



**LA GOBERNANZA DEL ENVEJECIMIENTO Y LA VEJEZ EN EL MUNICIPIO DE
YARUMAL: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS TIPOS IDEALES DE LA
GOBERNANZA**

POR: DANIEL GALLEGO CONGOTE

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
MODALIDAD INVESTIGACIÓN**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

MEDELLÍN

2018

LA GOBERNANZA DEL ENVEJECIMIENTO Y LA VEJEZ EN EL MUNICIPIO DE YARUMAL: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS TIPOS IDEALES DE LA GOBERNANZA¹

Daniel Gallego Congote²

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo analizar la gobernanza en el municipio de Yarumal alrededor del tema del envejecimiento y la vejez a partir de la identificación de 8 factores que constituyen la gobernanza de dicho asunto: los problemas abordados, los principios de actuación, la estructura burocrático-administrativa, los actores y sus atributos, los escenarios de gobernanza, las relaciones entre actores, los instrumentos de gobernanza y los resultados de la gobernanza. El marco analítico empleado en este artículo se fundamenta en las discusiones teóricas sobre los tipos ideales de la gobernanza en autores como Bob Jessop y Louis Meuleman, explorando cómo se manifiestan estos en la gobernanza del envejecimiento y la vejez en Yarumal, a través de cada uno de los 8 factores escogidos para el análisis de la gobernanza. La metodología empleada fue el estudio de caso interpretativo, empleando técnicas documentales y conversacionales de recolección de información.

¹El presente artículo es producto del proyecto de investigación “Redes de gobernanza de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez 2007-2017 en el municipio de Yarumal”, bajo la tutoría del profesor Jonathan Alejandro Murcia, aceptado por la convocatoria para proyectos de investigación presentados por estudiantes de pregrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, avalada y aprobada por el Consejo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas el 28 de agosto de 2017 (Acta 2017-27), el Comité Técnico de Investigaciones el 16 de agosto de 2017 (Acta 2017-10) y el Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI–, Acta 751 de 28 de agosto de 2017. Financiado por el Centro de Investigaciones de la misma facultad y realizado entre los meses de noviembre de 2017 hasta diciembre del 2018. A su vez, este proyecto se enmarca en el proyecto matriz de investigación “Análisis de la territorialización de la política pública nacional de envejecimiento y vejez (PPNEV) 2007-2019 en el Valle de Aburrá: Barbosa, Bello, Medellín, La Estrella y Envigado” llevada a cabo por el Centro de Análisis en Políticas Públicas de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas de la Universidad de Antioquia, coordinado por el profesor Jonathan Alejandro Murcia.

² Estudiante del pregrado de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia y practicante del Centro de Análisis de Políticas Públicas (CEAPP).

Este ejercicio permitió evidenciar que los dos tipos ideales que predominan en la gobernanza del envejecimiento y la vejez en Yarumal son el jerárquico y en menor medida, el solidario.

Palabras clave: Gobernanza, envejecimiento, vejez, Yarumal.

**GOVERNANCE OF AGING AND OLD AGE IN THE MUNICIPALITY OF YARUMAL:
AN ANALYSIS FROM GOVERNANCE IDEAL TYPES PERSPECTIVE**

Abstract

The objective of this article is to analyze the governance in the municipality of Yarumal around concerning themes of aging and old age based on the identification of 8 factors that constitute the governance of this issue: the problems addressed, the principles of action, the bureaucratic-administrative structure, the actors and their attributes, governance scenarios, relationships among actors, governance instruments and governance outcomes. The analytical framework used in this article is based on the ideal types of governance found on the theoretical discussions by Bob Jessop and Louis Meuleman, exploring how they manifest themselves in the governance of aging and old age in Yarumal, through each one of the 8 factors chosen for the analysis of governance. The methodology used was the qualitative case study, using documentary and conversational techniques of information gathering. This exercise showed that the two ideal types that predominate in the governance of aging and old age in the municipality of Yarumal are the hierarchical and to a lesser extent, the solidary.

Keywords: Governance, aging, old age, Yarumal.

1. Introducción

El presente artículo da cuenta de las aproximaciones que se realizaron durante el proceso de investigación sobre la gobernanza del tema del envejecimiento y la vejez en el caso del municipio de Yarumal, a partir de la identificación de los problemas, principios de acción, estructura burocrático-administrativa, actores y sus atributos, escenarios de gobernanza, relaciones, instrumentos de gobernanza y resultados alrededor de la gobernanza del envejecimiento y vejez en ese territorio, para la plantear algunas discusiones sobre el estilo de gobierno en el caso analizado de acuerdo con los principales tipos ideales de la gobernanza que se trabajan en la literatura teórica. Todo esto con el fin de explorar cuáles son los tipos ideales que orientan la gobernanza en el municipio, es decir, aquellos con más atributos identificados en el caso.

De esta forma, se presenta primero un panorama general sobre el asunto del envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal; seguido por los referentes conceptuales necesarios para desarrollar los abordajes de la gobernanza que aquí se proponen, así como para dar fundamento a las subcategorías de la gobernanza, sobre los cuales se construye el sistema categorial para analizar el caso seleccionado. Luego se describirá la metodología utilizada, así como las técnicas de recolección y generación de información y el procedimiento que se llevó a cabo en la observación del caso. Seguidamente, se mostrarán los hallazgos y se hará un análisis sobre los mismos, echando mano de los referentes teóricos, de la evidencia empírica y de la interpretación del autor. Por último, se darán las conclusiones frente a todo lo planteado.

2. El asunto del envejecimiento y la vejez a nivel internacional, en Colombia y en el municipio de Yarumal (Antioquia)

El fenómeno del envejecimiento poblacional y la preocupación por la protección y el goce efectivo de los derechos de las personas mayores, han llamado la atención de diversas instituciones y

asociaciones a nivel internacional, nacional y en los entornos locales, dados los efectos que el envejecimiento poblacional viene generando en las dinámicas sociales, económicas, culturales, políticas e institucionales, inicialmente en países industrializados (donde se comenzó a presentar la inversión de la pirámide demográfica) y actualmente en todo el mundo. Pero también es un asunto a nivel de la protección social a las personas mayores y sobre quién debe asumir la deuda de vida (el Estado, las familias o la sociedad) (Rodríguez, 2015).

A nivel internacional se han llevado a cabo una serie de estudios y eventos³ con el objetivo de plantear respuestas a las consecuencias producidas por tal fenómeno, las cuales han despertado el interés de organismos multilaterales como la ONU (1982), la CEPAL (2005) y la OCDE (2017), entre otros, para incluir el envejecimiento en los programas nacionales que lleven a cabo acciones en sectores como la salud, el bienestar social, seguridad económica, nutrición y vivienda.

A nivel nacional, en el sector académico, la Universidad Javeriana presentó en 2006 el documento “Envejecer en Colombia, Aportes para una Política en Vejez y Envejecimiento”, en el que se identificaron algunos escenarios de política pública. A finales del año 2015, la Fundación Saldarriaga Concha, a solicitud del Ministerio de la Protección Social, realizó el informe “Misión Colombia envejece” con el objetivo de divulgar el estado del proceso de envejecimiento de la población colombiana.

En el sector institucional gubernamental, a partir de 2007, se comenzó a implementar La Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, la cual se planteó un horizonte de 12 años (2019) y se reformuló en el año 2015 hasta el 2024 como Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez (de

³ La Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Viena, 1982), la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, 2002), y las Conferencias Regionales Intergubernamentales sobre el Envejecimiento (Santiago, 2003; Brasilia, 2007; San José, 2012).

ahora en adelante PCEHV), en la cual el Ministerio de Salud y Protección Social (2015) aborda el envejecimiento y la vejez con los objetivos de propiciar que las personas adultas mayores alcancen una vejez autónoma, dentro del marco los derechos humanos, y crear condiciones para el envejecimiento humano en términos del derecho a la vida digna desde cuatro ejes: (1) Promoción y garantía de los derechos humanos de las personas adultas mayores; (2) la protección social integral; (3) envejecimiento activo, satisfactorio y saludable y; (4) la formación de recursos humanos e investigación.

A nivel local, en el municipio de Yarumal⁴ habitan 5012 adultos mayores, lo que representa el 10,32% de la población total para el 2018 (Secretaría seccional de Salud de Antioquia, 2018). De forma específica frente al asunto del envejecimiento y la vejez, opera el programa de Colombia Mayor en su calidad de administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional que se encarga de financiar el Subsidio al Aporte en Pensión y el Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor.

Además, existen dos centros de atención a dicha población que son: el Club Huellas de Vida (de ahora en adelante CHV) y el Centro de Atención del Anciano de la Parroquia la basílica menor de Nuestra Señora de la Merced (de ahora en adelante CPSAM); en este último las personas adultas mayores residen de manera permanente, mientras que el primero se encarga de ejecutar los proyectos y las actividades contempladas en el Programa de la tercera edad de la Secretaría de salud de los cuales prioriza la realización de actividades con la población (como recreación, deporte, uso del tiempo libre, educación, atención en salud, etc.) sin ofrecer el servicio de residencia permanente.

⁴ Municipio ubicado al norte del departamento de Antioquia, está conformado por 20 barrios, 52 veredas y 7 corregimientos (Alcaldía de Yarumal, 2018) y según datos del Departamento Nacional de Planeación (DANE) (2005), su principal actividad es el comercio que representa el 54.1% del total de actividades económicas, debido a su ubicación estratégica que lo convierte en un centro importante de comercio al estar localizado en la vía que comunica a Medellín con la Costa Atlántica de Colombia.

El programa para la tercera edad tiene como objetivo “brindar servicios integrales con calidad en la promoción y prevención de la salud a personas mayores inscritas en el centro día, mediante actividades de inclusión y participación.” (Alcaldía de Yarumal, 2007)

A diferencia de centros urbanos como la ciudad de Medellín, Yarumal es un municipio rural clasificado en la categoría 6⁵ de entidades territoriales para la vigencia 2018 de acuerdo con la Contaduría General de la Nación en Colombia (2018) con una extensión territorial de 724 km², de los cuales 2,1 km² corresponden al área urbana (Alcaldía de Yarumal, 2018) , lo cual implica que sus ingresos corrientes de libre destinación anuales no son iguales a los de un municipio de categoría, 1, por ejemplo. Además, es importante aclarar que Yarumal no cuenta con un documento que sancione la política pública a nivel local, a pesar de contar con el programa de la tercera edad. Todas estas particularidades dan cuenta de la importancia que tiene conocer cómo se ha gobernado sobre este tema en ese tipo de contextos.

3. Referentes conceptuales

En este apartado se presentan los referentes conceptuales que fundamentan la perspectiva el análisis y las subcategorías. Primero, se harán algunas claridades previas a la definición del concepto de gobernanza en términos de su traducción del inglés al español y las diferencias entre el carácter descriptivo y prescriptivo del concepto, todas ellas de suma importancia para clarificar la forma en

⁵ Según la Contraloría General de la Nación (2018) los municipios de categoría 6 son todos que cuenten con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales. Si el municipio excede el número de población, pero el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales no supera el establecido se clasifica en la categoría 6 de igual forma.

que aquí se entiende la gobernanza. Después se expondrán los tipos de gobernanza (jerárquica, de mercado, en red y solidaria) y se dará cierre a los referentes con las subcategorías que se usan para el análisis del caso en el presente trabajo.

3.1. Claridades para una aproximación al concepto de gobernanza

El término gobernanza puede ser entendido de múltiples maneras. Como advierte Enrique Conejero (2012) “la gobernanza padece lo que Sartori denominó estiramiento conceptual, por ejemplo, en Kooiman (1999) podemos encontrar 10 definiciones del concepto gobernanza entendida como Estado mínimo, corporativa, de Nueva Gestión Pública, socio- cibernética, como redes autoorganizadas, como orden internacional, etc.” (p.8)

Sin embargo, es posible tomar el concepto en su sentido normativo más reciente como la interacción entre los diferentes actores del sistema político conservando unos presupuestos mínimos: la diversidad de actores y la estructuración del proceso de toma de decisiones para cumplir objetivos comunes alrededor de un problema de política pública (Arellano, Sánchez y Retana, 2014, p.121).

Adicionalmente, existen otros dos presupuestos a la hora de hablar del concepto gobernanza: 1) la distinción entre la dimensión estructural y dinámica de la gobernanza y 2) la dependencia o interdependencia entre los actores: el primero refiere a la distinción entre dos dimensiones de la gobernanza que, como afirma Vásquez (2014), posee una dimensión estructural y una dinámica: “En tanto estructura, está integrada por actores públicos y privados que se organizan principalmente en

forma de redes. La gobernanza como dinámica se refiere a la interacción y proceso político orientados a la solución de problemas colectivos complejos.” (p.38)

El segundo presupuesto, apunta hacia la dependencia y la interdependencia entre los actores involucrados. Este mínimo presenta un escenario de entrada que no necesariamente es imprescindible para observar el fenómeno de la gobernanza, el cual consiste en una condición previa de dependencia donde lo que varía no es su existencia sino su proporcionalidad, es decir, si esta es mayor o menor de un actor o proceso hacia otro.

Luis Fernando Aguilar (2006) plantea que esta interdependencia se presenta de dos maneras que, por lo anterior, pueden comenzarse a inferir: entre actores y procesos. En relación con los actores, el autor señala que, debido al cambio de paradigma de un gobierno jerárquico a uno más democrático y

dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides (p.57)

Estos presupuestos mínimos mencionados, a saber, la diversidad de actores y la estructuración del proceso de toma de decisiones, la distinción entre la dimensión estructural y dinámica y la dependencia o interdependencia entre los actores permiten ampliar la perspectiva de la interacción entre los actores, ya no solo en términos de lo público y lo privado, dando la posibilidad de identificar otros tipos de actores para dar cuenta de grupos y relacionamientos que se escapan del lente de la dimensión estructural de la gobernanza, así como el tipo de relacionamientos que se tejen en la acción pública.

En este sentido, se identifican los tipos de actores involucrados, como públicos y privados, pero también en clasificaciones más específicas como institucionales (instancias, organizaciones, estructuras administrativas, dependencias, de carácter oficial, del nivel municipal, departamental o nacional), económicos (empresas pequeñas, medianas y grandes de diferentes sectores como industria, comercio o servicios y agremiaciones de estas) y sociales y comunitarios (personas, agrupaciones u organizaciones, formales e informales, del sector comunitario, social o voluntario); teniendo en cuenta que todos estos que hayan tenido algún vínculo formal o informal, directo o indirecto, con la política pública.⁶

Dicho esto, el concepto de gobernanza requiere una serie de aclaraciones teóricas que plantean discusiones sobre lo que se entiende por el término, debido al volumen de acepciones que han sido atribuidas desde su aparición. Para efectos del presente artículo se aglomerarán estas aclaraciones en función de los siguientes tópicos: 1) discusiones fundamentales sobre la traducción del inglés al español, 2) adopción de una postura entre lo descriptivo y lo prescriptivo, y 3) los tipos ideales de gobernanza.

3.1.1. Governance y government: más allá de la traducción del inglés al español

La diferencia entre los términos *governance* y *government* y su traducción han suscitado confusiones producidas por una particularidad lingüística al asociar estos conceptos con el término en castellano

⁶ Las definiciones presentadas de los tipos de actores se derivan del sistema categorial del proyecto matriz “Análisis de la territorialización de la política pública nacional de envejecimiento y vejez (PPNEV) 2007-2019 en el Valle de Aburrá: Barbosa, Bello, Medellín, La Estrella y Envigado”

de *gobierno*, ya que este último puede entenderse, entre otras, a partir de tres acepciones: como estructura, como actor y como proceso.

La primera acepción refiere al término como estructura, es decir, que entiende al gobierno como un sistema o un conjunto de sistemas de varios cargos, estructuras o marcos artificiales que se relacionan con la administración, posesión, control o necesidades de una población definida en relación con un territorio o con ciertos recursos. Este nombre se utiliza para denominar también, de manera específica, a los cargos o a estructuras del régimen político que hacen parte del poder gubernamental, definición propia de las ciencias de la administración (Aguilar, 2013, pp. 11)

La segunda acepción entiende al gobierno como actor, como afirma Lucio Levi (1991), refiere a quien detenta la acción legítima de gobernar sustentada principalmente en una perspectiva institucionalista formal y se presenta como tarea exclusiva de los actores gubernamentales entendidos como aquellos agentes del sector oficial que ocupan cargos burocráticos y de elección popular al interior de estos sistemas o conjuntos de sistemas en la administración pública, en concordancia con los tipos jerárquicos. (p.710)

La tercera acepción da cuenta del proceso de gobernar. Este significado es el que más se acerca al vocablo gobernanza en términos descriptivos, en tanto que alude a la acción o conjunto de acciones que están entre la estructura gubernamental y sus cargos, y el actor que gobierna jerárquicamente. (Aguilar, 2013, pp. 10- 15)

Si bien es posible asociar los dos primeros significados de gobierno con la palabra en inglés *government* y el último con *governance*, la definición de la gobernanza como proceso de gobernar

tampoco es precisa o definitiva, y también se caracteriza por su ambigüedad y polisemia. Es aquí donde los argumentos históricos y teóricos toman relevancia y trascienden la discusión lingüística y la clasificación formalista.

Como sostiene Luis Fernando Aguilar (2007),

El concepto de gobernanza, en sus orígenes, fue un concepto descriptivo de los cambios que a fines del siglo pasado experimentaba el gobernar y el administrar público, dado que funciones públicas, políticas públicas, servicios públicos se llevaban a cabo mediante diversas y crecientes formas de asociación y corresponsabilidad entre las agencias de gobierno y las organizaciones privadas y sociales. (p.7)

Así mismo Bob Jessop (2003) describe cómo en un principio la gobernanza (*governance*) refería a todo proceso de mejoramiento en las capacidades de coordinación en un sistema u organización funcional, es decir, que no era un término exclusivo de los actores institucionales gubernamentales. Además, el autor da cuenta del interés que adquirió el uso del término en las décadas del 70, 80 y 90 de redefinir teóricamente su significado con el fin de mejorar los procesos de gobierno en la administración pública. (pp. 4-5)⁷

De esta forma, lo que para el habla hispana se tradujo en las últimas décadas como gobernanza, refiere generalmente al concepto de gobernanza buena o “*Good governance*” proveniente del enfoque de la

⁷ Es importante mencionar que, si bien se recurre a Bob Jessop para soportar los referentes conceptuales, el presente trabajo no se ocupa de la conceptualización de fallos de gobernanza que desarrolla este autor, ya que, hablar de fallos implicaría determinar las causas por las cuales se generan estos fallos y ese no es el tipo de estudio que se realiza en este trabajo.

Nueva gestión pública. (p.43-44) A pesar de esto, ha habido diversas acepciones que no necesariamente corresponden con estos enfoques.

En ese sentido, el concepto de gobernanza no sólo ha constituido un reto para entenderlo en cuanto a su dimensión estructural, actoral y procesal, sino también en cuanto a sus usos normativos como a sus usos descriptivos, analíticos y explicativos, por lo que es necesario entender que este concepto tiene tanto una dimensión descriptiva en sentido analítico y una dimensión prescriptiva referente a las orientaciones normativas y prácticas en los usos institucionales del concepto de gobernanza.

3.1.2. Gobernanza: entre lo prescriptivo y lo descriptivo

Esta diferenciación del concepto de gobernanza plantea, por un lado, una dimensión entendida como orientaciones de orden normativo que en ocasiones se asocia a valores técnicos de buen gobierno (transparencia, eficiencia, eficacia, etc.) o a valores políticos democráticos (redes, cooperación, colaboración, participación, acuerdos, negociación, deliberación, etc.) (dimensión prescriptiva) y, por otro, una dimensión entendida como un hecho o un estado de cosas sobre el gobierno de una sociedad o de un tema o sector concreto (dimensión descriptiva). Tanto la dimensión descriptiva, como la prescriptiva pueden ser observables científicamente, ya que, de hecho, se combinan en la realidad empírica. (Vásquez, 2014, p.40)

En la dimensión prescriptiva se encuentran una serie de preceptos que tienen la vocación de ser llevados a la práctica por parte de los gobiernos y se fundamentan en la defensa de elementos de orden ideológico como el reconocimiento de la pluralidad, el fomento de la participación, la

cooperación o la interdependencia de los actores involucrados; mencionados por los promotores de la *Good governance* como la ONU (1982), la CEPAL (2005) y OCDE (2017), entre otros.

Entretanto, la dimensión descriptiva, que entiende la gobernanza como estado de cosas sobre el gobierno de un asunto público, alude, entre otros elementos, a la descripción y análisis de la interacción de los actores en la acción pública, a través de diferentes procedimientos e invocando diversas instituciones, permitiendo describir y analizar el objeto de estudio sin asumir necesariamente una postura valorativa y puede reconocer al mismo tiempo que en la gobernanza se dan combinaciones de orientaciones normativas y elementos prácticos que van más allá de una sola receta de gobernanza o de un solo tipo ideal.

En este sentido, al entenderse en este artículo el concepto de gobernanza desde una perspectiva analítica- ecléctica, se usa tanto la dimensión descriptiva como la prescriptiva con la intención de contar con un marco de entendimiento flexible y crítico sobre la gobernanza en el caso estudiado. La perspectiva asumida adquiere relevancia en tanto permite complejizar las relaciones del gobierno en el Municipio de Yarumal y sus formas de resolver los problemas asociados al envejecimiento y la vejez. Esta perspectiva posibilita observar los tipos prescriptivos a través de atributos descriptivos analíticos. En este sentido, se presentarán los tipos ideales de gobernanza del orden prescriptivo que se intentan rastrear en el caso estudiado, seguidos de las subcategorías del orden descriptivo que permiten hacer estas indagaciones desde un punto de vista analítico.

3.2. *Tipos ideales de gobernanza*

Como se mencionó anteriormente, existen varios tipos de gobernanza. Autores como Kees Van Kersbergen y Frans Van Waarden (2004) afirman que en el proceso de toma de decisiones, la implementación y la forma en la que se relacionan los actores entre sí definen lo que se entiende por *estilo* de gobierno (p. 143). Estas categorías son de carácter prescriptivo y refieren a formas ideales de actuación del Estado moderno (específicamente del gobierno), de su relacionamiento con la sociedad y el mercado, y de la transformación de sus roles e instrumentos de actuación, en diferentes momentos.

En la literatura sobre gobernanza, autores como Kaufman et al. (1986), Thorelli (1986), Peters (1998), Lowndes y Skelcher (1998), Thompson et al. (1991), Thompson (2003), Powell (1991), Kooiman (2003), Considine y Lewis (2003), Kickert (2003), y Schout y Jordan (2005) concuerdan con que los tipos de gobernanza se han agrupado en tres formas, las cuales encuentran sustento en diferentes macromoldes (Meuleman, 2008, pp.65-66). Estas clasificaciones obedecen a tipos ideales por lo que son modelos puros, que si bien no se encuentran desarrollados plenamente en las realidades posibles de estudiar, son clasificaciones que facilitan, en el ejercicio investigativo, la interpretación del estilos de gobernanza que se desarrollan en torno a un problema público concreto (como en este caso el envejecimiento y la vejez), algunas veces más orientados por la racionalidad y el control weberiano del Estado, otras veces más guiados por las lógicas del intercambio económico del mercado y del rentismo capitalista, en otras ocasiones marcados por procesos de diálogo , negociación, concertación o arreglos institucionales mixtos, o cuando es la solidaridad de las personas, de las familias, de las comunidades, basadas en creencias sociales, las que proveen las pautas de acción e interacción para atender los problemas públicos. Y por supuesto, el escenario factible de que se presenten combinaciones de estas formas ideales de gobernanza.

Los tres tipos principales pertenecen a dos macromoldes de la siguiente manera: 1) derivados del macromolde de la elección racional, el tipo de gobernanza jerárquica racionalista weberiana y el tipo de gobernanza de mercado autorregulador con orientación neoclásica, y 2) derivado del macromolde de la teoría sociológica o constructivista, y de la literatura sobre los fallos del Estado y del mercado, el tipo de gobernanza en red (Meuleman, 2008, pp.65-66). A continuación, se procede a realizar una breve descripción de cada uno, incorporando un cuarto modelo de gobernanza identificado por el teórico inglés Bob Jessop: la gobernanza basada en la solidaridad.

3.2.1. Gobernanza jerárquica

El primer tipo de gobernanza tiene su origen a partir de la teoría de la burocracia desarrollada por Max Weber que se convirtió en el modelo de Estado para gran parte de la primera mitad del siglo XX. Como indica su nombre, la clave de esta tipología radica en la importancia de la jerarquía, tanto en la estructura del gobierno como en el proceso de toma de decisiones, donde se pretende simplificar los problemas a través de su división en estructuras burocráticas como subsistemas específicos para brindar las soluciones pertinentes. La gobernanza jerárquica es entonces un tipo propio del modelo *Weberiano* que implica una perspectiva Estado-céntrica fundamentalmente orientada a la consecución de los objetivos planteados por el Estado para resolver los problemas públicos de forma eminentemente vertical, mediante instrumentos de comando y control, de un modo más concreto al estilo *Top-down*. (Meuleman, 2008, Pp. 12-26)

3.2.2. Gobernanza de mercado

En segundo lugar, está la gobernanza de mercado, que surge de la mano de corrientes teóricas neoclásicas, así como de instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, plasmadas en teorías gerencialistas del gobierno, como la Nueva gestión pública (Bovaird y Löffler, 2001, p.5), producto de la recesión económica por la que atravesaban los gobiernos de la década de los 80', y de la influencia de los postulados económicos neoliberales, se orienta específicamente al mercado en sentido metafórico, es decir, como una forma de accionar en contra de la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios, que el mercado se supone puede realizar de manera más eficiente, proponiendo un redimensionamiento de los gobiernos y una reformulación de sus funciones, que quedaron materializadas en la consigna “dirigir y no remar”, que favorece el fortalecimiento del sector económico privado en la solución a los problemas y necesidades de la sociedad, y el desarrollo de mecanismos gerenciales de gobierno propios de la empresa privada a la administración pública. Esta tipología de gobernanza también se conoce como gobernanza basada en el intercambio, ya que este es su principio fundamental junto con la descentralización, la creación de agencias dinámicas y la profundización de la autorregulación o regulación moderada (*hands off* o instrumentos zanahorios) para incentivar el desarrollo de la mano del mercado. (Meuleman, 2008, Pp. 26-30)

3.2.3. *Gobernanza en red*

En tercer lugar, la gobernanza en red se comienza a desarrollar a partir de la terminación de la segunda guerra mundial, momento en el que se aceleran los procesos de democratización en las sociedades occidentales (en contraste con los gobiernos guiados exclusivamente a partir de la jerarquía o del intercambio) en los cuales las redes o interacciones entre actores empezó a jugar un papel fundamental

(Raadschelders y Rutgers, 1996, P. 92)⁸. En esta tipología, la idea de la convergencia (y divergencia) entre los actores involucrados y sus intereses en la gobernanza planteaba una clara separación con los tipos anteriores que situaban como centro al Estado o al Mercado, respectivamente. Es por esto que la negociación, el diálogo y la comunicación son claves para el manejo de la gobernanza en red como un complejo sistema de relaciones entre actores de distintas escalas y orígenes. (Meuleman, 2008, Pp. 30-35).

3.2.4. *Gobernanza solidaria*

En cuarto lugar, Bob Jessop (2007) plantea un tipo de gobernanza que, a diferencia de las anteriormente expuestas, se guía por principios que no refieren a elementos propios del Estado, el mercado o las redes democráticas, sino a valores o principios con inclinaciones de carácter moral, mediante instrumentos como el cooperativismo, la caridad, la solidaridad, los lazos familiares, la lealtad, entre otros valores recurrentemente asociados a la pre-modernidad, pero que aún siguen vigentes. De esta forma, la gobernanza solidaria es un tipo que implica una racionalidad basada en la lealtad, principalmente de orden comunitario a través del altruismo y la generosidad como los pilares para resolver los problemas públicos (p.113). Esta gobernanza resalta la importancia de la autoorganización, sobre todo en contextos locales (Meuleman, 2008, p.42), establecidos mediante relaciones interpersonales o por pequeños grupos sociales.

3.3. **Subcategorías para el análisis de la gobernanza**

⁸ Aunque estas ideas sólo serían tomadas en cuenta después de las crisis neoliberales a finales del siglo XX y comienzos del XXI.

Una vez aclaradas las diferencias entre estos tipos de gobernanza, es preciso resaltar la importancia de abordar el concepto desde una perspectiva analítica-ecléctica (abierto a cualquier hallazgo) que, como se mencionó, permita dar cuenta de la complejidad y particularidad del caso estudiado, en el que se pueden encontrar diversos elementos propios de las tipologías o modelos ideales.

En este sentido, se desarrollarán las 8 subcategorías como los atributos politológicos para el análisis del caso escogido en el siguiente orden: 1) Problemas, 2) principios de actuación, 3) estructura burocrático-administrativa, 4) actores y sus atributos, 5) escenarios de gobernanza, 6) relaciones entre los actores, 7) instrumentos de gobernanza y 8) resultados de la gobernanza.

3.3.1. Problemas

La primera subcategoría apunta a evidenciar los principales problemas asociados al envejecimiento y la vejez que son objeto de gobernanza en el caso analizado. Sobre estos problemas se podrían emitir bastantes descripciones y análisis que han sido definidas con detalle en la literatura sobre la naturaleza, la definición de los problemas públicos y su incorporación en las agendas sistémicas y gubernamentales — Cobb y Elder (1998), Bardach (1993), Roth (2002), Subirats (1994), Aguilar (1993) — sin embargo, por las limitaciones en el alcance del presente trabajo de grado, sólo se hará una identificación de campos problemáticos y se presentan algunas manifestaciones de cómo son definidos a la hora de ser gobernados.

3.3.2. Principios de actuación

Se entenderán como la racionalidad bajo la cual operan o con la que se orientan las acciones y soluciones sobre el asunto. Autoras como Vásquez (2010), nombran esta categoría como “principios de actuación” (p.247) como un criterio de gobierno que permite rastrear e identificar inclinaciones a los tipos de gobernanza expuestos, es decir, acciones orientadas por valores del Estado, la jerarquía y la verticalidad; el mercado, la desregulación y el intercambio; las redes, pluralidad de actores y el diálogo; la solidaridad, la lealtad y el altruismo o principios que hallan su origen en más de uno. Estos principios generalmente se encuentran expresados en la normativa, pero dadas las orientaciones normativas informales que pueden tener lugar entre estos principios de actuación, se debe acudir a técnicas conversacionales de acceso a la información, para conocer los valores que orientan a los actores, expresados también en las fuentes de los recursos destinados a estas acciones alrededor del envejecimiento y la vejez.⁹

3.3.3. *Estructura burocrático-administrativa*

Referido a la estructura organizacional determinada por el componente jurídico-institucional que establece cómo se configura el territorio, la división político-administrativa del municipio, su configuración burocrática y su influencia en el tipo de respuestas a la hora de abordar los problemas. Aquí toman relevancia aspectos como la correspondencia normativa entre los distintos niveles de gobierno, así como la estructura burocrática-administrativa responsable de orientar la gobernanza sobre el problema. Aguilar (2014) describe esta variable como “el conocimiento de la estructura del sistema administrativo, tipos de entidades administrativas, atribuciones y alcances en poder del poder ejecutivo y el proceso de dirección del sistema administrativo”. (pp. 30-31.)

⁹ Se realiza una adaptación del criterio presentado por Vásquez (2010) para efectos del presente análisis incluyendo, además de los tipos de gobernanza jerárquico y de redes (como lo realiza la autora), los tipos de mercado y solidaridad.

3.3.4. Actores y sus atributos

El conjunto de acciones encaminadas a cumplir los objetivos de la gobernanza no tendría lugar sin actores que los lleven a cabo. Es allí donde la categoría de los actores adquiere relevancia. Se habla de las personas, grupos, organizaciones de carácter institucional gubernamental, social y comunitario, académico y económico, es decir, se entiende por actores a “las unidades sociales discretas individuales, corporativas o colectivas” (Wasserman y Faust, 2013, p. 49), de los distintos niveles territoriales, que tienen algún vínculo o papel –formal o informal- con el problema objeto de gobernanza en el municipio abordado en este análisis.

Los actores institucionales gubernamentales hacen referencia a personas u organizaciones administrativas que están asociadas a lo estatal y que operan en diferentes niveles territoriales; los académicos están asociados a la producción y generación de conocimiento como universidades, grupos de investigación, escuelas, entre otros; los actores sociales y comunitarios pueden ser desde organizaciones no gubernamentales, hasta organizaciones o colectivos comunitarios; y los actores económicos representan a los actores privados como las empresas negocios y pertenecientes al sector del comercio.¹⁰

3.3.5. Escenarios de gobernanza

¹⁰ Derivado del sistema categorial del proyecto matriz “Análisis de la territorialización de la política pública nacional de envejecimiento y vejez (PPNEV) 2007-2019 en el Valle de Aburrá: Barbosa, Bello, Medellín, La Estrella y Envigado.

Zurbriggen (2011) referencian esta categoría como expresiones de gobernanza los cuales ejemplifica con comités, organizaciones de base, cabildos, entre otros. (p. 50)¹¹ Estas expresiones se entienden como escenarios donde se llevan a cabo acciones del proceso de gobierno, por lo que los comités, cabildos, instancias de participación son aquellos posibles escenarios de gobernanza donde se analiza su constitución, funcionamiento y participación de los actores implicados. Dentro de esta subcategoría se analizarán las instancias creadas donde confluyen actores en las dinámicas de gobernanza, reuniendo distintos actores (de distintos niveles territoriales y sectores) para ocuparse de la tarea de gobernar el asunto público.

3.3.6. Relaciones entre los actores

Se refiere a todas aquellas interacciones entre dos o más actores de cualquiera de los tipos anteriormente anunciados (institucionales gubernamentales, sociales y comunitarios, económicos; tanto privados como públicos), a través de las cuales existe un flujo recursos que son importantes para la consecución de soluciones a un problema público que pueden ir de un actor hacia otro o en ambas direcciones, en otras palabras, relaciones recíprocas. (Wasserman y Faust, 2013, p. 50-53)

Las relaciones pueden darse en diversos escenarios entre lo formal y lo informal y permiten identificar patrones de dependencia o interdependencia de acuerdo con el margen de maniobra y autonomía en el que se gesta el manejo de recursos entre los actores, por ejemplo, las dependencias en los gobiernos locales que reciben directrices o recursos de otros actores como el departamento o la nación.

¹¹ En este trabajo de grado se tomarán como escenarios y no como expresiones teniendo en cuenta la utilización de la subcategoría de actores, los cuales se pueden desenvolver en escenarios de gobernanza, sumado a lo abarcativo que resulta el término expresiones.

3.3.7. Instrumentos de gobernanza

De acuerdo con Salamon y Lund (1989), los instrumentos de gobernanza o (*policy tools*) son aquellas herramientas para cumplir los objetivos de política que buscan modificar el comportamiento de la población con el fin de resolver los problemas (p.29). Se trata de aquellas herramientas (planes, programas, proyectos, sanciones, convenios, incentivos, etc.) por los cuales se busca la acción, omisión o continuación de procesos encaminados al fin de las soluciones planteadas. (Birkland, 2015, P.243)

3.3.8. Resultados de la gobernanza

Entendidos como el producto de determinadas interacciones (decisiones, diseños, ejecuciones, etc.) entre los actores involucrados que dan cuenta del funcionamiento o no, de las medidas tomadas, por ejemplo, la ausencia o existencia de organizaciones, centros, entidades o servicios que contribuyan a la solución del problema público. (Vásquez, 2010, p.285)

Asimismo, esta subcategoría indaga por los resultados directos en los términos que plantea la política pública basados en los objetivos que se plantean en ella¹² observando la consolidación de los procesos, instancias y relacionamientos fundamentales para el logro de estos objetivos.

¹² Para el caso concreto para la PPEV los objetivos se plantean como el fomento y la promoción del desarrollo de los 4 ejes estratégicos de la política. Es importante aclarar que no se utilizaron metodologías como evaluación de impacto por lo cual no fue posible dar cuenta de tal nivel de detalle.

En este sentido, el sistema categorial consta de las categorías y subcategorías anteriormente expuestas, con el fin de orientar el análisis de una manera ordenada, observando los tipos ideales en las subcategorías de análisis de la gobernanza como se grafica en la siguiente tabla:

Tabla 1. Sistema categorial para el análisis de la gobernanza

Subcategorías de análisis de la gobernanza	Tipos ideales de gobernanza			
	Jerárquica	Mercado	Red	Solidaria
Problemas				
Principios de actuación				
Estructura burocrático-administrativa				
Actores y sus atributos				
Escenarios de gobernanza				
Relaciones entre los actores				
Instrumentos de gobernanza				
Resultados de la gobernanza				

Fuente: Elaboración propia

4. Diseño metodológico

La metodología empleada en el proyecto de investigación del cual se deriva este artículo se llevó a cabo a partir del paradigma constructivista que permitió la interpretación de múltiples realidades, no solo la institucional formal. El enfoque del estudio es de corte cualitativo-interpretativo por la flexibilidad y comprensión que brindan los ejercicios de interpretación para “indagar sobre los múltiples significados de la vida política desde una perspectiva metodológica rigurosa que presta atención a las distinciones y significados de los propios actores.” (Cuevas y Paredes,2012, p.4)

Además, la posibilidad de recolectar y generar información bajo el lente de la intersubjetividad¹³ permitió la apertura del entramado que representa el campo estudiado y la relación del investigador con el objeto de estudio; ambos elementos vitales para abordar el grado de complejidad de la realidad encontrada.

Es importante aclarar que la estrategia metodológica utilizada es un estudio de caso único de tipo instrumental, es decir, que la selección del caso obedece a los previos acercamientos a las dinámicas de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez (de ahora en adelante PPEV) en el municipio en una fase de consulta exploratoria debido al interés en las particularidades con las que operan las distintas escalas de la acción pública y los demás actores, que específicamente se dan en el municipio cuya composición fluctúa entre lo urbano y lo rural.¹⁴

En concordancia con el interés por la gobernanza, el proceso metodológico exigió una utilización de técnicas documentales y conversacionales de la investigación cualitativa:

¹³ El elemento intersubjetivo se evidenció tanto en la revisión documental como en las entrevistas y el grupo focal realizados, reconociendo al investigador como parte de la realidad estudiada.

¹⁴ A diferencia de un estudio de caso de tipo intrínseco, donde el criterio de selección parte desde el interior del caso o por el caso mismo.

Por un lado, se llevó a cabo una fase exploratoria con el objetivo de identificar las categorías de análisis alrededor de la PPEV en el municipio de Yarumal a través de los documentos relacionados a los planes, programas, proyectos y demás instrumentos de la política, que dan cuenta de las dimensiones del objeto de estudio. Esta primera etapa constó de una exploración de fuentes secundarias a través de revisión de documentos oficiales y académicos que posibilitaron construir un panorama en el cual se identificaron de algunas de las categorías como algunos de los problemas y principios de acción, además de la estructura burocrático-administrativa de la PPEV en el municipio.

En la segunda fase, de profundización, el trabajo de campo con actores permitió el contraste de la revisión documental en aras de generar o complementar la evidencia empírica sobre la gobernanza del envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal. Dicho contraste de la información se dio a partir del uso de técnicas conversacionales como la entrevista semiestructurada (se realizaron 4 entrevistas) con los actores de la PPEV en el municipio y un grupo focal con el CAAMY. La información recabada de las entrevistas y el grupo focal fue recopilada en diario de campo y sus respectivos formatos de entrevista semiestructurada, acompañados de la captura de la información a través de grabación de audio y posterior transcripción y fichaje en documentos digitales.

Al interior de la fase de profundización se propuso que los documentos para la revisión de fuentes secundarias pudieran tener orígenes diversos como personales, institucionales o grupales, formales o informales. Esta revisión incluyó el rastreo e inventariado de los documentos existentes y disponibles, la clasificación de los documentos identificados, la selección de los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación, la lectura en profundidad el contenido de estos y la lectura en forma cruzada.

Para las fuentes documentales se priorizó la revisión de material bibliográfico físico y virtual, como libros y artículos científicos sobre gobernanza, publicaciones periódicas como revistas y periódicos locales, además de la revisión de la base de datos de población adulta mayor atendida en el departamento de Antioquia de la secretaría seccional de salud y protección social para el programa de envejecimiento y vejez del año 2018, así como los planes de desarrollo (PD), informes de gestión (IG), actas del comité gerontológico, actas del CAAMY, planes indicativos (PI), planes plurianuales de inversión (PPI), planes operativos anuales de inversiones (POAI) y acuerdos de aprobación de presupuesto de la vigencia correspondiente a la temporalidad del proyecto de investigación (2007-2017).

Sumado a ello, se desarrolló una fase de sistematización de la información para facilitar el análisis y la escritura en las fases posteriores: para efectos de la revisión documental se hizo necesario el fichaje de la información en formatos de ficha textual debidamente codificados de acuerdo con el marco teórico para un total de 31 fichas. Por su parte, las entrevistas fueron grabadas, transcritas y fichadas en la lógica de las fichas textuales para resaltar los contenidos relevantes a la luz del sistema categorial con el fin de facilitar las fases de análisis de la información y posterior escritura.

Durante las cinco fases del proceso metodológico se mantuvieron las consideraciones éticas basadas en los preceptos contemplados en el Código de ética en investigación de la Universidad de Antioquia (2016). Todo esto percibiendo a los sujetos y a la realidad bajo los principios del sentido crítico y el compromiso social.

5. Hallazgos y análisis de la gobernanza del envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal

A continuación, se hará la presentación de los hallazgos a partir de las subcategorías expuestas en el municipio de Yarumal con el fin de analizarlas, por lo que es importante mencionar que, si bien es un apartado para la presentación de hallazgos, no consiste en un ejercicio exclusivamente enunciativo, sino que da cuenta del análisis en función de las subcategorías observadas empíricamente.

5.1. Campos probleáticos de la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal

Los problemas alrededor del envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal versan, en su mayoría, sobre la participación y organización de las personas mayores, la asistencia social, los estilos de vida saludable, los ingresos económicos de las personas mayores. Otros problemas como la educación de las personas mayores, la capacitación para el trabajo, la vivienda digna, la formación de talento humano, la investigación, entre otros temas que constituyen las dimensiones problemáticas del envejecimiento y la vejez, no son objeto de gobernanza en este municipio, en parte, debido a que no se cuenta con las capacidades institucionales (financieras, técnicas, normativas, organizacionales, políticas) necesarias para llevar a cabo programas amplios en estos temas.

Sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores se evidenció que, a pesar de la labor de promoción de los derechos del adulto mayor que lleva a cabo el profesional en gerontología del municipio, este solo capacita a los cabildantes quienes no replican estos aprendizajes con la población adulta mayor de Yarumal.

Aunque los adultos mayores acuden a las elecciones del Cabildo de Adultos y Adultas Mayores de Yarumal (de ahora en adelante CAAMY), según uno de los testimonios recopilados, las dificultades para el funcionamiento de esta no permiten promover de manera amplia la protección de los derechos

humanos de las personas mayores (Gerontóloga de Yarumal, comunicación personal, 18 de mayo de 2018).

Por otro lado, el municipio no cuenta con respuestas claras por parte de los actores de la gobernanza en términos del envejecimiento activo. En primer lugar, los espacios y entornos saludables se encuentran focalizados en el casco urbano por lo cual la vejez en los entornos rurales presenta mayores dificultades principalmente en las veredas y zonas de difícil acceso. En segundo lugar, se identificó una problemática en la ausencia de promoción de la cultura del envejecimiento y hábitos de vida. A pesar de que entidades como el INDERYAL lleve a cabo actividades deportivas y recreativas, “la creación de una conciencia del envejecimiento frente a temas como los estilos de vida saludable es nula en Yarumal”. (Coordinador del CPSAM, comunicación personal, 7 de septiembre de 2018).

Finalmente, el municipio carece de acciones concretas para la formación del talento humano y la investigación sobre el envejecimiento y la vejez, en tanto no se encontraron procesos formativos o educativos orientados al cuidado de las personas mayores de manera específica, esto se configura como campo problemático en tanto refleja, por un lado, la desconexión de actores académicos frente al asunto y, por el otro, el débil posicionamiento del cuarto eje de la política pública en la agenda de cara a su financiación. Además, como afirma la gerontóloga del municipio “la academia no se ha manifestado para llevar a cabo proyectos o investigaciones” (comunicación personal, 18 de mayo de 2018), por lo cual tampoco se halló evidencia en materia investigativa referente al envejecimiento y la vejez en Yarumal.

En resumen, en el municipio de Yarumal los problemas sobre protección social integral que son, en su mayoría, atendidos por los gobiernos de los niveles departamental y nacional, radican en las

limitaciones de sus acciones, las cuales se circunscriben a un carácter asistencial (por ejemplo, mediante subsidios). Por otra parte, sobre la protección de los derechos humanos, cabe mencionar que, aunque se promueve la participación de las personas mayores, solo se hace mediante la elección de representantes en el CAAMY. Ahora bien, sobre aspectos como el envejecimiento activo y el desarrollo de hábitos de vida saludable para las personas mayores en Yarumal, se evidencian en las actividades realizadas por el INDERYAL con los adultos mayores, sin embargo, no hay una visibilización de problemáticas asociadas propiamente a la construcción de una cultura del envejecimiento activo durante el curso de vida. Finalmente, se evidenció una desconexión de los actores académicos y un posicionamiento débil sobre la agenda pública en asuntos como la investigación sobre el envejecimiento individual y poblacional o la formación de talento humano para el cuidado de las personas mayores, esto, debido a que el municipio no cuenta con las condiciones institucionales y contextuales para desarrollar una gobernanza en estos temas específicos.

5.2. Principios de actuación de la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal

Como panorama general, existen documentos que marcan rutas para estos principios de forma general desde lo normativo: En primer lugar, se encuentran los del nivel nacional como lo son la PPNEV (2007-2019), su actualización en la PCEHV (2015-2024) y las leyes 1251 de 2008 y 1850 de 2017. También, a nivel municipal, existe el acuerdo 016 de 2013 en el capítulo XII, mediante el cual se aprueba el recurso de estampilla pro-adulto mayor.

Fue posible identificar ciertos principios en las actuaciones de los distintos actores, en dos dimensiones: una normativa, que orienta las acciones de los actores (sobre todo institucionales

gubernamentales) a partir de la observancia de las disposiciones legales, y una dimensión práctica, que observa las acciones de los actores al enfrentarse concretamente a la problemática.

En la primera se agrupan las compatibilidades normativas que reflejan la coherencia entre los distintos niveles de gobierno en forma vertical que cobra sentido para la gobernanza de tipo jerárquico; aspectos como los ejes de la PPEV a nivel nacional se exigen en las bases de datos de identificación de la población adulta mayor. Además, la armonía con la ley 1850 de 2017 en la cual se dictan disposiciones legales y la facultad para la asignación de recursos de estampilla pro-adulto mayor por los concejos municipales y asambleas departamentales (art. 3) evidencia que en el proceso de toma de decisiones la estructura gubernamental orienta sus sistemas más concretos en directrices que se encuentran más arriba en el orden jerárquico.

En la segunda dimensión, se detectaron principios de actuación en sentido jerárquico, en tanto las acciones reflejan una tendencia Estado-céntrica en los actores institucionales. A pesar de que existan actores con acciones de orígenes distintos, la financiación o la iniciativa comienza por el actor institucional en la mayoría de los casos. Esto se hace visible en la medida en que durante el período 2007-2018 los planes de desarrollo, informes de gestión, planes indicativos, planes plurianuales de inversión, planes operativos anuales de inversiones y acuerdos de aprobación de presupuesto revisados, solo contemplan un actor adicional a la Secretaría de Salud y el CHV a partir de 2010, y este es el CPSAM, que se incluye exclusivamente para la asignación de los recursos proveniente de la estampilla. (presidente del Concejo de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018)

Por otro lado, esta dimensión práctica también está orientada por principios propios de la gobernanza de solidaridad, ya que una parte de los recursos que el CPSAM recibe no provienen de la fuente

institucional, sino de comerciantes y habitantes del municipio, quienes, movidos por sentimientos de altruismo y generosidad, acuden al centro para brindar apoyo con recursos. Esta orientación basada en los valores de la solidaridad parte de argumentos como la labor social y la fe cristiana, cuyo interés se centra en el agradecimiento y la caridad hacia las personas que lo necesitan. Estos comerciantes y habitantes ven en el centro y en la población adulta mayor del municipio un lugar para cumplir con estas actividades de carácter social y religioso contribuyendo a las acciones que se realizan allí en virtud del bienestar de las personas mayores.

En definitiva, los principios de acción de la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez provienen, en su mayoría, del nivel nacional con respecto a la dimensión normativa. Por su parte, en la dimensión práctica se evidenciaron dos corrientes de principios: una orientada a la gobernanza jerárquica y otra orientada a la gobernanza de solidaridad. Estos son los únicos tipos identificados, ya que no se encontraron principios propios del mercado (como la oferta de servicios por parte de instituciones privadas), ni de redes que conecten a los actores involucrados en torno al envejecimiento y la vejez bajo principios o lógicas de acción.

5.3. Estructura burocrático-administrativa para la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal

Yarumal es una municipalidad del departamento de Antioquia. La estructura organizacional de este municipio está compuesta por la administración central, la cual está dividida en 13 dependencias, entre las que se encuentra una responsable del tema del envejecimiento y la vejez: la Secretaría de Salud. Luego están las entidades descentralizadas, entre las que se encuentran como corresponsables

en el tema: la Sociedad Aguas del Norte Antioqueño S.A., el Instituto del Deporte y la Recreación de Yarumal -INDERYAL- y la E.S.E. Hospital San Juan de Dios de Yarumal.

Como afirma la secretaria de salud de Yarumal, “la iniciativa para el adulto mayor tiene que salir de la secretaría, si no es así nada se haría” (Secretaría de Salud de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018), por lo que la dependencia que se encarga principalmente la gobernanza a nivel intersectorial es la Secretaría de salud, ya que es la responsable de destinar los recursos que le asigna el plan de desarrollo y aprobar cada programa de la tercera edad que se ejecuta en el municipio. En un primer momento, los recursos que se asignan desde la Alcaldía con aprobación del Concejo Municipal como corporación pública en uso de sus facultades administrativas. Una vez aprobados estos recursos, los recibe la secretaría de salud para financiar, entre sus otras competencias, las acciones encaminadas a atender los problemas relacionados con el envejecimiento y la vejez en Yarumal.

En un segundo momento, el profesional en gerontología encargado de coordinar el CHV presenta un plan para ejecutar los recursos, que se conoce como el programa de la tercera edad y está sujeto a la aprobación de la secretaría. En este sentido, en las acciones referentes al CHV se evidencia una clara verticalidad marcada por la centralidad de la secretaría de salud sobre el Club, y el programa y sus recursos.

Por otro lado, el Plan de desarrollo dispone también del recurso de estampilla denominada pro-adulto mayor aprobada por el Concejo municipal en el año 2013 (presidente del Concejo de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018) donde se destina, de acuerdo a la ley 1276 de 2009 el

70% para Centros Vida (como el CHV) y 30% para Centros de Bienestar del Anciano (como el CPSAM) (Art. 3)

Adicionalmente, existen burocracias corresponsables de la política, entre estos, el que más se destaca es el CPSAM, cuya financiación, como se expuso, es de carácter público, por el recurso de estampilla y privado por los recursos gestionados por otros medios como rifas, eventos, bazares, entre otros. Otras dependencias relevantes son los entes descentralizados en la medida en que estos deben aportar al recurso de estampilla (presidente del Concejo de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018)

Dicho lo anterior, cabe resaltar que, aunque el municipio no cuente con la política pública sancionada, es decir, con un documento municipal que adopte la PNEV, existe una estructura y unos responsables que contribuyen a brindar soluciones frente a los problemas relacionados con el envejecimiento y la vejez en el Yarumal. En este sentido, es posible concluir que la estructura burocrático-administrativa para la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal es eminentemente pública ya que no se hallaron burocracias de tipo privado, propias de la gobernanza de mercado, ni burocracias encargadas de gestionar redes. Además, no se encontraron organizaciones comunitarias relacionadas con el problema público.

5.4. Escenarios de encuentro para la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal

Con respecto a los escenarios de gobernanza se identificaron dos principales: el CAAMY y el Comité Gerontológico, el primero de representación de las personas mayores y el segundo de coordinación interinstitucional.

El CAAMY es un espacio que se creó en el año 2013 (Cabildo de adultos y adultas mayores de Yarumal, 29 de noviembre de 2013) conformado por 13 cabildantes elegidos mediante voto popular por la población de personas mayores del municipio y están distribuidos entre el área rural y el casco urbano. La composición del CAAMY contempla dos cargos al interior: el de presidente y el de secretario, ambos elegidos democráticamente por los cabildantes. A lo largo de su funcionamiento, el cabildo ha suspendido reuniones en dos ocasiones, debido a la inasistencia o falta de coordinación en las reuniones, sin embargo, durante el año 2018 sus integrantes han retomado la periodicidad en sus encuentros. El trabajo del CAAMY ha consistido fundamentalmente en una labor pedagógica a través del acompañamiento del profesional en gerontología que coordina el programa de la tercera edad en el municipio, así como el CHV. Este profesional se ha encargado de construir una cartilla con los derechos y deberes de los cabildantes producto de una serie de charlas llevadas a cabo una vez al mes. (Gerontóloga de Yarumal, comunicación personal, 18 de mayo de 2018)

Si bien el Cabildo es un escenario importante de control y participación (e incluso de empoderamiento y reconocimiento de las personas mayores y sus derechos) su manera de operar ha dependido de la iniciativa del actor institucional gubernamental para coordinar sus reuniones, sus actividades, así como el reconocimiento de sus funciones como integrantes del cabildo mayor de un municipio, por lo que, a pesar de ser escenario, la relación vertical con el actor institucional gubernamental mantiene una tendencia hacia un tipo jerárquico de la gobernanza.

Por otro lado, el Comité Gerontológico es un escenario de gobernanza creado a partir de las directrices a nivel nacional, por parte del Ministerio de Salud y Protección social en la PNEHV (2015) y a nivel departamental, por parte de la Seccional de Salud de Antioquia en el Programa Antioquia Mayor (2015), para la creación de comités gerontológicos municipales que se encarguen de velar por el cumplimiento de los derechos de las personas mayores. En esta instancia participan actores institucionales gubernamentales y actores sociales y comunitarios; estos últimos en calidad de representantes de los beneficiarios de los subsidios otorgados a nivel nacional y departamental (Colombia Mayor y Paquete nutricional, respectivamente).

Según la Secretaría de salud del municipio de Yarumal, en este comité se encargan de hacerle seguimiento a las novedades de los Programas de Atención al Adulto Mayor y del Programa Colombia Mayor donde se discuten las listas de espera y los cupos para ingresar a estos subsidios. Como sucede en el CAAMY, el comité gerontológico tiende hacia la verticalidad y centralidad de los actores institucionales gubernamentales en la toma de decisiones, aunque este cuenta con la participación de actores sociales y comunitarios, ya que, estos últimos lo hacen con voz pero sin voto y asisten en calidad de representantes de quienes reciben los respectivos subsidios, mas no como representantes organizados de la población adulta mayor (Secretaría de Salud de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018). En este sentido, que los adultos mayores participen de este escenario de encuentro con otros actores permite afirmar que estos se articulan en forma de red en tanto dialogan entre ellos, pese a la calidad incipiente de su participación en el comité.¹⁵

¹⁵ Cabe añadir que ambos escenarios conviven con prácticas asociadas a la actividad religiosa, por lo que se mezclan los valores propios de la verticalidad (jerarquía) y diálogo (red) con los solidarios religiosos, debido al componente cultural arraigado en el municipio. Sin embargo, las prácticas a las que se hace referencia funcionan como protocolos de inicio y terminación de las reuniones, por ejemplo, las oraciones incluidas en el orden del día de las actas de reunión del comité gerontológico y el CAAMY, por lo cual no se consideró como suficiente para afirmar que estos escenarios se inclinan hacia un tipo de gobernanza solidaria.

Pese a que, los dos escenarios principales, que son el CAAMY y el Comité Gerontológico, están orientados por la verticalidad y centralidad propias del modelo jerárquico de la gobernanza, el Comité Gerontológico se identifica, en menor medida, con el tipo de gobernanza en red al contemplar la participación de adultos mayores a la hora de gobernar, desdibujando el centro de la toma de decisiones que en la mayoría de ocasiones se encuentra en los actores instituciones gubernamentales. Finalmente, no se hallaron escenarios de encuentro con el mercado o donde se propiciase la dinámica del intercambio, por ejemplo, para atender problemas como la seguridad en el ingreso, la asistencia social o la vivienda.

5.5. Actores y sus atributos de la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal

En este apartado se identifican los tipos de actores, de acuerdo con la conceptualización planteada, además de una breve descripción, conforme a su nivel de actuación y sus principales actividades relacionadas con la gobernanza del envejecimiento y la vejez, así:

Tabla 2. Tipificación y descripción de actores de la PPEV en Yarumal.

Actor	Tipo	Nivel	Descripción
-------	------	-------	-------------

Alcaldía de Yarumal	Institucional gubernamental	Local	Encargada de asignar y aprobar los recursos ordinarios y por concepto de estampilla a las entidades correspondientes para llevar a cabo el programa del adulto mayor. Además, es la autoridad a nivel municipal responsable de la gobernanza del envejecimiento y la vejez en Yarumal.
Secretaría de Salud de Yarumal	Institucional gubernamental	Local	Delegada que se encarga de coordinar el programa del adulto mayor en el municipio que, por sus funciones misionales, se ha definido como la dependencia responsable de dirigir gestionar y coordinar la oferta institucional relacionada con el adulto mayor en el municipio.
Concejo Municipal de Yarumal	Institucional gubernamental	Local	Promotor de la estampilla pro-adulto mayor. También se encarga de aprobar normas (acuerdos) que fundamentan jurídica y administrativamente las acciones de la política pública en el municipio.
Club Huellas de Vida	Institucional gubernamental	Local	Instancia encargada de ejecutar el programa del adulto mayor a través de actividades e intermediario para el acceso a subsidios del nivel nacional y departamental.
INDERYAL	Institucional gubernamental	Local	Ente descentralizado encargado de la ejecución de actividades relacionadas con envejecimiento activo, la recreación de los adultos mayores del municipio y contribuyente al recurso de estampilla pro-adulto mayor.
Aguas del Norte Antioqueño S.A.E.S.P.	Institucional gubernamental	Local	Entidad prestadora de servicios públicos varios, de acueducto y alcantarillado al municipio y contribuyente al recurso de estampilla pro-adulto mayor.

ESE Hospital San Juan de Dios de Yarumal	Institucional gubernamental	Local	Entidad que se encarga de prestar los servicios de salud al municipio. Este ente descentralizado es contribuyente al recurso de estampilla pro-adulto mayor.
Cabildo de Adultos y Adultas Mayores de Yarumal	Social y comunitario	Local	Órgano representativo de los adultos y adultas mayores del municipio que fungen como veedores del programa del adulto mayor.
Centro de Protección Social al Adulto Mayor Amparo la Merced CPSAM	Social y comunitario	Local	Centro de Bienestar del Adulto Mayor que ofrece protección a las personas mayores en la validación de sus derechos fundamentales haciendo las veces de hogar de acogida.
Comerciantes	Económico	Local	Habitantes dedicados a ocupaciones comerciales que participan de las actividades para la recolección de recursos y se solidarizan con la población a través de donaciones al CHV y el CPSAM.
Ministerio de Salud y Protección Social	Institucional gubernamental	Nacional	Unidad administrativa encargada de dirigir y promover la política pública y del Consorcio Colombia Mayor
Gobernación de Antioquia – Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia	Institucional gubernamental	Departamental	Directora del programa Paquete nutricional y encargada de la asignación de gerontólogos en los municipios.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el balance presentado en la Tabla 2, la mayoría de los actores son institucionales (en distintos niveles de gobierno) por lo que se observa una tendencia hacia la jerarquía en términos de la centralidad de lo institucional en la gobernanza del envejecimiento y a la vejez del municipio. En

menor medida, cabe señalar que hay algunos actores que participan en escenarios de gobernanza como en el comité gerontológico y el CAAMY, elementos que corresponden con un tipo de gobernanza en red. Por último, es importante mencionar que, si bien se identificó a los comerciantes dentro de los actores relevantes, el mercado ha estado ausente en tanto no se evidenció participación de cooperativas, asociaciones, industrias u otros actores propios de la dinámica de intercambio.

5.6. Relaciones entre actores de la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal

El interés por la gobernanza tiene un marcado foco analítico en los relacionamientos por lo cual se presta atención a esta categoría de manera más extensa que otras. En esta subcategoría fue posible observar que, en el nivel local, la Secretaría de Salud es la que establece el puente entre los demás actores locales, del nivel regional y nacional y se encarga de repartir los dineros del subsidio del programa Colombia Mayor al CPSAM y al Club Huellas de Vida, además de dirigir y coordinar el programa del adulto mayor y estar al tanto de los controles realizados por la Seccional de Salud a dichos programas (tanto Colombia Mayor como el programa propio del municipio). Los dineros repartidos para el funcionamiento del programa, son previamente acordados y aprobados por el Concejo Municipal, mediante el impuesto de la estampilla pro adulto mayor, en la cual entes descentralizados como el INDERYAL, el ESE Hospital San Juan de Dios y Aguas del Norte S.A.E.S.P. aportan en cumplimiento del artículo 161 del Acuerdo 016 de 2013; sin embargo, Aguas del Norte S.A.E.S.P., a diferencia de los otros dos, no cuenta con acciones que vayan más allá del tema impositivo fiscal, mientras que el INDERYAL y el ESE Hospital San Juan de Dios sí tienen acciones más específicas con la población debido a sus visiones misionales.

Cabe resaltar que la Secretaría de Salud es la dependencia de articulación máxima en el marco de la PPEV y de las acciones en torno al envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal. Esta Secretaría es el actor que más relacionamientos genera y el que más vínculos recíprocos tiene con otros actores, lo que lo convierte en actor fundamental para la articulación tanto del nivel local y nacional, como del local y regional.

Por un lado, el CPSAM tiene vínculos con actores institucionales (Concejo Municipal y Secretaría de Salud) en tanto estos le aprueban y recaudan dineros de la estampilla; los entes descentralizados (INDERYAL, ESE Hospital San Juan de Dios y Aguas del Norte S.A.E.S.P.), además de aportar a esta estampilla, pueden brindar otros servicios especializados como es el caso del INDERYAL que se encarga de coordinar y ejecutar actividades de recreación con las personas mayores residentes en el CPSAM, como afirma el presidente del Concejo Municipal Mariano Restrepo (Comunicación personal, 10 de abril de 2018).

Con los comerciantes se genera un relacionamiento de apoyo de recursos a partir de la caridad o solidaridad, además de promover y gestionar eventos que permiten generar ingresos al anteriormente llamado asilo, por lo que el papel del sector comercial del municipio en el sostenimiento del CPSAM es vital para el funcionamiento a partir del apoyo filantrópico a través de donaciones en dinero o en especie que el centro capitaliza por medio de rifas, concursos y eventos como cabalgatas intermunicipales, ferias y bazares, (Coordinador del CPSAM, comunicación personal, 7 de septiembre de 2018).

Por último, se evidenció que existe un actor en particular, que hace parte del nivel máximo de articulación y de coordinación de los actores lo que le permite tener el panorama tanto del flujo de

los recursos que se está generando, como del control de las relaciones, y que, debido a esto, refleja autoridad y legitimidad a los niveles inferiores de gobierno. Este actor es el Ministerio de Salud y Protección Social que se erige como la dependencia máxima de articulación, ya que el control del cumplimiento de los objetivos de la política, los recursos y la mayoría de las acciones parten de allí. (Secretaria de Salud de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018)

Estos relacionamientos, vistos desde el nivel nacional, es decir, desde el MinSalud, se tejen a partir del flujo de recursos que este dispone para programas en torno al envejecimiento y la vejez como Colombia Mayor y paquetes alimentarios, tanto a la Gobernación de Antioquia, a la Secretaría de Salud, al Club Huellas de Vida y al Centro de Protección Social al Adulto Mayor Amparo la Merced (CPSAM).

Sus relacionamientos son recíprocos, entendiéndose que existe flujo de recursos financieros, pero también de información por parte de los niveles de gobierno inferiores. De igual manera sucede con el nivel departamental con la Gobernación de Antioquia, específicamente la Seccional de Salud. Sus relacionamientos son recíprocos excepto con el CPSAM, ya que con este actor sólo ejerce una relación de control. De acuerdo con el coordinador del centro, el MinSalud establece los lineamientos sobre la gestión de los paquetes nutricionales y el subsidio Colombia Mayor en el CPSAM y tiene el deber capacitar y nombrar los gerontólogos que operan en los municipios. Por lo tanto, sus relacionamientos son con los mismos que con el nivel departamental, (Coordinador del CPSAM, comunicación personal, 7 de septiembre de 2018)

A modo de balance, en las relaciones para la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal se identificaron dos tipos ideales: primero el tipo jerárquico soportado en la

centralidad de los actores institucionales gubernamentales en la mayoría de las relaciones de forma *top- down*, y segundo, el tipo de solidaridad reflejado en la relación de los comerciantes con el CPSAM basado en el altruismo y la caridad.

5.7. Instrumentos para la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal

Sobre los instrumentos con los cuales se desarrolla la gobernanza se identificaron dos grandes tipos de herramientas correspondientes a dos de los tipos de gobernanza expuestos: jerárquicos y solidarios. Instrumentos de gobernanza provenientes del mercado son inexistentes debido a la ausencia de estos en este tema específico del envejecimiento y la vejez a nivel local¹⁶, asimismo, la academia no cuenta con vínculos que le permitan desarrollar herramientas para participar de la gobernanza del envejecimiento y la vejez en el territorio. (Secretaria de Salud de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018)

Por su parte, los entes descentralizados contribuyen con una carga tributaria a la estampilla pro-adulto mayor como afirma el presidente del Concejo de Yarumal, sin embargo, este es el único instrumento mediante el cual aportan estas entidades. (Presidente del Concejo de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018)

Los instrumentos de gobernanza hallados son, en su mayoría, de corte jerárquico, cuya iniciativa parte de las directrices que recorren los niveles de gobierno de forma vertical desde el nivel nacional,

¹⁶ Cabe aclarar que, a diferencia del nivel local en el municipio de Yarumal, el mercado se encuentra posicionado de manera sólida en el tema de salud, riesgos y pensiones a nivel nacional en Colombia

pasando por el departamental, hacia el nivel municipal.¹⁷ Entre estos se encuentra la PCEHV (2015), el Programa Antioquia Mayor (2015) y el programa de la tercera edad a nivel municipal (Gerontóloga de Yarumal, comunicación personal, 18 de mayo de 2018). Estos instrumentos operan de una manera concreta al estilo burocrático, con responsabilidades que, como afirma la secretaria de salud del municipio se reparten de forma vertical a dependencias como la secretaría de salud de Yarumal quienes se guían en el cumplimiento de los objetivos del nivel departamental y nacional. (Comunicación personal, 10 de abril de 2018)

En segundo lugar, se encontraron ciertos instrumentos basados en el tipo de gobernanza de solidaridad, concretamente en el funcionamiento de CPSAM, ya que este cuenta con una fuente de financiación distinta a los actores institucionales gubernamentales donde la herramienta se puede definir como la caridad, inspirada en los valores del altruismo, en su mayoría por principios cristianos arraigados en la cultura de los Yarumaleños que permiten que los comerciantes y habitantes asuman, a título personal, el aporte de recursos para el bienestar de las personas mayores que residen en el centro, a través de donaciones y eventos en los que participan económicamente como cabalgatas y bazares. (Coordinador del CPSAM, comunicación personal, 7 de septiembre de 2018)

Es importante mencionar que no se hallaron instrumentos como la gestión de redes (convenios o cooperación), o que favorecieran el intercambio propio del mercado, además el municipio carece de instrumentos de nodalidad como encuestas o estudios sobre envejecimiento y vejez

¹⁷ Como lo son la coordinación de los subsidios de Colombia Mayor (del nivel nacional) y el Paquete nutricional (del nivel departamental).

5.8. Algunos resultados de la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal

Finalmente, es posible identificar a grandes rasgos unos resultados de la gobernanza del envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal, derivados de la confluencia de todos los elementos anteriormente descritos y analizados. Es importante mencionar que se trata de resultados relevantes en términos de la consolidación de procesos, instancias y relacionamientos fundamentales para lograr los objetivos de la PPEV y el tratamiento del envejecimiento y de la población mayor en el municipio. No obstante, un examen más detallado de los resultados en términos de impactos de cada uno de los programas requiere otros ejercicios investigativos como las evaluaciones de resultados e impactos.

Dicho esto, los resultados más relevantes son la conformación del Cabildo de adultos y adultas mayores, la conformación del comité gerontológico y el funcionamiento del CPSAM. En primer lugar, la reciente conformación del CAAMY (en el año 2016) ha permitido que la población se vincule y se modifique la estructura organizativa de organismos como el comité gerontológico, así como la invitación anual al concejo municipal para evaluar la gestión del programa del adulto mayor en Yarumal. En segundo lugar, la existencia de un organismo como el comité gerontológico es un resultado importante para la coordinación de las acciones en un asunto que se caracteriza por su interseccionalidad y transversalidad¹⁸, sin embargo, las actividades que se realizan al interior de este órgano se inclinan, como se mencionó en el apartado de escenarios de gobernanza, hacia la verticalidad (tipo jerárquico) por parte de los actores institucionales gubernamentales que son quienes

¹⁸ No obstante, la conformación del Comité gerontológico en Yarumal consta de representantes de la Alcaldía, Secretaría de Salud, Personería y Cabildo mayor (con voz y voto) y representantes de beneficiarios de Colombia mayor, paquete nutricional y el profesional en gerontología del municipio (con voz).

asumen “la responsabilidad de la iniciativa” de forma exclusiva, enfocados en la atención (fundamentalmente en servicios de salud) de los casos particulares más urgentes; además de la administración de los cupos de los subsidios de Colombia Mayor y el Paquete nutricional.

En tercer lugar, se consideró como un resultado el funcionamiento del CPSAM que, a pesar de presentar constantes dificultades económicas, ha sido soportado tanto por el Estado como la solidaridad de los habitantes y comerciantes del municipio. Es importante resaltar que, como señala el coordinador del CPSAM “Yarumal quiere mucho a sus adultos mayores”, por lo que a título personal ciertos habitantes donan recursos al centro de manera desinteresada, motivados por valores como el altruismo o la generosidad. Estos valores, en su mayoría, encuentran su sustento en una racionalidad incondicional, vigente en quienes habitan el territorio, que se traduce en acciones como “los pagos de favores” o “agradecimientos” dentro de la actividad religiosa de muchos de sus habitantes. (Coordinador del CPSAM, comunicación personal, 7 de septiembre de 2018)

En estos tres resultados es posible identificar tres tipos de gobernanza: Primero, el tipo jerárquico ya que a pesar de la creación del CAAMY, se mantiene la relación vertical de este con la secretaría de salud. Segundo, del tipo de gobernanza en red por la creación y participación de diversos actores en escenarios de gobernanza, y tercero del tipo solidario en cuanto al sostenimiento del CPSAM desde el altruismo y la generosidad. Así pues, se encontró que dos de los resultados hallados se enmarcan en el tipo de gobernanza en red, sin embargo, los escenarios donde se encontraron funcionan con orientaciones jerárquicas, como se ha expuesto.

Adicionalmente, es importante resaltar que el mercado no ha contribuido a la consecución de resultados en la gobernanza del envejecimiento y vejez ya que, como se ha mencionado, es un tipo de gobernanza que no se encuentra en el municipio de Yarumal, a diferencia del nivel nacional o los

territorios más urbanos en los cuales el mercado ha generado un foco de rentas en este tema con los fondos privados de pensiones, cooperativas financieras, centros de atención al adulto mayor, servicios de recreación, tratamientos médicos, entre otros. En este sentido, es posible plantear, a modo de hipótesis, que la ausencia del mercado en la gobernanza sobre el envejecimiento y la vejez en Yarumal es producto, en gran medida, de las características rurales del municipio en términos de las capacidades institucionales y el poder adquisitivo de sus habitantes.

6. Conclusiones

A lo largo de este artículo se analizaron los problemas, principios de acción, la estructura burocrático-administrativa, los actores y sus atributos, escenarios de gobernanza, relaciones, instrumentos de gobernanza y resultados alrededor de la política pública de envejecimiento y vejez en el territorio de acuerdo con los principales tipos de gobernanza.

Teniendo en cuenta las potencialidades y limitaciones de orden teórico, metodológico e investigativo que implica el trabajo descriptivo hasta aquí realizado, es posible plantear las siguientes consideraciones finales a modo de conclusiones:

En primer lugar, este ejercicio permitió evidenciar que los dos tipos ideales que predominan en la gobernanza del envejecimiento y la vejez del municipio de Yarumal son: de tipo jerárquico orientado por la verticalidad a través de los actores institucionales gubernamentales que se erigen como los responsables en lo que compete al problema abordado; y, en menor medida, de tipo solidario, en tanto el altruismo y la generosidad, a través de instrumentos de caridad e influenciados por principios como la labor social y la religiosidad, representan un pilar importante para las soluciones que se brindan en el territorio en materia de envejecimiento y vejez.

En segundo lugar, se encontró que mientras la gobernanza en red está presente en algunas subcategorías como los actores, los escenarios y los resultados, la gobernanza de mercado y las dinámicas del intercambio son inexistentes frente al envejecimiento y la vejez en Yarumal, es decir que, la gobernanza sobre el envejecimiento y a vejez en el municipio de Yarumal fluctúa entre elementos de control propios de la jerarquía e intentos por desdibujar del centro a los actores institucionales gubernamentales en los procesos de toma de decisiones al promover la participación de las personas mayores en los mismos.

En tercer lugar, es importante mencionar algunos de los interrogantes que abren un abanico de posibilidades para plantear futuras líneas de investigación en tres caminos: el primero sería el surgimiento de preguntas, con pretensiones descriptivas, por las subcategorías expuestas de manera desagregada y en profundidad, por ejemplo, los análisis de redes de actores que se abordan en otros productos derivados de la investigación de la que parte el presente trabajo.

El segundo camino conduce a la realización de análisis de resultados e impactos en relación con la gobernanza del envejecimiento y a la vejez en el municipio de Yarumal, lo cual requiere de un diseño metodológico específico, por ejemplo, una metodología de evaluación de consistencia y resultados.

Por último, tratándose de una investigación descriptiva, los hallazgos permiten generar hipótesis de tipo causal para rastrear las causas de la información encontrada, es decir, establecer por qué la gobernanza se inclina hacia los tipos jerárquico y solidario y por qué no a otros, así como cuáles son los factores (institucionales gubernamentales, económicos y culturales) que determinan el desarrollo de la política en el territorio.

7. Referencias normativas

1. Alcaldía de Yarumal. (2018). Nuestro municipio – Presentación. Disponible en: <https://www.yarumal.gov.co/alcaldia/presentacion#> [consultado el 22 junio. 2018].
2. Alcaldía de Yarumal. (2008) Plan de Desarrollo Municipal. 2008 - 2011
3. Alcaldía de Yarumal. (2012). Plan de Desarrollo Municipal. 2012 - 2015
4. Alcaldía de Yarumal. (2016). Plan de Desarrollo Municipal. 2016 - 2019
5. Alcaldía de Yarumal. (2008). Plan Indicativo 2008 - 2011
6. Alcaldía de Yarumal. (2012). Plan Indicativo 2012 - 2015
7. Alcaldía de Yarumal. (2016). Plan Indicativo 2016 - 2019
8. Alcaldía de Yarumal. (2008) Plan Plurianual de Inversiones 2008 - 2011
9. Alcaldía de Yarumal. (2012). Plan Plurianual de Inversiones 2012 - 2015
10. Alcaldía de Yarumal. (2016). Plan Plurianual de Inversiones 2016 - 2019
11. Concejo del municipio De Yarumal. (Diciembre 28 de 2013) Acuerdo No. 016“Por medio del cual se adopta el estatuto de rentas del municipio de Yarumal”
12. Congreso de la República de Colombia. Ley 1251 de 2008. 27 de noviembre de 2008.
13. Congreso de la República de Colombia. Ley 1276 de 2009. 5 de enero de 2009
14. Congreso de la República de Colombia. Ley 1850 de 2017. 19 de julio de 2017
15. Ministerio de la Protección Social. (2007). Política nacional de envejecimiento y vejez 2007-2019 (PNEV). República de Colombia.
16. Ministerio de la Protección Social. (2015). Política Colombiana de envejecimiento humano y vejez 2015-2024 (PNEHV). República de Colombia.

17. Secretaría Seccional de Salud y Protección Social del departamento de Antioquia. (2018). Población total según grupos de edad por subregiones. [En línea] disponible en: <https://www.dssa.gov.co/index.php/estadisticas/poblacion> [consultado el 11 dic. 2018].
18. Concejo del municipio de Yarumal. Acuerdo de aprobación de presupuesto 2008
19. Concejo del municipio de Yarumal (2009). Acuerdo de aprobación de presupuesto 2009
20. Concejo del municipio de Yarumal (2010). Acuerdo de aprobación de presupuesto 2010
21. Concejo del municipio de Yarumal. (2011). Acuerdo de aprobación de presupuesto 2011
22. Concejo del municipio de Yarumal. (2012) Acuerdo de aprobación de presupuesto 2012
23. Concejo del municipio de Yarumal. (2013). Acuerdo de aprobación de presupuesto 2013
24. Concejo del municipio de Yarumal. (2014). Acuerdo de aprobación de presupuesto 2014
25. Concejo del municipio de Yarumal. (2015). Acuerdo de aprobación de presupuesto 2015

8. Referencias bibliográficas

1. Aguilar V., L.F. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
2. Aguilar V., L.F. (2007) El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 39.
3. Aguilar V., L.F. (2013) *El gobierno del gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México D.F:
4. Aguilar V., L.F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36
5. Arellano, D., Sánchez, J., Retana, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. En: *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1, N°. 2, pp. 117-137

6. Asamblea mundial sobre el envejecimiento (1982). Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Viena, Austria.
7. Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En: L.A. Aguilar, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, M.A. Porrúa Editores, México, 1993. pp. 218-234.
8. Birkland, T. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge, Devon, UK.
9. Bovaird, T. y Loeffler, E. (2001). *Emerging trends in public management and governance*. Bristol Business School, University of the West of England, Bristol, UK.
10. Cabildo de Adultos y Adultas Mayores de Yarumal. (2013) Acta de reunion. 29 de noviembre de 2013.
11. Cobb, R. (1998). Are elderly drives a road hazard? Problem definition and political impact. *Journal of Aging Studies*, 12(4), 411-427.
12. Considine, M. y Lewis, J. (2003) Bureaucracy, Network or Enterprise. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 2, pp. 131-140.
13. Contaduría General de la Nación (2017). Categorización Contaduria.gov.co. [En línea] disponible en:
http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes!/ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAKIkEKcABHA7z6g-D6cShwMyLSfuwKnL3NKdIPciAB_X4e-bmp-gW5oaGhEeWKAACWLNs!/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzMwNDAwOEJSNkw1TDgwSVJHRks2M1ZIOEEz/ [consultado el 5 oct. 2018].

14. Cuevas, H. y Paredes, J. P. (2012) Introducción: La ciencia política y el campo de los estudios cualitativos interpretativos de la política. *Revista Pléyade*, 10. pp. 1-14
15. Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). *Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones*. Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá, D.C. Colombia. 706p.
16. Jessop, B. (2007). *State Power: A Strategic-Relational Approach.*, Polity press, ltd., Cambridge.
17. Jessop, B. (2011). Metagovernance. *The SAGE Handbook of Governance*. 106-123. En línea [https://www.researchgate.net/publication/285098717_Metagovernance/references]
18. Jessop, B. (2016). *The State. Past, Present and Future*. Polity press, ltd., Cambridge.
19. Kaufmann F., X., Majone G., & Ostrom V. (Editores) (1986). Guidance, control, and evaluation in the public sector: the Bielefeld Interdisciplinary Project. *De Gruyter studies in organization*; (4). Berlin: de Gruyter.
20. Kickert, J.M., (2003), Beneath consensual corporatism traditions of governance in the Netherlands. *Public Administration*, 81.
21. Kooiman, J. (2003) *Governing as governance*. Erasmus University, Rotterdam. (p.264)
22. Levi, L. (1991) *Gobierno*. En: Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México D.F.
23. Lowndes, L. y Skelcher, C. (1998) The dynamics of Multi-Organisational Partnerships. *Public Administration*, 76.
24. Madariaga, A. V. (2001). *Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad*. Santiago de Chile: CEPAL.

25. Meuleman, B., V., L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Springer Science & Business Media. Berlín.
26. OECD (2017), Preventing Ageing Unequally, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264279087-en>.
27. OMS/Universidad de Toronto/INPEA. (2003) Declaración de Toronto para la prevención del abuso y maltrato en la vejez. [En línea] disponible en: http://www.inpea.net/images/TorontoDeclaracion_Espanol.pdf [consultado el 11 dic. 2018].
28. Peters, G. (1998), Managing Horizontal Government. *Research paper No. 21*. Minister of Supply and Services Canada.
29. Powell, W. (1991), *Neither market nor hierarchy: network forms of organization*. Research in Organizational Behaviour, (12).
30. Raadschelders, J. y Rutgers, M. (1996): The evolution of civil service systems, En: Bekke, J.L., Perry, H. y Toonen T. (Editores), *Civil service system in comparative perspective*, Bloomington: Indiana University Press. (p.92)
31. Rodríguez, P. y Vejarano, F. (Editores) (2015). *Envejecer en Colombia*. Editorial Universidad del Externado, Bogotá D.C.
32. Roth, A. (2002) *Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá D.C. Ediciones Aurora.
33. Salamon, L., y Lund, M. (1989). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. The Urban Institute Press, Washington, D.C.
34. Schout, A. y Jordan, A. (2005), Coordinated European Governance: Self- Organizing or Centrally Steered? *Public Administration*, 83.

35. Subirats, J. (1994) Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. En: *Análisis de Políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España.
36. Thompson F., et al. (1991) *Markets, hierarchies and networks*. Open University, Walton Hall, UK.
37. Thompson, G. (2003), *Between Hierarchies and Markets: The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford Scholarship Online.
38. Thorelli, Hans. (1986), Networks: Between markets and hierarchies, *Strategic Management Journal*, 7.
39. Kersbergen, V. y Waarden, V. (2004) 'Governance' as a bridge between disciplines. *European Journal of Political Research*, 43.
40. Vázquez, A.V. (2010) El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios de Derecho*, 48.
41. Vázquez, A.V. (2014) *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, España.
42. Wasserman, S. y Faust, K. (2013). *Análisis de redes sociales*. Centro de investigaciones sociológicas, Madrid.
43. Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Recuperado en 10 de noviembre de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es.