



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

TITULO:

**LA TERRITORIALIZACION DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE
ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ (PPNEV) EN EL MUNICIPIO DE SAN
VICENTE FERRER ANÁLISIS DEL PERIODO 2007 - 2020**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA

MODALIDAD MONOGRAFÍA

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2021**

Contenido

Introducción.....	4
1. Referentes teóricos y marco analítico.....	6
2. El objeto de estudio.	23
3. Memoria metodológica.....	24
3.1 Diseño de la metodología de investigación.....	24
3.1.1 Enfoque metodológico.....	24
3.1.2 Método de investigación.....	25
3.1.3 Técnicas, instrumentos y fuentes de investigación.....	26
3.1.4 Recursos tecnológicos para la sistematización de información.....	28
3.2 Proceso de elaboración del trabajo.....	29
3.3 Aprendizajes metodológicos y consideraciones a futuro.....	31
4. Contexto de un problema público: Elementos del envejecimiento y la vejez en el municipio de San Vicente Ferrer.....	35
4.1 Contexto general del municipio de San Vicente Ferrer – Antioquia.....	35
4.2 El problema público del envejecimiento y la vejez en el municipio de San Vicente Ferrer.....	38
5. Escenarios y arreglos institucionales de la PPEV en el municipio de San Vicente Ferrer.	40
5.1 Descripción de los escenarios y de los arreglos institucionales en el nivel local, departamental y nacional de la PPEV en el municipio de San Vicente Ferrer.....	42
5.2 Análisis de los escenarios y arreglos institucionales en el municipio de San Vicente Ferrer.....	45
6. Redes y actores de la PPEV en el municipio de San Vicente Ferrer.....	50
6.1 La constelación de actores y los modos de interacción en el municipio de San Vicente Ferrer.....	50
6.2 Análisis de las redes de actores del municipio San Vicente Ferrer.....	58
7. Instrumentos en la PPEV en el municipio de San Vicente Ferrer.....	62
7.1 Descripción de los instrumentos en el municipio de San Vicente Ferrer.....	64
8. Conclusiones.....	70
9. Referencias bibliográficas.	75
10. Referencias normativas.....	77
11. Entrevistas.	79

Índice de tablas

Tabla 1 Indicadores de gestión.....	36
Tabla 2 capacidades iniciales e índices de desempeño integral.....	36
Tabla 3 Índice de desempeño integral.....	36

Tabla 4 Normas que regulan la PPEHV a nivel nacional.....	44
Tabla 5 Normas que regulan la PPEHV a nivel departamental.....	45
Tabla 6 Normas que regulan la PPEHV a nivel municipal	45
Tabla 7 Modos de interacción y escenarios institucionales.....	51
Tabla 8 Tipos de análisis del ARS y categorías analíticas de Scharpf	52
Tabla 9 Convenciones para la lectura de los grafos	52
Tabla 10 Tipos de instrumentos según Lester Salamon.	62
Tabla 11 Instrumentos en el municipio de San Vicente Ferrer	64

Índice de gráficos

Gráfico 1 Modelo analítico de Fritz Scharpf	21
Gráfico 2 Escenarios institucionales.....	41
Gráfico 3 Red del Eje 1	53
Gráfico 4 Red del Eje 2	55
Gráfico 5 Red del Eje 3	56
Gráfico 6 Red del Eje 4	57

Introducción

La presente investigación lleva como título “La territorialización de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez (PPNEV) en el municipio de San Vicente Ferrer, análisis del periodo 2007-2020”, se realiza a partir de la práctica académica que se llevó a cabo en el municipio en mención. En esta práctica académica se propuso realizar un análisis al acuerdo 007 de 2018 por medio del cual se adopta la política pública. Se realizaron visitas periódicas al municipio con un grupo de estudiantes de medicina encargados de hacer acompañamiento y visitas de revisión a las personas mayores, en dichas visitas se logró establecer comunicación con actores importantes que hacen parte del comité gerontológico del municipio¹ como lo son: la gerontóloga, la presidenta del Cabildo Municipal, el secretario de Educación, la Personera, la directora del CBA, etc. Actores que fueron determinantes para lograr recolectar información para entender y analizar la implementación de la política. Asimismo, la elección espacial para la investigación se derivó de este mismo hecho (la práctica académica), además teniendo en cuenta que el municipio de San Vicente Ferrer tiene una categoría 6, resultaría interesante observar las capacidades institucionales que posee el municipio para la implementación de la política pública y hasta que punto lo afecta o lo posibilita para desarrollar las acciones de política.

La pertinencia de la investigación tiene que ver con un asunto encaminado al estudio de las políticas públicas enfocadas en la importancia y funcionamiento del Estado y las relaciones intersectoriales que este logra establecer. Se buscó examinar la relevancia del Estado local en la Política Pública de Envejecimiento y Vejez, al mismo tiempo reconocer los escenarios, los arreglos institucionales y las distintas redes de actores e instrumentos de intervención pública que hacen parte de esta política. Sumado a lo anterior esta la idea de estudiar el envejecimiento y la vejez desde una perspectiva politológica, teniendo como referencia que, del fenómeno de envejecimiento demográfico, se desprenden una serie de situaciones complejas que los gobiernos deben gestionar, asociadas con el bienestar y las precarias condiciones en las que se encuentran las personas mayores, además de priorizar los recursos que hay que invertir para darle solución a este tipo de situaciones. Es de allí justamente de donde se desprende el problema público, esto permite buscar diferentes alternativas que no solo se asocien con el dominio que tienen, por

¹ comité que se creó para vigilar el desarrollo de la implementación de la política pública

ejemplo, la medicina, la gerontología y la psicología sobre las ciencias sociales acerca del estudio de la vejez y el envejecimiento, esto teniendo en cuenta que el enfoque de la Ciencia Política (en particular de las políticas públicas) estaría dado más a las necesidades, precariedades y vulnerabilidad de las personas mayores, mirándolas desde un aspecto social, económico, político y no tanto de la salud, cambios psicológicos, biológicos, etc.

El objetivo general de esta investigación es examinar el proceso de territorialización de la PPNEV en el municipio de San Vicente Ferrer en el periodo comprendido entre 2007 y 2020. Como objetivos específicos se tienen los siguientes: 1. Relacionar el contexto general del municipio de San Vicente Ferrer - Antioquia. 2. Describir los escenarios y arreglos institucionales que se han construido en la implementación de la política. 3. Identificar los actores que hacen parte de la implementación de la política pública. 4. Establecer las redes que se han generado a partir del desarrollo de los ejes estratégicos de la política pública. 5. Determinar los instrumentos de política pública que se encuentran presentes en la implementación de la política en el municipio.

Para conseguirlo esta investigación se encuentra dividida en 8 apartados, distribuidos de la siguiente manera: en el primer apartado se relacionan los referentes teóricos y el marco analítico utilizados en la investigación, los referentes detallan cada uno de los conceptos que orientarán al lector a lo largo del trabajo y visibilizan la relación y utilidad de los mismos en el ejercicio, y de manera complementaria el marco analítico se basa en el modelo denominado “Dominio de la Investigación de Políticas Orientada a la Interacción”. en el segundo se plantea el objeto de estudio, a saber, el subsistema presente en el proceso de territorialización de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el municipio de San Vicente Ferrer – Antioquia, dando un contexto general y antecedentes (nacional y departamental) de la política. En el tercero se presenta la memoria metodológica, la cual a su vez se divide en varios ítems, a saber: diseño de la metodología de investigación, contenida por: enfoque metodológico, método de investigación, técnicas, instrumentos y fuentes de investigación, recursos tecnológicos para la sistematización de la información; este tercer apartado también se compone del proceso de elaboración del trabajo y los aprendizajes y consideraciones a futuro. El cuarto apartado plantea un contexto general del municipio, en el cual se habla del porcentaje poblacional, la categoría administrativa, desempeño fiscal, índice de gobierno abierto,

índice de dependencia. En este apartado también se abordan elementos del problema público como, por ejemplo, la Tasa de Población Mayor (TPM), el Índice de Envejecimiento (IE) y la creación del acuerdo para la adopción de la política pública. El quinto apartado está contenido por los escenarios y arreglos institucionales de la PPEV en el municipio de San Vicente Ferrer, en primer lugar, se da una definición teórica de estos arreglos planteada por Fritz Scharpf, teniendo en cuenta los elementos normativos de la política relacionados con el orden departamental y nacional, para así poder entenderlos y lograr definir y analizar los establecidos en el municipio. En el sexto se analizan la constelación de actores y las redes y modos de interacción que se dan entre estos, este análisis se hace a partir de los grafos que fueron construidos con ayuda de los programas NetDraw y Ucinet. En el séptimo apartado se exponen los instrumentos de política que se utilizan en el municipio, con los cuales se materializan tanto los arreglos institucionales como la política, este apartado empieza con la caracterización de instrumentos expuesta por Lester Salamon, quien los califica a partir de cuatro atributos (el tipo de instrumento, el vehículo de entrega, el sistema de entrega y las reglas que lo definen), así se logran definir de una manera más fácil los instrumentos presentes en el municipio. Por último, en el octavo apartado se exhiben las conclusiones de la investigación, donde se exponen, conclusiones relacionadas con la síntesis de hallazgos, conclusiones derivadas del marco teórico-metodológico, conclusiones relacionadas con los alcances de la investigación y futuras líneas y conclusiones relacionadas con el aporte de este tipo de labores académicas al problema público e invitación a continuar investigando el tema de política pública.

1. Referentes teóricos y marco analítico

Marco teórico y conceptual

El presente apartado tiene como propósito esencial, familiarizar al lector con el significado, lugar y relacionamiento de los conceptos clave alrededor de los cuales se ha hilado esta propuesta académica e investigativa. En ese orden de ideas, a continuación, se expone y detalla información relevante de los diferentes conceptos, que permitirá comprender de manera específica el apartado posterior donde se presenta el marco analítico y de manera general todo el trabajo.

Inicialmente, se da prelación a la vejez y el envejecimiento, los cuales pueden tomarse como conceptos relacionados, dado que ambos explican la evolución progresiva de los

individuos y su proceso de transición por los diferentes grupos etarios. Las personas desarrollan a lo largo del tiempo diferentes etapas en su ciclo de vida y en estas etapas van adquiriendo años hasta llegar a la vejez. El envejecimiento está asociado a diferentes aspectos como lo son el social, económico, político, demográfico, cultural, entre otros, lo que genera a su vez que el envejecimiento sea un proceso multifacético (Viveros, 2001, pág. 12)

Con el fin de lograr entender el *envejecimiento* del ser humano como un proceso dentro del cual se halla la vejez, resulta necesario comprender tanto el ciclo de vida como el desarrollo humano, pues estos dos conceptos permiten entender el proceso desde un punto de vista más completo. Es posible entender el ciclo vital como una idea que permite interpretar el paso de la vida como un proceso constante y el cual sugiere que “el crecimiento y el desarrollo social” se produce a partir de una serie de prácticas entorno a lo “biológico, psicológico y social” al estar en un proceso constante desde el mismo nacimiento hasta la etapa etaria de la vejez, lo que sucede a lo largo de este proceso y las condiciones en las que se desarrolla cada etapa de la vida supedita la siguiente. Es así entonces como en la etapa de la vejez es posible determinar que el ser humano es el producto del progreso del curso del ciclo vital, el cual ha sido determinado por todo lo que el individuo ha vivido en el desarrollo de las diferentes etapas de su vida en un entorno individual, social, político, cultural, económico, etc. (Rodríguez, 2010, p. 8).

Por su parte, el desarrollo humano se concibe como un proceso de esparcimiento de privilegios de los que goza el ser humano. Es posible determinar ese desarrollo dependiendo de las libertades otorgadas a un individuo, las cuales pueden ser de índole político, económico, cultural, mismas que se condicionan según el entorno social en el cual se desenvuelvan. Ese desarrollo también puede estar sustentado en la respuesta a las necesidades esenciales del ser humano (Rodríguez, 2010, p. 10).

Ahora bien, la *vejez* puede ser entendida como el último periodo etario que hace referencia a la experticia obtenida a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida y de las capacidades que adquieren las personas mayores a lo largo de esas etapas. También puede entenderse como un periodo de vida extenso y cambiante. El envejecimiento, es un proceso que se empieza a experimentar desde el momento mismo del nacimiento y está caracterizado por distintos cambios fisionómicos, intelectuales, colectivos, etc. Dichos

cambios son los que van definiendo a las personas según su grupo etario (niño, adolescente, joven, adulto, anciano), este desarrollo se debe entender como un proceso natural, el cual es ineludible, es una fase del ciclo de vida idóneo para crecer, aprender, adquirir esa experiencia necesaria para una vejez activa, saludable y digna. En el mismo sentido, son las diferentes transformaciones (morfológicas, sociales, psicológicas, funcionales, etc.) que se van dando en el individuo en las distintas etapas de la vida, la derivación del paso del tiempo sobre los seres humanos (Rodríguez, 2010, p.15).

Como bien se identifica, la presente investigación se centra en la política Pública de Envejecimiento y Vejez en el municipio de San Vicente Ferrer, es por ello que es de gran importancia tener conocimiento de las definiciones de los conceptos de envejecimiento y vejez. El envejecimiento y sobre todo la vejez demandan gran atención, pues las personas mayores se han visto afectadas por la falta de acompañamiento, por ejemplo, de cuidadores, sobre todo en regiones geográficamente apartadas, la avanzada edad representa un factor de riesgo, las condiciones de salud (enfermedades crónicas que conllevan mayor peligro), el acceso a sistemas de salud adecuados, la facilidad para disponer y hacer uso de sistemas de transporte con prioridades establecidas, también puede presentarse el maltrato físico y emocional. Lo ya mencionado y muchos otros factores: personales, económicos, del entorno, sociales, culturales pueden dar pie a que se llegue a considerar erróneamente que las personas mayores son *per se* un grupo etario vulnerable.

Los problemas que debe sopesar esta población pueden ser consecuencia del desarrollo de las diferentes etapas de su vida y pueden darse por fenómenos sociales, culturales, económicos, entre otros. Todo lo antes mencionado, se toma como referencia para diseñar políticas públicas, como, por ejemplo, la estudiada en esta investigación, enfocada en las personas mayores, en sus necesidades, pero también debería ser un aliciente para crear conciencia entre la población envejeciente, inculcar desde las primeras etapas del ciclo vital conciencia sobre la importancia que tienen las personas mayores en la sociedad. Además de ello, estas políticas deben crearse no solo para incentivar la intervención del gobierno, sino, también en general de la sociedad civil, despertando en la última capacidades e interés para desplegar diferentes formas de acción social, y en general crear iniciativas que se desarrollen por parte de la sociedad en general.

Como ya se mencionó al inicio, y como se verá a lo largo del desarrollo del trabajo, estos conceptos iniciales y la territorialización misma de la política pública, se van a desagregar mejor a la luz de otra serie de conceptos, es por ello que se tienen en este caso los *arreglos institucionales*, otro de los conceptos clave que orienta el desarrollo del presente trabajo, por su parte:

Fritz Scharpf plantea que las instituciones constituyen los sistemas de reglas que regulan los cursos de acción que un conjunto de actores puede elegir (1997). Este conjunto de reglas está compuesto tanto por normas oficiales como por instituciones sociales, que desde un punto de vista macro condicionan las orientaciones, posiciones y preferencias de los actores, y a un nivel meso, orientan sus estrategias de acción y sus formas de relacionamientos con otros actores (Zurbruggen, 2006). Scharpf (1997) plantea 4 tipos de reglas: de alcance, de límites, de posición y de información. Esto quiere decir que estas normas influyen en los alcances, posiciones, límites e información de la cual disponen los actores en un dominio de política pública, lo cual incide en sus formas de comportamiento, relacionamiento, en la definición de competencias (Saavedra, 2011, p. 39) y en la posibilidad de alcanzar objetivos políticos (Bauer, Lotta y Galvao, 2013, p. 201), de proveer bienes y servicios (Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2014, p. 15) y de alcanzar resultados (Chrisney y Kamiya, 2011, p. 6). (CEAPP, documento de trabajo, 2019, p. 2).

En el caso puntual de este trabajo, la inclusión de dicho concepto ha sido útil para tener una mayor comprensión de las reglas de juego, formales e informales que otorgan direccionamiento a los actores en materia de su accionar, de hecho, es la definición de este tipo de directrices la que sitúa a los actores en unas posiciones determinadas asignándoles unos roles que también resultan muy particulares. Los arreglos institucionales son adicionalmente un elemento útil para llevar a cabo la administración de recursos de toda índole e inclusive cuando son elaborados a la luz de las necesidades más sentidas del contexto en el que se implementa una política pública, ayudan a mejorar procesos y prácticas. Precisamente,

la falibilidad y la capacidad de aprendizaje pueden entonces ser vistas como supuestos de una teoría más general del individuo. Uno puede suponer que los distintos arreglos institucionales que los individuos utilizan para gobernar y administrar los recursos de uso común (u otras situaciones problemáticas) les ofrecen diferentes incentivos y oportunidades de aprender. En algunos escenarios, los incentivos los llevan a repetir errores del pasado. En otros, la velocidad del aprendizaje efectivo sobre cómo hacer que un recurso sea sustentable en el tiempo es rápida. En todos los casos, el repertorio de

principios de diseño institucional que los individuos conocen también afecta su capacidad para cambiar sus instituciones a fin de mejorar el aprendizaje y otros resultados cuando se enfrentan con reiterados fracasos. (Sabatier, 2010, p. 33).

Hay que mencionar además que este trabajo involucra el concepto de *escenarios*, que alude desde la perspectiva de Fritz Scharpf (1997) a un entorno o lugar específico que puede ser determinante para que se concreten o no, acciones de política, arreglos institucionales y una serie de actuaciones que involucran a los actores. Los escenarios partiendo de la teoría elaborada por Fritz son diversos y tienen unas particularidades muy puntuales que sirven para dilucidar mejor los procesos de toma de decisiones. Incluso, el autor sostiene que de acuerdo con la preponderancia e influencia de un determinado escenario es factible descifrar sucesos sociales:

En este trabajo individual y colectivo en el que he participado con Mayntz desde el comienzo de la década de los 70 y que recientemente nos hemos resuelto a denominar “institucionalismo centrado en los actores” proponemos un enfoque que parte del supuesto de que los fenómenos sociales deben explicarse como el resultado de interacciones intencionales entre actores individuales, colectivos y corporativos, las cuales puntualmente están estructuradas y los resultados moldeados por las características de los entornos institucionales dentro de los que ocurren (Fritz y Mayntz, 1995, p. 1. En Fritz 1997).

La posición del autor les concede un lugar trascendental a los escenarios, les confiere particularidades, propiedades y asocia a estos, dinámicas que vistas a la luz de los análisis de políticas públicas y del seguimiento a los procesos de toma de decisiones deben ser considerados en razón de los efectos a los que sumados con otros factores pueden conducir. De hecho:

las principales fuentes de las regularidades que podemos descubrir y exponer en nuestras explicaciones están conectadas con las opciones políticas centradas en las interacciones entre los actores individuales, colectivos y corporativos que son moldeados por la institucionalidad y entornos en los que tienen lugar, así como las reglas institucionalizadas, que varían de un lugar y un tiempo a otro, pero relativamente estable dentro de su dominio. (Fritz, 1997, p. 16).

Por último, el académico ya citado, en su apreciación sobre los escenarios, logra hacer una clasificación que aporta más detalles, los cuales, sin lugar a dudas, son bastante útiles al propósito académico y analítico, es por ello que “el institucionalismo centrado en el

actor se aparta de los supuestos del actor al enfatizar la construcción social e institucional, las percepciones moldeadas y la distinción entre tres dimensiones de preferencias, a saber, el interés propio, el institucional, las orientaciones normativas y las preferencias relacionadas con la identidad” (Fritz, 1997, p. 16). A estas se les dará un mayor desarrollo en el apartado dedicado a describir y analizar los escenarios en el trabajo y para el caso específico de la PPEVSVF.

En definitiva, estos escenarios y arreglos institucionales permitirán profundizar de una manera más amplia los conceptos de análisis de la investigación, a saber: las redes de los actores y los instrumentos de la PPEVSVF. En el desarrollo de estos conceptos se estudiarán concretamente los escenarios en los cuales se desarrollan las interacciones que se dan entre los múltiples actores que hacen parte de la política, el tipo de actor, su nivel territorial, las competencias que poseen, los relacionamientos entre actores gubernamentales y actores de la sociedad civil y en el mismo sentido las redes que se crean a partir de todas estas interacciones, escenarios y arreglos.

En la misma lógica que se viene desarrollando, están las *redes* de política o *policy networks*, las cuales pueden denominarse de la manera más común como ese relacionamiento dado entre diferentes actores, para intercambiar recursos, conocimiento, poder, etc. En la actualidad el concepto de red no es utilizado solamente en ciencia política, sino, también en una gran variedad de disciplinas diferentes tales como (informática, microbiología, ecología, etc.). Cabe aclarar que la utilización del concepto cambia según la disciplina. No obstante, todas las ciencias que lo aplican poseen una descripción aunada, que define la red como el conjunto de relaciones estables que se dan entre diferentes actores los cuales tienen intereses en común cuando se hace referencia a una política pública, estos relacionamientos que se dan entre estos actores dan lugar al intercambio de recursos para lograr desarrollar sus objetivos y se tiene la premisa de que el medio más viable para obtener resultados óptimos es la “cooperación” (Börzel, 1997, p. 2).

Las redes pueden ser denominadas de diferentes formas según el enfoque de cada autor que las estudie. Hay quienes piensan que la creación de una política pública debe llevar consigo una cantidad y diversidad de actores. Las redes también pueden ser consideradas como un mecanismo de análisis muy útil que permite examinar los relacionamientos que se dan entre actores en un escenario en específico; otros autores definen las redes como

las formas de analizar las relaciones que se dan entre los actores dependiendo el entorno en el que se desenvuelvan, pero finalmente no ven viable la utilización del “análisis de redes como un método cuantitativo o cualitativo” (Börzel, 1997, p. 3).

Según Börzel (1997) en las políticas públicas se logran identificar dos “escuelas” distintas de redes, por un lado, se encuentra la “escuela de intermediación de intereses”, que las define como las distintas formas en que se relacionan ciertos grupos y el Estado y la “escuela de gobernación” que entiende los *policy networks* como una estructura interna de gobierno que logra movilizar los recursos políticos en circunstancias en las cuales dichos recursos no son utilizados específicamente por actores públicos o privados.

Asimismo, las redes de política se conciben como un mecanismo de análisis que permite estudiar los relacionamientos institucionalizados de reciprocidad que se dan entre el Estado y la sociedad civil, en donde se tiene en cuenta el nivel de los actores (nacional, gubernamental, municipal), el rol que representa cada uno tanto del sector público como del privado y también las relaciones formales e informales que se dan entre ellos. También se entiende como las relaciones estables y permanentes que logran mover recursos en busca de la solución de una “política común”. En las redes están incluidos todos los actores que hacen parte de todos los ciclos de una política pública los cuales pueden tener diferentes intereses pero que al final generan una dependencia, al momento de dar solución a problemas que tengan un interés común (Börzel, 1997, p. 13).

Así las cosas, estas redes se determinarán más específicamente a partir de la participación de los actores (institucionales, sociales, académicos, etc.) en los ejes estratégicos de la política pública, su rol y la relación que tienen entre sí y por último los instrumentos empleados para definir las rutas de entrega de los recursos destinados para la implementación de la PPEVSVF.

Llegados a este punto, los *instrumentos* de intervención pública o de políticas públicas son, siguiendo a Lester Salamon (2000) una parte importante de la nueva gobernanza que adopta un enfoque diferente y en lugar de entender los programas como *sui generis* encuentra puntos relevantes en las denominadas herramientas de acción pública que se emplean. En ese orden de ideas hay un traslado de la unidad de análisis del programa o agencia individual a las herramientas distintivas de acción pública, que están encarnadas en los programas, y que independientemente del campo en el que se implementen tienen

unas características en común. Los instrumentos en este caso, adicional a facilitar la implementación de acciones y al ser los medios que sirven para concretar actividades o propósitos demandan una conexión con un determinado conjunto de actores que desempeñaran un rol dentro del elenco de implementación que sigue a la promulgación del programa.

Los instrumentos de intervención pública, son de una u otra manera, esas “herramientas genéricas para la acción de los gobiernos o las “técnicas” de intervención social” (Salamón,1981, p. 265). Y habría que decir también, que la teoría ha sido enfática al señalar el modo en que los instrumentos son justamente quienes han permitido que la implementación de programas públicos, considerada durante mucho tiempo por varios académicos y estudiosos de la política, el “eslabón perdido” en el análisis de las políticas públicas vaya avanzando y teniendo un mayor lugar y protagonismo en el campo.

Frente a los instrumentos, es oportuno señalar en último lugar, que por lo general:

son altamente indirectos y se apoyan en una amplia variedad de terceros como lo son: los bancos comerciales, los hospitales privados, las agencias de servicio social, las corporaciones industriales, los centros de cuidado diario, los otros niveles de gobierno, las firmas de construcción, las financieras y muchas otras para entregar servicios financiados públicamente y alcanzar propósitos públicos. (Salamon, 2000, p. 1613). Lo ideal es que todo ello pueda ser implementado con base en la normatividad y siguiendo parámetros para efectuar, tal como en este caso, un proceso de territorialización desde el nivel nacional y departamental hasta el nivel municipal.

En lo que concierne a la territorialización, vale la pena sostener que la **territorialización** de una política pública está dada por la capacidad de crear consensos que permitan articular las instituciones del gobierno desde el nivel nacional, departamental y local, en aras de ajustar una política a un determinado nivel territorial, es decir, donde los actores del territorio hagan parte esencial de la adaptación de la política pública al nivel local. Lo anterior, da lugar a la formulación de políticas públicas coherentes con el espacio (características, diversidad, dinámicas, etc.) y por supuesto permite que estén enfocadas en las necesidades de cada grupo específico, lo que contribuye a reducir las llamadas “brechas territoriales” (Lorenzana, s.f, p. 8).

Así las cosas, territorializar una política pública facilita su diseño e implementación, puesto que la hace más eficaz y enfocada, como se mencionó anteriormente, en las necesidades específicas de los ciudadanos que hacen parte del territorio, esto da lugar a que con la ejecución de la política pública se logre aportar a la solución a esas necesidades. En resumen, la territorialización de políticas públicas privilegia el reconocimiento del contexto, capacidades, competencias y demás elementos importantes de un determinado territorio en el que se busca precisamente satisfacer las necesidades de cierto sector o población mediante un proceso de implementación de políticas, lo que crea a su vez cierta unión entre los gobiernos y la sociedad civil.

En ese mismo orden de ideas, la territorialización también puede entenderse en términos de diferentes acciones que se toman como referentes a la planeación territorial que permiten respetar y garantizar los derechos humanos de los individuos, es decir, son medidas que se toman en el marco de la planeación de una política. El proceso de planeación da lugar a la negociación entre los objetivos que se pretende alcanzar y el gobierno o las acciones de política que se trazan para lograr esos objetivos. Asimismo, la territorialización como administración del territorio se puede determinar como el accionar público en las políticas locales, las cuales se presentan como outputs y procesos que se encuentran en coordinación y construcción constante (Mejía, Pulgarin-Franco, y Moreno, 2016, p. 241).

Tener claro que se entiende por territorialización de una política pública, facilita a esta investigación centrarse en el desarrollo del objetivo general, que es, examinar el proceso de territorialización de la PPNEV en el municipio de San Vicente Ferrer en el periodo comprendido entre 2007 y 2020 y también de los objetivos específicos, pues se estudiará el proceso que se dio para que esta política nacional fuera adaptada a este territorio, describiendo primero que todo, el contexto general del municipio (características, población, dinámicas, etc.), teniendo en cuenta escenarios y arreglos institucionales, actores, redes construidas a partir de la implementación y ejecución de la misma e instrumentos utilizados para la distribución de los recursos.

Por último, de acuerdo con lo anterior y para alcanzar los objetivos de la investigación, después de conocer el contexto del municipio, se empezará a estudiar la política pública municipal y a desarrollar una conexión entre los conceptos a estudiar. Inicialmente identificar como ya se informó los *escenarios* que permiten definir *arreglos*

institucionales que se dan a partir de relacionamientos e interacciones de individuos en condiciones específicas, los *actores* que hacen parte de la política pública en el municipio, pues ellos son los que están involucrados en las acciones que se llevan a cabo en el marco ya sea de la formulación y/o implementación de la política, actores que rigen sus acciones a partir de normas y marcos institucionales, y que a su vez consolidan redes de política y, por último, los *instrumentos* por medio de los cuales se evidencia el modo en que se pretende subsanar las necesidades de las personas mayores que son la población específica de la política pública.

Para dar cumplimiento al desarrollo e implementación de la política pública en el municipio de San Vicente Ferrer, se tomó como referencia la política pública nacional, en este sentido, los actores relacionados en la política municipal deben regir su accionar y estar sujetos a los acuerdos, normas y lineamientos del nivel nacional con el fin de lograr la consecución de los objetivos trazados. Estos marcos o arreglos institucionales conceden formalidad y estabilidad a la política pública, dan lugar a una mejor planeación de la política, facilitan la gestión de recursos, el desarrollo de acciones y ayudan a generar y emplear maniobras que permiten minimizar las relaciones de tensión que puedan presentarse y en el mismo sentido, proporcionan elementos que permiten resolver las dificultades o imprevistos que se presenten a lo largo del desarrollo de la política en el nivel local. Tener como guía diferentes instituciones les permite a los actores un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a la implementación y ejecución de la política pública y además estos marcos propician la coordinación entre los diferentes actores y niveles involucrados en la política. Todo lo anterior da lugar a que la ejecución de la política en el municipio tenga un enfoque más definido y acotado a las necesidades de las personas mayores pues tiene unas bases sólidas implementadas a nivel nacional pero delineadas en el entorno de lo local.

Por otra parte, la creación de un comité gerontológico (como el creado en el municipio estudiado) enfocado en la implementación y ejecución de la política pública, conformado por actores de diferentes tipos (institucionales, social-comunitarios, económicos, académicos, entre otros) y niveles (nacional, departamental y municipal), le concede a cada uno de los actores involucrados en la política la posibilidad de construir interacciones, todo ello a partir de las competencias y roles de cada actor, en este sentido se asigna a cada uno responsabilidades y compromisos, teniendo como foco el correcto

desarrollo de la política pública en el municipio y la orientación de sus acciones a la satisfacción de las necesidades de las personas mayores. La mayoría de los actores que hacen parte de la PPEVSVF desarrollan sus actividades mediante el trabajo articulado, en el que comparten y adquieren diversos conocimientos. Como se mencionó a cada actor se le asignan diferentes funciones según su campo de acción, por ejemplo, la Secretaria de Salud y Bienestar Social trabaja de la mano con la gerontóloga para la implementación y ejecución de la política pública y estas a su vez actúan bajo los parámetros de la Secretaría de Salud departamental y así cada uno de los actores del comité conformado para dar cumplimiento a la PPEVSVF. Este trabajo articulado permite que los actores puedan interactuar entre ellos y crear redes no solamente en el nivel local, sino, también con el nivel nacional, logrando así una mejor adaptación de la política a lo local.

Todavía cabe señalar que la política pública nacional está contenida en diferentes ejes y líneas estratégicas (estos se desarrollarán a profundidad más adelante), cada uno de esos ejes y líneas tienen un enfoque específico que está dado según la necesidad de las personas mayores, entre estos ejes se encuentran la garantía de los derechos humanos, la protección legal, el envejecimiento activo, entre otros. Como se hizo alusión anteriormente cada actor tiene asignadas responsabilidades según sus competencias, en este sentido, hay actores que se involucran, por ejemplo, en el eje uno de la política, otros en el eje dos y así sucesivamente, y algunos actores pueden hacer parte de varios ejes a la vez, lo que permite que al estar en constante interacción unos con otros se construyan redes, mismas que promueven la implementación de las acciones de política en el territorio.

Las relaciones dadas en escenarios específicos que posibilitan la consolidación de arreglos institucionales formados por elementos con diversas características, enfoques y conceptualizaciones instituyen la forma en la cual actúan e interactúan los individuos para la implementación de una política pública, proyecto o programa, todo esto por supuesto sujeto a un conjunto de normas (para exponer mejor estos escenarios se tomará el modelo de explicación de Scharpf, más adelante), la participación de actores de diferente índole (individuales, colectivos, corporativos, etc.) y la arena relacional en la que ellos logran transformar las instituciones o viceversa, hecho que puede llevar a unos relacionamientos y reglas de juego bilaterales. En vista de ello, se puede sostener que la construcción de redes permite identificar la participación de cada actor y evidenciar cómo es su relacionamiento con los demás actores (esto se explicará mejor más adelante en el

apartado de redes y actores), la forma como se interconectan o intercambian recursos y los instrumentos que se utilizan para la implementación de la PPEVSVF. Es importante no perder de vista que estos últimos forjan un camino más viable para la correcta utilización de los recursos dispuestos para el desarrollo de la misma e incluso amplían las posibilidades para su estudio.

Teniendo en cuenta las características de las redes que se pueden construir en una política pública entre los actores y sus modos de interacción (atributos de los actores según el nivel territorial o su vinculación sectorial, sus formas de actuación, relaciones en términos de los escenarios, etc.) es posible determinar que la idea de utilizar estas estructuras de redes en la implementación de una política pública resulta ser una oportunidad para que la ejecución de esta sea más efectiva, es decir, que se puedan construir redes entre diferentes tipos de actores y de distintos niveles y que se pueda adquirir conocimiento de diferentes áreas da lugar a estudiar una política desde la perspectiva de una multidisciplinariedad, para alcanzar la satisfacción de los objetivos trasados.

Por otro lado, hablando de las distinciones entre los conceptos de escenarios, arreglos y redes, se puede decir que los *escenarios* son esos lugares o ambientes en los cuales se desarrollan acuerdos, mediante situaciones formales e informales que demarcan la manera en la que actúa un individuo según el campo donde se desenvuelva. Los *arreglos* por su parte se pueden definir como un conjunto de reglas institucionales que regulan las interacciones entre los actores, que dados en una política pública orientan las acciones que se ejecutaran en ella. Las *redes* son la serie de vínculos que se tejen entre actores y que pueden declarar: intereses, afinidades y propósitos muy marcados en cada uno de los mencionados. Finalmente, es importante la puntualización de estos conceptos en el desarrollo de esta investigación porque ayudaran a determinar de una manera más precisa, los lugares en los que se desarrolla la política, los escenarios en los que se desenvuelven los actores y en los que delimitan los arreglos institucionales o reglas de juego formales e informales que regirán su comportamiento, conducta y fijaran sus alcances y por otro lado las redes que configuraran en el desarrollo de acciones que involucran la selección y utilización de instrumentos de intervención pública.

Aunque existen distinciones entre estos conceptos, también hay una similitud importante y es que todos tienen que ver con el accionar de los actores involucrados en la política, en ese mismo orden, estos conceptos se conectan así: a partir de los escenarios que

permiten interacciones entre los actores, estos se vinculan y sitúan según sus intereses, poder, posibilidades de recurso, su compromiso, capacidad de agencia, etc., lo que da lugar a la construcción de redes políticas. Con tal que, si no existiera esta coordinación entre ellos, la implementación de la política no se diera de una manera armonizada, entendiendo esta armonización como un hilo coherente de la política.

De igual forma, las interacciones dadas entre los actores en escenarios específicos dan lugar a la construcción de arreglos institucionales, mismos que orientaran la relación y reglas de juego entre estos actores que cooperan en una política pública. Desde una perspectiva más simple, se puede inferir que diariamente se crean relaciones que se dan en escenarios (formales e informales) que fomentan la interacción entre individuos de diferentes tipos, a diario se construyen redes que dan lugar al crecimiento del conocimiento, a definir roles, a adjudicar funciones, a asignar responsabilidades, que al final buscan el bien común o colectivo según sea el caso.

Tomando específicamente los arreglos institucionales encontrados en el municipio de San Vicente Ferrer, es posible observar que el acuerdo creado para la adopción de la política pública se pensó específicamente para lograr la correcta implementación y ejecución de la política, pues sigue los ejes y líneas estratégicas contenidas en la política pública nacional, teniendo como referente la implementación de la política en el nivel nacional, permitió que se recolectara de una forma más eficaz la información necesaria para poder llegar a las necesidades de las personas mayores del municipio. El establecimiento de una estampilla creada para velar por el bienestar de las personas mayores y un cabildo mayor que se creó específicamente para poder observar más de cerca las necesidades, la problemática y las dinámicas de las personas mayores, ha sido acordé para la correcta implementación y ejecución de la política en el municipio. Teniendo estos arreglos implementados, guiados por esas normas departamentales y nacionales que han permitido satisfacer en gran parte las necesidades de las personas mayores, se tiene un medio con el cual se puede regular la participación de los mayores y también se les puede brindar un mejor acompañamiento y una mayor protección en su etapa de vejez.

Por último, al producirse estos arreglos institucionales en el municipio de San Vicente Ferrer y teniendo en cuenta la definición de territorialización, en donde se permite crear consensos que articulen las instituciones desde el nivel nacional hasta el local (municipal)

y basados en un modelo de análisis entre las instituciones y los actores, da lugar a poder identificar como actúan los actores desde sus diferentes tipos y niveles y en este caso el poder que ejercen las instituciones sobre estos, logrando así crear relacionamientos e interacciones entre los distintos actores y sobre todo en donde los actores locales de este municipio logren tener una alta participación en la adopción de la política pública y el ciclo que la compone, regulados por supuesto y como se mencionó anteriormente por la PPNEV, buscando en todo momento satisfacer las necesidades de las personas mayores del municipio.

La ciencia política desde su especificidad representa gran importancia para las políticas públicas pues aporta los medios conceptuales, explicativos, científicos que ayudan a aumentar la capacidad de respuesta por parte de las instituciones gubernamentales. Aprovechar las condiciones que permiten favorecer el desarrollo de la sociedad, lleva consigo que deban existir capacidades de racionamiento que se enfoquen en preservar la calidad de vida de los individuos. En este sentido, la capacidad de gobernar debe concentrarse en orientar un orden institucional centrado en establecer una organización que vele por la protección, la equidad, la igualdad, la calidad de vida, entre otros factores a favor de la sociedad en general. Del mismo modo, esa misma capacidad que tienen los gobiernos y el conocimiento que se origina por medio de la ciencia política, ayuda a la toma de decisiones encaminadas a la solución de problemas públicos y privados, que tengan como determinante el bienestar social. La ciencia política tiene como foco de atención los problemas y las decisiones que se tomen para la resolución de estos, es allí donde el conocimiento científico se aplica al proceso de la toma de esas decisiones, también suministran información sobre el entorno en el cual se manifiestan los problemas y las circunstancias que los explican (Valenti & Flores, 2009).

Los conceptos principales estudiados en esta investigación como ya se han mencionado son: los escenarios y arreglos institucionales, los actores y las redes y los instrumentos, después de haber definido cada uno de los conceptos y a grosso modo la ciencia política, es posible determinar que los conceptos estudiados tienen una relación directa con la ciencia política. Esto es posible identificarlo en el enfoque que los escenarios y arreglos institucionales son espacios en los cuales se genera un relacionamiento en donde se exhibe la capacidad y el conocimiento de cada individuo para crear normas y reglas de juego encaminadas a la solución de problemas públicos, estos arreglos pueden darse por medio de situaciones informales, es decir, identifica la acción personal de cada actor en donde

se da poca utilización a los ejercicios específicos de política, además se dan en escenarios basados en la toma de decisiones por mayoría, decisiones tomadas por coordinación conjunta o en su defecto las decisiones también pueden ser tomadas por un actor predominante (el Estado). La identificación de los actores que hacen parte de la política pública, los cuales son de diferente tipo y nivel y posee cada uno atributos diferentes, combinando así decisiones gubernamentales, sociales, académicas, entre otras, igualmente las redes que se permiten construir a partir de los roles que representa cada actor y la forma en que unos actores se comportan en relación a otros y los instrumentos, que son los medios por los cuales se distribuye el capital destinado al desarrollo de la política pública, todo lo anterior se desarrolla en base a normas y leyes creadas en su mayoría por los gobiernos, es aquí donde se manifiesta siempre “el arte de gobernar”.

Cada uno de los conceptos tiene un enfoque específico que posibilita el correcto desarrollo de la política pública, ocupándose de estudiar e instituir estrategias encaminadas a dar solución al problema (el envejecimiento y la vejez), el enfoque que se le da a la política pública lleva consigo la noción de política que les permite distinguir entre lo público y lo privado y también según el conocimiento asociarlo a un problema de política en el cual el gobierno ya ha identificado que existe un problema y requiere del análisis de políticas para tomar decisiones para darle solución. Además, los conceptos permiten definir la capacidad de los actores gubernamentales y no gubernamentales para brindar soluciones y priorizar los mecanismos para implementar esas soluciones.

Marco analítico

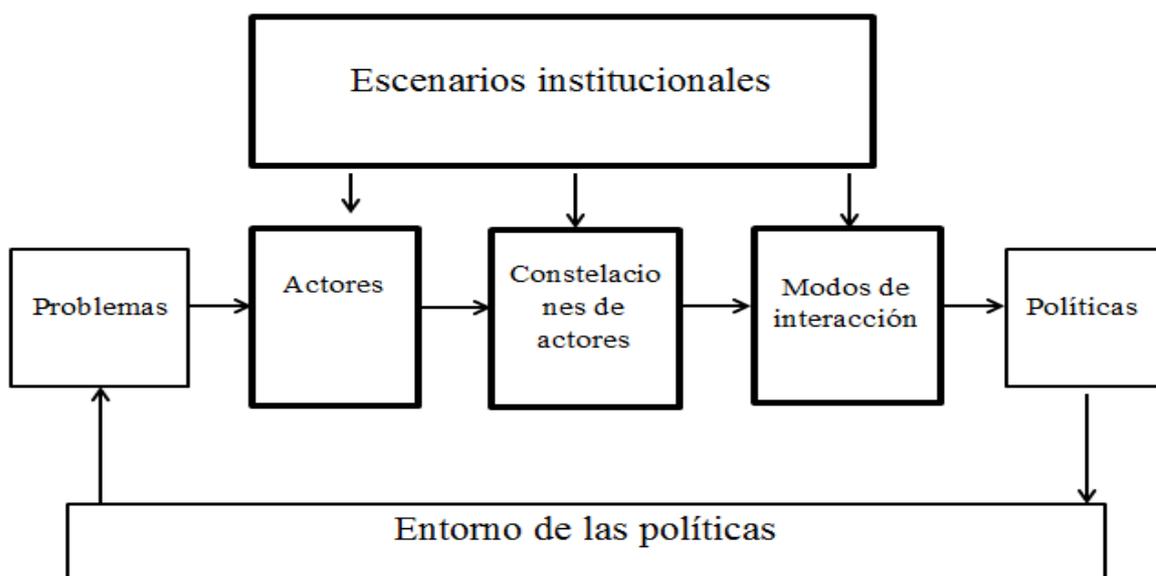
El marco analítico de esta investigación se basa en el construido por los autores Renate Mayntz y Fritz Scharpf llamado “institucionalismo centrado en los actores”. Este modelo busca explicar políticas públicas teniendo como foco de atención las interacciones que se dan entre los actores tanto individuales, como colectivos y corporativos y cómo estas interacciones son “moldeadas” por entornos institucionales en los que se desenvuelven. Del mismo modo, se emplea el modelo denominado “Dominio de la Investigación de Políticas Orientada a la Interacción”², este se toma como guía para examinar el problema público y así poder analizar y explicar los hallazgos, además de que ayuda a dar

² Modelo creado por Scharpf, retomado del libro *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*.

preponderancia a los elementos de análisis. Es por ello que el análisis de las interacciones, los escenarios en los que se dan esas interacciones y en el mismo sentido los arreglos institucionales son parte del foco de atención de esta investigación, asimismo, el conjunto de actores que intervienen en la política, las redes que se crean por medio de las interacciones y de manera complementaria a la propuesta de Scharpf los instrumentos que se utilizan para el desarrollo de la política.

La siguiente grafica representa el modelo construido por Scharpf.

Gráfico 1 Modelo analítico de Fritz Scharpf



Fuente: Zapata (2020) basado en Scharpf (1997)

Este modelo de análisis de Scharpf (1997) se enfoca en el desarrollo de las políticas públicas centrado en dos conceptos esenciales: las instituciones y los actores. Para María Rocío Bedoya el institucionalismo centrado en los actores “permite relacionar las instituciones y los actores” teniendo presente la elección racional tanto del institucionalismo histórico como del cultural, esto con el fin de comprender como actúan los actores y el poder que tienen las instituciones sobre estos, todo ello permite comprender mejor el ciclo de las políticas públicas. (Bedoya, 2009). Para Cristina Zurbriggen la relación que se da en el institucionalismo centrado en los actores se centra en “el agente y la estructura” para analizar las políticas públicas. (Zurbriggen, 2006).

La idea o propuesta teórico-metodológica se centra en los escenarios, los arreglos y los actores, esto complementado con los instrumentos de intervención pública, hay que demarcar que para la presente investigación esto es importante porque precisamente son las instituciones las que regulan las acciones de los actores en el desarrollo de las políticas públicas. Además de ello, por medio del análisis de estos conceptos es factible precisar qué actores individuales y colectivos están involucrados en el proceso de territorialización de las políticas y que reglas institucionales definen sus competencias, pues las decisiones que estos toman pueden determinar el resultado final de la política.

Este modelo de análisis de Fritz Scharpf para el marco analítico de la investigación se precisa importante pues da lugar a la interpretación de la forma en la que se desenvuelven los actores en los escenarios institucionales y los arreglos que se presentan en el desarrollo de una política pública, además de ello las redes que construyen con otros actores y los instrumentos que se emplean para la distribución de los recursos. Centrarse en el análisis del accionar de instituciones y actores es de gran relevancia en la investigación pues abre la posibilidad a entender el problema público en cuestión desde las instituciones gubernamentales y la estructura que las conforma y también desde una perspectiva social, política, cultural, académica y económica. Adicional a ello, haciendo un análisis de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de San Vicente Ferrer en adelante PPEVSVF se pueden exponer las decisiones políticas que se tomaron en el acuerdo que la regula y proponer recomendaciones que puedan ser útiles para el diseño o desarrollo de políticas que se orienten al interés público.

Si se habla del orden lógico de los conceptos empleados en la investigación y su relacionamiento, es posible observar en el gráfico 1 como eje principal los escenarios y arreglos institucionales y de allí se desprende una arena relacional entre actores, constelación de actores, modos de interacción y las políticas (para esta investigación la PPEVSVF). En cuanto al problema público y el entorno en el que se desarrolla la política pública este se retomará de manera más profunda en el desarrollo del contexto general del municipio de San Vicente Ferrer.

Con lo expuesto en este marco analítico y tomando como referencia el modelo analítico de Scharpf se da la posibilidad de estudiar desde una perspectiva teórica, esa arena relacional que se da en la ejecución de la PPEVSVF y que alude a los escenarios, arreglos

y redes que dan cuenta de los diferentes actores que hacen parte de esta. En el caso específico de la política a lo largo del desarrollo de cada uno de los apartados se permitirá observar que en esta se involucran actores institucionales, social-comunitarios y académicos. De igual manera determinar el nivel de la normatividad que regula la implementación de la política, es decir, si esas normas proceden del nivel nacional, departamental o municipal y cual es el modo en que efectivamente se da el proceso de territorialización.

2. El objeto de estudio.

El objeto de estudio que concierne a esta investigación, gira en torno al subsistema de política en el que cobran protagonismo algunos elementos puntuales como lo son: el relacionamiento e interacciones de los actores involucrados en algunas de las fases de la política pública, como en este caso, en la formulación y/o implementación de la PPEVSVF. Para ello, en primer lugar interesan, los escenarios y los arreglos institucionales que se crean por medio del relacionamiento de los actores y los cuales se consolidan por medio de las redes que se tejen a raíz de sus vínculos, mismas que se crean como se mencionó anteriormente entre actores de todo tipo (institucionales, académicos, sociales, etc.) y en segundo lugar, los medios, o si se quiere las herramientas por medio de las cuales, esas acciones que se desarrollan y esos arreglos que se fijan entre los actores, son finalmente encaminados a resolver un problema público (en este caso las necesidades de las personas mayores que se visibilizan en un contexto de un acelerado envejecimiento demográfico), o sea, los instrumentos de política que se emplean para materializar estas acciones (gobierno directo, información, regulación económica, subsidios, entre otros.). En pocas palabras, estos instrumentos permiten que los recursos destinados al desarrollo de la política pública suplan las necesidades de las personas mayores. En definitiva, interesan: los escenarios y arreglos institucionales que se consolidan en el contexto de las interacciones de los actores, las redes y la selección y utilización que hacen de los instrumentos, puesto que dan lugar a que la política se pueda desarrollar en un entorno dado entre actores e instituciones que los guían. Todo lo anterior en el marco de la territorialización de la política nacional a lo local.

En este punto es importante enfatizar que esta investigación está relacionada con dos conceptos contenidos en el título de la política pública, estos conceptos son

envejecimiento y vejez. Tal como se indicó anteriormente el envejecimiento y la vejez son dos conceptos relacionados, pero a la vez distintos, el envejecimiento es un proceso y la vejez es una etapa de ese ese proceso. El primero se define como “un fenómeno presente a lo largo del ciclo vital desde el mismo proceso de la concepción hasta la muerte. A pesar de ser un fenómeno natural conocido por todos, es difícil aceptarlo como una realidad innata a todo ser” (Alvarado & Salazar, 2014, pág. 57). Mientras que la vejez “es una de las etapas de la vida: la última, donde el ser humano ha alcanzado su máxima expresión de relación con el mundo; ha llegado a la madurez total a través de una gran cantidad de experiencias adquiridas durante los momentos e instantes disfrutados” (Alvarado & Salazar, 2014, pág. 59). La anterior aclaración es importante para comprender que el problema público al cual da tratamiento la política pública en cuestión se refiere no solamente a la atención de las personas mayores, sino también al proceso de envejecimiento de la población del municipio.

3. Memoria metodológica.

Esta memoria metodológica se encuentra dividida en tres etapas: la primera es el diseño de la metodología de investigación, compuesta por un enfoque metodológico, método de investigación, técnicas, instrumentos y fuentes de investigación y recursos tecnológicos para la sistematización de información. Una segunda etapa tiene que ver con la ejecución del proyecto de investigación. La tercera etapa son los aprendizajes metodológicos y consideraciones a futuro.

3.1 Diseño de la metodología de investigación

3.1.1 Enfoque metodológico

Para el desarrollo de la presente investigación se encontró pertinente hacer el análisis mediante el enfoque metodológico cualitativo, pues la información recolectada para la misma se ha obtenido sobre todo a partir de vivencias y experiencias que han tenido las personas del territorio y algunos de los actores involucrados en la implementación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el municipio de San Vicente Ferrer (en adelante PPEVSVF). Este enfoque favorece la interpretación del fenómeno estudiado esto a partir de un aspecto que tiene que ver tanto con la observación subjetiva de quien investiga como también el análisis detallado que se realiza de los atributos del objeto de

estudio por medio de los datos y la información obtenida. A través de la investigación cualitativa es posible efectuar un acercamiento y por ende un reconocimiento del contexto que acompaña una situación en específico, para así poder dar una explicación a la naturaleza de la realidad.

Para Quintana (1996) la metodología de investigación cualitativa se entiende como las acciones que realizan con frecuencia los investigadores durante la “formulación, el diseño, la ejecución y el cierre de los proyectos de investigación”, estas 4 últimas se conocen como las etapas del método de investigación cualitativa, son respectivamente, la formulación: con esta se inicia la investigación, aquí se explica de forma clara y precisa qué se va a investigar y el porqué de la investigación; el diseño: esta etapa se enfoca en precisar cómo se ejecutará la investigación, teniendo en cuenta factores como modo, tiempo y lugar; la ejecución: en esta se observa el inicio de la investigación y se desarrollan una o varias estrategias para el contacto con “la realidad o las realidades objeto de estudio”, estrategias o técnicas como el dialogo por medio de entrevistas, las vivencias logradas a través del trabajo de campo, entre otras; y finalmente el cierre: en esta etapa se busca sistematizar el proceso y los resultados de la investigación.

Para esta investigación se tomó como enfoque metodológico el cualitativo porque lo que se pretende con esta -como este enfoque lo dice- es un acercamiento con la realidad estudiada, es decir, un análisis de la PPEVSVF, mediante la revisión documental, análisis conversacional, un análisis general de la información obtenida en el rastreo.

3.1.2 Método de investigación

La estrategia de investigación utilizada ha sido el estudio cualitativo de caso: Manuel Muñoz cita en su texto “estudios de caso en la investigación cualitativa” la definición del autor Stake (1994), en la cual dice que los estudios de caso tienen como principal característica que “abordan de forma intensa una unidad”, esto hace referencia a una persona, un grupo, organización o institución. Este estudio puede referirse a algo simple o complejo, pero siempre enfocado en una unidad.

Cabe mencionar que dependiendo de la investigación cualitativa y el autor que la aborde pueden definirse como estudios de caso o como un enfoque: en donde el investigador se sitúa primero que todo en un paradigma, centrándose en una postura general “frente a la

existencia misma y la forma de ubicarse con respecto al conocimiento”; una estrategia de investigación: ya ubicado el investigador dentro de un paradigma y teniendo un enfoque, acoge una estrategia, esta puede ser documental, estudio de caso, método histórico, etc.; o una técnica de recolección de la información: los estudios de caso pueden considerarse como “una parte de la selección de la muestra”, después que el investigador adopta un paradigma, un enfoque y una estrategia para su investigación, debe al mismo tiempo determinar cuál o cuáles casos le son útiles para su estudio.

Para esta investigación en la cual se tomó como caso de estudio la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el municipio de San Vicente Ferrer, Antioquia en el periodo 2007-2020, se llevará a cabo la identificación de características propias del municipio, los escenarios y arreglos institucionales, los actores involucrados, las relaciones que se dan a través de las redes de política pública y los instrumentos de política para la distribución de recursos y así lograr estructurar un análisis que permita determinar la territorialización de la política pública utilizando referencias teóricas e información recolectada en el mismo municipio.

La delimitación de la temporalidad de esta investigación entre los periodos 2007-2020, está asociada en un primer plano al documento de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2014, este documento representa gran relevancia pues fue donde se consignó por primera vez acciones de política que tenían como base dar solución al problema público del envejecimiento y la vejez, segundo la creación de un primer acuerdo de política pública existente en el municipio (acuerdo 016 de 2011), el cual fue derogado por el acuerdo 007 de 2018 pues el anterior no era un documento oficial y tercero la inclusión en los planes de desarrollo del municipio 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 de acciones enfocadas en las necesidades de las personas mayores, buscando brindar soluciones y una mejor calidad de vida a este grupo etario. Enfocarse en un periodo de tiempo amplio permite observar el proceso encaminados en varios periodos de gobierno. Del mismo modo, tomar como antecedente la política nacional, permitió que se construyera de una manera más asertiva un documento oficial (acuerdo 007 de 2018), adoptando y siguiendo los ejes y líneas estratégicas en los que se centra esta política.

3.1.3 Técnicas, instrumentos y fuentes de investigación

Para esta investigación se tomará como estrategia el estudio de caso, dado que para el análisis de la política pública se abordará un grupo o comunidad en este caso las personas mayores, teniendo el aspecto de la edad en común, de igual manera son distintos miembros en un mismo grupo, los cuales varían en género, al igual que pueden ser diferentes miembros de una misma familia, es posible que estos miembros de una familia reaccionen de manera distinta a las situaciones que se les presenten. En este sentido, nos estaríamos refiriendo a la forma como observa o vive cada persona mayor, el cubrimiento o mitigación de sus necesidades desde la ejecución de la política pública analizada.

Las técnicas de investigación utilizadas en el análisis de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez del municipio de San Vicente Ferrer – Antioquia han sido las que se desarrollaran a continuación:

Análisis documental: para este análisis se recopiló toda la información documentada existente y disponible en el municipio que soportaba el diseño, implementación y ejecución de la política pública para su posterior revisión y análisis.

Análisis conversacional: este análisis se realiza mediante la visita al municipio y la posterior aplicación de entrevistas con guías de cuestionarios a representantes de instituciones que hacen parte del Comité Gerontológico del municipio de San Vicente Ferrer – Antioquia, encargados de supervisar el correcto desarrollo y ejecución de la política pública, obteniendo de este modo información relevante para el análisis detallado y detenido de la misma.

Por otro lado, para la recolección de la información necesaria para el análisis de la política pública, se utilizaron una serie de instrumentos, primero que todo se realizaron guías de cuestionarios y posteriormente visitas al municipio de San Vicente Ferrer en las cuales se establecieron diálogos con los actores involucrados en el desarrollo de la política pública, haciendo entrevistas con los cuestionarios mencionados inicialmente, a partir de esto se realizó un análisis conversacional (de las entrevistas) y análisis documental con la documentación suministrada por la gerontóloga, derechos de petición enviados al municipio, entrevistas.

Las fuentes que se utilizaron para la investigación fueron las mencionadas a continuación:

Fuentes documentales: oficiales: planes de desarrollo (2008-2011, 2012-2015, 2016-2019) actas del comité gerontológico (2015-2019), Anuario estadístico de Antioquia, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Contaduría General de la Nación, Planes de Acción Institucional, Informes de Gestión, Documentos Presupuesto Hacienda. Administrativos: Resoluciones. Normativas: Acuerdos Municipales, Ordenanzas, Leyes de la República. Derecho de Petición interpuesto a la Alcaldía del municipio de San Vicente Ferrer.

Fuentes conversacionales: entrevistas con actores institucionales: Secretario de Educación (Leyder Quintero), gerontóloga del Centro Vida (María Rosalba Tabares), Personera del municipio (Keency Ariza). Actores sociales: Directora Centro de Bienestar al Anciano San Juan de Dios (Estella Zapata), Presidenta Cabildo Mayor de municipio (Ana Cecilia Giraldo). Con la realización de las entrevistas se recolectó información acerca de la relación de la entidad a la cual pertenece el actor con la PPEVSVF, relación con los demás actores, su participación en la política, los recursos destinados a la política, el nivel de compromiso de los actores, entre otros.

Fuentes observacionales: se realizó trabajo de campo en el municipio, con visitas al Centro Vida, la Alcaldía municipal, Centro de Bienestar al Anciano (CBA) San Juan de Dios.

3.1.4 Recursos tecnológicos para la sistematización de información

Para el análisis de la información recolectada se crearon matrices y se utilizaron softwares como Policy Maker y Ucinet los cuales ayudan a ilustrar qué tipo de actores hacen parte de la política pública, si son institucionales, académicos, económicos, sociales e internacionales y cómo es el compromiso y el grado de poder de cada actor respecto de la política, además, de visibilizar el relacionamiento y redes que construyen estos actores. A partir de ellos se elaboran mapas o planos de actores que dejan observar de manera más clara la información.

Para el análisis específico de actores y de redes de la investigación en curso se han trabajado fundamentalmente dos metodologías: la primera es el mapeo de actores: el cual es básicamente una técnica que consiste en identificar a los actores importantes o claves de un sistema o en este caso de una política pública, esto permite analizar sus intereses,

su influencia, su importancia sobre los resultados de su intervención en la política pública. Para la investigación referida se logró identificar a los actores que hacen parte de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez, observando su importancia y desempeño dentro de la misma.

Para Santiago Silva (2017), el mapeo de actores se considera como una herramienta para comprender “la realidad de un escenario social específico” sirve para hacerse una idea de las personas o conjuntos que intervienen en las “interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público”. En este sentido, es la herramienta que ayuda (como se había dicho antes) a identificar los actores, intereses, estrategias, entre otros aspectos.

Y la segunda es el análisis de redes sociales, por su parte según Hanneman (2000) se centra en las relaciones entre los actores y no específicamente en estos y sus atributos, es decir, en la política pública, por ejemplo, el análisis de redes sociales logra justificar los procesos asociativos que logran relacionar a los actores involucrados en la política pública. Lo anterior, es uno de los análisis que se realiza en la investigación, pues se intenta mirar de qué manera se relacionan los actores que hacen parte de la política pública y mediante qué aspectos se da este relacionamiento.

3.2 Proceso de elaboración del trabajo

A partir de la realización de la práctica académica en el Consultorio de Seguridad Social Integral de la Facultad de Medicina en el año 2018, en relación con la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el municipio de San Vicente Ferrer, se optó por analizar la política más a fondo plasmándola en el presente trabajo de grado. Se empezó con la fase de generación y recolección de la información, retomando contacto primeramente con la presidenta del Cabildo Mayor, ya que con esta se había hablado en anteriores ocasiones en las visitas al municipio con el grupo de estudiantes de medicina, por medio de la cabildante se estableció comunicación con varios actores integrantes del grupo gerontológico de la política pública, como la gerontóloga, la directora del Centro de Bienestar del Adulto Mayor, entre otros servidores públicos. Los instrumentos que se utilizaron en esta fase fueron derechos de petición, en los cuales se solicitaba por una vía formal documentos existentes relacionados con la política pública (documentos

presupuesto-hacienda, informes de gestión, actas de reunión del comité gerontológico, etc.) esto con el fin de obtener información adicional a la recolectada en la página web de la alcaldía. En esta fase también se realizaron entrevistas semiestructuradas, las cuales después fueron sistematizadas en fichas, para el posterior análisis de dicha información.

Para el análisis de la información recolectada sobre la política pública en el municipio, primero que todo, se clasificó dicha información teniendo en cuenta fuentes teóricas, para esta clasificación se crearon algunos documentos base como lo fueron: contexto del municipio de San Vicente Ferrer, escenarios y arreglos institucionales, actores y redes e instrumentos de la política pública, estos documentos fueron elaborados con información descriptiva, dicha información se organizó en categorías específicas que se emplearon como insumos para el desarrollo de la presente investigación. Es preciso señalar que, aunque los documentos base contenían información descriptiva, el análisis que se realiza a estas categorías a lo largo de la monografía se da a partir de los hallazgos descubiertos mediante las fuentes tanto teóricas como metodológicas de la investigación.

En el proceso de elaboración de la investigación se dieron algunos cambios en referencia al nivel teórico y metodológico pues inicialmente en el marco teórico del presente trabajo se pretendía tener un acercamiento con el proceso de envejecimiento y vejez, revisión de las características de la política pública, los actores, los instrumentos, la territorialización de la política pública, no obstante, se vio la necesidad de utilizar otras construcciones teóricas que dieran lugar al estudio del problema público del municipio. Para empezar, se habían tomado los conceptos de autores como: Zurbriggen, Bedoya, Hood, sin embargo, después de discusiones con los asesores de trabajo de grado quienes hicieron parte de la investigación de la PPEHV en el Centro de Análisis en Políticas Públicas CEAPP, se tomó la decisión de inclinarse por el modelo analítico de Fritz Scharpf el cual se denomina “el Dominio de la Investigación de Políticas Orientada a la Interacción”, que permitía analizar a profundidad no solo el problema público, sino también los actores involucrados en la PPEVSVF y el conjunto de normas, leyes e instituciones por medio de las cuales estos actores orientan sus acciones. Es así, como se continúa el desarrollo metodológico de esta investigación.

Al principio de la presente investigación, se había tomado la determinación de elaborar un artículo como producto final. No obstante, se realizó un cambio metodológico teniendo

en cuenta la información recolectada y los hallazgos encontrados a lo largo del desarrollo del producto y, en vista de la extensión que fue tomando la construcción del texto se tomó la decisión de construir una monografía como resultado final, esta decisión dio la posibilidad de incluir toda la información recolectada por medio de los instrumentos utilizados y además de ello realizar un análisis más completo de todas las categorías incluidas en la investigación.

Hablando específicamente del municipio escogido como espacialidad de la investigación, es importante destacar que la elección se debió concretamente a la práctica académica realizada con la política pública. Partiendo de esto se realizó un análisis de estudio de caso de la política, lo que permitió determinar la actuación del Estado en el municipio en relación con los actores tanto privados como social-comunitarios. Se logró determinar los escenarios y arreglos institucionales presentes en el municipio, las relaciones tanto intersectoriales como intergubernamentales teniendo en cuenta la categoría del municipio (categoría 6), los actores involucrados en la política, las redes construidas y los instrumentos utilizados en la política. Por último, la información obtenida y sistematizada y los hallazgos encontrados pueden dar paso a la construcción de investigaciones futuras, estas se expondrán en las conclusiones de la investigación.

3.3 Aprendizajes metodológicos y consideraciones a futuro

Para el análisis de esta investigación, se partió de una idea teórico-metodológica, para la cual se centró la atención en los actores que hacen parte del desarrollo de la política pública y el relacionamiento de estos a partir de categorías analíticas como lo son: los escenarios y arreglos institucionales, las redes y los instrumentos de política. Del mismo modo se utiliza el modelo analítico propuesto por Scharpf y Mayntz denominado “institucionalismo centrado en los actores”, en este punto también se tomó como apoyo las definiciones presentadas por las autoras María Rocío Bedoya y Cristina Zurbriggen. A partir de estas categorías de análisis se pasa a presentar algunos hallazgos encontrados en la ejecución de la política en el municipio, además de planteamientos que dan cuenta de la importancia de incluir temas como el envejecimiento y la vejez en las agendas de política pública y en las investigaciones de ciencia política.

Para el análisis y clasificación de los instrumentos que hacen parte de la PPEVSVF se utilizó la clasificación propuesta por el autor Lester Salamon, en la cual se centra en

cuatro atributos como lo son: el tipo de instrumento, el vehículo de entrega, el sistema de entrega y las reglas que lo determinan. De igual manera se estudia el grado de implicación del gobierno *-Directness degree-* esto permite identificar cómo se presentan los actores, los arreglos institucionales y las redes en los instrumentos utilizados para la implementación de la PPEVSVF, es decir, teniendo en cuenta el instrumento (Colombia Mayor, Lentes subsidiados, bases de datos, Metodología MIPSAM, etc.), el tipo de instrumento (subsidio, información, gobierno directo, etc.), el bien, servicio o actividad que desarrolla, el vehículo de entrega, el sistema de entrega y las reglas que lo definen se logra determinar si el grado de implicación del gobierno es alto, medio o bajo.

Con esta clasificación de instrumentos de Salamon, se logró determinar por medio de qué instrumentos el Estado y los actores hacen realidad la política pública. Aquí se detalla la normatividad que dio lugar a la implementación de la política tomando como antecedente o adoptando las normas implementadas desde el nivel nacional y departamental. En cuanto a los cuatro ejes de la política pública se centró la atención en las relaciones que se presentan entre los actores, cómo es la participación en cada eje en cuanto a actores institucionales, social-comunitarios y académicos, al igual que los arreglos institucionales que se dan para poder implementar la política.

Con la utilización de estos modelos y categorías, se logró observar las relaciones intersectoriales que se dan entre los actores que hacen parte de la política pública en el municipio (social-comunitarios, académicos, institucionales). Del mismo modo, se observaron las formas como se dan estas relaciones dentro del mismo Estado con los funcionarios institucionales y los agentes del nivel municipal y departamental (relaciones intergubernamentales). En este punto se puede subrayar la participación de la Secretaría de Salud y Bienestar Social, el Centro Vida y el Centro de Bienestar al Anciano del municipio.

La clasificación de instrumentos de Salamon aun siendo un modelo teórico se ajustaba mucho más a la forma en que ocurren las cosas en la realidad puesto que este autor trabaja un lenguaje más cercano a la institucionalidad pública, esto permite identificar toda una serie de asuntos estrechamente vinculados al instrumento, reglas, vehículo de entrega, sistema de entrega, implicación del gobierno, etc. Cosas en las que por ejemplo el modelo anterior de Hood no era tan puntual pues este maneja un lenguaje más de la práctica

administrativa. La implementación de esta clasificación de Salamon y del modelo de Scharpf dio lugar al descubrimiento de los escenarios y arreglos institucionales por medio de los cuales el Estado logra materializar la política pública. Se logró analizar la información de acuerdo con los objetivos trazados en la investigación, teniendo en cuenta la normatividad implementada desde los niveles nacional, departamental y municipal, el relacionamiento de los actores en los ejes de la política, las redes construidas y la estructura por medio de la cual el gobierno logra concretar la implementación de la política.

Para la investigación se tornó bastante interesante realizar un análisis que fuera más allá de la dicotomía teórico-metodológica que se da entre actores-instituciones y la inclinación por uno u otro factor, pues esto permitió que se alcanzarán los objetivos de la investigación y se lograran exponer los hallazgos. La idea de enfocarse en los actores o en las instituciones individualmente, representaba generar un rumbo distinto ya que en ese caso no se podría realizar un análisis que incluyera a ambas categorías determinando una relación mutua que es el objetivo de estudio de la investigación.

En cuanto a las consideraciones a futuro para nuevas investigaciones, se puede decir que es fundamental la utilización de referentes teóricos y metodológicos para el estudio de las políticas públicas que sean coherentes con las necesidades y propósitos de la investigación, específicamente del problema público subyacente; en el mejor de los casos emplear aquellos que concedan mayores posibilidades en términos explicativos. Adicionalmente, lo ideal es que esta selección privilegie referentes teóricos y metodológicos que permitan teorizar y congenien con los elementos más prácticos de los asuntos de políticas.

Del mismo modo, apostar por un estudio cada vez más amplio del rol del Estado en lo concerniente a las políticas públicas, se considera importante ya que esto puede aportar información útil que ayude a mejorar prácticas y procesos en lo que implica gobernar por medio de políticas públicas. Asimismo, ampliar este panorama ayuda en la construcción de teoría, teniendo en cuenta que el Estado es un actor importante en el campo de las políticas públicas. Cabe aclarar que en las políticas existe una importante brecha entre reglamentación e implementación.

Vincular de una manera más amplia el análisis y estudio de las políticas públicas con otra serie de conceptos y teorías que aporta la ciencia política, por ejemplo, utilizar paradigmas como el positivismo, la hermenéutica, la teoría crítica. Desde el positivismo se podría analizar el objeto de estudio teniendo en cuenta que este paradigma acepta leyes universales partiendo de leyes particulares, esto es importante para generar conocimiento universal. Desde la hermenéutica analizar el objeto de estudio desde la idea de la creación de leyes particulares y únicas, estas leyes tienen su base en la comprensión de hechos históricos y contextos específicos, esta se enfoca en lo micro (lo interno), esto conlleva a una mejor interpretación del objeto. La teoría crítica se consideraría uno de los paradigmas que se acerca un poco más al estudio de políticas públicas, pues esta pretende dar solución a problemas dentro de un contexto social, la forma como un individuo interacciona con otro y defiende su modo de pensar, buscando transformaciones para obtener una mejor realidad o calidad de vida (Guba & Yvonna, 2002). Esto con la finalidad de entender las políticas públicas no solo desde su especialización o enfoque sino asociándolas a otras teorías que permitan ampliar el conocimiento acerca de estas.

Dentro del proceso de investigación de políticas públicas es importante conocer el ciclo que las compone, teniendo en cuenta que este es un modelo explicativo que ayuda al investigador a aproximarse al objeto de estudio de la investigación. Lo anterior es relevante pues tener conocimiento del proceso que representa analizar una política pública le permite al investigador contar con detalles útiles para la comprensión de su objeto de estudio. No obstante, hay que tener en cuenta que, en el plano de la realidad, los asuntos de política discurren entre una fase y otra, es decir, el ciclo no responde a un orden lógico y secuencial.

Finalmente, se deben adelantar revisiones juiciosas sobre la pertinencia o necesidad de realizar un análisis sobre el proceso de una determinada política pública, teniendo en cuenta que el resultado de ese análisis y la recolección de información puede ser un insumo de gran utilidad no solamente para los actores que hacen parte de la implementación y ejecución de la política sino también para futuros investigadores que se interesen por el estudio de políticas públicas y sobre todo para implementar políticas que sean de gran beneficio para un amplio sector de la sociedad.

Para lograr todo lo dicho anteriormente se debe acertar lo más posible con una estrategia metodológica o una conjunción de diversas estrategias metodológicas que permitan

reconocer y comprender la compleja estructura política, esto se puede lograr mediante la utilización de elementos teóricos planteados por autores expertos en el tema, como: Scharpf, Mayntz, Zurbriggen, Bedoya, entre otros, que expongan modelos analíticos, enfoques metodológicos (escenarios y arreglos institucionales, actores y redes, instrumentos), que den lugar a la interpretación de la participación del Estado en políticas públicas.

4. Contexto de un problema público: Elementos del envejecimiento y la vejez en el municipio de San Vicente Ferrer.

4.1 Contexto general del municipio de San Vicente Ferrer – Antioquia

El municipio de San Vicente Ferrer se encuentra ubicado en la subregión Oriente del departamento de Antioquia. Según la Contaduría General de la Nación, este municipio para el año 2019 se encuentra clasificado en categoría 6, esto de acuerdo a las certificaciones expedidas sobre los ingresos corrientes de libre destinación recolectados en la vigencia anterior (por la Contraloría General de la República) y además de ello sobre la relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación -esto de manera porcentual- y, en última instancia la certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), sobre la población existente.

Todo lo mencionado para la vigencia inmediatamente anterior. Entre más baja es la categoría, más dependiente es el municipio de la inversión que realicen otros entes territoriales en él, como la Gobernación de Antioquia o el Gobierno Nacional. Esto a su vez, condiciona sus capacidades administrativas y el desarrollo de sus políticas públicas, debido a las limitaciones de los recursos fiscales con los que cuenta el municipio (Resolución 400, 2019).

De acuerdo con el Anuario Estadístico de Antioquia, para el año 2016 este municipio en el ámbito del desempeño fiscal tiene un índice de 69,47% y se encuentra ubicado en el puesto 59 entre los 125 municipios de Antioquia. En cuanto al gobierno abierto, el índice del municipio se encuentra en un 75,43%, ubicándose este en el puesto 39, es decir, que la administración de este municipio presenta, en términos generales, un buen

relacionamiento con la ciudadanía, con respecto a la disponibilidad de la información y la transparencia en el uso de los recursos (Anuario estadístico de Antioquia. 2016).

Su Índice de Dependencia³ (56,2), ocupando el puesto 91 entre los 125 municipios de Antioquia en cuanto a la relación de dependencia entre sus grupos poblacionales, le da un panorama favorable en términos demográficos frente a su proceso de envejecimiento poblacional.

Tabla 1 Indicadores de gestión

Ley 617 de 2000. Vigencia 2015		
San Vicente Ferrer – Antioquia		
categoría municipal 6		
índice Municipio	Porcentaje (%)	Rankin en el Departamento
Índice de Desempeño Integral (IDI)		
a) Capacidad de gestión		
b) Resultados de desarrollo	61,97	110
Índice de Desempeño Fiscal (IDF)	69,47	59
Índice de Gobierno Abierto (IGA)	75,43	39

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico de Antioquia 2016.

Tabla 2 capacidades iniciales e índices de desempeño integral

SAN VICENTE FERRER						
ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL 2017 (GESTIÓN)						
Grupo de Capacidades Iniciales	Mobilización de Recursos	Ejecución de Recursos	Ordenamiento Territorial	Gobierno abierto y Transparencia	Puntaje	Puesto Grupo
G3- Nivel Medio	29,5	55,8	36,4	94,5	54,0	43

Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Evaluación de Desarrollo Integral de los municipios vigencia 2017.

Tabla 3 Índice de desempeño integral

SAN VICENTE FERRER						
ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL 2017 (RESULTADOS)						
Educación 2017	Salud 2017	Servicios 2017	Seguridad 2017	Puntaje 2016	Puntaje 2017	Puesto Grupo
54,0	87,2	40,8	80,5	69,3	65,6	142

Fuente: DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Evaluación de Desarrollo Integral de los municipios vigencia 2017.

En las anteriores tablas se tiene la información del índice de Desempeño Integral⁴ divididas por la gestión y los resultados del municipio de San Vicente Ferrer para la vigencia del año 2017. Es importante destacar, que para el caso del envejecimiento y la

³ Teóricamente se entiende con la fórmula: Grupos de edades económicamente inactivos 0 a 14 años + 60 o más, respecto a Grupo de edad económicamente activo 15 a 59 años.

⁴ Definido como la capacidad de gestión y resultados de desarrollo de un municipio.

vejez que es el analizado resultan relevantes en términos de gestión lo concerniente a la movilización de recursos, ejecución de recursos y gobierno abierto y transparencia. En términos de desarrollo todo lo relacionado con educación, salud, servicios. Respecto al primero, una administración municipal que es más dinámica en el tema de gestión de recursos y su ejecución, posee un panorama más positivo en términos administrativos para el desarrollo de políticas públicas. En cuanto a los resultados, lo que tiene que ver con la educación, la salud y los servicios públicos están relacionados con la calidad del curso de vida y también la vejez, lo que da lugar que, desde la juventud se proyecte una vida digna en el curso del envejecimiento.

En este municipio, la mayor cantidad de población tiene como principal actividad económica la agricultura, que representa un 60,18% del producto interno bruto del mismo y mayoritariamente se trata de actividad agrícola familiar, pues la mano de obra es realizada por familias que buscan su propio autoabastecimiento. Esto es posible determinarlo con datos analizados encontrados en la página del DNP, en la cual se puede observar un porcentaje del número de Unidades de Producción Agropecuaria (UPA), según la extensión se presenta una mayor producción de esta actividad en superficies de tierra pequeñas. Por ejemplo, estas unidades de producción presentan un porcentaje de 31,01% en extensiones de entre 1 y 3 hectáreas (Ha), mientras que en una extensión de más de 100 hectáreas la actividad es nula (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Esta actividad es seguida en importancia económica por actividades del sector financiero, el sector de servicios sociales, comunales y personales y el sector de construcción (Anuario Estadístico de Antioquia, 2016).

De acuerdo con lo anterior, se puede observar una limitada diversidad de actividades económicas que le aportan al producto interno bruto del municipio. Esto hace que, la población no tenga amplias fuentes de ingreso económico que les permita subsanar plenamente necesidades básicas como: salud, cuidado personal, alimentarias, vivienda, agua potable, entre otros⁵. Por ejemplo, según el Anuario Estadístico, el municipio tiene una cobertura importante en servicios públicos domiciliarios como la energía (99,05%), el agua potable (88,70%) y el acueducto (88.70%), pero, en otros servicios básicos como

⁵ Tomado de: documento maestro política pública de Envejecimiento y Vejez municipio San Vicente Ferrer – Antioquia (2016 – 2019).

el alcantarillado (mediante el cual se depositan aguas residuales, evita el exceso de contaminación, etc.) la cobertura es de 31,07%. (Anuario Estadístico de Antioquia. 2016).

4.2 El problema público del envejecimiento y la vejez en el municipio de San Vicente Ferrer

Según el Censo Nacional realizado por el DANE, San Vicente Ferrer cuenta con 18.051 habitantes, de los cuales el 15,67 % son personas mayores (tasa de población mayor), es decir, alrededor de 2.828 habitantes (DANE, 2018). Su Índice de Envejecimiento, el cual permite observar la cantidad de personas mayores respecto al grupo poblacional de menores de 15 años, es de 77,11. Entre los 125 municipios de Antioquia ocupa el puesto 49 en IE, y el puesto 47 en tasa de población mayor.

A partir de lo anterior, es posible observar que este municipio en relación con otros del departamento de Antioquia no es de los que posee una amplia tasa de población mayor (TPM), ni tampoco un índice de envejecimiento alto (IE). Esto puede conllevar a que no haya un nivel de urgencia en tratar temas relacionados con la población mayor como si ocurre con otros municipios de Antioquia los cuales, si tienen una TPM y un IE alto, en ese orden de ideas, este factor puede tener impacto en asuntos de política pública y verse reflejado en la ausencia de grupos de interés prioritario y en la dinámica política del municipio. No obstante, la información aportada por los datos, es necesario hacer seguimiento a la transición y modificación que vayan experimentando dichos índices como producto del proceso de madurez demográfica.

El IE tiene que ver con el contraste entre la población mayor y la población menor de 15 años, puesto que entre más alto más peso tienen las personas mayores frente a las personas menores de edad. En el municipio es posible determinar que existe un IE del 77,11%, Lo que tiene una incidencia en términos demográficos pues teniendo en cuenta este porcentaje el futuro del municipio se puede ver afectado económicamente de cierta manera, ya que existirían a futuro, pocas personas jóvenes que puedan ejercer mano de obra, lo cual no garantizaría la supervivencia a través de nuevas generaciones. En este punto podemos hacer referencia al bono demográfico, este se define como un periodo en el cual tanto la población activa e inactiva en edad de trabajar superan la cantidad de personas dependientes económicamente (Westreicher, 2018). Con relación a este bono se puede decir que ha tenido injerencia en muchos países, sobre todo en naciones con

economía en vías de desarrollo. Con la existencia del bono demográfico en los países se puede alcanzar de cierto modo estabilidad económica, teniendo en cuenta que si hay menos dependencia económica de niños, adolescentes y personas mayores se puede generar mayor crecimiento económico ya que se expande la producción pues hay mayor cantidad de personas productivas y se lograría así reducir la pobreza. No obstante, este fenómeno puede no ser tan duradero, según Guido Pinto (2016), para que el bono demográfico se pueda dar se necesitarían “políticas económicas, sociales y de gobierno” y además de ello se requerirían inversiones en capital humano que sea capaz de responder a las progresivas oportunidades económicas. También manifiesta que en algunos países de América Latina se ha comenzado a materializar la idea del bono demográfico. Por otro lado, es importante destacar que, si no existe la capacidad suficiente para generar trabajo y hay un crecimiento acelerado de la población trabajadora y productiva se pueden generar problemas de desempleo, pobreza y además delincuencia (Pinto, G. 2016. P, 15).

Según Gutiérrez-Forero y Castro-Escobar, para el año 2015 Colombia se encontraba en un proceso de transición, teniendo en cuenta los cambios presentados en el tamaño de la población esto como resultado de la disminución de la tasa de natalidad y mortalidad. En el trabajo de estos autores se realizó una comparación con otros países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México, Haití, etc.) la cual dio como resultado que para esa época Colombia atravesaba una etapa de transición demográfica, hecho que permitía observar una pirámide progresiva. Que Colombia se encuentre en esa pirámide progresiva o un rango intermedio, significa que, a raíz de los cambios presentados en la estructura poblacional, se generó una perspectiva positiva en tanto el crecimiento económico del país, pues debido a que se da una reducción en la tasa de dependencia, se logra incrementar el nivel de consumo en los hogares, ya que se ve un aumento en los ingresos económicos como resultado de una mayor participación laboral. Sin embargo, en el texto se aclara que la probabilidad de que en el año 2020 se diera una caída en “las tasas de natalidad y un crecimiento en la población mayor de edad” significaría un agotamiento del bono demográfico (Gutiérrez-Forero, D. & Castro-Escobar, E. 2015. P, 74). Cabe resaltar a partir de todo lo anterior, observando los puestos que ocupa el municipio referente al IE y al TPM, que frente a otros en el departamento de Antioquia este se encuentra en un rango intermedio.

Por otro lado, haciendo referencia específicamente a la población mayor del municipio, gran parte de esta se encuentra en riesgo de vulnerabilidad física, como: vivir en regiones

geográficamente apartadas, no contar con el acompañamiento de personas para su cuidado, no tener condiciones óptimas de salud, el poco acceso que tienen a los servicios de salud, las vías precarias, el difícil desplazamiento a la zona urbana del municipio, ya que la mayoría se ubica en la zona rural, etc.⁶.

Para el tratamiento de este problema público, el municipio de San Vicente Ferrer cuenta con una política pública municipal de envejecimiento adoptada mediante el acuerdo 007 del 30 de mayo de 2018, la cual se materializa bajo unas acciones que serán desarrolladas más adelante en este artículo.

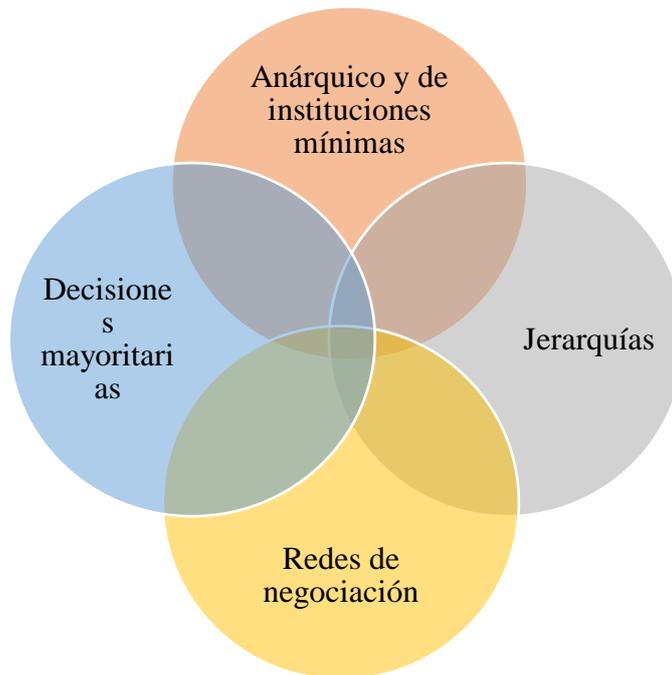
A continuación, se empezarán a definir los referentes conceptuales utilizados en el análisis que orientará la investigación de la PPEVSVF. Como se había hecho mención inicialmente se hará un análisis de la política pública a partir de los actores involucrados, la ejecución de la política y los logros obtenidos. Estos referentes conceptuales se desarrollarán a lo largo del análisis. Para ello, es importante tener claro la definición de cada uno de estos conceptos, ya que así será posible asociarlos a la investigación.

5. Escenarios y arreglos institucionales de la PPEV en el municipio de San Vicente Ferrer.

Los escenarios institucionales se pueden definir como espacios concretos de interacción, los cuales establecen la forma de actuar e interactuar de los actores al momento de determinar las políticas públicas, esto supeditado por normas formales e informales. Según Scharpf (1997), existen cuatro escenarios institucionales en las relaciones dadas en una política pública, los cuales se muestran en la siguiente imagen:

⁶ Tomado de: documento maestro política pública de Envejecimiento y Vejez municipio San Vicente Ferrer – Antioquia (2016 – 2019).

Gráfico 2 Escenarios institucionales



Fuente: Murcia (2020) basado en Scharpf (1997)

Escenario institucional **Anárquico y de instituciones mínimas** se refiere a posibles situaciones informales, que no poseen en sí reglas institucionales que demarquen la forma de actuar de los individuos en un campo en específico. Lo anterior no significa que este escenario se caracterice por la total ausencia de normas formales, más bien hace referencia a la acción personal de los actores y la poca utilización de los ejercicios de política (Scharpf, 1997).

Las **Decisiones mayoritarias** hacen referencia a los escenarios en los cuales se dan acuerdos basados en mayorías, estas mayorías se pueden cruzar fácilmente con las jerarquías, un ejemplo de esto puede ser el Congreso, donde se definen mayoritariamente los arreglos institucionales. **Las Redes de negociación** se pueden definir como métodos de coordinación o de decisión conjunta que definan una acción. Por último, está el escenario de **Jerarquías** se refiere a esas relaciones en las cuales solo un actor es preponderante o posee una supremacía ante los otros actores. Las decisiones tomadas en este escenario pueden ser unilaterales, caracterizadas por acciones institucionales, tomadas generalmente por el Estado.

Los arreglos institucionales pueden ser entendidos como un sistema de pautas institucionales para la acción e interacción entre los actores, estos a su vez constituyen un marco orientador de las acciones de las políticas públicas (Scharpf, 1997). Estos arreglos desde la perspectiva del modelo de análisis del institucionalismo centrado en los actores de Fritz Scharpf, cumplen el papel de orientadores de la relación entre los actores y la estructura institucional, es decir, los arreglos institucionales establecen las reglas de juego entre los actores y los escenarios institucionales en los cuales actúan y participan en una política pública, esto se da a través de normas jurídicas del Estado.

Estos escenarios y arreglos institucionales permitirán definir las otras variables de análisis de la investigación, a saber: las redes de los actores y los instrumentos de la PPEVSVF, en estos conceptos se estudiarán concretamente las competencias que poseen los actores gubernamentales, los relacionamientos que se dan con la sociedad civil, quienes financian la política pública y cuáles son los instrumentos programáticos que ayudan a concretar lo proyectado en los ejes estratégicos desarrollados en la política y a groso modo facilitan el proceso de análisis de la territorialización teniendo como base la normatividad desde el nivel nacional hasta el nivel municipal.

5.1 Descripción de los escenarios y de los arreglos institucionales en el nivel local, departamental y nacional de la PPEV en el municipio de San Vicente Ferrer.

La Política Pública Nacional tiene como antecedentes dos documentos. El primero de ellos es la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez (PPNEV) 2007 – 2019, el cual se actualizó en el año 2014 y se denominó Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez (PCEHV) 2015 – 2024.

En la PPNEV (2007-2019) están contenidos los siguientes ejes estratégicos con sus líneas estratégicas: Eje 1: Promoción y Garantía de los Derechos Humanos de las personas mayores, este eje contiene las siguientes líneas estratégicas: Fortalecimiento de la Participación e Integración Social de la Población Adulta Mayor para un ejercicio efectivo de la ciudadanía mediante la garantía, ejercicio y restablecimiento de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes; Información, Educación y Comunicación de los Derechos y Deberes para las personas mayores; Protección legal y gestión normativa; y Evaluación y monitoreo del cumplimiento de los derechos humanos. Eje 2: Protección

Social Integral, líneas estratégicas: Seguridad en el ingreso; Seguridad social en salud; Promoción y Asistencia Social; Seguridad Alimentaria y Nutricional; y Programas de Vivienda digna y Saludable. Eje 3: Envejecimiento Activo, líneas estratégicas: Creación de espacios y entornos saludables; Creación de una cultura del envejecimiento; y Promoción de hábitos y estilos de vida saludables. Eje 4: Formación de recurso humano e investigación, líneas estratégicas: Investigación sobre envejecimiento y vejez y Formación del talento humano.

La PCEHV (2015-2024) contiene los siguientes ejes y líneas estratégicas: Eje 1: Promoción y Garantía de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, líneas estratégicas: Fortalecimiento de la participación ciudadana e integración social de los individuos y colectivos de personas adultas mayores; Promoción y formación en derechos de las personas adultas mayores; Protección legal, gestión normativa y fomento del acceso ciudadano a la justicia; y Monitoreo y evaluación del cumplimiento de los derechos humanos de las personas adultas mayores. Eje 2: Protección Social Integral, líneas estratégicas: Ampliación de la seguridad en el ingreso; Protección y garantía del derecho a la salud; Desarrollo de la promoción y asistencia social; Fomento de la seguridad alimentaria y nutricional; y Promoción de vivienda digna y saludable; Reconocimiento y protección del envejecimiento rural. Eje 3: Envejecimiento Activo, Satisfactorio y Saludable, líneas estratégicas: Creación y fortalecimiento de espacios y entornos saludables; Construcción de culturas del envejecimiento humano y el bienestar subjetivo en la vejez; y Promoción, incorporación y práctica de estilos de vida saludable. Eje 4: Formación del Talento Humano e Investigación, líneas estratégicas: Desarrollo de investigación sobre envejecimiento humano y vejez; y Ampliación de la formación de talento humano de niveles técnico, profesional y especializado.

Realizando una comparación del conjunto de ejes y líneas estratégicas de los dos documentos de la política pública, se evidencia que se añadió a la PCEHV, en el eje 2, otra línea estratégica a saber: Reconocimiento y protección del envejecimiento rural, también se observa que las diferencias que existen entre los ejes y líneas estratégicas de los documentos están en los nombres específicamente. En la PPEHV se incluyeron seis tesis en las cuales se evidencia la actualización que se le realizó al documento de política pública en el 2015, el Ministerio de Salud indicó que esta actualización de la política, se debió a: “Las rápidas transformaciones de los colectivos humanos; los cambios el

contexto político y administrativo; avances en el estado del conocimiento; clarificación de relaciones formulación-implementación; optimización de alcances temporales de metas de la política; y definición de un catálogo de indicadores para el monitoreo y evaluación de la política”. (Zapata, 2020, Pág. 11).

Así mismo hay que decir, que la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez de Colombia está conformada por un conjunto de 36 normas, las cuales son de carácter constitucional, legislativo y ejecutivo (Murcia, 2020), estas normas instauran desde el nivel central las reglas de juego. A continuación, se detallan dichas reglas:

Tabla 4 Normas que regulan la PPEHV a nivel nacional

AÑO	NORMA
1986	Ley 48 de 1986
1991	Constitución Política de Colombia de 1991, particularmente el artículo 46.
1993	Ley 100 de 1993
1994	Decreto 1135 de 1994
1996	Ley 271 de 1996
1999	Decreto 2113 de 1999
2001	Ley 687 de 2001
	Ley 700 de 2001
2004	Ley 931 de 2004
2005	Acto Legislativo 01 de 2005
2006	Ley 1091 de 2006
2007	Ley 1151 de 2007
	Ley 1171 de 2007
	Decreto 3771 de 2007
	PNEV 2007-2019
2008	Ley 1251 de 2008
2009	Ley 1276 de 2009.
	Ley 1315 de 2009.
	Ley 1328 de 2009
2011	Resolución 4322 de 2011
2012	Ley 1537 de 2012
	CONPES 156 de 2012
2013	Decreto 604 de 2013
	Decreto 2983 de 2013
	Ley 1643 de 2013
2014	Decreto 2087 de 2014
	Decreto 867 de 2014
	Decreto 455 de 2014
2015	Decreto 1077 de 2015
	Resolución 1378 de 2015
	Circular 004 de 2015
	PCEHV 2015-2026
2016	Decreto 1833 de 2016
2017	Resolución 024 de 2017
	Ley 1850 de 2017

2018	Resolución 055 de 2018
------	------------------------

Fuente: Murcia (2020)

Para el caso del nivel departamental este adopta la Política Pública de Envejecimiento y Vejez mediante la ordenanza N° 48 del 4 de diciembre de 2014, esta ordenanza se rige bajo las normas, ejes de acción y líneas estratégicas de la Política Pública Nacional, a su vez se complementa con un conjunto de decretos y ordenanzas del nivel departamental. A continuación, se detallan las normas de este nivel:

Tabla 5 Normas que regulan la PPEHV a nivel departamental

AÑO	NORMA
2004	Resolución 8333 de 2004
2004	Resolución 9897 de 2004
2004	Resolución 1071 de 2004
2007	Ordenanza 03 de 2007
2014	Ordenanza 46 de 2014
2014	Ordenanza 48 de 2014

Fuente: elaboración propia

El nivel municipal cuenta con un acuerdo bajo el cual se adoptó la política pública y está orientada por la política nacional, siguiendo también sus lineamientos – ejes y líneas estratégicas-. A continuación, se detallan las normas:

Tabla 6 Normas que regulan la PPEHV a nivel municipal

AÑO	NORMA	TEMA
2018	Acuerdo 007 de 2018	Adopción y reglamentación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez
2011	Acuerdo 008 de 2011	Establecimiento de la estampilla para el bienestar del adulto mayor
2005	Acuerdo 035 de 2005	Creación del Cabildo del adulto mayor

Fuente: elaboración propia

5.2 Análisis de los escenarios y arreglos institucionales en el municipio de San Vicente Ferrer

En el Municipio de San Vicente Ferrer los arreglos institucionales se encuentran formalizados por medio de las siguientes normas:

- Adopción y reglamentación de la Política Pública, Acuerdo 007 de 2018
- Establecimiento de la estampilla para el adulto mayor, Acuerdo 008 de 2011.

- Reglamentación del Cabildo del adulto mayor, Acuerdo 035 de 2005

Cabe aclarar que en lo concerniente a la estampilla pro-bienestar del adulto mayor en el municipio no existen nuevos arreglos diferentes al nivel departamental y nacional, las normas de creación de estampilla determinan que el recaudo debe ser destinado a los Centros de Bienestar para el Anciano.

A partir de la información obtenida por medio las entrevistas realizadas en el municipio, se logró deducir que desde el 2011 con el primer acuerdo que se creó para adoptar la política pública se formalizó la constitución de arreglos institucionales a nivel municipal en torno a la búsqueda del bienestar de las personas mayores, formando relaciones, estableciendo responsabilidades, asignando roles y creando escenarios institucionales específicos.

Como se mencionó anteriormente la PPEVSVF se reglamenta mediante el acuerdo 007 del 30 de mayo de 2018, este acuerdo derogó el 016 del 29 de noviembre de 2011. Las modificaciones realizadas al primer acuerdo se dan porque este no poseía un documento técnico, no se había realizado una investigación a fondo, no existían argumentos que justificaran la creación de ese acuerdo, además de lo anterior era un documento que no tenía una intervención social sino más enfocada al asistencialismo (Comunicación personal, 18 de marzo, 2019).

Con el nuevo acuerdo se buscó realizar modificaciones normativas en pro de satisfacer las necesidades de las personas mayores y brindarles una mayor protección y mejor acompañamiento en su periodo etario, esto elaborado con base en la metodología MIPSAM (Metodología Integrada de Participación Social de y para los Adultos Mayores) sugerida por la Gobernación de Antioquia. La creación de este acuerdo se da bajo la conformación de un grupo institucional integrado por la Secretaría de Salud y Bienestar Social y un Comité Gerontológico⁷, los cuales tienen la función de diagnosticar, planear, organizar, dirigir y controlar programas y proyectos tendientes a mejorar las condiciones

⁷ Conformado por la Secretaría de Salud y Bienestar Social, El alcalde, Secretario de Educación, presidenta del Cabildo municipal, representante de la Comisaria de familia, delegado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Directora Centro de Bienestar para el Adulto “San Juan de Dios”, representante del Concejo Municipal, representante de la iglesia, Universidad Católica de Oriente, auxiliar de enfermería, representante de la comunidad, Centro Vida, delegado Junta de Acción Comunal, representante de la Personería, Secretario de Planeación.

de vida de la población envejeciente y mayor, la conformación de este grupo institucional permitió el establecimiento de relaciones de coordinación entre distintos sectores e instituciones.

Teniendo en cuenta el diagrama inicial en el Comité Gerontológico se pueden identificar dos escenarios institucionales, por un lado las decisiones mayoritarias esto debido a que el Comité está conformado por diferentes integrantes los cuales deben tomar decisiones en conjunto y ponerse de acuerdo en cuanto a las mismas y un escenario jerárquico, pues aparte de la presencia de actores social-comunitarios, es la Secretaria de Salud y Bienestar Social la que más peso tiene en cuanto a la toma de decisiones. Es posible determinar que en este Comité también existen redes de negociación pues en ellos se presenta un sistema de coordinación y un sistema de toma de decisión conjunta.

Hablando de la organización de la PPEVSVF, en cuanto a las competencias y roles que se presentan, se puede determinar que cada uno de los actores que hacen parte del Comité Gerontológico tienen asignadas responsabilidades, competencias y obligaciones como lo son, principalmente el seguimiento al desarrollo de la política y asimismo establecer acciones encaminadas al beneficio y prioridad de las personas mayores.

Es posible observar en el municipio un escenario de decisión mayoritaria en el cual se toman las decisiones importantes de la política pública. En términos relacionales se puede determinar que existe una horizontalidad entre la mayoría de los actores pues 15 de los 25 que hacen parte del Comité son de carácter institucional. El escenario de redes de negociación está relacionado con los actores social-comunitarios quienes instauran vínculos frecuentes y son un apoyo a los actores institucionales, estos actores son una representación de las personas mayores pues por medio de ellos llegan hasta la agenda del Estado las peticiones o solicitudes que este grupo etario manifiesta, es decir, como son los actores social-comunitarios los que tienen más acercamiento con la sociedad civil pueden conocer de cerca las necesidades y manifestar estas peticiones a los actores institucionales.

El municipio de San Vicente Ferrer posee una relación directa con la producción de las normas de nivel departamental y nacional, es decir, adopta las normas de estos dos niveles. Lo anterior permite evidenciar que en el municipio se cuenta con pocas

capacidades institucionales para lograr estructurar arreglos institucionales con autonomía del nivel municipal. Como ya se señaló la PPEVSVF se elaboró a partir de la Metodología MIPSAM, a través de la gerontóloga quien como se mencionó había hecho parte de la coordinación de la metodología en el nivel departamental, facilitando la aplicación de esta en el municipio. Lo anterior permite determinar que el municipio posee vínculos más directos con el nivel departamental, lo que representa un panorama positivo para la política pública pues demuestra que existe un buen relacionamiento intergubernamental.

En cuanto al documento técnico de la PCEHV y los acuerdos que reglamentan la política en el municipio y a su vez producen los escenarios institucionales, es posible determinar que los ejes y líneas estratégicas que constituyen la PPEVSVF son exactamente los mismos de la política nacional. Lo anterior puede deberse a la categoría en la que se ubica el municipio (categoría 6), pues los municipios que se encuentran en esta categoría poseen limitantes técnicos y administrativos que no les permiten regirse con normas propias, que puedan complementar la PCEHV y logren territorializar sus acciones a la realidad de las necesidades del municipio. La configuración con el entorno local se puede establecer por medio de las actividades que se realizaron con la implementación de la Metodología MIPSAM, a través de las cuales se lograron conocer las percepciones de las personas mayores, estas percepciones son abordadas nuevamente en los documentos técnicos que soportan los acuerdos que adoptan la política nacional a nivel municipal. En este punto se puede evidenciar que entre los niveles administrativos del Estado se presenta un escenario institucional jerárquico.

La adopción de la política pública en este municipio se realizó a principios del año 2018, estando dentro de las metas trazadas a mediano plazo del Plan de Acción de la PCEHV, en las cuales se indicaba que para el año 2019, el 100% de los departamentos y municipios debían tener diseñadas, implementadas y adoptadas las Políticas Públicas de Envejecimiento Humano y Vejez mediante ordenanza o acuerdo (Ministerio de Salud, 2015, P.29).

A partir del cumplimiento de la meta del Plan de Acción de la política nacional se puede determinar que existe una organización de distintas entidades del sector administrativo en cuanto al diseño, la formulación y la ejecución de la política pública. Con el apoyo de la Secretaría de Salud y Protección Social del departamento de Antioquia quien logró la

territorialización de la política pública, el municipio de San Vicente Ferrer condensó las acciones que ya se venían intentando implementar con un primer acuerdo, creando un nuevo acuerdo oficial, esto se puede entender como un proceso jerárquico en el cual se evidencia que las dinámicas son dirigidas desde el nivel nacional, la política es territorializada por parte de las entidades municipales y la Gobernación de Antioquia contribuye a este proceso implementando normas que orienten e impulsen al desarrollo de acciones concernientes a la política pública.

Procesos como la adopción y reglamentación de la política pública, el establecimiento de la estampilla para el adulto mayor y la reglamentación del Cabildo, son los elementos fundamentales que estructuran la PPEVSVF. La adopción de la política en el municipio de San Vicente Ferrer permitió constituir el acuerdo 007 de 2018 con el cual se establecen los objetivos, las acciones y se delegan responsabilidades, roles y ocupaciones de los actores, sustentados bajo una normatividad.

En el municipio la estampilla para el adulto mayor es reglamentada por el Acuerdo 008 de 2011, este está fundamentado en el artículo 3 de la ley 1276 de 2009, en el cual se estipula que los recursos de esta estampilla estarán dirigidos únicamente a la construcción, adecuación, funcionamiento y desarrollo de los CBA (Centro de Bienestar del Anciano) y los Centro Vida, a los cuales se les asignará respectivamente un 30% y 70% de los recursos. De lo antes mencionado es posible deducir que la estampilla es un recurso de gran importancia para la PPEVSVF, ya que el 100% de este se destina específicamente al bienestar de las personas mayores y los recursos adicionales para la implementación de la política se derivan de recursos ordinarios, gestionados directamente con el sector privado.

Por su parte el Cabildo Mayor se reglamenta por medio del Acuerdo 035 de 2005, acuerdo que fue aprobado por la Alcaldía municipal, esta figura instauro un mecanismo de carácter administrativo, lo que a su vez establece un escenario jerárquico en el que se puede observar que el Estado es quien reglamenta el Cabildo.

En San Vicente Ferrer no se encontraron arreglos institucionales autónomos que hayan sido construidos con acuerdos locales entre el Comité Gerontológico teniendo en cuenta los intereses, necesidades, responsabilidades y acciones. Se pudieron determinar

escenarios jerárquicos, de decisión mayoritaria y de redes de negociación por parte del nivel nacional en tanto la elaboración de arreglos institucionales de la política pública, los cuales son reproducidos por los municipios y los acuerdos negociados se limitan a la normatividad de las administraciones.

En lo que tiene que ver con la familia y el mercado se pudo determinar que son escenarios de instituciones anárquicas. No se pudo determinar que en el municipio existan arreglos institucionales que involucren la participación de Estado, mercado y familias. Los arreglos institucionales en San Vicente Ferrer son una adopción de la PCEHV, de igual manera se siguen de las disposiciones de la estampilla y la articulación de los Centros Vida y los CBA. En cuanto a los escenarios institucionales planteados por Scharpf, se encontraron todos (cuatro), en los cuales se encontró a actores institucionales y sobre todo al Estado como actor fundamental en la implementación de la política pública.

6. Redes y actores de la PPEV en el municipio de San Vicente Ferrer.

6.1 La constelación de actores y los modos de interacción en el municipio de San Vicente Ferrer.

Para realizar el análisis de las redes construidas por cada eje de la política pública, se partirá de los 3 conceptos del modelo de análisis de Scharpf, los cuales son: actores, constelación de actores y modos de interacción. Los actores se definen como agentes los cuales pueden ser individuales, colectivos o corporativos que se relacionan entre sí, esta relación puede en algunos casos transformar las instituciones. No obstante, las instituciones igualmente tienen la posibilidad de influir en las preferencias y además en el comportamiento de los actores, en este sentido, es posible inferir que la relación dada entre los actores y las reglas de juego es bilateral. Scharpf (1997) expresa que un actor puede tener más posibilidades de alcanzar sus objetivos en tanto la capacidad que tenga para emplear los recursos y con esto ejercer poder sobre otros actores, es decir, esto les puede suministrar una mayor o menor influencia en el resultado. Emplear la categoría de actores en esta investigación permite entender cuáles son las personas, organizaciones, que representan un papel relevante en la PPEVSVF, a partir de los atributos que los caracterizan y sus modos de interacción.

La segunda categoría de Scharpf es la “constelación de actores” esta entiende la identificación de los actores y las relaciones que se dan entre ellos, así como las posibles estrategias de acción que utilizan en el proceso de una política pública (Scharpf, 1997). Esto permitirá no solo observar los actores como agentes individuales sino también estudiarlos analíticamente en un entorno mucho más amplio al de las relaciones que se dan entre ellos. Para Zurbriggen (2006) la constelación de actores permite observar el relacionamiento de los actores desde una perspectiva analítica y explicativa, las formas en las que los actores logran interactuar y el acercamiento que se da entre ellos en el proceso de una política.

La tercera categoría propuesta por Scharpf “modos de interacción” no solo analiza las relaciones que existen entre los actores, sino también sus atributos. Esta categoría se refiere a las diferentes formas en que los actores de una política se comportan con relación a otros, estos comportamientos están en gran medida restringidos por el contexto o escenario institucional en el que se desenvuelven dichos actores (Zurbriggen, 2006). Estos modos de interacción varían según las circunstancias o el entorno donde se den esas relaciones.

Scharpf (1997) clasifica esos modos de interacción en 4 escenarios institucionales:

Tabla 7 Modos de interacción y escenarios institucionales

Escenarios institucionales	Forma de actuación prevalente en cada escenario	Modos de interacción
Instituciones mínimas.	Acción unilateral Arreglos básicos con instituciones mínimas	No cooperación; Coordinación negativa; Ajuste mutuo.
Acuerdos de negociación.	Arreglos negociados	Contratos al contado; Negociación distributiva; solución de problemas; Coordinación positiva.
Decisiones mayoritarias.	Votación	Decisiones por regla mayoritaria.
Jerárquicas.	Acción jerárquica	Actuación jerárquica.

Fuente: Zapata (2020)

El análisis de los actores de la PPEVSVF y las relaciones que se dan entre estos se realizará a partir del Enfoque de Redes de Políticas Públicas utilizado por Friz Scharpf tomando un punto de vista teórico-analítico, esto desde la corriente de la gobernanza⁸

⁸ Este enfoque de Redes de Políticas Públicas posee dos escuelas, la primera es la escuela de intermediación de intereses, la segunda que es la que nos interesa para el análisis es la escuela de la Gobernanza, la cual concibe el curso de la política pública como una forma determinada de interacción entre actores ya sean públicos o privados (Börzel, 1997).

(Börzel, 1997), con lo cual se busca principalmente dar a conocer el desarrollo de las políticas a partir de las relaciones e interacciones entre los diferentes actores que participan en las distintas fases del ciclo de dichas políticas. Para explicar dichas relaciones entre los actores se utilizará la metodología del Análisis de Redes Sociales (ARS), la cual está compuesta por: análisis componencial (tamaño de la red, tipo de actores, nivel de los actores y la centralidad de los mismos), el análisis relacional de las interacciones que se dan entre los actores (flujos de las relaciones, cantidad de relaciones, frecuencia de las relaciones y fortaleza de las relaciones) y el análisis estructural de la red (centralización, formación de subestructuras y actores puente) (Aguirre, 2014).

Tabla 8 Tipos de análisis del ARS y categorías analíticas de Scharpf

Redes de políticas	Análisis ARS
Actores.	Análisis componencial: atributos de los actores por su nivel territorial (nacional, departamental, municipal) o vinculación sectorial (institucional, social-comunitario, económico, internacional).
Modos de interacción.	Análisis relacional: modos de interacción según forma de actuación (unilateral, acuerdos, votaciones, acciones jerarquizadas) y direccionalidad de la relación ya sea unidireccional (acciones unilaterales y jerarquizadas) o bidireccionales (votaciones y acuerdos negociados) y las relaciones en términos del escenario en el cual se desarrolla la relación (una o más líneas estratégicas específicas de la PPEV).
Constelación de actores.	Análisis estructural: estructura de la red (tamaño de la red, densidad de la red, centralidad de la red, subgrupos en la red).

Fuente: Zapata (2020)

A partir de la utilización de los programas informáticos Ucinet y NetDraw se elaboraron 4 graficas, en las cuales se muestran los actores del municipio y sus relacionamientos teniendo en cuenta los 4 ejes estratégicos de la política pública, a saber: 1) Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores, 2) Protección social integral, 3) Envejecimiento activo y 4) Formación de talento humano e investigación. Los actores en las redes se caracterizan a partir de dos atributos, el primero es el nivel del actor (nacional, departamental y municipal) y el segundo el tipo de actor (institucional, académico, económico, social y comunitario e internacional). Las líneas que asocian a los actores poseen diferentes colores, esto de acuerdo con las líneas estratégicas de cada eje de la PPEVSVF en las cuales se enmarca el relacionamiento de los actores. En el siguiente cuadro se muestran las convenciones con las cuales se puede hacer la interpretación de los grafos:

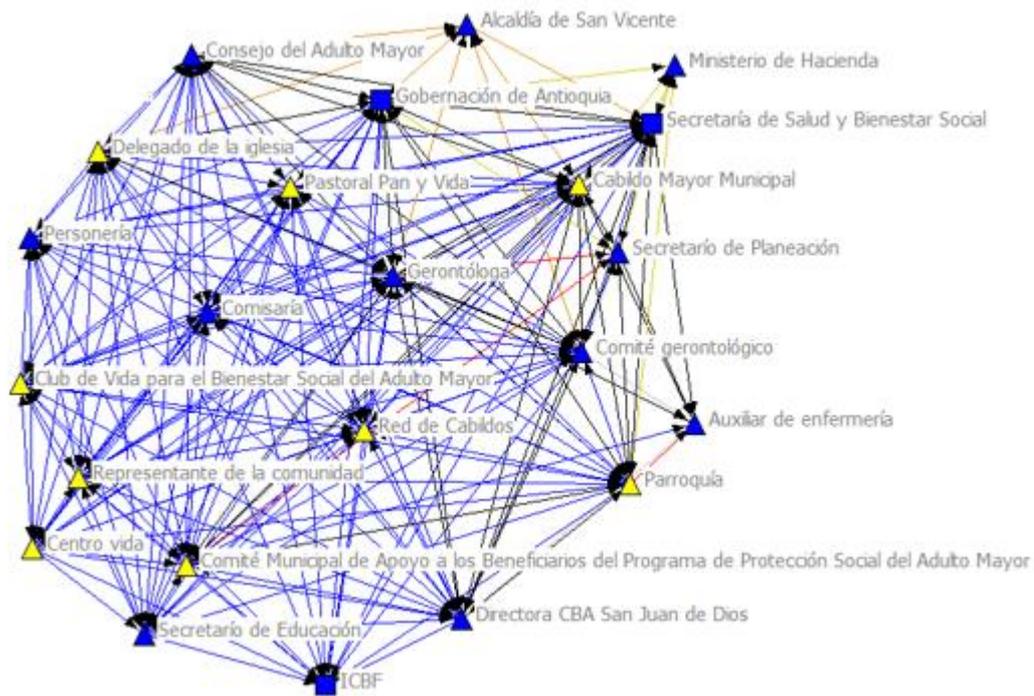
Tabla 9 Convenciones para la lectura de los grafos

de Dios”, Parroquia, Delegado de la Junta de Acción Comunal, Red de Cabildos, Pastoral Pan y Vida, Comité Municipal de Apoyo a los Beneficiarios del Programa de Protección Social del Adulto Mayor. De estos actores el 62% son institucionales, el 37% son social-comunitarios y el 4% refleja la participación de actores de índole académico. Correspondiente a las relaciones dadas alrededor de las líneas estratégicas del eje 1 de la PPEVSVF específicamente en torno a la línea de participación ciudadana es posible determinar que existe un amplio relacionamiento pues en la red se observa que la mayoría de los actores interactúan entre sí generando que sea la línea más predominante en la red, en cuanto a la línea información, educación y comunicación y a la línea de protección legal aunque en menos predominancia también se puede percibir que existe una importante participación.

En la línea de información, por ejemplo, encontramos el Cabildo Mayor Municipal, La Auxiliar de Enfermería, Club de Vida para el Bienestar Social del Adulto Mayor, La gerontóloga, El Centro Vida, el Comité Gerontológico, Ministerio de Hacienda, delegado de la Iglesia, Gobernación de Antioquia, Universidad Católica de Oriente y Secretario de Educación y en la línea de protección social encontramos a la Alcaldía Municipal, Secretario de Planeación, delegado de la Junta de Acción Comunal, ICBF, Comisaría, Personería, Comité Gerontológico, delegado de la Iglesia, Secretaría de Salud y Bienestar Social, directora CBA “San Juan de Dios” y el Comité Municipal de Apoyo a los Beneficiarios del Programa de Protección Social del Adulto Mayor. También se puede identificar que hay varios actores que interactúan en más de una línea entre los cuales encontramos a la gerontóloga, la Alcaldía Municipal, Centro Vida, Cabildo Mayor, la Comisaría, el Secretario de Educación, directora del CBA, Personería y la Secretaría de Salud y Bienestar Social. En términos estructurales, se logra notar que la red del eje 1 muestra una tasa de densidad ⁹ de 0,787, (78,7%) lo cual constituye una densidad muy alta, teniendo en cuenta la cantidad de vínculos que se observan entre los actores participantes en este eje y sus líneas estratégicas.

⁹ La cual se expresa tomando como referencia el número posible de relaciones sobre el número de relaciones existentes.

Gráfico 4 Red del Eje 2



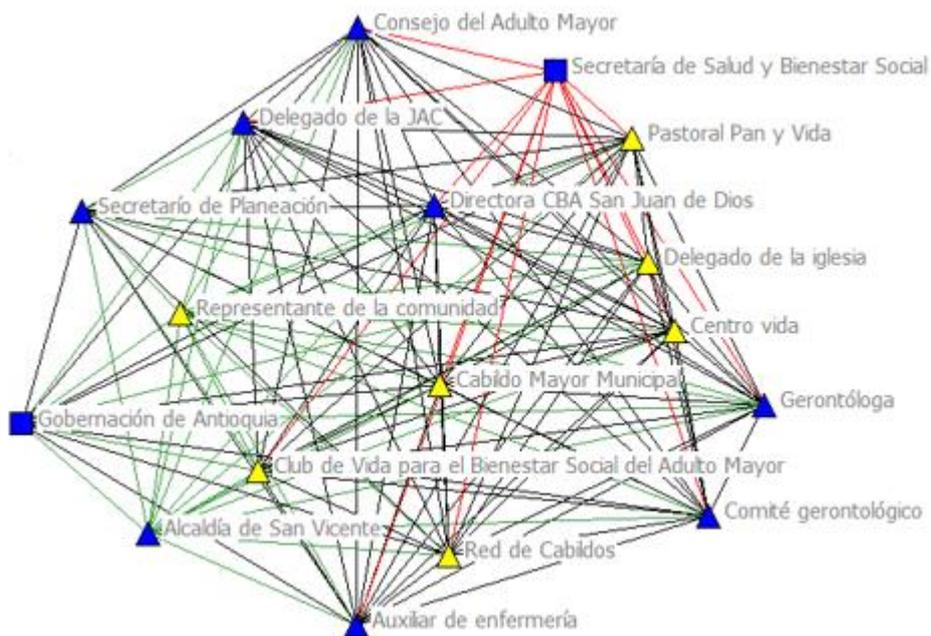
Fuente: elaboración propia empleando los programas Ucinet y NetDraw

En el gráfico 2 correspondiente a la red de actores del eje 2 de la PPEVSVF, se evidencia la participación de 23 actores, entre los cuales están la gerontóloga, el Cabildo Mayor Municipal, el Club de Vida para el Bienestar Social del Adulto Mayor, el Centro Vida, la Alcaldía de San Vicente Ferrer, El Secretario de Educación, el Consejo del Adulto Mayor, la Auxiliar de Enfermería, Gobernación de Antioquia, Ministerio de Hacienda, Comité Gerontológico, Representante de la comunidad, Secretario de Planeación, ICBF, Comisaría, Personería, Secretaría de Salud y Bienestar Social, Delegado de la Iglesia, Directora CBA “San Juan de Dios”, Parroquia, Red de Cabildos, Pastoral Pan y Vida, Comité Municipal de Apoyo a los Beneficiarios del Programa de Protección Social del Adulto Mayor. El 60% de estos actores son institucionales, el 39% son social-comunitarios. La línea predominante en este eje es la línea 1, seguridad en el ingreso, en la cual participan la mayoría de los actores. También se encuentra la línea Promoción y asistencia social en la que participan el Secretario de Planeación, la Gerontóloga, la Auxiliar de enfermería y la Parroquia.

En la línea de Seguridad alimentaria y nutricional participan el Secretario de Planeación, el Ministerio de Hacienda, la directora del CBA, la Parroquia, Cabildo Mayor, Secretaría de Salud y Bienestar Social y la Gobernación de Antioquia. En la línea de Vivienda digna y saludable participan el Comité gerontológico y el Secretario de Planeación. En la línea

Reconocimiento y protección del envejecimiento rural encontramos la Alcaldía Municipal, Gobernación de Antioquia, Consejo del Adulto Mayor, la gerontóloga, la Secretaría de Salud y Bienestar Social, el Cabildo Mayor Municipal y el Comité Gerontológico. Al igual que en el 1 eje en este también se presentan actores que participan en más de una línea estratégica. En términos estructurales, esta red muestra una densidad de 0,558 (55,8%) esta representa al igual que el eje 1 una densidad relativamente alta, pues existe buena participación de los actores en la PPEVSVF.

Gráfico 5 Red del Eje 3

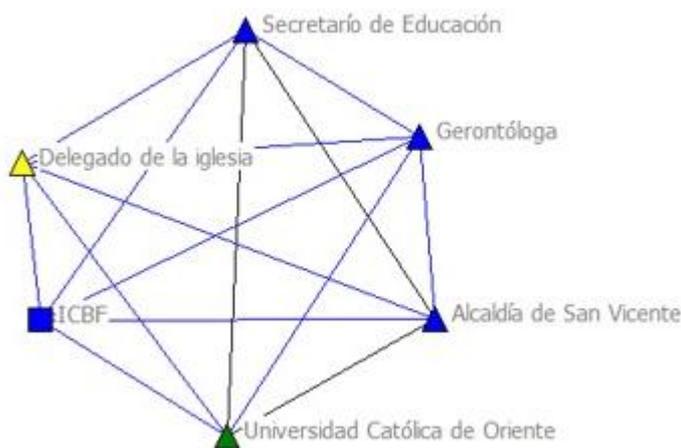


Fuente: elaboración propia empleando los programas Ucinet y NetDraw

El gráfico 3 corresponde a la red de actores del eje 3 de la PPEVSVF, en ella existe una relación entre 17 actores, se encuentran a saber, la gerontóloga, el Cabildo Mayor Municipal, el Club de Vida para el Bienestar Social del Adulto Mayor, El Centro Vida, La Alcaldía de San Vicente Ferrer, el Consejo del Adulto Mayor, la Auxiliar de Enfermería, Gobernación de Antioquia, Comité Gerontológico, Representante de la Comunidad, Secretario de Planeación, Secretaría de Salud y Bienestar Social, Delegado de la Iglesia, Directora CBA “San Juan de Dios”, Red de Cabildos, Pastoral Pan y Vida, Comité Municipal de Apoyo a los Beneficiarios del Programa de Protección Social del Adulto Mayor. El 41% de estos actores son institucionales y el 58% son actores social-comunitarios. Este gráfico da cuenta de que la línea más predominante es la número 2 “Cultura del envejecimiento” contando con la participación de la mayoría de los actores, esto mismo sucede con la presencia de las líneas negras, las cuales representan la

participación de los actores en más de una línea estratégica. Así mismo, se puede observar que existe relacionamiento de varios actores en torno a la línea hábitos y estilos de vida saludable, entre ellos se encuentran la Secretaria de Salud y Bienestar Social, el delegado de la Iglesia, Centro Vida, gerontóloga, Red de Cabildos, Cabildo Mayor Municipal, Club de Vida para el Bienestar Social del Adulto Mayor, delegado de la JAC, directora CBA, Pastoral Pan y Vida, Consejo del Adulto Mayor y la Auxiliar de Enfermería. En términos estructurales, se identifica una red con una densidad de 0,44 (44%) lo que constituye una densidad media.

Gráfico 6 Red del Eje 4



Fuente: elaboración propia con base en Ucinet y NetDraw

El gráfico 4 concierne a la red de actores del eje 4 de la PPEVSVF. En este se logra evidenciar la relación entre 6 actores, el Secretario de Educación, la gerontóloga, la Alcaldía Municipal, la Universidad Católica de Oriente, el ICBF, el delegado de la Iglesia. De estos 6 actores el 66% son institucionales, el 16% social-comunitarios y otro 16% académicos. La línea predominante es la azul, es decir, la línea número 1 del eje 4 “Investigación sobre envejecimiento y vejez” la cual representa la relación entre la Gerontóloga, la Alcaldía Municipal, el ICBF, el Secretario de Educación, el delegado de la Iglesia y la Universidad Católica de Oriente. Las líneas en color negro representan la relación de los actores en más de dos líneas estratégicas de la política pública, aquí se encuentra la Alcaldía de San Vicente, la Universidad Católica de Oriente y el Secretario de Educación. Como se puede determinar de los 4 ejes de la PPEVSVF este último es el que tiene menos participación de actores. En términos estructurales, esta red muestra una densidad de 0,05 (5%), en este eje se logra identificar una densidad baja, pues teniendo en cuenta la cantidad de actores que hacen parte de la política pública, hay una minoría de participación.

6.2 Análisis de las redes de actores del municipio San Vicente Ferrer.

Teniendo en cuenta lo anterior, respecto al eje 1 de la PPEVSVF es posible observar que existe una gran participación de actores, teniendo en cuenta que participan 24 de los 25 que hacen parte del Comité creado para velar por el buen desarrollo y el cumplimiento de la política pública en el municipio -no participa el Consejo del Adulto Mayor-. Se puede determinar que los actores que tienen más participación en este eje de la política pública son los institucionales pues de los 24 actores 14 son institucionales, se puede inferir que estos actores institucionales tienen mayor participación porque cuentan con capital político, administrativo y técnico que les permite emitir normas que se centren en la protección de las personas mayores. Según la gerontóloga del municipio de San Vicente Ferrer, el principal actor de la política pública es la Secretaría de Salud y Bienestar Social, además indica que entre los actores del Comité en general existe una buena comunicación y participación, lo cual es positivo para el buen desarrollo de la política pública (Comunicación personal, 27 de agosto, 2019). En este eje la gerontóloga representa de igual forma un papel importante por las relaciones que esta genera con los demás actores y por su valioso trabajo en el Comité, desde su área específica de conocimiento la cual interviene en el proceso de envejecimiento y vejez de las personas no solo como individuos sino también como colectivo, esto le permite desde una perspectiva integral contribuir a la dignificación de la calidad de vida de las personas mayores. Además de lo anterior, la gerontóloga participó como asesora técnica con la Gobernación de Antioquia en el año 2015 en la implementación de la estrategia metodológica para la elaboración y el fortalecimiento de las políticas públicas de los municipios (la metodología MIPSAM), lo que le permitió contribuir de una manera más eficaz en la elaboración del documento maestro para la implementación de la PPEVSVF, pues precisamente en este se aplicó la metodología MIPSAM.

Existe una participación activa de los actores social-comunitarios en tanto 9 de los 24 actores del eje 1 son de este tipo, lo cual representa algo muy significativo para la política pública pues se cuenta con la participación de la sociedad civil precisamente en el eje que más necesita del liderazgo de estos actores. El Cabildo Mayor es uno de los más dinámicos, encabezado por su presidenta elegida por voto popular y quien además participa en un escenario de decisión conjunta entre el Estado y el Cabildo Mayor del

municipio, pues este realiza un seguimiento al desarrollo de la política pública y al cumplimiento de los derechos de las personas mayores del municipio, existe una relación permanente entre la presidenta del Cabildo y la administración municipal. Además, los cabildantes realizan un seguimiento periódico a los 38 grupos gerontológicos de las veredas de San Vicente Ferrer (Comunicación personal, 28 de febrero, 2019). En este eje participa un actor académico, la Universidad Católica de Oriente la cual realiza de la mano con el Secretario de Educación charlas con las personas mayores en el Centro Vida para que tengan conocimiento de sus derechos, deberes, su cuidado, allí se realizan diferentes tipos de talleres (danzas, dibujo, etc.). La prevalencia de estos actores como el cabildo reside en gran parte en el liderazgo que tienen, por ejemplo, la presidenta del cabildo del municipio siempre está a la vanguardia para defender los derechos de las personas mayores y se centra en conocer las necesidades más relevantes de estos para ayudar a una posible solución desde el cumplimiento de la política pública. Además de esto esa iniciativa les ayuda a mantener un dialogo con el Estado sobre una mejor manera de desarrollar la política pública y también la ejecución de los arreglos institucionales que se presentan para el bienestar de las personas mayores del municipio, a partir de allí se puede determinar un escenario de acuerdos de negociación, lo que demuestra que existe una buena relación entre el Estado y la sociedad civil.

En el eje 2 se refleja también la participación de una cantidad importante de actores, 23 de los 25 que hacen parte del Comité, en esta no tiene participación: la Universidad Católica de Oriente ni el delegado de la JAC, entre estos actores pertenecientes a este eje existe una participación alta de actores institucionales (14), esto al igual que en el eje 1 representa un panorama positivo, pues gracias a los recursos políticos, administrativos y técnicos igualmente se pueden emitir normas que velen por el cumplimiento de los derechos de los personas mayores -teniendo en cuenta las líneas estratégicas del eje-. En este eje la gerontóloga es la que más relaciones concentra en tanto tiene relación con 21 de los actores participantes buscando siempre el beneficio de las personas mayores, velando por el cumplimiento -como ya se mencionó- de los derechos de las personas mayores, basándose no solamente en el área asistencial sino también permitiendo una atención integral a las personas mayores. Según información suministrada por la gerontóloga, se cuenta con la presencia de un actor privado la directora del CBA San Juan de Dios en programas de salud para personas mayores, de lo cual se concluye que existe en el municipio relaciones intersectoriales las cuales se dan entre la institucionalidad y el

sector privado. En este eje se da un escenario relacional con el nivel departamental, pues se interactúa con la Gobernación de Antioquia, creándose vínculos entre el Estado y el sector privado. Lo anterior representa una situación positiva para el buen desarrollo de la PPEVSVF, pues se tiene el apoyo de un ente departamental que le hace seguimiento constante a la política pública a nivel del departamento de Antioquia, esto genera bases para que la política se pueda desarrollar de una mejor manera. Se cuenta con actores social-comunitarios lo cual representa al igual que en el eje 1 la presencia de la sociedad civil, teniendo estos un gran liderazgo en el desarrollo de la política pública. Este eje representa vínculos y relaciones entre el Estado y actores privados como lo es el CBA San Juan de Dios, se puede identificar que también se da una interacción en términos de coordinación, pues existen acuerdos de negociación entre estos actores y también una interacción basada en la contratación, por ejemplo, en cuanto a las atenciones que demandan las personas mayores con enfermedades complejas que necesiten ser internadas en un hospital. Existe además una relación cercana que da lugar a la articulación de intereses, lo que conlleva a producción de distintas formas de acción colectiva alrededor de cuestiones como la exigencia de derechos de las personas mayores.

En cuanto al eje 3, cabe destacar que es uno de los ejes que se concentra en el mantenimiento de la salud de las personas mayores, al igual que producir espacios que le permitan a la sociedad en general reflexionar acerca de la importancia que representan las personas mayores en la humanidad. En este eje se cuenta con 10 actores institucionales y 7 actores social-comunitarios, de los cuales la mayoría son actores municipales, lo que genera un acercamiento con las personas mayores necesario en este eje, teniendo en cuenta las líneas estratégicas del mismo que tienen que ver con Hábitos de vida saludable, Cultura del envejecimiento, Espacios y entornos saludables para las personas mayores, el Centro Vida San Vicente Ferrer es un espacio físico, en donde se concentra la gerontóloga y la auxiliar de enfermería, dando lugar a que se realicen actividades como gimnasia, charlas, capacitaciones, talleres, chequeos médicos y orientación psicológica. En este eje se puede determinar un escenario relacional de acuerdos de negociación dado entre los actores que participan del mismo.

El eje 4, por su parte es uno de los menos desarrollados de la política pública en el municipio, en él se evidencia la participación de 4 actores institucionales 3 de ellos municipales y 1 departamental, se cuenta con la presencia de un actor social-comunitario

y un actor académico. A partir de lo anterior es posible determinar que existe un cierto grado de desinterés en lo concerniente a la producción de conocimiento e investigación por parte de la institucionalidad y también de la sociedad civil. Con la poca participación de actores institucionales en este eje, se torna difícil su desarrollo pues no se cuentan con los recursos necesarios para su progreso y esto es necesario para ayudar a desarrollar instrumentos conforme a las necesidades presentes en la política pública, es necesario contar con recursos técnicos y financieros por parte del Estado. Aquí se logra evidenciar un escenario de instituciones mínimas en cuanto a la relación del Estado y los demás actores del eje.

Finalmente, de las 4 redes se puede inferir la participación de 3 tipos de actores los cuales son institucionales, social-comunitarios y académicos. No se hallaron actores económicos ni internacionales. El mayor nivel de participación lo tienen los actores institucionales, lo cual evidencia la intervención del Estado, quienes están incluidos en los 4 ejes de la PPEVSVF. En lo concerniente a los modos de interacción que se observaron en cada eje, en la red del eje 1 se pudo determinar que existe una decisión conjunta y de acuerdo de negociación, entre 24 actores de la política pública, en cuanto a la manera como se monitorea y evalúa el cumplimiento de los derechos de las personas mayores del municipio. En el eje dos participan 23 de los 25 actores -no participan la Universidad Católica de Oriente y el delegado de la Junta de Acción Comunal- al contar con la participación de un actor privado como lo es el CBA San Juan de Dios, se logra determinar un modo de interacción que se fundamenta en la contratación entre el Estado y este CBA. En cuanto al eje 3 se presenta un modo de interacción de acuerdos de negociación entre 17 actores para el desarrollo de líneas estratégicas como lo son crear una cultura de envejecimiento entre las personas mayores, la promoción de hábitos y estilos de vida saludables. En el eje 4 se logró determinar un modo de interacción de negociación entre 7 de los 25 actores, lo que da como conclusión que es el eje menos desarrollado de la PPEVSVF y que existe cierta obstinación tanto por parte del Estado como de la sociedad civil pues de este hace parte un solo actor social-comunitario como lo es el delegado de la iglesia.

Finalmente, no es posible determinar individualmente cuál de los actores es más importante para la ejecución de la política pública (aunque es evidente que los actores

institucionales predominan en los ejes) pues es notable sobre todo en los primeros tres ejes que existe un gran respaldo e interacción entre los actores que hacen parte de estos.

7. Instrumentos en la PPEV en el municipio de San Vicente Ferrer.

En esta investigación se utilizó el concepto de instrumentos de Lester Salamon (2000), ya que esta conceptualización es la más completa y contigua al lenguaje de la institucionalidad pública, lo que da lugar a una descripción más clara del análisis del contexto estudiado. Los instrumentos de política pública son definidos como “un método identificable a través del cual la acción colectiva se estructura de manera dirigida a un problema público” (Salamon, 2000).

Salamon realiza una caracterización de los instrumentos a partir de 4 atributos, a saber: el tipo de instrumento, el vehículo de entrega, el sistema de entrega y las reglas que lo definen. Estos atributos serán analizados en este apartado de la investigación. También se tendrá en cuenta para el análisis el grado de implicación del gobierno (*Directness degree*), pues esta categoría da lugar a la identificación de cómo se presentan los arreglos institucionales, las redes, al igual que los actores en los instrumentos utilizados por el Estado en la implementación de la política pública en el municipio de San Vicente Ferrer. Por otro lado, en relación con los instrumentos utilizados por los gobiernos para la participación pública y para instaurar relaciones con diferentes sectores -entre los cuales se pueden encontrar las organizaciones no gubernamentales, el mercado, entre otros- se utilizará la siguiente clasificación planteada por Salamon:

Tabla 10 Tipos de instrumentos según Lester Salamon

Instrumento	Definición	Grado de implicación del gobierno.
Gobierno directo	Entrega de bienes o servicios suministrados por el gobierno y la burocracia pública.	Alto
Regulación económica	Intervención estatal para vigilar y controlar precios, productos y entrada y salida de bienes en el mercado. La regulación económica tiene como objetivo limitar el comportamiento de los particulares o empresas.	Alto
Seguros del gobierno	Indemnización del Estado a particulares o empresas que presenten pérdidas económicas o materiales debido a un evento específico.	Alto
Información	La información pública es el mecanismo a partir del cual el Estado le informa a la ciudadanía sobre los	Alto

	asuntos que se están llevando a cabo. Generalmente las políticas usan la información para fortalecer aquellas acciones que se realizan en otros instrumentos.	
Empresas estatales	Son creadas para realizar actividades de naturaleza formal y que se sitúan entre el Gobierno y las empresas de carácter privado. Por lo cual se combinan dinámicas del sector público y privado.	Alto
Regulación social	Intervención dirigida a limitar comportamientos peligrosos para el mantenimiento del orden público, la salud pública o el bienestar general de la ciudadanía.	Medio
Impuestos correctivos y cargas tributarias	Otorga incentivos y desincentivos financieros para que los individuos cambien su comportamiento para moderar los daños sociales o aumentar los beneficios seguros para la sociedad. La carga tributaria es un mecanismo de redistribución de la riqueza y de acción colectiva, donde los que más tienen financian bienes y servicios para los que menos tienen	Medio
Gasto fiscal	Es una disposición en la ley de impuestos que normalmente fomenta ciertos comportamientos de personas naturales o jurídicas a través de la retención de porcentajes en contratos o de la reducción, negociación o eliminación de su obligación tributaria.	Medio
Contratación	La contratación es un acuerdo, alianza o convenio en el cual el Estado delega a terceros la producción y entrega de servicios.	Medio
Bonos	Es un subsidio que otorga un poder adquisitivo limitado para elegir entre un conjunto de bienes y servicios.	Bajo
Responsabilidad civil extracontractual	La responsabilidad civil extracontractual se basa en el derecho de las personas o entidades a pedir una indemnización o medidas cautelares, a través del sistema judicial, por los daños que han experimentado y que han sido causados por negligencia u otra conducta ilícita de una persona o entidad.	Bajo
Garantías de préstamos.	La garantía de préstamo es un mecanismo de regulación del mercado con implicación del Estado, para que sea un particular quien otorgue un crédito.	Bajo
Subvenciones o becas	Pago o desembolso que tiene como objetivo estimular o apoyar algún tipo de servicio o actividad que el receptor realice. Este instrumento es utilizado de manera directa por el Estado a través de entidades privadas sin ánimo de lucro.	Bajo
Préstamos	Son créditos otorgados por el Estado por medio de préstamos para estimular los fondos de los prestadores o las actividades que consideren importantes, ya sean políticas o económicas.	Bajo
Subsidios	Es una transferencia económica para una persona o familia, para resolver necesidades.	Bajo

7.1 Descripción de los instrumentos en el municipio de San Vicente Ferrer.

En este municipio se encontraron 14 instrumentos, los cuales se utilizan para la implementación de la PPEVSVF, correspondientes a los tipos de instrumentos, subsidios, información, gobierno directo, tasa o cargo y contratación, presentados a continuación:

Tabla 11 Instrumentos en el municipio de San Vicente Ferrer

Instrumento de la PPEV en San Vicente Ferrer	Tipo de instrumento	Bien, servicio o actividad que desarrolla	Vehículo de entrega	Sistema de entrega	Reglas que lo definen ¹⁰	Grado de implicación del gobierno
Colombia Mayor	Subsidio	Apoyo económico dirigido a las personas mayores del municipio para cubrir algunas de sus necesidades básicas. Fondo de Solidaridad Pensional, creado por el Estado Colombiano en virtud de la ley 100 de 1993 para proteger las necesidades de estos grupos etarios de la población	Pago en efectivo	GANAservicios	Decreto 1833 de 2016, Ley 1171 de 2007, Ley 1251 de 2008, Ley 100 de 1993, Resolución 1370 de 2013	Bajo
Plan de acción Gerontológico	Información	Impulsar acciones que permitan la garantía de derecho de las personas mayores, implementar programas de atención gerontológica por medio de los ejes enmarcados en la política pública de envejecimiento y gestionar los recursos institucionales e intersectoriales disponibles.	Provisión directa	Centro Vida Municipal, Cabildo Municipal de Adultos Mayores, gerontóloga	Ordenanza 48 de 2014, Ley 1315 de 2009, Ley 687 de 2001, Ley 1276 de 2009, ley 1251 de 2008	Alto
Estampilla Pro-adulto Mayor	Tasa o cargo	Recursos propios que se destinan especialmente al beneficio de la población adulta mayor.	Impuesto	Secretaría de Salud y Bienestar Social, Secretaría de Hacienda	Ley 48 de 1986, Ley 687 de 2001, Ley 1276 de 2009, Ordenanza 46 de 2014	Medio
Apoyo al centro de Bienestar del Anciano San Juan de Dios	Contratación	De allí se desprenden varias actividades no solamente el convenio económico, es un asunto que tiene que ver más que todo con el fortalecimiento del personal administrativo como de los adultos mayores que se encuentran institucionalizados, esto se realiza desde enfermería, gerontología, actividad física y el área sicosocial. Jornadas y brigadas de salud, desarrolla actividades físicas con los adultos mayores	Contrato	Policía, Secretaría de Salud y Bienestar Social, Gerontóloga, Cooperativa CREAMFAM, Hospital San Vicente de Paul	Ley 48 de 1986, Ley 687 de 2001, Ley 1850 de 2017, Ley 1276 de 2009, Ley 1315 de 2009	Medio
Fortalecimiento del Cabildo Municipal de Adultos Mayores	Gobierno directo	Fortalecer temas de liderazgo y participación social, asesoría técnica en todo lo que se refiere a participación ciudadana y acompañamiento a todas las reuniones ordinarias que este comité realiza cada mes, además de ello se dan encuentros entre el cabildo y la comunidad para la socialización de temas inherentes a envejecimiento y vejez.	Provisión directa	Secretaría de Salud y Bienestar Social, Cabildo Mayor del Municipio San Vicente Ferrer	Ordenanza 03 de 2007, Decreto 1256 de 2008	Alto

¹⁰ No solamente se reconocerán normas municipales sino además del nivel nacional, pues se debe tener en cuenta que estas son la fuente principal que reglamenta la política pública.

Campanas educativas en higiene oral	Información	Se realizan con los adultos mayores que hacen parte de los grupos de las zonas rurales, charlas acerca de los cambios bucales, cuidados de la salud bucal.	Provisión directa	Secretaria de Salud y Bienestar Social, Gerontóloga	Ley 882 de 2004, Ley 1251 de 2008, Ley 1276 de 2009, Ley 1850 de 2017.	Alto
Complemento alimenticio ampliado y entregado	Gobierno directo	Paquete nutricional que se le otorga a los adultos mayores más vulnerables.	Provisión directa	Secretaría de Salud y Bienestar Social, Concejo Municipal, gerontología, Gobernación de Antioquia	Ley 1850 de 2017	Alto
Lentes subsidiados	Subsidio	Subsidio que ayuda a los adultos mayores a obtener gafas que le ayudan a mejorar su salud visual, campañas educativas en salud visual.	Provisión directa	Concejo Municipal, Secretaría de Salud y Bienestar Social	Acuerdo 003 de 2016	Bajo
Grupos gerontológicos fortalecidos	Información	En la actualidad el municipio de San Vicente Ferrer cuenta con 37 grupos los cuales se encuentran ubicados en la zona rural y un gran grupo mayor de 230 personas en la zona urbana, en total participan alrededor 1400 adultos mayores. Estos son instancias de participación social para diagnosticar, planear, organizar, dirigir y controlar programas y proyectos tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población adulta mayor.	Provisión directa	Gerontóloga, Secretaría de Salud y Bienestar Social	Ordenanza 46 de 2014, Ley 789 de 2002, Ley 882 de 2004, Ley 1251 de 2008, Ley 1276 de 2009, Ley 1850 de 2017.	Alto
Plan padrino para el adulto mayor	Gobierno directo	Este está dirigido a la población más vulnerable en extremas condiciones de pobreza y abandono, busca a través de visitas domiciliarias ofrecer un apoyo psicosocial, además de hacer entrega de algunos beneficios como dotación de camas con colchones, paquetes nutricionales, apoyos en quehaceres del hogar, entre otros.	Provisión directa	Gerontóloga	Ley 1050 de 2017, Decreto 3771 de 2007, Ley 1643 de 2013	Alto
Transporte para asistir a servicios de salud	Subsidio	Apoyo que se brinda para que los adultos mayores puedan asistir a los servicios de salud prestados fuera de la jurisdicción del Municipio de San Vicente Ferrer	Provisión directa	Agencia pública	Acuerdo 003 de 2016	Bajo
Metodología MIPSAM	Información	Metodología MIPSAM (Metodología Integrada de Participación Social de y para Adultos Mayores), utilizada para la recolección de información necesaria para el ajuste y la implementación del Acuerdo Municipal Política pública de Envejecimiento y Vejez ajustado a los ejes de atención del ámbito Nacional y Departamental.	Provisión directa	Gobernación de Antioquia, Secretaría de Educación, Gerontóloga	Ley 882 de 2004, Ley 1251 de 2008, Ley 1276 de 2009, Ley 1850 de 2017.	Alto
Caracterizaciones	Información	Caracterización poblacional previa realizada para que el programa gerontológico municipal pudiera empezar a funcionar. Caracterización de la población que más requiere paquete nutricional. Caracterización de la población que más requiere visita domiciliaria por el programa Colombia mayor para el apoyo de los subsidios.	Provisión directa	Secretaría de Educación, Gerontóloga	Ley 882 de 2004, Ley 1251 de 2008, Ley 1276 de 2009, Ley 1850 de 2017.	Alto

		Dentro de estas caracterizaciones se hace el mapeo y la observación social de las personas que más requieran ayuda.				
Bases de datos	Información	base de datos de todos los grupos gerontológicos. Base de datos del centro de bienestar del anciano (CBA). Base de dato de los subsidios Colombia mayor.	Provisión directa	Secretaría de Educación, Gerontóloga	Ley 882 de 2004, Ley 1251 de 2008, Ley 1276 de 2009, Ley 1850 de 2017.	Alto

Fuente: Adaptado de Salamon (2000) y Zapata Londoño (2020)

En la anterior tabla se observa que, de los 14 instrumentos encontrados, 11 poseen como vehículo de entrega la provisión directa, 1 posee como vehículo el contrato, 1 tiene como vehículo el pago en efectivo (Colombia Mayor) y 1 más tiene como vehículo el impuesto. En cuanto al grado de implicación del gobierno se logran evidenciar 9 instrumentos con grado alto, de los cuales 6 son fuentes de información pública y 3 son de gobierno directo. Instrumentos con implicación media se encontraron 2, uno de ellos es de contratación y el otro de tasa o cargo (Estampilla pro-adulto mayor). Con grado de implicación bajo se hallaron 3 instrumentos, estos son subsidios entre ellos el subsidio Colombia Mayor, lentes subsidiados y transporte para asistir a servicios de salud.

En el municipio de San Vicente Ferrer, como se evidencia en el cuadro existe un Centro de Bienestar del Anciano “San Juan de Dios”, el cual funciona en modalidad privada dirigido por un junta directiva de la que hacen parte el hospital San Vicente Ferrer, Fundación San Vicente de Paul, un representante de la iglesia, un representante de la comunidad, benefactores¹¹ y con el municipio se está ejecutando un convenio que tiene que ver directamente con la normatividad de la estampilla, este Centro de Bienestar le brinda atención a las personas mayores, realizan actividades lúdicas, recreativas, brigadas de salud y es un espacio de larga estancia para las personas mayores que así lo requieran, el CBA es el único instrumento de contratación presente en el municipio y representa un puente de relacionamiento con instituciones privadas. Existe además un Centro Vida en donde se realizan al igual jornadas lúdicas y talleres, además en él se concentra la gerontóloga con su equipo de trabajo que está conformado por una auxiliar de enfermería, una practicante de psicología, un psicólogo y dos instructores de actividad física, este lugar es un espacio físico de corta estancia. Este Centro Vida funciona con recursos de la

¹¹ De los cuales no se tiene mayor información, pues según la directora del CBA hay una fundación la cual es la que más ayudas les entrega, pero esta prefiere permanecer en el anonimato (Comunicación personal, 27 de agosto, 2019).

estampilla pro-adulto mayor¹², además de esto según información suministrada por la gerontóloga, se han realizado proyectos cofinanciados con la Gobernación de Antioquia, para el momento de la investigación se habían llevado a cabo tres proyectos, los cuales se enfocaban en la atención y asistencia para las personas mayores -teniendo en cuenta que no se cuenta con un CBA público, estos se realizaron a través de un convenio con el ente privado, dos de estos proyectos se ejecutaron por medio de un paquete nutricional entregando mercados a las personas mayores con más necesidad, a la población más vulnerable del municipio (los paquetes nutricionales que se entregan son un instrumento de gobierno directo). Los proyectos llevados a cabo por el Centro Vida y la Gobernación de Antioquia también han hecho parte de la dotación del Centro Vida, gracias a la cofinanciación este espacio no solo cuenta con las instalaciones sino también la dotación (elementos de cómputo, elementos para trabajar con los grupos, mesas, sillas, etc.) (Comunicación personal, 18 de marzo, 2019).

Como instrumentos de gobierno abierto (además del mencionado antes) se encuentra el Fortalecimiento del Cabildo Municipal de Adultos Mayores, este instrumento se lleva a cabo por la Secretaría de Salud y Bienestar Social, Cabildo Mayor del Municipio San Vicente Ferrer, lo que buscan es fortalecer a los cabildantes en temas como el liderazgo y la participación social, se les brinda asesoría técnica en temas de participación ciudadana y acompañamientos a las reuniones del Comité. Se dan también encuentros entre el Cabildo y la sociedad civil y se discuten temas relacionados con el envejecimiento y la vejez. Otro instrumento de gobierno abierto es el Plan Padrino ejecutado por la gerontóloga, es una ayuda que se da a la población más vulnerable del municipio, la que se encuentra en extremas condiciones de pobreza y abandono, a través de visitas domiciliarias, orientación psicosocial, dotaciones como camas con colchones, apoyo en los quehaceres del hogar de las personas mayores, entre otros.

Uno de los instrumentos fundamentales en el municipio es el de la información, pues se cuenta con seis de estos instrumentos. El primero de estos instrumentos es el Plan de Acción Gerontológico “Juntos sí podemos”, este es ejecutado por el Centro Vida, el Cabildo Municipal y la gerontóloga, es definido como un paquete de acciones de carácter preventivo, curativo, rehabilitador y promocional, para la preparación de sus propios

¹² Que son como se mencionó en la tabla recursos propios para ejecutar con adulto mayor.

escenarios, lo que se busca es optimizar los recursos físicos, humanos y también económicos existentes, que fomenten y activen una política pública integral (Plan de Acción Gerontológico, 2016-2019). Este plan de acción impulsa acciones que logren garantizar los derechos de las personas mayores, implementa programas de atención gerontológica enmarcados en los cuatro ejes de la PPEVSVF y además gestiona los recursos intersectoriales e institucionales que se encuentran disponibles. Un segundo instrumento de información son las campañas educativas de higiene oral, desarrollado por la Secretaría de Salud y Bienestar Social y la gerontóloga, estas campañas se realizan con las personas mayores que hacen parte de los grupos gerontológicos de las zonas rurales, dando charlas acerca de los cambios bucales, cuidados de la salud bucal, etc. Otro instrumento de información son los grupos gerontológicos, desarrollados por la Secretaría de Salud y Bienestar y la gerontóloga, el municipio cuenta con 38 grupos ubicados en la zona rural y urbana, en total participan aproximadamente 1.400 personas mayores. El siguiente instrumento de información es la metodología MIPSAM (Metodología Integrada de Participación Social de y para Adultos Mayores), desarrollada por la Gobernación de Antioquia, la Secretaría de Educación y la Gerontóloga, la cual se implementó mediante cinco momentos, a saber, 1. ¿Cómo vamos?, 2. ¿Qué sabemos? Reflexionemos y compartamos qué sabemos, 3. Problematicemos y debatamos, 4. Decidámonos y comprometámonos y 5. Evaluemos. Esta metodología se llevó a cabo mediante 5 encuentros, en el primero se definió el Cuadro de actores, en el segundo el Árbol de problemas, en el tercero el árbol de objetivos, en el cuarto encuentro el Plan de Acción Gerontológico y en el último encuentro se habló del Acuerdo municipal. El siguiente instrumento de información son las caracterizaciones en donde se califica la población para tener noción de las necesidades de las personas mayores del municipio, mediante el mapeo y la observación social. El último instrumento de información son las bases de datos de todos los grupos gerontológicos, del CBA “San Juan de Dios” y también de los subsidios entregados por Colombia Mayor.

Encontramos un instrumento de tasa o cargo, la estampilla pro-adulto mayor, estos recursos son ejecutados por la Secretaría de Salud y Bienestar Social y la Secretaría de hacienda. Esta estampilla se divide en un 30% asistencia y apoyo al CBA y un 70% para el Centro Vida y el desarrollo de actividades con los grupos, de intervención comunitaria, social, participación activa de las personas mayores. Es un instrumento muy importante

para la ejecución e implementación de la política pública precisamente por la destinación que se le da a estos recursos. Ayudan al sostenimiento y mantenimiento del Centro Vida. De igual manera el municipio cuenta con tres instrumentos de subsidios, entre los cuales encontramos a Colombia Mayor, este es un apoyo económico que se entrega por medio de pagos en efectivo conferidos a través de una red de pagos que se contrata por una fiduciaria del Consorcio Colombia Mayor con GANA servicios, se otorga a las personas mayores del municipio el cual les ayuda a cubrir algunas de sus necesidades básicas. Colombia Mayor se deriva de los recursos de la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y está amparado por la Ley 100 de 1993. Además, se encuentran otros dos instrumentos de subsidios por medio de los cuales se realiza la entrega de lentes subsidiados y transporte para asistir a servicios de salud, el primero ayuda a las personas mayores a obtener gafas que le ayudan a mejorar su salud visual, el segundo se presta para que las personas mayores puedan asistir a citas médicas y servicios de salud en general, prestados fuera de la zona rural del municipio.

Con lo dicho anteriormente, se puede afirmar que todos los instrumentos encontrados en el municipio desarrollan los cuatro ejes de la política pública. Se observa en el eje 1 instrumentos de información y de contratación que se centran en la protección de las personas mayores, fomentan la participación ciudadana, brindan información y educación tanto a los integrantes del Comité como a la sociedad civil, se centra en la población más vulnerable, en las personas mayores en extrema pobreza y abandono, en este sentido, aquí también se desarrolla el eje 2 de la PPEV, de igual manera se encuentran los instrumentos de gobierno directo que también materializan. En cuanto al eje 3 envejecimiento activo se pueden ver varios instrumentos de información que generan espacios que dan lugar a fomentar la cultura y los hábitos de vida de las personas mayores. En cuanto al eje 4 aunque el tema de investigación referente al envejecimiento y vejez no se desarrolla de una forma adecuada, es decir, no tiene alta participación de actores que se enfoquen en el estudio de este proceso, si se puede evidenciar indirectamente la formación de talento humano pues la participación, por ejemplo, de la gerontóloga se puede destacar en gran manera en el municipio ya que esta posee habilidades y aptitudes que le permiten según su experiencia y su ocupación, centrarse en las personas mayores del municipio y las necesidades más evidentes de estos.

8. Conclusiones.

En este apartado se evidencian algunas conclusiones derivadas de la presente investigación. Estas conclusiones se encuentran divididas en cuatro ítems: 1. Conclusiones relacionadas con la síntesis de hallazgos; 2. Conclusiones derivadas del marco teórico-metodológico de la investigación; 3. Conclusiones relacionadas con los alcances de la investigación y futuras líneas de investigación relacionadas con las políticas públicas de envejecimiento y vejez. 4. Conclusiones relacionadas con el aporte de este tipo de labores académicas al problema público e invitación a continuar investigando el tema.

Los arreglos institucionales del municipio de San Vicente Ferrer estructuran la base principal de la política pública, por medio de tres normas concretas, a saber: la estampilla pro-adulto mayor, la reglamentación de la PPEVSVF y los cabildos. Es posible determinar en el municipio de San Vicente Ferrer que el recaudo de la estampilla ayuda en el gasto o inversión burocrática, y el mantenimiento de la gerontóloga y profesionales que ayudan a la ejecución de la política pública, además se utiliza para la manutención del Centro de Bienestar del Adulto Mayor. Esta reglamentación de la PPEVSVF ofrece la posibilidad de materializarla y también legitima su implementación. Adicionalmente concede permanencia y estabilidad a la implementación de acciones relacionadas con la política. En cuanto al contexto y las particularidades del municipio, se determinó que existen pocos arreglos constituidos de manera autónoma.

Es posible determinar de acuerdo con la información obtenida que la PPEVSVF es una adopción de la PPEV del nivel nacional, a pesar de que en el municipio existe una buena concertación y liderazgo de algunos actores, es difícil para un municipio de la categoría administrativa de este, crear instrumentos normativos que les permita tomar decisiones autónomas para adelantar procesos de territorialización adecuados, en los que la formulación e implementación de políticas sea coherente con las necesidades, capacidades y competencias del municipio, es por ello que deben tener una instrucción derivada del nivel nacional o departamental para que estas acciones puedan ser desarrolladas de acuerdo a las posibilidades del municipio.

El Cabildo del municipio es de gran importancia para la política pública, pues tiene una alta participación a la hora de realizar negociaciones en beneficio de las personas

mayores. Este es uno de los actores más destacados de la PPEVSVF, como se pudo observar en la construcción de las redes, este actor está presente en casi todos los ejes y líneas estratégicas de la política pública, esto determina una participación activa en las disposiciones gubernamentales. El Cabildo del municipio empezó a funcionar de manera consolidada a partir del año 2017¹³, desde entonces su trabajo ha sido constante, participa (además de la gerontóloga) en la supervisión de los recursos destinados a la implementación de la política pública para así desde esta instancia llevar un control de la distribución y uso de estos recursos. Del mismo modo, se pudo observar que actores institucionales como la gerontóloga y la Secretaría de Salud y Bienestar Social se interesan y se involucran de manera cercana con la política pública y la idea de dar solución a las necesidades de las personas mayores del municipio. La gerontóloga se encarga entre otras funciones de que en el Centro Día se le preste una buena atención y acompañamiento a este grupo etario. Se evidenció también la poca presencia de actores académicos pues solo se cuenta con la participación de la Universidad Católica de Oriente y la ausencia de actores económicos pues en la política pública del municipio no se involucra ningún actor de este sector.

El municipio posee una relación de cooperación, con el nivel departamental para la ejecución de programas y proyectos que buscan el beneficio de las personas mayores, trabajando de la mano con el Centro Vida en cabeza de la gerontóloga (Comunicación personal, 18 de marzo, 2019). Además de ello la implementación de la metodología MIPSAM adoptada del nivel departamental, ayudó a la recolección de información como, por ejemplo, las principales necesidades de las personas mayores, el porcentaje de población vulnerable existente en el municipio y en general a conocer más a fondo esta población etaria. Con toda la información que se recolectó con esta metodología, se logró construir un documento maestro de política pública más enfocado a las necesidades de las personas mayores.

De igual manera, es posible determinar la participación activa del Estado en la implementación de la política pública. Se observan escenarios relacionales en las redes construidas, en donde existe una cooperación significativa de actores institucionales, más que todo en las redes de los ejes uno, dos y tres, aunque en el eje cuatro hay representación

¹³ Aunque según información suministrada por la presidenta del Cabildo, en el 2005 existió un Cabildo en el municipio que no se logró consolidar por un mal manejo de recursos y espacios (Comunicación personal, 28 de febrero, 2019)

de estos actores, es poca comparada con los otros tres ejes. Como se pudo evidenciar, se cuenta con la participación de un actor privado el CBA San Juan de Dios, lo que -como se mencionó anteriormente- es un aspecto positivo pues muestra que existe una coordinación intersectorial en lo concerniente a la atención de las necesidades de las personas mayores del municipio.

Por otro lado, haciendo referencia a los instrumentos de intervención pública propuestos por Salamon, se lograron identificar cinco, a saber: gobierno directo, información, contratación, tasa o cargo y subsidios. Con la información recolectada se encontró que existen nueve instrumentos con grado alto de implicación del gobierno, entre estos, gobierno directo e información pública, lo que permite evidenciar que el Estado desempeña un rol central en el desarrollo de la política pública. Los instrumentos con grado medio de implicación del gobierno se centran en la contratación y en la tasa o cargo (estampilla pro-adulto mayor). En los instrumentos de grado bajo de implicación se encontró tres tipos de subsidio entre ellos Colombia mayor. Lo anterior muestra, que en el municipio existe una ligera presencia de instituciones del nivel nacional, en lo concerniente al último tipo de instrumentos de política pública, es decir, en términos de participación de estas instituciones en los subsidios entregados en el municipio a las personas mayores.

En el municipio de San Vicente Ferrer es posible evidenciar que en lo referente a la organización institucional y el capital tanto humano como técnico para el funcionamiento de la política pública existe una estructura desarrollada. En este municipio la política pública es desarrollada por la Secretaria de Salud y Bienestar Social y la gerontóloga. Del Centro Vida se puede determinar que tiene una función importante como lo es constituirse como un espacio físico en el cual las personas mayores realizan encuentros para realizar actividades físicas, culturales, sociales, de ocio y además de esto funciona como oficina donde se instala la gerontóloga y su grupo de trabajo.

En cuanto a las decisiones teórico-metodológicas tomadas a lo largo de la investigación, fue importante tomar como referencia el modelo analítico del institucionalismo centrado en los actores de Scharpf y la clasificación de instrumentos de Salamon, pues facilitó de cierta manera el análisis de la información recolectada sobre la PPEVSVF, se logró desarrollar los objetivos trazados para el desarrollo de la investigación como lo fue:

reconocer los actores involucrados en la política pública, determinar los arreglos institucionales, identificar los instrumentos de política presentes en el municipio, establecer las redes construidas por los actores, lo anterior teniendo como foco la normatividad implementada en el desarrollo de la política, encontrando que esta normatividad es una adopción del nivel nacional y departamental. De igual manera, se estableció las relaciones y participación de los actores en los ejes y las líneas estratégicas de la política determinando que hay una alta participación de actores institucionales en referencia a la cantidad de actores que hacen parte de la política pública.

Referente a los alcances de la presente investigación y futuras líneas de investigación, sería importante ahondar a profundidad en cada uno de los actores involucrados en la política pública, si a estos se les asigna inicialmente funciones específicas dependiendo de su campo de acción y si estas funciones se cumplen a cabalidad, es decir, en general en el análisis de la PPEVSVF se encontró que aunque había algunos actores que tenían una función específica, la mayoría trabajaba en conjunto con otros. Cabe aclarar, que lo anterior es importante en tanto la construcción de arreglos institucionales y redes de política, pero también es interesante rescatar la labor individual de cada actor. Asimismo, sería importante investigar a fondo sobre la participación del Estado y las relaciones intersectoriales e intergubernamentales que se dan con relación a las necesidades de las personas mayores. Estudiar el tema del envejecimiento y la vejez, no solo enfocados específicamente en el grupo etario, sino en el curso de vida ya que el ser humano es envejeciente desde que nace y en ese curso se experimentan cambios a nivel biológico, psicológico, social, etc.

A nivel local, se podría estudiar el papel de los entes territoriales del municipio, las funciones de cada uno y las maneras de proceder en referencia con las necesidades, los derechos y los deberes de las personas mayores. Además, si tienen alguna participación autónoma o también adoptan posiciones que son emitidas desde niveles más altos como por ejemplo alcaldes, gobernadores, presidente. No obstante, es evidente que para ciertas decisiones y/o funciones estos entes deben acogerse al nivel nacional o departamental. Desde un punto de vista politológico sería relevante analizar la participación de personas mayores en relación con la política pública, aunque existe la participación de un Cabildo Mayor sería importante determinar qué tan involucradas están directamente las personas mayores en el proceso de implementación y ejecución de una política que los compromete

de manera directa, cómo es la relación que estas manejan con los demás actores que hacen parte del Comité de la política y las movilizaciones que se dan en torno a la política por parte de este grupo etario.

En relación con el aporte de la academia a estas investigaciones de política enfocadas en un problema público se logra ampliar el panorama de la ciencia política. Es importante realizar un análisis profundo del por qué y cómo se cataloga una necesidad como problema público, los aportes no solo de la ciencia política sino de las ciencias sociales y humanas en general. Desde el punto de vista politológico, es importante estudiar el enfoque y ciclo de las políticas públicas, conocer las necesidades de la sociedad desde cerca y así poder aportar a las posibles soluciones que se le puedan dar a estas necesidades desde el Estado, las instituciones y la sociedad civil en general.

Finalmente, en cuanto al aporte de esta investigación en específico, es posible inferir que permitió conocer más a fondo el problema público que genera el abandono y la poca atención que se le da a las personas mayores y a las necesidades que estas presentan, sobre todo en las zonas rurales, pues este grupo etario no tiene un acompañamiento constante en su proceso de envejecimiento. Para dar solución, por ejemplo, a la falta de acompañamiento sería importante que se dé un aporte (como se dijo anteriormente) en conjunto con otras ciencias como la psicología, la medicina, el trabajo social. De igual manera, sería interesante incentivar a otras ramas para trabajar en la construcción de sociedades para todas las edades, por ejemplo, los abogados pues estos teniendo un alto conocimiento de las normas que condensan los derechos de las personas mayores pueden aportar ideas que se enfoquen a buscar soluciones a las necesidades que presentan estas personas, en el mismo sentido los arquitectos e ingenieros que podrían aportar su conocimiento diseñando ciudades amigables con las personas mayores, teniendo en cuenta su vulnerabilidad, necesidades, dificultades y precariedades, entre otras ramas, que permitan observar este problema público desde otra perspectiva teórica que dé lugar a otras posibles soluciones y no solo con enfoques politológicos.

9. Referencias bibliográficas.

1. Aguilar, L. (1996). Estudio introductorio. En L. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
2. Aguirre, J. L. (2014). Actores, relaciones y estructuras: Introducción al análisis de redes sociales. *Revista Académica Hologramática*, 22 (20), pp. 161-187. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina.
3. Bedoya, M. (2009). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. *Contingentes de trabajadores extranjeros en España. Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Pp. 33-58.
4. Börzel, T. (1997). ¿Qué tienen de especial las policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanación europea. Trad. María Ángela Petrizzo. *European Integration Online Papers (EIOP)*, vol.1, N °.16, pp.1-28.
5. CEAPP. (2019). Documento de trabajo: Arreglos institucionales Política Pública de Envejecimiento y Vejez.
6. Cuervo, J. I. (2009). La definición de problema y la elaboración de la agenda. En J. I. Cuervo, *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
7. Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos. *ResearchGate*, 165.
8. Guba, E., & Yvonna, L. (2002). *Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa*. Sonora: El colegio de la Sonora.
9. Lorenzana, R. (s.f). *Guía metodológica para territorializar la política pública*. El Salvador: Secretaría técnica y de planificación de la presidencia.
10. Mejía Gutiérrez, J., Pulgarín Franco, J., & Moreno Rojas, H. (2016). Territorialización de la acción pública en el contexto del cambio climático en el departamento del Quindío. *Administración & Desarrollo*, 46(2), 235-250. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/81>
11. Murcia, J. (2020). El envejecimiento demográfico como variable de política pública en salud para el tratamiento del brote de enfermedad por Coronavirus (COVID-19) en los municipios de Antioquia. *Research Gate*.

12. Muñoz, M. (s.f.). *Estudios de caso en la investigación cualitativa*. Nuevo León: División de Estudios de Posgrado, Universidad Autónoma de Nuevo León.
13. Quintana Peña, A. (2006). Metodología de investigación científica cualitativa. En A. Quintana-Peña & W. Montgomery (Eds.), *Psicología: tópicos de actualidad* (pp. 47-84). Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
14. Rodríguez, K. (2010). *Vejez y envejecimiento*. Bogotá: Universidad del Rosario
15. Roth, A.-n. (2002). *Políticas públicas; formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
16. Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Argentina: Westview.
17. Salamon, L. (1981). Rethinking public management: Third -party Government and the changing forms of government action. *Public Policy*, Vol 29. N. 3. Verano.
18. Salamon, L. (2000). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal* Volume 28, Issue 5 2000 Article 4. pp. 1611-1674.
19. Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
20. Silva, S. (Octubre de 2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, págs. 1-20.
21. Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Vronne, F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
22. Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S., & Morales, G. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades A.C.
23. Vedung, E. (2015). Instrumentos de políticas: tipologías y teorías. *ResearchGate*, 1.
24. Valenti, G., & Flores, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*.
25. Viveros, A. (2001). *Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
26. Westreicher, G. (2018). *Bono demográfico*. Economipedia.com
27. Zapata, A. (2020). *La territorialización de la política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez (PPNEV) en los municipios de Copacabana y Caldas*

análisis del periodo 2008-2019 (Tesis de pregrado). Universidad de Antioquia. Medellín.

28. Zurbriggen, C. (2003). *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. Catalunya: Institut internacional de Governabilitat de Catalunya.
29. Zurbriggen, C. (2006). El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una perspectiva Analítica en el estudio de las Políticas Públicas. *Ciencia Política*, 26 (1), pp. 67-83.

Fuentes de información oficial:

1. Anuario estadístico de Antioquia. (2016). Recuperado de https://antioquia.gov.co/planeacion/fichas_municipales_web/index.html.
2. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Terridata. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/05674>.
3. Contaduría General de la Nación. (2019). Categorización de departamentos, distritos y municipios vigencia 2019-2020.
4. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Censo nacional 2018.
5. Departamento Nacional de Planeación. (2017). Evaluación de Desarrollo Integral vigencia 2017.
6. Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación. (29 noviembre 2019). [Resolución 400 de 1994]. DO: http://www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/a71d312f-e7e6-4419-bc4a-52b900ba1bbd/Res_400_2019.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CA-CHEID=a71d312f-e7e6-4419-bc4a-52b900ba1bbd.

10. Referencias normativas.

1. Alcaldía de San Vicente Ferrer. (2001). Acuerdo 035 del 2005. Por medio del cual se crea el Cabildo del Adulto Mayor del municipio de San Vicente Ferrer. Alcaldía de San Vicente Ferrer. (2016). Plan de desarrollo 2016-2019. “Juntos sí podemos”.
2. Alcaldía de San Vicente Ferrer. (2020). Plan de desarrollo 2020-2023. “San Vicente Ferrer vive la renovación”.

3. Concejo de San Vicente Ferrer. (2011). Acuerdo Municipal 006 del 25 de agosto de 2011. Por medio del cual se establece la emisión y cobro de la estampilla para el bienestar del adulto mayor.
4. Concejo de San Vicente Ferrer (2018). Acuerdo Municipal 007 del 30 de mayo de 2018. Por medio del cual se adopta la Política Pública de Envejecimiento Humano y Vejez en el municipio de San Vicente Ferrer- Antioquía.
5. Asamblea Departamental de Antioquia. (2007). Ordenanza N° 03 del 18 de abril de 2007. Por medio de la cual se crea el Cabildo Mayor de Antioquia.
6. Asamblea Departamental de Antioquia. (2014). Ordenanza N° 48 del 4 de diciembre de 2014. Por la cual se implementa la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el departamento de Antioquia.
7. Asamblea Departamental de Antioquia. (2014). Ordenanza N° 46 del 10 de diciembre de 2014. Por medio de la cual se ordena la emisión de la estampilla para el bienestar del adulto mayor del departamento.
8. Asamblea Departamental de Antioquia. (2019). Ordenanza N° 17 del 13 de mayo de 2019. Por medio del cual se crea la política pública de antienvejecimiento en Antioquia.
9. Congreso de la República de Colombia. (1986). Ley 48 de 23 de septiembre de 1986. Por la cual se autoriza la emisión de una estampilla pro-construcción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano.
10. Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 687 del 15 de agosto de 2001. Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación de los Centros de Bienestar del Anciano.
11. Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 700 del 7 de noviembre de 2001. Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.
12. Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1171 del 7 de diciembre de 2007. Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores.
13. Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1251 del 27 de noviembre de 2008. Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores

14. Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1276 del 5 de enero 2009. A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.
15. Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1315 del 13 de julio de 2009. Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección.
16. Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1850 del 19 de julio de 2017. Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia y se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono.
17. Ministerio de la Protección Social. (2015). Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024 (PNEHV). República de Colombia.
18. Ministerio de la Protección Social. (2007). Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019 (PNEV). República de Colombia.
19. Ministerio del Trabajo. (2013). Resolución 1370 del 2 de mayo de 2013. Por la cual se actualiza el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor.

11. Entrevistas.

1. Llorente, E. (26 de abril, 2019). Entrevista con María Rosalba Tabares. Gerontóloga del municipio de San Vicente Ferrer. Comunicación personal.
2. Llorente, E. (26 de abril, 2019). Entrevista con Ana Cecilia Ariza. Presidenta del cabildo del municipio de San Vicente Ferrer. Comunicación personal.
3. Llorente, E. (28 de febrero, 2019). Entrevista con Ana Cecilia Ariza. Presidenta del cabildo del municipio de San Vicente Ferrer. Comunicación personal.
4. Llorente, E. (27 de agosto, 2019). Entrevista con María Rosalba Tabares. Gerontóloga del municipio de San Vicente Ferrer. Comunicación personal.
5. Llorente, E. (27 de agosto, 2019). Entrevista con Estella Zapata. Directora CBA San Juan de Dios del municipio de San Vicente Ferrer. Comunicación personal.
6. Llorente, E. (27 de agosto, 2019). Entrevista con Keency Ariza. Personera del municipio de San Vicente Ferrer. Comunicación personal.
7. Llorente, E. (27 de agosto, 2019). Entrevista con Leider Quintero. Secretario de Educación del municipio de San Vicente Ferrer. Comunicación personal.