cuantía de los beneficios si la edad de ahorro es mayor y sí se es mujer. La publicidad que generan y la forma de operar, se han establecido sobre discursos negativos de la solidaridad entre generaciones, promueven una mirada anti-envejecimiento, toda vez que la juventud es el centro de la productividad, y está última es el valor que promueven como único fin de la sociedad.

La discriminación del grueso de las personas viejas se acompañó de la reglamentación de subsidios de baja calidad que afianzaron la idea del anciano indigente y la dependencia de la vejez, estos se han ido implementado a lo largo de los años noventa y dos mil, y se han constituido en fuente de nuevas formas de discriminación y de tutela en lo local. Para los años dos mil, las personas mayores son consideradas carga económica, en un ambiente donde la idea de la sostenibilidad fiscal se convierte en el bien general, la acción moralizante sobre la ética de la persona adulta mayor del deber de la autosostenibilidad se encuentra con el reconocimiento simbólico que para los



mayores representa el trabajo. La ética de la autosostenibilidad parece ser el dispositivo que legitima la discriminación por razones de edad.

En síntesis, la discriminación por razones de edad de las personas mayores en Colombia se inscribe en patrones históricos de exclusión y tiene su propia forma de organizarse, manifestarse y reproducirse. Se estructura sobre la idea que la persona mayor es menos merecedora del reparto social que otras categorías poblacionales, es decir sobre una justicia social marcada por la racionalidad primaria que se soporta en la escasez de recursos como el argumento para negar el derecho y se legitima con los discursos de dependencia de la vejez, familiar e institucional.

### **6.1.2 Los retos epistemológicos y el aporte del marco teórico-metodológico al análisis de la PSV**

La investigación enfrentaba dos retos epistemológicos: realizar un análisis de la relación estructura-agencia, que permitiera comprender el papel de la PSV sobre la vida cotidiana de las personas viejas; y analizar la estrecha relación Estado-Sociedad civil, para explicar las decisiones político-administrativas del período. El recurso teórico se apoyó en el análisis de fuentes de poder social (Mann, 1986) y los aportes de Theda Skocpol y colaboradores (1999; 1998c). Para el análisis de lo ideológico se tomaron los aportes Göran Therborn (1985).

Respecto del primer reto, resultó particularmente importante pensar en tres conceptos: vida cotidiana de la población mayor, trayectoria de la política social y relaciones de poder. La pregunta formulada desde el presente al pasado, como lo señala Castel (1994), permitió develar una estructura de discriminación por razones de edad, que sólo puede organizarse en medio de relaciones de poder que invisibiliza a las personas mayores y los coloca bajo el rótulo de población dependiente o vulnerable.

La investigación mostró que la forma de concebir la vida de las personas mayores y la protección de éstas se ha visto influenciada por el discurso internacional y por los organismos financieros intergubernamentales, especialmente en la década de los noventa y dos mil. La discriminación por razones de edad es constituida como parte del discurso demógrafo-económico, obedece también a una relación Norte-Sur Global, donde las formas de comprender la vejez, y las políticas sociales, han sido permeadas por contextos específicos. La introducción del principio de sostenibilidad fiscal en los dos mil es una continuidad del principio de racionalidad primaria que acompaña a la discriminación por razones de edad, puede sonar paradójico, pero tal vez, la idea de cuidado familiar y de caridad hacia la persona vieja es un contra-fuerte para propuestas que provienen de la tecnocracia ortodoxa y pueden derivar en otras negaciones de los derechos de las personas mayores. Sin duda, también han legitimado la discriminación. Siguiendo a P. Bourdieu (2008) y a Arendt (2005), se debe decir que no sólo lo estructural genera las decisiones que discriminan, afirmar lo contrario sería ser solidaria con los tomadores de decisión colombianos, quienes tienen la responsabilidad de las

decisiones establecidas y del impacto negativo o positivo que éstas tienen en la vida de las personas.

Respecto de la postura epistemológica sobre la relación Estado-sociedad, el marco teórico adoptado permitió comprender que la PSV ha sido producto de diferentes procesos donde intervienen actores socio-políticos nacionales con recursos y fuentes de poder social diferentes, entre ellas la posibilidad de formar parte de redes socio-espaciales que conectan lo nacional con lo internacional. La relación de los actores y las fuentes de poder no es casual; por el contrario, obedece a procesos históricos, aunque en el tiempo estos pueden tener cambios, que permean en mayor o menor medida la autonomía relativa del Estado o la vida cotidiana de las personas. El aporte de Mann (1986, 1993a, 1993b) para explicar el aumento de poder del Estado ha sido relevante en la medida permitió identificar que en el Estado colombiano aumento el poder despótico y el poder infraestructural, este último se presenta como vasos comunicantes bidireccionales que reconstruyen al Estado y a la sociedad como actores, que se disputan el poder material y simbólico en la arena política.

El poder político como fuente de poder social, explorado con el recurso analítico de Mann (1986) de aumento del poder despótico y colectivo, y el aumento de la capacidad del aparato estatal (Evans et al., 1999; Skocpol, 1998c) posibilitó comprender por qué en la década del setenta, en el caso de la Ley 12 de 1977, el Estado colombiano tomó decisiones que fueron calificadas por los grupos económicos y los sindicatos como inconsultas. Se puede decir que para ese momento las facultades extraordinarias dadas al ejecutivo posibilitaron la toma de decisiones. La acción colectiva presente entre 1975 y 1977 fue un buen terreno para que las AP mostraran el potencial como fuerza política, la unión de los partidos políticos y la AP influyeron en las decisiones del Congreso en el momento de legislar la Ley 4 de 1976, la cual respondía a algunas demandas de las AP y estableció mecanismos para la financiación de las propias AP y la CP. La organización política de la AP de Cundinamarca en los ochenta y la conformación de un movimiento político autónomo en el Atlántico, afianzó nexos con los partidos políticos tradicionales, especialmente con el Partido Liberal. Estas alianzas inciden en las decisiones del Congreso con relación a la Ley 71 de 1988, que introdujo la mesada catorce e incluso con la introducción en la Ley 100 de 1993 de la mesada de junio, estas normas buscaban mejorar el valor de la pensión. En el caso colombiano el sistema de partidos y las formas propias de operar en lo local han posibilitado que estos influyan en las decisiones del Congreso y el Ejecutivo, a la vez coartó el accionar de las AP.

En esta misma vía, en la década de los setenta y ochenta las relaciones de la SCGG y el Ejecutivo, y la SCGG y las AP favorecieron la realización de diferentes espacios de intercambio que permearon el actuar de los funcionarios del Ejecutivo. En el año de 1977 se estructuró la Sección de Geriátrica del Ministerio de salud; en los primeros años de los ochenta se realizaron diferentes programas de atención y estudios de la situación de los pensionados, lo anterior también era respuesta al Decreto 1650 de 1977 reglamentario de la Ley 12 de 1977. Pero las acciones quedaron truncadas ante la Reforma del Ministerio de salud en 1992 liderada por la tecnocracia económica que para la época ya

había colonizado altos cargos directivos de este Ministerio. Los asuntos de la vejez, se volvieron, enfermedades crónicas.

La estructura de oportunidad, como recurso analítico, propuesto por Skocpol (1998c) también permitió rastrear la organización de las AP, las cuales nacieron como organizaciones derivadas de la relación capital-trabajo, y con el legado simbólico del sindicalismo. La ley 43 de 1985 formalizó la estructura organizativa de los pensionados en tres niveles y fortaleció las disposiciones con relación a los recursos económicos y espacios de participación de la AP y la CP, un ejemplo fue la mesa de concertación del salario mínimo. Si bien, se ha dado una estructura de oportunidad para los pensionados, esto no se ha dado para el resto de población mayor. La Ley 29 de 1975 estableció un cuerpo colegiado asesor sobre asuntos de la vejez, que no operó, y que no contemplaba a las personas mayores, este aspecto se inscribe en la estructura de discriminación por razones por edad que ha operado a lo largo del periodo estudiado. A finales de los años dos mil nuevas formas de acción colectiva se están haciendo presentes, las reivindicaciones se inscriben, principalmente, en la reclamación del subsidio de medio salario mínimo, en pocas palabras, la pensión social no ha sido reclamada como un derecho universal para las personas mayores.

El poder ideológico como fuente de poder social, fue estudiado a partir de los aportes de Mann (1986, 1993a), Therborn (1985) y del Discurso demógrafo-económico presentado en el Capítulo II. El análisis permitió evidenciar la organización de un discurso ideológico en el ámbito internacional, establecido con carácter universal. De acuerdo con Cohen (1998), aunque las Asambleas se presentan como procesos de participación internacional, la influencia de la Gerontología del Norte Global es mayor, también influye en el discurso el poder de veto de los Estados Unidos. La agenda establece propuestas diferentes para el Norte y el Sur Global, y muestra una tensión constante entre las políticas de integración social de la vejez y la racionalidad económica propuesta por el BM, que converge en los sistemas tradicionales de protección y la edad como recurso productivo.

El discurso se estructura como un poder ideológico toda vez que adquiere un carácter expansivo que penetra la vida de las personas mayores, transformando las relaciones que estas tienen con el mercado laboral. La relación de lo internacional y lo nacional se organiza a través de las redes socio-espaciales de Mann (1986), que se dan en medios formales de educación y trabajo, en el caso de la tecnocracia ortodoxa durante el paso por las escuelas anglo-europeas o los organismos intergubernamentales. A partir de la década de los ochenta otros grupos de la sociedad civil son convocados a espacios formativos, esto ha sido relevante en la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid (2002) y en las Conferencias Regionales, también se organizan espacios de formación institucional y los mismos foros de discusión actúan como espacios de aprendizaje.

En el caso colombiano, analizar las redes socio-espaciales permitió develar que a lo largo de los tres periodos estudiados se fue tejiendo una red entre la tecnocracia

económica ortodoxa, los grupos económicos nacionales, y los organismos financieros intergubernamentales. Esta red se ha fortalecido en el tiempo y ha aumentado el poder del Estado en especial en los años noventa y dos mil. Los aportes de Therborn (1985) sobre la creación de subjetividades permitió identificar que la tecnocracia estableció el problema, lo que era posible y lo justo, en términos de la crisis de la seguridad social, del ahorro individual y la instalación de los fondos privados de pensión como la solución.

La tecnocracia económica explicó la crisis de la seguridad social, utilizando la categoría del envejecimiento demográfico sobre la base del principio de justicia social de Rawls, las categorías demográficas de base (neo) Malthusiana y el discurso de la dependencia en la vejez. Lo posible fue establecido sobre los valores del individualismo económico. El seguimiento a la forma cómo se produce o mejor se reproduce el discurso en el caso colombiano posibilitó identificar que la tecnocracia ortodoxa se presentó a sí misma como el lenguaje experto. En Colombia, a diferencia de lo ocurrido en el Norte Global, el pensamiento de la Gerontología y la Geriatria estaba en formación y los discursos migraron rápidamente al plano psico-biológico, pensar sobre el reparto social se presentó, y en cierta forma se aceptó, como un tema de la tecnocracia económica o del político de turno. La investigación también mostró el papel de los medios de comunicación en la difusión del pensamiento de la tecnocracia ortodoxa, una de las funciones que la tecnocracia ha asumido es ser generador de opinión en medios. La racionalización del discurso y el respaldo en investigaciones que se producen en Fedesarrollo formaron parte de la estrategia.

El PL 155 de 1992 representó los intereses de los grupos económicos, este momento de negociación, reflejo intereses y formas particulares de algunos Congresistas de comprender el papel del Estado en la seguridad social, tema en el cual se situó la mayor discusión y posibilitó el encuentro de un pequeño número de Congresistas que se mostraron en disonancia con el pacto político que algunas fuerzas sociales y los partidos establecieron con el Ejecutivo para la aprobación del sistema dual de pensiones. El segundo tema que fue discutido fue precisamente los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de los trabajadores, defendidos por las fuerzas sociales, estos temas fueron establecidos como parte del pacto político, dieron lugar al régimen de transición y a la permanencia de los llamados regímenes exceptuados. Este individualismo de pequeños colectivos amplió el camino al individualismo económico, lo demás fue cuestión de tiempo, en la cotidianidad los trabajadores migraron a los fondos privados y el ISS se convirtió en el competidor que había que sacar del mercado.

El poder del Estado aumento, con la presencia de los tecnócratas ortodoxos en altos cargos públicos, esto posibilitó que los principios economicistas permeen la vida cotidiana de la sociedad. Los tecnócratas se situaron en cargos de primer, segundo e incluso tercer nivel jerárquico en las Instituciones públicas, un ejemplo es la creación de la Dirección de Promoción social. Las expresiones materiales del aumento del poder fueron la Ley 797 de 2003 y el Acto legislativo No 1 de 2005, esta última colocó como principio constitucional la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones.

Los cambios en el régimen de representación política y específicamente del sistema electoral y de partidos generó las microempresas electorales (Mainwaring et al., 2006; Pizarro Leongómez, 2006). La primera empresa descrita fue la Alianza para el Cambio en el periodo 1998-2002 para la elección del presidente Andrés Pastrana. Posterior a esta, se ha descrito la coalición uribista, la cual materializó el aumento del poder del Estado, toda vez que en ella convergen el poder económico, legal e ilegal, militar, político e ideológico. La coalición uribista obtuvo un número de escaños que permitieron en Senado y Cámara ser un factor decisivo para la aprobación de la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo No 1 de 2005.

Finalmente, el marco teórico también permitió evidenciar que las políticas establecidas moldean las instituciones y hacen posibles algunas políticas y ocultan otras (Skocpol, 1998c). La ley 100 de 1993, estableció el libro IV sobre servicios complementarios que incluyó los subsidios de hasta medio salario mínimo para los ancianos indigentes, a partir de allí se ha venido construyendo en ese camino. En el año 2003 la Ley 797 estableció la pensión especial de vejez, objetada por la Corte Constitucional, posteriormente el tema fue retomado en el Acto Legislativo No 1 de 2005, para la época ya no se habló de pensión especial, se introdujo el concepto de beneficios económicos hasta de medio salario mínimo. Los discursos sobre la reproducción de la existencia en la vejez ha sido un punto de unión entre las propuestas de la tecnocracia, el uribismo y la oposición, las diferentes partes convergen en considerar que las personas mayores sólo requieren techo y comida.

A la vez, estas propuestas permean otros grupos de la sociedad civil, quienes durante la década de los dos mil han participado de las discusiones internacionales sobre los DESC de las personas mayores, bien en la agenda mundial o en la agenda regional, o ambas. Estos grupos comparten el principio de sostenibilidad financiera como bien común, pero la búsqueda no es la acumulación de capital financiero, eso da unas características particulares a las propuestas sobre la PSV. De una parte se aboga por los DESC para las personas mayores, de otra parte, la reclamación es el medio salario mínimo establecido en el marco normativo nacional e impulsado en el marco internacional. La relación de estos grupos de la sociedad y los nuevos partidos que han ingresado al mapa político influyen en las decisiones del Congreso para la aprobación de estas políticas.

### **6.1.3 Limitantes teórico-metodológicos.**

En un esfuerzo de pensar los alcances de la investigación y las limitaciones que esta involucra, se pueden citar cinco aspectos. El primero, tiene que ver con la comprensión de la corrupción y la parapolítica como aspectos relevantes de la investigación de las políticas sociales en Colombia. Diferentes congresistas que formularon iniciativas parlamentarias con respecto al tema de la PSV se han visto involucrados en uno de ellos, o ambos, sin embargo intentar incorporar estos hallazgos en el análisis conducía a caminos diferentes al objetivo principal. No obstante estos aspectos que han estado presentes en el sistema político requerirían reflexión teórico-empírica para ser

incorporados como categorías de análisis en la política pública de próximas investigaciones.

Segundo, el análisis de la relación centro-periferia requiere de otros elementos de contexto y de método. La PSV ha operado en lo local, pero eso no significaba que no existiera una política nacional como se mostró en esta investigación, sin embargo analizar lo nacional es sólo una parte del análisis de lo local. Si bien, durante el proceso de la investigación se hizo un esfuerzo por conocer a partir de fuentes primarias –prensa- y secundarias –tesis de grado- lo sucedido en lo local, en lo teórico se requiere una mayor comprensión del proceso de descentralización y la relación con el sistema político colombiano, en el método se requiere trabajo en campo, lo cual superba el alcance del estudio.

Tercero, la acción colectiva de las personas mayores, pensionadas o no, no se agota en esta investigación, la cual sólo permite abrir una nueva puerta de comprensión. La organización de las AP en lo local, la forma cómo de manera temprana algunas de ellas establecen redes internacionales con instituciones como *Help Age*, y los planteamientos de pensión no contributiva formulados en los setenta requieren mayor comprensión. Igualmente, la relación de las AP y los partidos en lo local, y la relación de los partidos y las instituciones de bienestar –públicas y privadas- para personas mayores y con las personas mayores, aportaría otros elementos para comprender como han funcionado las tutelas, las redes clientelares y el propio sistema de representaciones.

Cuarto, el análisis de género como categoría explicativa de la forma como hoy se vive la vejez es una deuda pendiente. Si bien, en el trabajo se hace un esfuerzo por mostrar nuevas formas de discriminación de la mujer, hay una finura que no logra develarse y que requeriría un mayor análisis de la relación de la mujer colombiana y el trabajo productivo y reproductivo, para alimentar el análisis de la PSV.

Quinto, el estudio no incluyó el componente étnico, el cual aportaría otra mirada de la vejez y la PSV.

## **6.2 Nuevos retos**

### **6.2.1 Nuevos retos de investigación**

Adicional a lo presentado, la investigación permite plantear nuevas preguntas de investigación. La primera relacionada con la comprensión del saber gerontológico y la discriminación por razones de edad en el caso Colombia. La literatura reporta la construcción de un paradigma gerontológico dominante que ha propuesto teorías de subordinación del viejo. Sin embargo, desde los inicios de la Gerontología y la Geriatria en el país, se identifica una epistemología diferente, donde la persona vieja es considerando actor central y el desarrollo se comprende para todas las personas. Este sería un tema a profundizar, en términos de visualizar la articulación que está allí y que

permite en momentos específicos, como en los albores de la Asamblea Nacional Constituyente en el orden nacional, o las acciones preparatorias para asistir a la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de Madrid (2002) en el orden internacional, articular propuestas de contenido político divergentes, o parcialmente divergentes, a la postura de la tecnocracia económica.

La segunda pregunta, obedece al orden de las relaciones que se han establecido entre las personas mayores y el trabajo productivo y reproductivo. Si bien la investigación mostró que las personas viejas en Colombia han estado presentes en el mercado laboral, hay oscuridad sobre las formas que se dan en esta relación. Develar estas formas constituye un reto central emergente y urgente, toda vez, que el país enfrenta un proceso de des-regulación salarial donde las personas viejas parecen estar más desprotegidas.

La tercera pregunta, es sobre el cuidado de largo tiempo y el pensar la seguridad social en un orden más amplio al minimalismo al cual ha estado circunscrito. Pensar a las personas viejas desde una perspectiva de igualdad y unicidad, como lo plantea Dabove Caramuto (2002) implica incorporar estos dos principios como categorías axiológicas en la investigación sobre la política social y superar la concepción de vejez como riesgo individual o social.

La cuarta pregunta, hace referencia al campo de la salud y el marco del envejecimiento activo-productivo. La Literatura científica propone miradas alternas a la concepción de envejecimiento activo buscan abandonar el pensamiento utilitarista que relaciona la vida de las personas viejas y el mercado, en ese camino se justifica reflexionar sobre la vejez en Colombia y la propuesta de promoción de la salud a lo largo de la vida

### **6.2.2 Retos de la praxis política**

En ámbito internacional la ONU conformó en el 2010, el grupo de trabajo abierto para el estudio de la Convención Internacional de los derechos de las personas mayores, en las cuatro sesiones que han cursado, hay acuerdo sobre la existencia de la discriminación por razones de edad (ONU, 2011a, 2011b, 2012a, 2012b, 2012c, 2013). Siguiendo a Maggie Kunh (Estes & Portacolone, 2009) se puede decir que pensar la discriminación por razones de edad requiere, más allá, de la investigación científica un compromiso ético y político. Concebir una sociedad para todas las edades, como se formuló en 1999 con motivo del año internacional del Envejecimiento, parte de reconocer que la sociedad discrimina a la persona vieja, ese es un primer paso. El segundo, es develar las formas de discriminación y el tercero intervenir en esas formas de discriminación.

Esta investigación ha intentado mostrar algunas formas de discriminación por razones de edad que se inscriben desde las decisiones político-administrativas, pero con seguridad esta mirada también necesita de otras, con el ánimo de ampliar el lente de observación. Sin pretender una postura normativa, pero si un compromiso ético- político, creó que el primer camino es de-construir el imaginario que sobre la vejez se ha forjado en la PSV en

Colombia, reconocer a la persona vieja por el hecho de ser vieja, significaría establecer un sistema universal de seguridad social, que posibilite la autonomía de todas las personas. Esto implicaría la garantía de la pensión no contributiva, como un derecho de ciudadanía social. La pensión social universal debe superar la actual propuesta subsidios económicos establecidos a partir de la carencia. Reconocer la unicidad y garantizar la vida digna de las personas mayores significa reconocer las garantías sociales en los mismos términos – que ya son mínimos- de aquel cuya biografía laboral se desarrolló en un mercado salarial regulado, a partir de allí, otros elementos podemos construir entre las diferentes generaciones.



## Referencias Bibliográficas

- Alfagame Chao, A. (2005). Desigualdades mundiales ante el proceso de envejecimiento demográfico. [Ensayo]. *Recerca, Revista de pensament i anàlisi* 5, 41-64.
- Almeida, C. (2001). Health sector reform in Latin America and the Caribbean: the role of international organisations in formulating agendas and implementing policies. [Ensayo]. *Well-Being and social policy*, 2(1), 123-160.
- Álvarez Bermúdez, Z. X., & Castillo Álvarez, F. Y. (1999). *Organización preliminar de un club para la tercera edad*. Pregrado en Administración de Empresas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Alvarez Leguizamón, S. (2005). La producción social de la pobreza. In S. Alvarez Leguizamón (Ed.), *Los discursos de la pobreza y el Desarrollo Humano: Lumen Humanitas* Retrieved from <http://168.96.200.17/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0bcvirt--00-0-0--0prompt-10---4-----0-0|-1-es-50---20-help---00031-001-1-OutfZz-8-00&cl=CL1.1.9&d=HASH01bd7d4fa2fdbdc1f586d0d8&x=1>.
- Arber, S., & Ginn, J. (1996). *Relación entre género y envejecimiento* Buckingham, UK: Open University Press.
- Arellano Gault, D., & Lepore, W. (2009). Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea. *Gestión y Política Pública*, XVIII(2, II Semestre), 253-305.
- Arendt, H. (2005). Responsabilité collective (1968). In J. Kohn (Ed.), *Responsabilité et jugement* (pp. 174-182). Paris: Éditions Payot & Rivages pour la Traduction Française.
- Arévalo, D. (2006). La protección del adulto mayor entre la dádiva y el derecho. In O. Rodríguez Salazar & Y. Le Bonniec (Eds.), *Crecimiento equidad y ciudadanía, Hacia un nuevo sistema de protección social* (Vol. 2, pp. 238-321). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Arrubla, D. J. (2010). Política social para el envejecimiento: el (sin) sentido de los argumentos. [Ensayo]. *Revista Gerencia y políticas en salud*, 9(19), 229-242.
- Attias-Donfut, C. (1991). Dynamique socio-historique du cours de vie. In C. Attias-Donfut (Ed.), *Que sais-Je? Générations et âges de la vie* (Vol. 1, pp. 81-95). Paris: Presses Universitaires de France.
- Bartkoswki, J. P., & Regis, H. A. (2003). Social Welfare and Faith-Based Benevolence in Historical perspective. In N. press (Ed.), *Charitable choices : Religion, Race, and Poverty in the Post-Welfare Era* (pp. 27-59). NY: NYU press.
- Bertranou, F. M. (2005). Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: Enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos. *1*, 35-58. Retrieved from [http://bienestar.ciss.org.mx/pdf/es/2005/vol\\_1\\_num\\_1\\_2\\_05\\_es.pdf](http://bienestar.ciss.org.mx/pdf/es/2005/vol_1_num_1_2_05_es.pdf)
- Bertranou, F. M., & Rofman, R. (2002). Providing social security in a context of change: Experience and challenges in Latin America. [Ensayo]. *International social security Review*, 55(1), 67-82.

- Bhatia, V., & Orsini, M. (2013). *Sustainability "narratives in Canadian Health Policy debate"*. Paper presented at the International Conference on Public Policy. file:///D:/Djarrubla/Downloads/Salud%20y%20narrativas.pdf
- Biggs, S., & Powell, J. L. (2001). A Foucauldian Analysis of Old Age and the Power of Social Welfare. *Journal of Aging y Social Policy*, 12(2), 1-20.
- Birdsall, N., & Londoño de la Cuesta, J. L. (2003). La desigualdad de los activos importa: una evaluación del enfoque del Banco Mundial respecto a la reducción de la pobreza. *Coyuntura Social*, 28.
- Botero, R. (2005). Una nota de la Tecnocracia colombiana. . *Coyuntura Económica*, 35(2 de Julio), 17-24.
- Bourdelaís, P. (1993). *L' Age de la vieillesse*. Paris: Éditions Odile Jacob.
- Bourdieu, J., & Kestenbaum, L. (2007). Comment vivre vieux dans un monde vieillissant? Les personnes âgées en France, 1820-1940. [Investigación Original]. *Population (French Edition)*, 62e(2), 221-252.
- Bourdieu, P. (1993). Esprits d'Etat. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97 (mars), 49-62.
- Bourdieu, P. (2008). Doxa y vida cotidiana: una entrevista. In s. Žižek (Ed.), *Ideología Un mapa de la cuestión* (3a en Español ed., pp. 295-309). Buenos Aires: Fondo de cultura económica de Argentina.
- Brettonwoods@project. (2006, 30 de Junio ). El Banco Mundial y la Tercera Edad Retrieved Diciembre 12, 2012, from <http://www.brettonwoodsproject.org/art-539095>
- Breyer, F., & Schulthesis, C. (2002). "Primary" Rationing of Health Services in Ageing Societies- A Normative Analysis. *International Journal of Health Care Finance and Economics*, 2(4), 247-264.
- Browne, I. (1995). The Baby Boom and Trends in Poverty 1967-1987. *Oxford Journals*, 73(3), 1071-1095.
- Campos Rubio, J. M., Cruz Aguirre, D., Fuentes Mejía, J. A., & Molina Hoyos, M. C. (2008). *Inclusión y exclusión social en Colombia: Educación, salud y asistencia social. Mercado y política social. Informe Social 2008*. (2008). Bogotá D.C: Contraloría General de la República.
- Cardona Arango, D., Estrada Restrepo, A., Segura Cardona, A. M., Chavarriaga Molina, L. M., Ordóñez Molina, J. E., & Osorio Gómez, J. (2008). *Situación de salud del adulto mayor institucionalizado. Medellín. 2008*. Medellín: Universidad CES.
- Carmona, F., & Moreno, L. (1986-1989). *Encuesta Nacional de conocimientos, actitudes y prácticas en salud. La Ancianidad* (Vol. 1). Bogotá: Instituto Nacional de Salud.
- Caro Jiménez P. (2008). *Evaluación de la política pública para el envejecimiento y la vejez 1992-2007*. Maestría en Salud Pública, Universidad Nacional de Colombia.
- Castel, R. (1982). Génesis y ambigüedades de la noción del sector en psiquiatría. In R. Castel, J. Donzelot, M. Foucault, J. P. De Gaudemer, C. Grignon & F. Muel (Eds.), *Espacios del poder* (pp. 143-158): Las Ediciones de la Piqueta.
- Castel, R. (1994). "Problematización" as Mode de Reading History. In J. Goldstein (Ed.), *Foucault and the Writing of History* (pp. 237-252). Gran Bretaña y Cambridge, Estados Unidos: Blackwell, Oxford, Gran Bretaña y Cambridge, Estados Unidos.
- Castel, R. (1995). *Las metamorfosis de la cuestión social* (J. Piatigorsky, Trans. 1a ed.). Argentina: Páidos.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social : ¿Qué es estar protegido?*. (V. Ackerman, Trans. Ediciones Manantial ed. Vol. 1). Buenos Aires: Manantial.

- Castel, R. (2008). Qu'est-ce qu'être protégé? La dimension socio-anthropologique de la protection sociale. In A. M. Guillemard (Ed.), *Où va la protection sociale?* (pp. 101-117). Paris: Presses Universitaires de France.
- Castel, R. (2009). *El orden psiquiátrico. Edad de oro del alienismo*. Argentina: Nueva visión Argentina.
- Castellanos Torres, D. P., & García García, C. C. (2009). *Aportes para el diseño del programa de vejez saludable a partir de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez*. Enfermera Trabajo de Grado, Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá, Bogotá.
- Castro Carvajal, B. (2007). Inicio y consolidación de la ayuda domiciliaria en Colombia. *Economía y Sociedad*, 10, 7 a 45.
- Castro Carvajal, B. (2009). *Caridad y Beneficiencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930* (Vol. 1). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castro Carvajal, B. (2010). Los inicios de la asistencia social en Colombia. *Revista ICESI*, 36.
- Castro Carvajal, B. (2011). La relación entre El Estado y la Iglesia Católica en la asistencia social colombiana 1870:1960. *Sociedad y Economía*, 20, 223-242.
- CELADE. (2012). *Ageing, solidarity and social protection: time for progress towards equality*. Santiago, Chile: ECLAC, ONU.
- CEPAL. (2003). *Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2005). Estrategia Regional de Implementación para América latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y la Vejez. [Actualidad]. *Rev Panam Salud Publica*, 17(5/6), 452-454.
- Céspedes Castro, I. (2006, Abril 11 de 2011). Genocidio político: El caso de la unión patriótica en Colombia Retrieved Abril 5, 2011, from <http://www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up/cepeda.html>
- Cohen, L. (1998). Knowledge, practice and the bad family. In L. Cohen (Ed.), *No aging in India* (pp. 87-116). London, England: University of California Press, Ltd.
- Collins, R. (2006). Mann's transformations of the classic sociological traditions. In J. A. Hall & R. Schroeder (Eds.), *An Anatomy of Power. The social Theory of Michael Mann* (pp. 19-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Córdoba Triviño, J. (1996). *En el Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Cumming, E., & Henry, W. E. (1961). *Growing old: The process of disengagement*. New York: Basic Books.
- Chak- Kwan, C. (1998). Welfare Policies and The Constructions of Welfare Relations in a Residual Welfare State: The Case of Hong Kong. [Investigación Original- Tesis Doctoral-]. *Social Policy & Administration*, 32(3), 278-291.
- Chak- Kwan, C. (2011). Hong Kong: workfare in the world's freest economy. *International Journal of social Welfare*, 20, 22-32.
- Dabove Caramuto, M. I. (2002). *Los Derechos de los Ancianos*: Editorial ciudad Argentina.
- Daniels, N. (1989). Justice and Transfers Between Generations. In P. Johnson, C. Conrad & D. Thompson (Eds.), *Workers vs Pensioners: Intergenerational Justice in aging world* (pp. 59-72). Massachusetts: CEPR.
- Daniels, N. (2008). Justice between adjacent generations: Further thought. *Journal of political philosophy*, 16(4), 574-494.
- De Certeau, M. (1978). La operación histórica. In J. Le Goff & P. Nora (Eds.), *Hacer la Historia* (1a en Español ed., pp. 15-64). Barcelona: Editorial Laia.

- Defensoría del Pueblo. (2006, Diciembre de 2006). La mendicidad no es delito ni contravención, ni puede ser sancionada 1a. Retrieved Junio 10, 2012, from <http://www.defensoria.org.co/?s=ojc&a=7&b=1892&es=0>
- Defensoría del Pueblo. (2008). *Decimosexto Informe del Defensor del pueblo presentado al Congreso de la República*: Defensoría del pueblo.
- Departamento Administrativo de Encuestas Nacionales. (2005, 14 de Febrero). Series de población 1985-2020. Retrieved 14 de Febrero, 2010, from [http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=238&Itemid=121](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=238&Itemid=121)
- Departamento Administrativo de Encuestas Nacionales (2007, 14 de febrero de 2010). Discapacidad Retrieved 14 de febrero, 2010, from [http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=74&Itemid=120](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=120)
- Donzelot, J. (1984). L'invention de la solidarité. In J. Donzelot (Ed.), *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques* (1era ed., pp. 73-120). Paris: Éditions du Seuil.
- Dueñas Ruiz, J. O. (2011). Historia y Complejidades de las pensiones en Colombia. In J. O. Dueñas Ruiz, G. M. Riaño Barón, M. T. Palacios Sanabria & J. Sierra Camargo (Eds.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas para el adulto mayor: situación en Colombia y referencias Iberoamericanas* (pp. 277-334). Bogotá: Méderi, OISS, Universidad del Rosario.
- Dulcey-Ruiz, E., Arrubla Sánchez, D. J., & Sanabria Ferrand, P. (2013). *Serie Estudios a profundidad ENDS 1990-2010. Envejecimiento y vejez en Colombia 2010*. Bogotá: Profamilia Retrieved from <http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/images/stories/ENDS%201990%20-2010/Estudio%20a%20profundidad%20-%20Envejecimiento%20y%20vejez%20-%20Final.pdf>.
- Dulcey-Ruiz, E., Botero Villegas, H., García, J., Guzman Rico, M., Muñoz, A., & Restrepo Giraldo, B. (1985). *Imagen de la vejez percibida en medios de comunicación social (prensa, radio y televisión)*. Bogotá: Centro de Psicología Gerontológica, UNESCO.
- Dulcey-Ruiz, E., Izquierdo de Castro, M. E., & Franco Agudelo, M. I. (2008). Ciclo vital, vejez y calidad de vida en el Choco Retrieved Mayo 2009, 2009, from <http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/8469/1/Envejecer-choco.pdf>
- Dulcey Ruiz, E. (2010). Psicología social del envejecimiento y perspectiva del transcurso de la vida: consideraciones críticas. *Revista Colombiana de Psicología*, 19(Diciembre-Junio), 207-224.
- Dulcey Ruiz, E., & Ardila, R. (1976). Actitudes hacia los ancianos *Revista latinoamericana de psicología*, 8 (1), 57-67.
- Dulcey Ruiz, E., & Segura-Barrios, M. (1990). Percepciones psicosociales de la situación de mujeres de más de 45 años de edad en Colombia. In OPS (Ed.), *Las mujeres de edad mediana*. Washington D.C: OPS.
- Eco-Santé. (2013). Indicateurs démographiques, population Retrieved 28 de Febrero, 2013, from <http://www.ecosante.fr/index2.php?base=FRAN&langh=FRA&langs=FRA>
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar* (1era ed.). Diputació provincial de València: Edicions Alfons El Magnànim. Generalitat Valenciana.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías pos-industriales*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

- Esping-Andersen, G. (2002). El futuro de las políticas para las personas mayores en Europa. *Arxius de ciències socials*, 6, 6-16.
- Esping-Andersen, G. (2003). *Towards the good society, once again?* Paper presented at the 4th International Research Conference on Social Security, Spain.
- Esping-Andersen, G., & Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar* (1era ed.). Barcelona: Editorial Planeta.
- Estes, C. L. (1983). Social Security: The Social Construction of a Crisis. *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society*, 61(3), 445-461.
- Estes, C. L., & Phillipson, C. (2002). The Globalization of capital, the welfare state, and old age policy. *International Journal of Health Services*, 32(2), 279-297.
- Estes, C. L., & Portacolone, E. (2009). Maggie Kuhn: Social Theorist of Radical Gerontology. *International Journal of Sociology & Social Policy*, 29, 15-25. Retrieved from [www.emeraldinsight.com/info/journals/ijssp/ijssp.jsp](http://www.emeraldinsight.com/info/journals/ijssp/ijssp.jsp)
- Estrada Alvarez, J. (2005). *Élites intelectuales y producción de política económica en Colombia 1966-2002. Configuraciones, tendencias, momentos.* (Vol. 1). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1999). *Bringing The State Back In* (Décima ed. Vol. 1). Cambridge: Cambridge University Press.
- FAO. (2002). Envejecimiento y desarrollo. In Una sociedad para todas las edades. Segunda Asamblea Mundial para el Envejecimiento. Abril 8-12 (Ed.), ONU. Madrid: ONU.
- Fassin, D. (2005). Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes. *Educação*, 2(56), 201-226.
- Finkle, J., & McIntosh, C. (2002). United Nations population conferences: Shaping the policy agenda for the twenty-first century. *Studies in Family Planning*, 33(1), 11-23.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices.* Oxford and New York: Oxford University Press.
- Fraser, N., & Gordon, L. (1994). A Genealogy of Dependency: Tracing a keyword of the U.S. Welfare State. *Chicago Journals*, 10(2), 309-336.
- Freedon, M. (2005). El advenimiento del Estado de Bienestar (S. Chaparro Martínez, Trans.). In T. Ball & R. Bellamy (Eds.), *Historia del Pensamiento político del siglo XX* (pp. 13-52). Madrid: Educaciones, Akal, S.A versión español.
- Gaitan, P. (1988). Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones. *Análisis de política*, 4, 76-103.
- Gallo, A., Mora, C. M., & Danies, D. F. (1984). *Diagnóstico de los Centros de Bienestar del anciano en Bogotá.* Pregrado Pregrado, Universidad del Externado, Bogotá. (305-24 g15d)
- García Sánchez, M. (2000). Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. *Análisis de política*, 41 sept/dic, 89-106.
- Gerling, V. (2009). Minority Ethnic Elders in Germany and the UK. In A. Walker & G. Naegele (Eds.), *Social Policy in Ageing Societies* (pp. 125-141). Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Ginn, J., Fachinger, U., & Schmähl, W. (2009). Pension reform and the socio-economic status of older people. In A. Walker & G. Naegele (Eds.), *Social policy in Ageing Societies* (pp. 22-47). Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Giraldo, C. (2000a). Dictadura Fiscal en América Latina. Retrieved from
- Giraldo, C. (2000b). Financiarización: un nuevo orden social y político. In P. Salama, J. Marquez-Pereira, B. Lautier, Y. Le Bonniec, O. Rodríguez & C. Giraldo (Eds.),

- Sistemas de protección social - entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad financiera* (pp. 9-27). Bogotá: CID - UN - Facultad de Ciencias Económicas.
- Giraldo, C. (2007a). *¿Protección o desprotección social?* (1 ed.). Bogotá D.C: Ediciones desde abajo.
- Giraldo, C. (2007b). Sistema de Protección Social Colombiano. In C. Giraldo (Ed.), *¿Protección o desprotección social?* (pp. 185-261). Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Giraldo, C. (2013). *Política Social Contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado*. Bogotá-Colombia: Ediciones desde Abajo.
- Glendinning, C., & Igl, G. (2009). Long-term Care in Germany and the UK. In A. Walker & G. Naegele (Eds.), *Social Policy in Ageing Societies* (pp. 202-231). Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University: Cornell University Press, Ithaca and London.
- Gómez de Manrique, L., Molano Camacho, M., Tavera Silva, M. A., & Ospina Acosta, M. (1977). La Seguridad Social y la Atención a la Salud en Colombia. *Derecho Financiero*, 6(Segundo semestre), 15-51.
- Gorski, P. (2006). Mann's theory and ideological power : sources applications and elaborations. In J. A. Hall & R. Schroeder (Eds.), *An Anatomy of power. The Social Theory of Michael Mann* Cambridge: Oxford Internet Institute.
- Guarin, R. (s.f). Colombia Democracia Incompleta Introducción a la oposición política. In PNUD (Ed.), *Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano*. Bogotá: PNUD. Retrieved from [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/Tomo\\_II\\_TITULO\\_1reformalect.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/Tomo_II_TITULO_1reformalect.pdf).
- Guillemard, A. M. (1980). *La vieillesse et L'état*. Paris: Presses Universitaires.
- Guillemard, A. M. (1986). State, society and old-age policy in France: from 1945 to the current crisis. [Investigación original]. *Soc. Sel. Med*, 13(12), 1319-1326.
- Guillemard, A. M. (2001). *Reforming employment and retirement in a ageing society: Difficulties in finding a way out of the end of career inactivity trap in France*. Paper presented at the Millennium project toward active ageing in the 21st. Century organized by the Japan Institute of Labor in Tokyo . Japan -Tokyo.
- Guillemard, A. M. (2002). L'Europe continentale face a la retraite anticipée: Barrières institutionnelles et innovations en matière de réforme. [Investigación original]. *Reveu Francais de sociologie*, 43(2 L'Europe sociale en perspectives), 333-368.
- Guillemard, A. M. (2008a). Introduction. In A. M. Guillemard (Ed.), *Où va la protection sociale?* (Vol. 1, pp. 1-16). Paris: Presses Universitaires de France.
- Guillemard, A. M. (2008b). Un cours de vie plus flexible, de nouveaux profils de risques, enjeux pour la protection sociale. In A. M. Guillemard (Ed.), *Où va la protection sociale?* (pp. 25-48). Le lien social,: Presses Universitaires de France.
- Guillemard, A. M., & Rein, M. (1993). Comparative patterns of retirement: recent trends in developed societies. *Annual Review of Sociology*, 19, 469-503.
- Gutierrez Rueda, B. H. (1991). *Plan para la Juventud, la mujer y la familia*. Bogotá DC: Presidencia de la República. Consejería para la Juventud, la mujer y la familia, PNUD.
- Gutierrez Sanín, F. (1995). Tendencia de cambio en sistema de partidos políticos: el caso de Bogotá. *Análisis de política*, 24, 79-90.
- Gutierrez Sanín, F. (2006). ¿Más partidos? In F. Gutierrez Sanín (Ed.), *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI* (pp. 261-289). Bogotá: Grupo Editorial Norma.

- Gutierrez Sanín, F. (2010). Prológo. In C. López Hernandez (Ed.), *Y Refundaron la patria*. Bofota: Fundación Nuevo Arco Iris.
- Guzman, J. M. (2002). *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe* (1era ed.). Santiago, Chile: CEPAL.
- Guzman Méndoza, C. E. (2005). *Política, descentralización y subsistemas regionales de partidos en Colombia, 1988-2000. Una Explicación teórica y un análisis empírico*. Ibagué, Colombia: Universidad de Ibagué.
- Hall, J. A. (1993). Ideas and the Social Sciences. In J. Goldstein & R. O. Keohane (Eds.), *Ideas & Foreign Policy* (Primera Edición ed., pp. 31-58). United States of America: Cornell University Press.
- Hall, J. A., & Ikenberry, G. J. (1993). *El Estado*. Madrid: Alianza Editor.
- Hall, J. A., & Schroeder, R. (2006). *An Anatomy of power. The Social Theory of Michael Mann* (Primera ed.): Cambridge University Press.
- Harvey, D. (1974). Population, Resources, and Ideology of Sciences. *Economic Geography*, 50(3), 256-277.
- Heredia Benítez, R. (1997). La Tercera edad en Colombia. In F. Bresciani & R. Heredia Benítez (Eds.), *Economía de la pobreza y del desarrollo. El Futuro de la Tercera edad en Colombia* (Vol. 1, pp. 83-163). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Instituto de políticas de desarrollo.
- Hernández Alvarez, M. (1999). El proceso sociopolítico de las reformas sanitarias en Colombia. *Cartilla de Seguridad Social (Medellín)* 5(diciembre), 21-43.
- Hernández Alvarez, M. (2000). El derecho a la salud en Colombia: obstáculos estructurales para su realización. *Revista de Salud Pública*, 2(2), 121-144.
- Hernández Alvarez, M. (2001). El enfoque sociopolítico para el análisis de las reformas sanitarias en América Latina. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 19(1 enero-junio), 57-70.
- Hernández Alvarez, M. (2002a). El debate sobre la ley 100 de 1993: antes, durante y después. In S. Franco (Ed.), *La Salud Pública hoy. Enfoques y dilemas contemporáneos en salud Pública* (Vol. 1, pp. 463-479). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Odontología.
- Hernández Alvarez, M. (2002b). Reforma sanitaria, equidad y derecho a la salud en Colombia. *Cad. Saúde Pública*, 18(4), 991-1001.
- Hernández Alvarez, M. (2003). Neoliberalismo en salud: desarrollos, supuestos y alternativas. In D. I. Restrepo (Ed.), *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas* (Vol. 347-361). Bogotá: Vicerrectoría Académica y Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández Alvarez, M. (2004). *La fragmentación de la salud en Colombia y Argentina. Una comparación sociopolítica, 1880-1950* (Vol. 1). Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblios.
- Hernández Alvarez, M. (2008). *La salud fragmentada en Colombia, 1910-1946*. (Vol. 2ª reimpression). Bogotá: Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia.
- Hobsbawm, E. (1997). El sentido del pasado; ¿Qué puede decirnos la historia sobre la sociedad contemporánea? In E. Hobsbawm (Ed.), *Sobre la Historia* (Primera ed., pp. 8-70). Barcelona: Critica.
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo XXI. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas* (1 ed. Vol. 1). Washington: Banco Mundial.
- Holzmann, R., & Jørgensen, S. (2000). Manejo Social de Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. In Protección Social (Ed.), 006 (pp. 38). Washington D.C.: Banco Mundial.

- Huenchuan, S., & Guzman, J. M. (2007). Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas. [Mayo /10/2009]. *Notas de población*, 33, 99-125. Retrieved from [www.edac.org](http://www.edac.org) (CEPAL) website:
- Immergut, E. M. (1992). Health politics: Interests and Institutions in Western Europe Vol. 1. C. University (Ed.) (pp. 333).
- Immergut, E. M. (2010). Institución / Institucionalismo 1-13. Retrieved from Humboldt - Universität zu Berlin website: <http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrbereiche/comppol/pubbb/pdfs/Immergut2011.pdf>
- Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2009). Violencia intrafamiliar, Colombia. In Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Ed.), *Forensis* (pp. 115-156). Bogotá, DC.
- Jaramillo, A. (2013). Características de los hogares de las personas de 60 años y más. Colombia, Censo general 2005. *Revista de la Información Básica de Estadística*, 2, 87-108.
- Jessop, R. (2008). Introducción. In R. Jessop (Ed.), *El futuro del Estado capitalista* (pp. 1-12). Madrid: Los libros de la Catarata.
- Jiménez Herrero, F. (2001). Evolución e impulsos a la Geriatria Española aportados por Alberto Salgado Alba. *Rev Esp Geriatr Gerontol*, 36(S5), 6-12.
- Johnson, P., Conrad, C., & Thompson, D. (1989). *Workers versus pensioners: Intergenerational justice in an ageing world*: Manchester University Press.
- Katz, S. (2001). Growing older without aging? Positive aging, anti-ageism and anti-aging. *Generations*, Winter 2001-2002, 27-32.
- Katz, S. (2005). From Chronology to Functionality: Critical Reflections on the Gerontology of the Body. In J. Baars, D. Dannefer & A. Walker (Eds.), *Aging, Globalization and Inequality. The New Critical Gerontology*. Amityville, New York: Baywood Publishing Company, INC.
- King, N., & Calasanti, T. (2006). Empowering the Old: Critical Gerontology and Anti-Aging in a Global Context. In J. Baars, D. Dannefer, C. Phillipson & A. Walker (Eds.), *Aging, Globalization and Inequality. The New Critical Gerontology* (pp. 139- 158). Amityville, New York: Baywood Publishing Company, INC.
- Lautier, B. (1999). Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours. [Ensayo]. *Cahiers de Amérique Latine.*, 30, 19-44.
- Le Bonniec, Y., & Rodríguez Salazar, O. (2006). *Crecimiento equidad y ciudadanía*: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Leal Buitrago, F. (1989). El sistema político del clientelismo. *Análisis de política*, 8, 1-21. Retrieved from <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2008.pdf>
- López Castaño, H. (2010). *El Mercado Laboral colombiano: Tendencia de largo plazo y sugerencias de política*. Bogotá: Banco de la República.
- López Hernández, C. (2010). "La Refundación de la patria", De la teoría a la evidencia. In C. López Hernandez (Ed.), *Y Refundaron la patria* (pp. 29-78). Bogotá: Corporación Nuevo Araco Iris.
- Lora, E., Zuleta, H., & Loredana, H. (1992). Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema de pensiones privado: Informes de investigación. *Coyuntura Económica. Análisis y perspectiva de la economía colombiana, Vol XXII* (1), 75-95.
- Lukes, S. (1975). *El Individualismo* (1era ed.): Ediciones Provenza.



- Lynch, J., & Smith, G. D. (2005). A life course approach to chronic disease to epidemiology. *Annu. Rev Public Health*, 26, 1-35. doi: 10.1146/annurev/publichealth.26.021.304.144505
- Mainwaring, S., Bejarano, A. M., & Pizarro Leongómez, E. (2006). La crisis de la representación democrática en los países andinos: un panorama general (H. Pons, Trans.). In S. Mainwaring, A. M. Bejarano & E. Pizarro Leongómez (Eds.), *La crisis de la representación democrática en los países andinos* (1 era ed., pp. 1-23). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Malthus, T. R. (1846). Ensayo sobre el principio de las poblaciones E. Maria del Valle (Ed.) (pp. 431).
- Mann, M. (1986). Societies as organized power networks. In M. Mann (Ed.), *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to AD 1760* (Vol. I, pp. 1-34). United States of America: Cambridge University Press (Reprinted from: 1995,1996).
- Mann, M. (1993a). Economic and ideological power. In M. Mann (Ed.), *The sources of social powers* (Vol. II, pp. 23-43). United States of America: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1993b). *The sources of social power. The rise of classes and nation-states, 1760-1914* (Vol. II). United States of America: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1993c). A theory of the modern state. In M. Mann (Ed.), *The sources of social powers* (Vol. II, pp. 44-91). United States of America: Cambridge University Press.
- Martin, C., & Le Bihan, B. (2008). Comment comparer les politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes en Europe? In A. M. Guillemard (Ed.), *Où va la protection sociale?* (pp. 289-314). Paris: Presses Universitaires de France.
- Martinez Castro, C. J. *Estudio de las instituciones gerontológicas de la ciudad de Bogotá*. Trabajadora Social Pregrado, Universidad Nacional de Colombia. (77011519380470)
- McDaniel, S. A. (2003). Toward disentangling policy implications of economic and demographic changes in Canada's aging population. *Canadian public policy*, 29(4), 491-510.
- Melo Pinzon, G. (2004). Las Élités, un espacio de contrucción y de legitimación del orden neoliberal en Colombia: una perspectiva histórica. *Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie, 2004-03*. Retrieved from <http://www.chaire-mcd.ca/>
- Mény, I., & Thoenig, J.-C. (1989). *Las políticas públicas*. (1 edición ed.): Ariel Ciencia Política Presses Universitaires France, .
- Mesa Lago, C. (2004). *Evaluación de los efectos de la reformas estructurales de pensiones en América Latina: análisis especial del Uruguay*. Paper presented at the Seminario de Evaluación de las Reformas de Seguridad Social, Montevideo. Ponencia retrieved from
- Mesa Lago, C. (2008). Un reto de iberoamerica en el siglo XXI: La extensión de la cobertura de seguridad social. [Investigación original]. *América Latina Hoy. Universidad de Salamanca*, 48, 67-81.
- Mesa Lago, C., & Müller, K. (2002). The politics of pension Reform in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 34(3), 687-714.
- Messu, M. (2008). Les conditions sociales des "solidarités familiales". In A. M. Guillemard (Ed.), *Où va la protection sociale?* (1 ed., Vol. 1, pp. 325-340). Paris: Presses Universitaires de France.
- Mettler, S. (2007). The Transformed Welfare State and the Redistribution of Political Voice. In P. Pierson & T. Sckocpol (Eds.), *The Transformation of American*

- Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*. (1 ed., Vol. 1, pp. 191-222). New Jersey: Princeton University Press.
- Ministerio de Salud, & Departamento Nacional de Planeación. (1982). *Plan para la Atención a los ancianos en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Salud, Departamento Nacional de Planeación.
- Minois, G. (1987). *Historia de la vejez. De la Antigüedad al Renacimiento* (C. M. Sánchez, Trans.). Madrid: Editorial NEREA, S.A.
- Molina M, G. (2009). Rol de los partidos políticos en la provisión de servicios de salud, Colombia 2007-2008. [Investigación original]. *Rev Fac Nac de Salud Pública*, 27(1), 66-75.
- Montes de Oca, V. (2003). El envejecimiento en el debate mundial: reflexión académica y política. *Papeles de población*, 35(9), 77-100.
- Montoya, J. P., & Rivera, A. M. (2009). *Definición de una estrategia de servicio para los adultos mayores en la modalidad de Club. Club para adultos mayores de Bogotá "porque tienes más de 60 razones para empezar a disfrutar"*. Pregrado Administración de Empresas, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. Retrieved from <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1375/1/80876705.pdf>
- Morales Borrero, C. (2010). *Jóvenes, sexualidad y políticas . Salud sexual y reproductiva en Colombia 1992-2005*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Motta de Correa, L., & Meneses Vahos, N. (1983). *El pensionado un potencial desconocido. Investigación sobre los pensionados de Cajanal en Bogotá D.E.* Bogotá: Bogotá, D.E.
- Moularet, T., & Paris, M. (2013). Social Policy on Ageing: The Case of "Active Ageing" as a Theatrical Metaphor. *International Journal of Social Science Studies*, 1(2), 113-123.
- Müller-Mahn, D. (2009). DISSOLUÇÕES DA "DICOTOMIA NORTE-SUL": aspectos geográficos do debate sobre o desenvolvimento. *Mercator-Revista de Geografia de UFC*, 8(17), 7-23. doi: DOI: 10.4215/RM2009.0817.0001
- Muñoz, C. (s.f). El Anciano en Bogotá y el país: análisis de datos censales.
- Muñoz, R. J. (2005). Introducción. In A. Casale Nuñez (Ed.), *Una crítica a las raíces del concepto capitalista de escasez* (Primera ed., pp. 9-23). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Murray, C. (2000a). Issues New Healthy Life Expectancy Rankings. Japan Number One in New 'Healthy Life' System. Junio de 2000. *Boletín OMS*, 3.
- Murray, C. (2000b). WHO Issues New Healthy Life Expectancy Rankings. Japan Number One in New 'Healthy Life' System. Retrieved Junio 12, 2000
- North, D. C. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1(Winter, 1991)), 97-112.
- Ocampo, J. A., Bernal, J., Avella, M., & Errázuriz, M. (1987). Capítulo VII: La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986). In J. A. Ocampo (Ed.), *Historia Económica de Colombia* (primera edición ed., pp. 243-332). Bogotá-Colombia: Siglo veintiuno editores, sa.
- OCDE. (s.f.). Completer database available via OECD'S library. Retrieved 20 de septiembre, from OECD. Stats Extracts <http://stats.oecd.org/index.aspx?#>
- Offe, C. (1990). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial sa.
- OIT. (2002). Trabajos dignos: inclusión y protección social. In ONU (Ed.), *Una sociedad para todas las edades. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Madrid Abril 8-12* (pp. 3). Madrid: ONU.

- OIT /Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Ed.). (2009). *Temas Especiales. Panorama Laboral 2009* (1 ed. Vol. 1). Lima: OIT.
- Olaya Santos, N. (1992). *Los viejos en la economía informal*. Antropología Pregrado, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. (4.7 0420)
- OMS. (2000). Social Development and Ageing. Crisis or Oportunity? In OMS (Ed.), *OMS, Organización Internacional del Trabajo, Help Age Internacional, Asociación Internacional de Seguridad Social, Banco Mundial*. Geneve: OMS, Help Age, Asociación Internacional de Seguridad Social, Banco Mundial.
- OMS. (2001). *Abrazo Mundial. Manual* Ginebra: OMS.
- OMS. (2002). Mejoramiento de la salud y el bienestar en la vejez: en defensa del envejecimiento activo. In ONU (Ed.), *Una sociedad para todas las edades. Segunda Asamblea Mundial para el Envejecimiento. Abril 8-12*. Madrid: ONU.
- ONU. (1978). Consecuencias de las tendencias Demográficas. In Organización de las Naciones Unidas (Ed.), *Factores determinantes y consecuencias de las tendencias Demográficas* (pp. 300-350). New York: ONU.
- ONU. (1982). *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el envejecimiento. Resolución de la Asamblea General 37/51*. Nueva York: Naciones Unidas Retrieved from
- ONU. (1990). *R. A 45/106. Ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento y actividades conexas*. Washington: ONU.
- ONU. (1991a). *Principios en favor de las personas de edad*. Washington: Organización de las Naciones Unidas Retrieved from <http://www.un.org/spanish/envejecimiento/principios.htm>.
- ONU. (1991b). *Resolución 46/91. Ejecución del Plan de Acción internacional sobre el envejecimiento y actividades conexas*. Washington: ONU.
- ONU. (1992). *Resolución No 47/5. Proclamación sobre el Envejecimiento*. Washintong: ONU Retrieved from <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/030/35/IMG/NR003035.pdf?OpenElement>.
- ONU. (1995a). *A/CONF.166/9. Cumbre Mundial sobre el desarrollo social*. Copenhague, Dinamarca
- ONU. (1995b). *Obsevación General No 6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores* Washington: ONU Retrieved from <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm6s.htm>.
- ONU. (1998). *1998/61. Examen preliminar conjunto de la cooperación entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods*. Nueva York: ONU.
- ONU. (1999). *Resolución No 54/24. Seguimiento del Año Internacional de las Personas de Edad: una sociedad para todas las edades*. Washington: ONU Retrieved from <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/274/37/PDF/N0027437.pdf?OpenElement>.
- ONU. (2000). *Resolución No 54/262. Seguimiento del Año Internacional de las Personas de Edad: Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*. Washington: ONU.
- ONU. (2001). *E/CN.5/2001/PC.2. Preparativos de la Segunda Asamblea Mundial del Envejecimiento. Informe del Secretario General*. Washington: ONU.
- ONU. (2002a). *E/CN.5/2002/PC/2 El Maltrato de las personas de edad: reconocer y responder al maltrato de las personas de edad en un contexto mundial*. Nueva York: ONU.
- ONU. (2002b). Informe de la segunda asamblea mundial sobre el envejecimiento, Madrid. Resolución de la Asamblea General 197/9, from <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/onu-informe-01.pdf>

- ONU. (2007a). *Desarrollo social*. Washington.
- ONU. (2007b). Estudio económico y social 2007. El desarrollo en un mundo que envejece (D. d. A. E. y. Sociales, Trans.) (Vol. 1, pp. 1-22). Washington: Naciones Unidas.
- ONU. (2011a). *A/AC.278/2011/4. Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento. Primer período de sesiones de trabajo*. Nueva York, : ONU.
- ONU. (2011b). *A/HRC/18/37. Thematic study on the realization of the right to health of older persons by the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover.*: Retrieved from [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-37\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-37_en.pdf).
- ONU. (2012a). *A/AC.278/2011/5. Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento. Segundo período de sesiones de trabajo* Nueva York.
- ONU. (2012b). *A/AC.278/2012/1. Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el envejecimiento. Tercer periodo de Trabajo*. Nueva York ONU.
- ONU. (2012c). *GA/11331. General Assembly Strongly condemns widespread, systematic human rights violations. Vote on Legal Instrument for Older Persons*. Washington: Retrieved from [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/67/449](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/449).
- ONU. (2013). *Informe del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento. Cuarto período de sesiones de trabajo*. Nueva York, : Retrieved from <http://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/10/Cuarto-periodo-de-sesiones.pdf>.
- Ordóñez Plaja, A., Ochoa González, G. E., & Páez de Tavera, H. (1990). *Situación de la vejez en Colombia* (2 ed.). Bogotá: Fundación para la Educación Superior. FES.
- Oriol Prats, J. (2007). Revisión crítica de los aportes del Institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo. *Revista de economía institucional*, 9(16), 121-148.
- Paul, S. S., & Paul, J. A. (1995). The World Bank and the Attack on Pensions in the Global South. *International Journal of Health Services* 25(4), 697-725.
- Pécaut, D. (1989). Del Frente Nacional a la nueva estrategia de desarrollo económico. 1971-1974. In D. Pécaut (Ed.), *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988* (Segunda ed., pp. 155-240). Bogotá. D.C. Colombia: Siglo veintiuno editores.
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana* (19 ed.). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Perdomo Morales, M. E. (2010). *¿Qué pasa con nuestros abuelos?* Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.
- Pérez-Díaz, J. (2002). *La Madurez de masas* (1 ed.). Madrid: INMERSO.
- Perez Acevedo, J. H. (1989). *Situación actual de la vejez en establecimientos privados en Bogotá*. Título Universitario. Antropólogo Pregrado, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C. (4.7 P438s)
- Pérez Díaz, J. (1998). La Demografía y el envejecimiento de las poblaciones. In A. S. Staab & L. C. Hodges (Eds.), *Enfermería Gerontológica* (Vol. 1, pp. 451-463). México D.F.: McGraw Hill.
- Pérez Díaz, J. (2005). Consecuencias del envejecimiento demográfico. [Ensayo]. *Papeles de Economía Española*, 104, 210-226.
- Pérez Díaz, J. (2006, 18 de Mayo de 2010). Demografía y envejecimiento. *Lecciones en Gerontología* Retrieved 18 de Mayo 2010, from <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/perez-demografia-01.pdf>>

- Pérez, R. (2011). *Un Crimen Pensional. La Infamia de Cajanal*. Bogotá: Ediciones B Colombia.
- Peters, G. (1998). *El Nuevo Institucionalismo* (1a ed.). Barcelona, España: Editorial Gedisa, S.A.
- Phillipson, C. (2005). Aging and Globalization: Issues for Critical Gerontology and Political Economy. In J. Baars, D. Dannefer, C. Phillipson & A. Walker (Eds.), *Aging, Globalization and Inequality. The New Critical Gerontology* (1era ed., pp. 43-59). Aew York: Baywood Publishing company, INC.
- Phillipson, C. (2011a). Towards a new sociology of ageing:from structured dependency to critical gerontology. In A. Walker, A. Sinfield & C. Walker (Eds.), *Fighting. Poverty, Inequality and Injustice* (pp. 193-222). Great Britain: The Policy Press, Univeristy of Bristol.
- Phillipson, C. (2011b). Towards a new sociology of ageing:from structured dependency to critical gerontology. In A. Walker, A. Sinfield & C. Walker (Eds.), *Fighting. Poverty, inequality and injustice* (pp. 193-221). Great Britain: The Policy Press.
- Pierson, P. (2004). Positive Feedback and Path Dependence. In P. Pierson (Ed.), *Politics in time. History, Institutions, and social analysis* (1a ed., Vol. , pp. 17-53). Princeton University Press: Princeton and Oxford.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (No 1 Montevideo dic), 7-38. Retrieved from [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0797-97892008000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-97892008000100001&lng=es&nrm=iso). ISSN 0797-9789.
- Pizarro Leongómez, E. (1995). La comisión para la reforma de los partidos. *Análisis de política*, 26 sep7dic, 90-109.
- Pizarro Leongómez, E. (2006). Gigantes con pies de barro: los partidos políticos en Colombia (H. Pons, Trans.). In S. Mainwaring, A. M. Bejarano & E. Pizarro Leongómez (Eds.), *La crisis de la representación democrática en los países de América Lartina*. (pp. 133-162). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Poggi, G. (2006). Politycal power un-manned: a defence of the Holy Trinity from Mann's military attack. In J. A. Hall & R. Schroeder (Eds.), *An Anatomy of power. The Social Theory of Michael Mann* (pp. 135-149). Cambridge University Press.
- Polanyi, K. (1997). *La Gran Transformacion. Crítica del liberalismo económico* (J. Varela & F. Alvarez-Uría, Trans.): Las Ediciones de La Piqueta.
- Poulantzas, N. (1980). Introducción. In N. Poulantzas (Ed.), *Estado, poder y socialismo* (Vol. Segunda edición, pp. 5-35).
- Poulantzas, N. (2001). *Poder político, y clases sociales en el Estado Capitalista* (Vigesimonovena ed.). México D.F, Buenos Aires Argentina: Siglo veintiuno editores, s.a de c.v, Siglo xxi editores Argentina, s.a.
- Profamilia. (2005). Encuesta nacional de demografía y salud sexual y reproductiva. Retrieved 12 de febrero, 2010, from <http://www.profamilia.org.co/encuestas/02consulta/14sistema/01afiliacion.html>
- Profamilia. (2010). Encuesta Nacional de Demografía y Salud Retrieved Junio 16, 2011, from <http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/>
- Quadagno, J. (1999). Creating a capital investmen wealfare state: The new American exceptionalims. *American sociological Review*., 64(1), 1-10.
- Quintero Gaviria, J. A., & Castañeda Muñoz, J. D. (2011). De la seguridad democrática, el miedo, la confianza básica y una democracia heterónoma e infantilizada. *Eleuthera*, 5(Enero), 206-228.

- Ramos Torres, R. (1993). Problemas textuales y metodológicos de la sociología histórica. [Ensayo /revisión teórica]. *Reis*, 63/93, 7-28.
- Rawls, J. (1981). *Las libertades fundamentales y su prioridad*. Paper presented at the Ciclo Tanner de conferencias sobre los valores humanos, Mishigan.
- Rawls, J. (1999). Justicia como equidad. *Revista Española de control externo*, 129-155. Retrieved from
- Rengifo Ordoñez, J. M. (1977). Una crisis, una reforma y un nuevo plan de los seguros sociales. *Derecho Financiero*, 6, 75-86.
- Rentería Rodríguez, C. (s.f). *De la Asistencia Social a la Promoción Social. Hacia un Sistema de Promoción Social*. Bogotá: DNP.
- República de Colombia, & Ministerio de Trabajo. (2012). *Informe al Congreso 2011/2012*. Bogotá: Ministerio de Trabajo.
- Rey Parrado, M. L. a. (1984). *Historia de la Congregación Hermanas de los Pobres de San Pedro Claver, 1874-1984* ( 1 edition ed.): Kelly
- Robles, L., Vázquez Palacios, F. R., Reyes, L., & Orozco, I. (2006). *Miradas sobre la vejez. Un enfoque antropológico*. México: Colegio de la Frontera Norte.
- Rodríguez Salazar, O. (2005). Avatares de la reforma de la seguridad social Ley 100 de 1993. . In O. Rodríguez Salarzar (Ed.), *Sistema de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social* (Vol. 1, pp. 177-227 ). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Rodríguez Salazar, O. (2006). Del patronato al aseguramiento en el sistema de la protección social en Colombia: asistencia, identificación y legitimidad. In Y. Le Bonniec & O. Rodríguez Salazar (Eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social* (Vol. 2, pp. 197-272). Bogotá D.C.: Centro de la Investigación para el Desarrollo -CID-; Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Salazar, O., & Arévalo, D. (1992). *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia. 1946-1992* (Vol. 1): Universidad Nacional de Colombia.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence* (1 ed.). Paris: Éditions du Seuil.
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth Deubel, A. N. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*, 3, 39-64.
- Roth Deubel, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In A. N. Roth Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-56). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y sociales. Grupo de Investigación Análisis de Política Públicas y de la Gestión Pública.
- Rozo Benitez, I. (2004). *Diagnóstico de la población y análisis del programa Revivir. 2003-2004*. Tesis de pregrado de Trabajo Social., Universidad Nacional de Colombia., Bogotá.
- Ruiz R, J., & Aigner A, M. (Eds.). (2009). *Censo de Adultos Mayores en situación de calle Medellín 2009*. Medellín: Centro de Estudios de Opinión, Universidad de Antioquia.
- Sagner, A. (2000). Ageing and Social Policy in South Africa: Historical Perspectives with Particular Reference to the Eastern Cape. *Journal of Southern African Studies*, 26(3), 523-553.
- Salama, P. (2006). De la flexibilidad a la cohesión social, pasando por las finanzas. In O. Rodríguez Salazar & Y. Le Bonniec (Eds.), *Crecimiento equidad y ciudadanía* (Vol. 2, pp. 51-76). Bogotá. D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

- Salazar Alvarez, L. D. (2007). *El Envejecimiento en Colombia: una construcción social 1970-2000*. Doctorado en Sociología, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Samper Pizano, E. (1995). *El Salto social. Plan Nacional de Desarrollo (1994-1998)*. Departamento Nacional de Planeación: Departamento Nacional de Planeación.
- Sépulveda-Carrillo, G., Arias Portela, Y., Cuervo Rojas, A., Gutierrez Gómez, S., Olivo Alvarez, S., Rincón Hernández, M., . . . Valbuena Martínez, A. (2009). Caracterización de los casos de maltrato en el adulto mayor denunciados en la comisaría primaria de familia en la localidad de Usaquén en el año 2007. *Rev. Col. Enf. 2009, IV (4)*.
- Sikkink, K. (1993). The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in The United States and Western Europe. In J. Goldstein & R. O. Keohane (Eds.), *Ideas & Foreign Policy* (Primera Edición ed., pp. 139-172). United States of America: Cornell University Press.
- Skocpol, T. (1998a). Introducción. In Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ed.), *Los Orígenes de la política social en Estados Unidos* (Vol. 35). España: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,.
- Skocpol, T. (1998b). La política en la era progresista y la derrota de las políticas sociales para los trabajadores y los ancianos. In T. Skocpol (Ed.), *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos* (pp. 335-415). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Skocpol, T. (1998c). *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos* (M. T. Casado Rodriguez & J. A. Ilmeda Gómez, Trans. 1era ed.). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales.
- Soulet, M.-H. (2005). Une solidarité de responsabilisation? In J. Ion (Ed.), *Le travail social en débat* (pp. 86-103). Paris: La Découverte.
- Thane, P. (2003). Social Histories of old age and aging. [Review]. *Journal of social historie*, 37(1), 109-201.
- Therborn, G. (1985). *La ideología del poder y el poder de la ideología*. España: Siglo XXI Editores.
- Théret, B. (2006). Sistemas de protección social y representación política. Una perspectiva comparativa y estructural. In O. Rodriguez Salazar & Y. Le Bonniec (Eds.), *Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social* (1 ed., Vol. 2, pp. 135-173). Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID-.
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 169-191). Cambridge University: Press Syndicate of The University of Cambridge. The Pitt Building, Trumpington Street, Cambridge, United Kingdom.
- Tout, K. (1989). *Ageing in Developing Countries*. New York: Oxford University Press, Helpage International,.
- Uhlenberg, P. (2000). Introduction: why study age integration? *The Gerontologist*, 40, 261-266. Retrieved from
- UNDATA. (2000-2009). Demographic Yearbook. Retrieved 12 de Febrero, from UN <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2.htm>
- UNESCO. (1999). *Declaración sobre la ciencia y el uso del saber científico*. Retrieved from [http://www.unesco.org/science/wcs/esp/declaracion\\_s.htm](http://www.unesco.org/science/wcs/esp/declaracion_s.htm).
- UNFPA. (1997). *Population Ageing: Background Review*. New York: UNFPA Retrieved from <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/icpd/ageing.pdf>.

- UNFPA. (2002). *Population, ageing and development. Operational Challenges In Developing Countries*. New York: UNFPA Retrieved from [http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2002/population\\_ageing.pdf](http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2002/population_ageing.pdf).
- UNRISD. (2002). *Ageing, Development and Social Protection*. Paper presented at the Ageing, Development and Social Protection, Madrid. [www.unrisd.org](http://www.unrisd.org)
- Uribe Gómez, M. M. (2009). *Las contiendas por la reforma del sistema de salud colombiano (1990-2006)*. Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología Doctoral, El Colegio de México, México, D.F.
- Uribe, M. T. (2004). La Dimensión ausente. Derecho de las personas mayores. In C. Borrero García (Ed.), *Reelección: El Embrujo continúa*. (pp. 289-296). Bogotá: Escuela Nacional Sindical.
- Valenzuela Ramírez, J., & Valenzuela Tamayo, C. M. (1984). *Plan nacional de atención al pensionado del ISS*. Bogotá.
- van Dik, S., Roggenkamp, M., & Seeleib-Kaiser, M. (2004). *What do parties want?* Paper presented at the ESPANET Conference, Oxford, Oxford University. Investigación original retrieved from
- van Dyk, S., & Turner, M. (2010). Active, Productive and Healthy Aging in Germany and the United States. *AARP*, 1-35. Retrieved from [aarpinternational.org/usr website: aw.jrank.org/pages/7216/Gray-Panthers.html](http://aarpinternational.org/usr/website/aw.jrank.org/pages/7216/Gray-Panthers.html)
- Vega, M. (2010). *Transformaciones en la Protección Social en Colombia*. Título de Maestría en Historia Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Vega Vargas, M., Eslava Castañeda, J. C., Arrubla Sánchez, D. J., & Hernández Alvarez, M. (2012). La reforma sanitaria en Colombia afinales del siglo XX: una aproximación histórica desde el análisis sociopolítico. *Revista Gerencia y políticas en salud*, 11(23), 58-84.
- Vincent, J. A. (1995). *Inequality and Old Age*. Florence, KY, USA: Routledge.
- Vincent, J. A. (2005). Globalization and Critical Theory: political Economy of World. Population Issues. In J. Baars, D. Dannefer, C. Phillipson & A. Walker (Eds.), *Ageing, Globalization and Inequality. The New Critical Gerontology* (Primera ed., pp. 245-272). Amityville New York: Baywood Publishing Company INC.
- Vivas Reyna, J., Hernández Rodríguez, I., & Moreno Rivas, A. M. (2002). *Evaluación de impacto del programa de atención integral del adulto mayor. Informe Final*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Red de Solidaridad, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Walker, A. (2004). Quality of life in old age in Europe. In A. Walker (Ed.), *Growing older in Europe* (Vol. 1er, pp. 2-29): Mc Graw Hill.
- Walker, A. (2005a). Reexamining the Political Economy of Aging: Understanding the Structure/ Agency tension. In J. Baars, D. P. Dannefer, C & A. Walker (Eds.), *Ageing, Globalization and Inequality* (pp. 59-81). New York: Baywood Publishing Company, INC.
- Walker, A. (2005b). *Understanding Quality of life in old age* (1era ed.). England: Open University Press.
- Walker, A. (2006a). Aging and Politics An International Perspective. In R. H. Binstock & L. K. George (Eds.), *Handbook of Aging and the social Sciences* (pp. 339-479). Amsterdam, Boston, Heidelberg, London, New York, Oxford, Paris, San Diego, San Francisco, Singapore, Sydney, Tokyo: Academic Press is an imprint of Elsevier.
- Walker, A. (2006b). *Envejecer en el siglo XXI*. Madrid: Ministerio de trabajo y asuntos sociales. Secretaria de Estado de servicios sociales, familia y discapacidad, INMERSO.



- 
- Walker, A. (2012). The New Ageism. *The Political Quarterly*, 83(4 October-December), 812-819.
- Walker, A., & Naegele, G. (2009). *Social Policy in Ageing Societies. Britain and Germany Compared*. Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Wallerstein, I. (1988). *Capitalismo Histórico*. México: Siglo XXI Editores.
- Wallerstein, I. (1995). *After liberalism: The New Press*- New York.
- Warnes, A. M., & Law, C. M. (1984). The elderly population of Great Britain: locational trends and policy implications. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 9(1), 37-59.
- Weir, M., & Skocpol, T. (1985). State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great depression in Sweden, Britain, and the United States. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (13a ed., pp. 107-168). United Kingdom: The press syndicate of the University of Cambridge, Cambridge University Press.
- World Bank. (1994). Averting the old crisis. Policies to protect the old and promote growth. Informe de Investigación. In HD7105.3.A.94 (Ed.), (1 ed., pp. 401). Washington: World Bank. Oxford University Press.
- Yin, R. (1981). The case study crisis: some answers. *Administrative Science Quarterly*, 26(1), 58-65.
- Žižek, S. (2008). Introducción. El espectro de la ideología. In S. Žižek (Ed.), *Ideología. Un mapa de la cuestión* (pp. 17-42). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.



## A. Anexo: Fuentes y Registros de información

Fuente	Criterios de búsqueda/	Medios de Registro
<b>Primarias</b>		
<b>Nivel Internacional</b>		
Actas y Resoluciones de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas.	Relacionadas con las palabras claves: poblaciones, ancianos, personas adultas mayores, vejez, desarrollo social, integración social, DESC, derechos humanos, progreso, plan de acción y recomendaciones (1978-2009).	Digital – EndNote
Cumbres Mundiales sobre desarrollo social.	Relacionadas con ancianos, personas adultas mayores, vejez, desarrollo social, integración social, DESC, derechos humanos y progreso (1978-2009).	Digital – EndNote
Boletines y manuales sobre Envejecimiento y vejez de la Organización Mundial de la salud.	Relacionadas con ancianos, personas adultas mayores, vejez, salud, envejecimiento activo, productivo, ciclo de vida (1978-2009).	Digital – EndNote
Bretton Woods	Relacionadas con ancianos, tercera edad, personas mayores, políticas sociales, seguridad social, trabajos específicos (1990-2009)	Digital – EndNote
<b>Nivel Nacional</b>		
Proyectos de ley y leyes relacionadas con la PSV. (1970-2009)	Todos los proyectos de ley y leyes presentados en el poder legislativo relacionados con la categoría (Ancianos, pensionados-jubilados-, Asistencia Pública, Seguridad Social)	Digital - Base de Datos en Excel.
Planes de Desarrollo presidenciales.	Todos desde 1970-2009 en el sitio web de DNP	PDF– EndNote
Programas sobre PSV presentados por funcionarios del ejecutivo.	Documentos sobre Proyectos en fase de formulación, ejecución o evaluación en el periodo (1970-2009). Acceso en Archivos de Bibliotecas consultadas o sitios web.	Digital – EndNote
Decretos reglamentarios (1970-2009)	Relacionadas con ancianos, tercera edad, personas mayores, políticas sociales, seguridad social.  Organización de estructuras administrativas para operar la PSV	Digital
Selección de Documentos CONPES elaborados en el ejecutivo (1970-2009)	Relacionadas con ancianos, tercera edad, personas mayores, políticas sociales, seguridad social.  Sitio web de DNP	Digital
Selección de Tutelas de la Corte Constitucional en el periodo 1992-2009	Criterios generales Tutelas Revisadas por la Corte Constitucional Mínimo vital (económico), subsidios, programas del adulto mayor	Digital
Selección de artículos de prensa	Relacionadas con ancianos, tercera edad, personas mayores, viejos-viejas, dependencia, pensionados.	Digital- Clasificados por periodos de

Fuente	Criterios de búsqueda/	Medios de Registro
Medio digital	Políticas sociales, seguridad social, crisis de la seguridad social, programa de atención al adulto mayor, caridad, subsidios ancianos, Revivir.	tiempo.
Boletines de la Sociedad de Gerontología y Geriatria (1975-1994) Revista de la Sociedad de Gerontología y Geriatria (1999- 2009)	Criterios generales Posturas políticas con relación PSV, proyectos de Ley o programas de atención.	Digital
Archivos AIG (1991-2004)	Criterios generales Posturas políticas con relación PSV	Digital - fotografía
Archivos Fundación CEPSIGER (1974-2009)	Proyectos de investigación (artículos). Aspectos culturales de la vejez. Posturas políticas con relación PSV, proyectos de Ley o programas de atención.	Digital/fotografía - EndNote
Revista Derecho Financiero. ANIF (1977-1979)	Posturas políticas con relación PSV	Digital y físico
Carta Financiera. ANIF 1989-2008	Posturas políticas con relación PSV, la crisis de la seguridad social.	
Revista Coyuntura Económica 1989-2008	Posturas políticas con relación PSV, la crisis de la seguridad social.	
Revista Coyuntura Social	Posturas políticas con relación PSV, la crisis de la seguridad social.	
Revista Dinero 1994-2008	Posturas políticas con relación PSV, la crisis de la seguridad social. Artículos informativos sobre los Fondos de Pensiones	
Actualidad pensional. Ministerio de Trabajo y pensionados. (1979 – 1985)	Posturas políticas con relación a la seguridad social.	Digital/Fotografía Copia física
Boletines de la Confederación de pensionados (2009)	Posturas políticas con relación a la seguridad social, y de organización como gremio.	Digital/Fotografía
Tesis Universidad Nacional de Colombia (1979-2009)	Criterios generales CBA/ ancianatos/ hogares/. Pregrado y posgrado.	Fotografía / EndNote
Tesis Universidad Externado. Deposito Biblioteca Luis Angel Arango.	Criterios generales CBA/ ancianatos/ hogares/. Pregrado y posgrado	Fotografía / EndNote
Entrevistas –ocho-	Intelectual orgánico (1) Activista de trayectoria sindical-pensional (2) Activista de trayectoria no sindical-ni pensional(2) (Ex) Directivo de Hogar para personas mayores de trayectoria nacional (1) Alto cargo de ASOCAJAS (1)	Audio

Fuente	Criterios de búsqueda/	Medios de Registro
<b>Secundarias</b>		
Bases de Datos: Jstor.org- EBSCO-e-library.	Anciano/pensionado/persona adulta mayor/análisis de política/política social/reformas de seguridad social. Aging/ageing/elderly/policy analysis/ politicians/social security/welfare/workfare Vieillissement / personnes âgées / analyse /	Digital EndNote

Fuente	Criterios de búsqueda/	Medios de Registro
	politiciens / la sécurité / protection sociale / workfare /politique sociale	
Sitios Web:		
Ibero-américa:	Anciano/pensionado/persona adulta mayor/análisis de política/política social/reformas de seguridad social.	
Instituto de Mayores y Servicios Sociales - IMSERSO	<a href="http://www.imserso.es/imserso_01/index.htm">http://www.imserso.es/imserso_01/index.htm</a>	Digital EndNote
Red Latino-americana de Gerontología.	<a href="http://www.gerontologia.org/portal/index.php">http://www.gerontologia.org/portal/index.php</a>	
Anglo-europea	Aging/ageing/elderly/policy analysis/ politicians/social security/welfare/workfare/stadistics Vieillissement / personnes âgées / analyse / politiciens / la sécurité / protection sociale / workfare /politique sociale	
GO –ERA AGE 2	<a href="http://era-age.group.shef.ac.uk/">http://era-age.group.shef.ac.uk/</a>	Digital-EndNote
AARP	<a href="https://plus.google.com/u/0/+AARP/posts">https://plus.google.com/u/0/+AARP/posts</a>	
Help Age International	<a href="http://www.helpage.org/">http://www.helpage.org/</a>	
Brettonwoods@project Critical voices on the world Bank and IMF	<a href="http://www.brettonwoodsproject.org/art-539095">http://www.brettonwoodsproject.org/art-539095</a>	
ECO-Santé 2013	<a href="http://www.ecosante.fr/index2.php?base=FRAN&amp;langh=FRA&amp;langs=FRA">http://www.ecosante.fr/index2.php?base=FRAN&amp;langh=FRA&amp;langs=FRA</a>	
OECD. StatExtracts	<a href="http://stats.oecd.org">http://stats.oecd.org</a>	
UNFPA.org	<a href="http://www.unfpa.org/public/">http://www.unfpa.org/public/</a> webdav/site/global	
ONU, UNDATA	<a href="http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2.htm">http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2.htm</a>	
<b>Bibliotecas y Centros de Documentación</b>		
Luis Ángel Arango – Colombia- Colecciones físicas y hemeroteca	Anciano/pensionado/persona adulta mayor/análisis de política/política social/reformas de seguridad social/ asistencia pública	Digital- Fotografía EndNote
Biblioteca Universidad Nacional de Colombia Colecciones físicas	Anciano/pensionado/persona adulta mayor/análisis de política/política social/reformas de seguridad social/ asistencia pública	Digital- Fotografía EndNote
Biblioteca Universidad	Anciano/pensionado/persona adulta	EndNote

Fuente	Criterios de búsqueda/	Medios de Registro
Javeriana-Cali- Colombia Colecciones físicas	mayor/análisis de política/política social/reformas de seguridad social/ asistencia pública	
Centro de Documentación CEPSIGER. Bogotá- Colombia Colecciones físicas	Anciano/pensionado/persona adulta mayor/análisis de política/política social/reformas de seguridad social/ asistencia pública/ Aging/ageing/elderly/policy analysis/ politicians/social security/	Digital- Escáner EndNote
Centro de Historia de la Medicina- Universidad Nacional de Colombia	Análisis de política/política social/reformas de seguridad social/ asistencia publica	EndNote
DIGITAL. CSIC Espacio abierto	Envejecimiento poblacional/demografía <a href="http://digital.csic.es/browse?type=author&amp;value=P%C3%A9rez+D%C3%ADaz%2C+Julio">http://digital.csic.es/browse?type=author&amp;value=P%C3%A9rez+D%C3%ADaz%2C+Julio</a>	EndNote
CEPAL-ACLAC. Biblioteca Hernán Santa Cruz	Ancianos/Envejecimiento poblacional/Derechos humanos/ Análisis de política/política social/reformas de seguridad social/ asistencia publica <a href="http://www.eclac.org/biblioteca/">http://www.eclac.org/biblioteca/</a>	EndNote
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO- Repositorio virtual	Ancianos/Envejecimiento poblacional/Derechos humanos/ Análisis de política/política social/reformas de seguridad social/ asistencia publica <a href="http://www.clacso.org.ar/clacso/centros_miembros_clacso/inicio.php">http://www.clacso.org.ar/clacso/centros_miembros_clacso/inicio.php</a>	EndNote

## B. Anexo: Formato de Diligenciamiento Documento (Datos Básicos de End-Note)

Autor	Nombre del autor o autores
Año	Año del Documento/proyecto
Departamento	Lugar de la Entidad donde se genera el documento
Lugar de Publicación	
Editor	
Volumen	
Página	
Número Reporte	
Palabra clave	
Resumen	Se diligencia en la FASEI
Notas de Investigación	Se diligencia en la FASE I y II





## C. Anexo: Trayectoria del proyecto de ley

Proyecto de ley en senado:	Año de registro:
Proyecto de ley en cámara:	Año de registro:
Título original del proyecto	
Proyecto de ley publicación en Gaceta	
Proyectos acumulados	
Fecha de radicación:	
Autores	
Ponentes senado	
Ponente cámara	
Primer debate senado:	Primer debate cámara:
Segundo debate senado:	Segundo debate cámara:
Aprobación plenaria senado:	Aprobación plenaria cámara:
Texto de aprobación plenaria senado:	
Informe de conciliación senado:	
Otras publicaciones senado:	
Estado del proyecto	







## E. Anexo: Perfil y criterios de selección de entrevistados

Perfil	Criterio	Observaciones
Ex miembro de SCGG	La vivencia en el periodo de estudio como intelectual. El conocimiento experto. Participación en espacios internacionales sobre PSV. Conocer el desempeño de instituciones internacionales.	Se realizaron dos entrevistas. La primera en la FASE. I Recolección de la Información La segunda en la FASE II. Selección y reducción de la información
Ex Directiva de Institución de Asistencia Social de carácter privado sin ánimo de Lucro, del ámbito regional.	La vivencia como directivo en el periodo de estudio. Relación cercana con el mundo político regional (esposa de exgobernador) Participación en el nivel nacional e internacional sobre la PSV. Conocimiento cercano sobre las relaciones Estado- y entidades privadas. Ejercicio de voluntariado.	
Representante por la sociedad civil a un cuerpo colegiado del SGS. Actividad en organizaciones de carácter asociativo por las personas mayores.	Conocimiento vivencial de la Reforma de 1993. Experiencia sindical y de acción colectiva. Relación con Organizaciones Internacionales.	Miembro la Red del Adulto Mayo
Representante por la sociedad civil a un cuerpo colegiado del SGS. Directivo de una Confederación de Pensionados	Conocimiento vivencial de la Reforma de 1993. Experiencia sindical y experiencia en asociaciones de pensionados.	
Director de un Hogar geriátrico.	Conocimiento vivencial de caso. Experiencia en acción colectiva	Miembro ROSIPEM y del Frente por el Adulto

Perfil	Criterio	Observaciones
Activismo en organizaciones por las personas mayores.	en diferente a la sindical.	Mayor.
Miembro de organización sin ánimo de lucro, de trayectoria Distrital.	Conocimiento vivencial de caso. Experiencia en acción colectiva sindical y no sindical. Experiencia en trabajo con Organización Internacional. Participación en la Segunda Asamblea Mundial para El Envejecimiento, Madrid 2002.	
Miembro directivo de las Cajas de Compensación.	Conocimiento vivencial de caso	

## F. Anexo: Guía de Entrevista

**Proyecto de Investigación:** Asistencialismo y vejez en épocas neoliberales. Caso Colombia.

**Investigador principal:** Deisy Arrubla Sánchez

**Nombre del participante:** \_\_\_\_\_

**Información básica del proyecto:** Este proyecto se enmarca en una investigación social, cuyo foco es realizar el análisis de la política o políticas sociales existentes para la vejez en Colombia, periodo 1970-2009.

Preguntas Orientadoras

1. Sobre el entrevistado
  - ¿Cuándo y cómo empezó su contacto con en el tema de vejez?
  - ¿Qué ha significados ha tenido en su vida el tema de vejez?
2. Sobre la praxis en el campo
  - ¿Puede, por favor hacerme un recuento de su historia con el tema de la vejez?
  - ¿Cuáles son para Ud. los principales momentos de la historia de la Política para la vejez en Colombia?
  - Si pregunto cuáles son los significados que la política de vejez ha tenido ¿Ud. que piensa?
  - ¿Cuáles son para Ud. las principales problemáticas de las personas mayores en Colombia?
  - ¿Ha participado Ud. en asuntos políticos relacionados con el tema? ¿Cuándo, cómo fue, con qué grupo, qué planteaban?
  - ¿La organización donde Ud. trabaja o liderada ha participado en asuntos políticos sobre el tema? ¿Cuándo, cómo fue, con qué grupo, qué planteaban?
  - ¿Ha participado Ud. o su organización en las reuniones Internacionales para el Envejecimiento y la vejez?
  - ¿Cómo fue la participación? ¿qué aprendizajes se dieron?
  - ¿Cómo explica Ud. que Colombia no tenga pensión no contributiva para las personas mayores?
  - ¿Qué opina de club y centros día para las personas mayores?
  - ¿Qué opina de los subsidios en dinero para las personas viejas sin pensión e indigentes?

### 3. Opcionales

#### Ex miembro de SCGG

- ¿qué acontecimientos se dieron la Sociedad de Gerontología y geriatría en los ochenta, noventa y dos mil?
- ¿Por qué se separan los miembros de la SCGG? ¿Cuál fue el papel de la AIG en Madrid 2002?
- ¿Cuáles han sido las posturas de la AIG sobre la política de vejez? ¿Cuál fue la postura en los noventa, cuando la ley 100 de 1993?

Ex Directiva de Institución de Asistencia Social de carácter privado sin ánimo de Lucro, del ámbito regional.

- ¿cómo se financiaba el Hogar en los setenta, ochenta, noventa y dos mil?
- Cómo se articulaba el Hogar al Departamento
- Cómo funciona la caridad en el Hogar
- Cómo llegan las personas mayores al hogar
- Qué ofrece el Hogar a las personas mayores

Director de un Hogar geriátrico

- ¿cómo se financiaba el Hogar en ochenta, noventa y dos mil?
- Cuáles son las ventajas y desventajas de la ley sobre residencias ¿qué pasa con los hogares?
- Cómo llegan las personas mayores al hogar
- Cómo nace ROSIPEM y ¿cuáles son los planteamientos?

Líderes de trayectoria sindical

- ¿cómo llega Ud. a ser de la AP?
- ¿Cuál ha sido el papel de su organización en representación de los AP y los pensionados?
- ¿Cuáles son los planteamientos de la AP frente los derechos de las demás personas mayores?
- ¿Cuál ha sido la relación de la CP y los partidos?

Asesor de ASOCAJAS

- Desde su perspectiva cual ha sido y cuál debe ser el papel de las CAJAS en el tema de vejez
- ¿Hay algún plan adicional de las Cajas en virtud de La ley 797 de 2003 ¿



## G. Anexo: Matriz Análisis de proyectos y Leyes

MATRIZ. ANALISIS DE PROYECTOS DE LEY Y LEYES CONGRESO						PERIODO
Ley/Proyecto	Titulo	Argumentos (Marcos ideológicos, axiológicos y teóricos sobre proyectos y programas relacionados con la PSV) ¿cómo ve el problema, lo justifica y presenta soluciones?	Concepciones: vejez, los derechos, la protección.	Dispositivos – instrumentos para operar la PSV	Destinatarios de la política y las etiquetas.	Cambios (Innovaciones)



## H. Anexo: Matriz Análisis de Documentos (Revistas, Boletines, Prensa, Otros)

MATRIZ. ANALISIS TEXTOS (BOLETINES, PERIODICOS, OTROS)		
<b>Documento:</b>		Categorías a priori:
<b>Periodo:</b>		Discurso demográfico
		Concepción de Vejez/salud/bienestar
		Seguridad social
		Relación trabajo-vejez
		Relación ciencia/política
<b>Fecha y referencia:</b>	<b>Argumento:</b>	Observaciones emergentes



# I. Anexo: Categorías Teórico-empíricas

Teórico	Categorías empíricas	Aspectos	Preguntas Orientadoras
<b>Poder Ideológico</b>	Prácticas discursivas	Principios Ideológico, Axiológico, Teóricos	¿Existencia de ideologías subyacentes? ¿Formas ideológicas alternas? ¿Valores de justicia social? ¿Marcos teóricos que lo soportan?
		Procesos cognitivo-normativo	¿Quién-quienes produce el lenguaje calificado? ¿Relación con los medios de producción económicos y políticos? ¿Canales de transmisión de la información? ¿Grupos a los que se dirige?
		Formas de interpelación del sujeto	¿Lo que es bueno y malo? ¿Lo que es justo? ¿Lo que es posible? ¿El lugar Ser-mundo?
<b>Poder Económico</b>	Relación de las personas mayores con el reparto social de la PSV	Pensionados –dimensión objetiva y subjetiva- Ancianos desprotegidos Edad sin edad	¿Rol en el proceso productivo -consumo? ¿Relaciones con el mercado laboral? ¿Beneficios de la PSV? ¿Acciones colectivas? ¿Identidad sobre la vejez?
	Relación de las personas mayores con el mercado laboral	Pensionados –dimensión objetiva y subjetiva- Ancianos desprotegidos, Edad sin edad	¿Inserción en el mercado laboral? ¿Sectores de inserción? ¿Salarios?
	Redes socio-espaciales-relación con los recursos materiales y simbólicos-	Transnacionales: actores económicos transnacionales. Nacionalistas: habitantes contra habitantes Nacionales: luchas domesticas	¿Identificación de actores socio-políticos? ¿Prácticas discursivas y materiales de los actores socio-políticos? ¿Quiénes son? ¿Cómo actúan? ¿qué planteamientos tienen? ¿cuáles son las relaciones que establecen con la estructura administrativa? ¿Qué relaciones tienen con actores políticos -ideológicos? ¿cuáles son los recursos con los que cuentan?
<b>Poder político</b>	Régimen y sistema político	Valores	¿Cuáles son los valores del régimen político?
	Aparato Estatal	Estructuras administrativas	¿Qué estructuras administrativas se organizan en el Ejecutivo, legislativo y judicial? ¿Cómo se articulan?
		Funcionarios y cargos	¿Marcos ideológicos, axiológicos y teóricos sobre proyectos y programas relacionados con la PSV? ¿Movimientos en escenarios de comunicación Internacional? ¿Relaciones con actores económicos?
		Congreso	¿Marcos ideológicos, axiológicos y teóricos sobre proyectos y programas relacionados con las iniciativas parlamentarias y las leyes? ¿Cuáles son las estrategias organizativas y la relación con los partidos? ¿Redes que se constituyen?

Teórico	Categorías empíricas	Aspectos	Preguntas Orientadoras
	Oportunidad Política	Actores socio-políticos	Marcos ideológicos, axiológicos y teóricos sobre proyectos y programas relacionados con la PSV? ¿Movimientos en escenarios de comunicación Internacional? ¿Relaciones con otros actores?

# J. Anexo: Consentimiento Informado de Investigación

---

Proyecto de Investigación: **Asistencialismo y vejez en épocas neoliberales. Caso Colombia.**

Investigador principal: **Deisy Arrubla Sánchez**

Nombre del participante: \_\_\_\_\_

*Información básica del proyecto:*

Este proyecto se enmarca en una investigación social, cuyo foco es realizar el análisis de la política o políticas sociales existentes para la vejez en Colombia, periodo 1970-2009. Dado su carácter social no requiere intervención en seres vivos, ni manipulación de ningún tipo de sustancia biológica.

El proyecto se acoge a los principios de Budapest (1999) sobre el uso de las ciencias sociales. Los resultados de la investigación serán dados a conocer a la comunidad científica y a la sociedad colombiana en general.

Por tener una perspectiva histórica se requiere de entrevistas a actores sociales que han sido partícipes de la formulación, implementación y evaluación de la política, así como, consulta de archivos públicos y privados, que puedan aportar información valiosa sobre la configuración de la política.

El proyecto forma parte del proceso de formación Doctoral en Salud pública de la investigadora principal, el cual cursa en la Universidad Nacional de Colombia. El proyecto ha sido debidamente evaluado por pares académicos y aprobado por el Comité de Ética de la misma Universidad. Tiempo de finalización Septiembre de 2013.

*Consentimiento Individual para el uso de la información obtenida a través de entrevistas, archivos privados u otros medios.*

Yo, \_\_\_\_\_ con CC \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, en calidad de (cargo) de \_\_\_\_\_ manifiesto que he comprendido el objetivo del proyecto *Vejez y asistencialismo en épocas neoliberales. Caso Colombia*, y consiento el uso de la información oral y de archivo que he compartido con la investigadora principal del proyecto con fines exclusivos de investigación científica.

Para ello, la investigadora me ha aclarado los siguientes aspectos:

- Puedo manifestar mi deseo de no participar en la investigación en cualquier fase del proyecto.
- Se asegura la confidencialidad de mi datos personales, los datos de la organización que represento y de los archivos que sean por ella consultados.

\_\_\_\_\_  
Firma del participante

Fecha : \_\_\_\_\_

---