



Artista invitada

Paula Alejandra García

De la serie *Encierros*

Acrílico sobre lienzo

2020

Cortesía revista Ojo de Pez



Actores de política pública. La implementación de la Política Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez en Medellín, Envigado, Bello y Barbosa, 2016-2019*

*Cristian Daniel Aguirre Henao (Colombia)***
*James Gilberto Granada Vahos (Colombia)****

Resumen

En este artículo se aborda la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y su implementación en cuatro municipios del Valle de Aburrá, departamento de Antioquia, Colombia —Medellín, Envigado, Bello y Barbosa—, teniendo como principal punto de análisis los actores de política y cómo estos se vinculan a acciones que se enmarcan en ejes concretos de la política en cuestión, permitiendo observar su desarrollo. A través de la generación, recolección, sistematización y análisis de información primaria y secundaria derivada de revisión documental, entrevistas y observación participante, se identificaron los diferentes actores que se vinculan a esta política —institucionales, económicos, académicos, sociales y comunitarios— y sus roles específicos en el proceso de implementación. Se logró evidenciar que existe una relación entre el número de acciones implementadas y el número de actores, estableciendo con ello la necesidad y la importancia del involucramiento de participantes con diferentes recursos y capacidades en cada eje de la política para lograr un mayor desarrollo de esta.

[277]

Palabras clave

Políticas Públicas; Política Subnacional; Vejez; Implementación de Políticas; Actores de Política; Colombia.

* Artículo derivado de la investigación *Análisis de la territorialización de la Política Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez en el Vallé de Aburra, Medellín, Envigado, Bello, La Estrella y Barbosa 2007-2019* (Código 2018-19230), adscrita al Centro de Análisis en Políticas Públicas (CEAPP), Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Colombia, y coordinado por Jonathan Murcia.

** Politólogo. Magíster en Políticas Públicas. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52–21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: cdaniel.aguirre@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-3871-1089 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=WpmUVLUAAAAJ>

*** Trabajador Social. Magíster en Ciencia Política. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52–21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: james.granada@udea.edu.co Orcid: 0000-0003-1794-7287 Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=rC3Qh1kAAAAJ&hl=es>

Fecha de recepción: julio de 2020 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2020

Cómo citar este artículo

Aguirre Henao, Cristian Daniel y Granada Vahos, James Gilberto. (2021). Actores de política pública. La implementación de la Política Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez en Medellín, Envigado, Bello y Barbosa, 2016-2019. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 60, pp. 277-304. DOI: 10.17533/udea.espo.n60a12

Public Policy Actors. Implementation of the National Policy on Human Aging and the Elderly in Medellín, Envigado, Bello, and Barbosa, 2016-2019

Abstract

This article approaches to the National Policy on Aging and the Elderly and its implementation carried out in four municipalities of the Aburra Valley: Medellín, Envigado, Bello, and Barbosa. The main focus is on the policy actors and how they are linked to actions that are framed in specific axes of the policy in question, allowing to observe its development. Through the generation, collection, systematization, and analysis of primary and secondary information derived from a documentary review, interviews, and participant observation, the different institutional, economic, academic or social actors related to this policy were identified, who play an important role in the implementation process. As a result, it is evident that there is a relationship between the number of actions implemented and the number of actors participating. Thus, it is important to establish the need and importance of the involvement of stakeholders with different resources and capacities in each axis of the policy, in order to achieve a greater development and impact of it.

Keywords

Public Policies; Subnational Politics; Elderly; Policy Implementation; Political Actors; Colombia.

[278]

Introducción

Las políticas públicas en los ámbitos territoriales tienen el reto de responder a lineamientos de los ámbitos superiores de gobierno y, a su vez, dar solución a las necesidades locales; sin embargo, cada política pública tiene sus particularidades. Algunas se enfocan en sectores específicos como la educación, la seguridad o la salud; otras tienen como foco de atención grupos poblacionales específicos como niñez, juventud, LGBTIQ+ o discapacidad; otras son aún más amplias y pueden considerarse como políticas públicas generacionales o del curso de vida, como la de envejecimiento humano y vejez, la cual no solo busca dar respuestas a problemáticas específicas de las personas mayores, sino también generar una conexión y articulación con otras políticas como la de niñez y juventud.

Esta particularidad de la Política Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez (PNEHV) genera un reto en todos los ámbitos de gobierno y supone una intervención articulada y coordinada de diferentes actores institucionales, económicos, sociales y comunitarios para afrontar las necesidades estructurales en materia de salud, educación, trabajo y pensión, así como necesidades específicas en materia de vida activa, alimentación saludable, vivienda digna, espacios y entornos amigables en términos de accesibilidad, entre otros temas que debe considerar una política de este tipo.

[279]

Los municipios deben, además, generar un proceso de articulación con las disposiciones y lineamientos nacionales o departamentales, a partir de lo cual logren generar una adecuada territorialización y contextualización de lo promulgado por la nación, en concordancia con las capacidades territoriales; además, deben afrontar variables de carácter exógeno que difícilmente pueden ser controladas, particularmente, el cambio en la conformación etaria de la población, lo cual llevará a cambios de política, puesto que mayor o menor número de personas mayores, niños o jóvenes tienen efectos significativos sobre los resultados esperados.

Este tipo de políticas requieren, por ende, un mayor grado de articulación interinstitucional para no caer en la simplificación de la atención exclusiva a las personas mayores y poder generar relacionamientos entre diferentes políticas sectoriales y poblacionales que incidan directamente sobre los resultados de esta. Por ejemplo, en un municipio como Medellín, la PNEHV debe articularse con políticas públicas como las de inquilinatos,

de cuidadores, de discapacidad, de salud, de juventud, de educación, de cultura, de infraestructura, de movilidad, entre muchas otras.

Esta articulación para la atención de las problemáticas que debe atender la PNEHV en el marco de los sectores, poblaciones y asuntos concretos mencionados se encuentran atravesadas por actores individuales o colectivos que pueden ser institucionales, económicos, académicos o sociales y comunitarios, los cuales se circunscriben a procesos específicos en el momento de implementación, aunque pueden verse igualmente en las fases «previas», como en el agendamiento o la formulación. Esto pone de relieve la importancia de los actores como un factor analítico que puede ser determinante en el proceso de implementación de la política pública en el ámbito territorial. Estos suelen intervenir en programas o proyectos que le apuntan a líneas, ejes o componentes concretos de las políticas públicas.

En este sentido, la identificación de actores en la implementación de la PNEHV, específicamente su ubicación en proyectos o acciones concretas, permite ver el «estado», avance o desarrollo de cada lineamiento, eje o componente establecido en los documentos orientadores provenientes del ámbito nacional, en tanto la participación o accionar de cada actor bajo un proyecto o su articulación con otros actores en lógica de redes de gobernanza puede permitir proveer bienes y servicios más variados y brindar una atención integral que admita un mayor desarrollo de cada eje de la política pública.

[280]

Este artículo tiene como objetivo el análisis de los actores, sus roles y el relacionamiento con los ejes de la PNEHV en el momento de implementación en cuatro municipios: Medellín, Envigado, Bello y Barbosa. Con ellos se busca dar cuenta de cómo el involucramiento de actores en el proceso de implementación de las políticas públicas, así como su relacionamiento con acciones puntuales que se circunscriben a alguno de los cuatro ejes de la política, logra dar pistas de un desarrollo particular y heterogéneo.

1. Marco metodológico

Aunque se tomaron únicamente cuatro municipios, la investigación realizada por el Centro de Análisis en Políticas Públicas (CEAPP), Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, se centró en cinco de los diez municipios del Valle de Aburrá, departamento de Antioquia, los cuales, pese a no tener variaciones significativas en la cantidad y características de la población mayor, sí cuentan con diferencias generales en el total de habitantes,

la proporción de población urbana y rural, y sus capacidades político-administrativas. Así, los municipios seleccionados fueron: el más poblado, Medellín; dos municipios intermedios con una gran cantidad de población urbana, uno al sur y otro al norte, Envigado y Bello; y dos mayormente rurales, igualmente uno del sur y otro del norte, La Estrella y Barbosa. A medida que se desarrollaba el proyecto se incluyeron otras unidades territoriales, cuatro municipales y una departamental, a saber, Copacabana, Caldas, Yarumal, San Vicente de Ferrer y el departamento de Antioquia, en los cuales también se realizaron procesos de generación, recolección, sistematización y análisis de información.

Para el proyecto mencionado se construyó una propuesta metodológica cualitativa centrada en el estudio de caso de la PNEHV, la cual permitió identificar a los actores y analizar sus relaciones en la implementación de los diferentes ejes de la política a través de entrevistas para la generación de información y el rastreo y análisis documental.

En la investigación se generó, recolectó y sistematizó información en torno a nueve grandes categorías: a) protección de los derechos humanos de las personas mayores; b) protección social integral; c) envejecimiento activo; d) formación de recurso humano e investigación; e) territorialización; f) actores; g) roles de los actores; h) relaciones entre los actores; e i) factores estructurales. Las cuatro primeras categorías son los ejes de la PNEHV que sirvieron de observables y puntos de articulación de las relaciones entre los actores, las demás fueron las propias del marco analítico de la investigación, el cual se construyó a partir de las propuestas teóricas del análisis de redes y del institucionalismo centrado en los actores.

[281]

Desde esta perspectiva, se realiza un abordaje de los actores, sus roles y su relacionamiento en la implementación de los ejes de la política. Para dicho abordaje se precisa, en primer lugar, lo que se entiende por implementación y sus estudios, los enfoques mixtos o integradores (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Grantham, 2001), seguido de los actores de política (Knoepfel, Larrue, Varone y Hinojosa, 2007; Dente y Subirats, 2014; Universitat Autònoma de Barcelona, s. f.). A partir de ello, se hace el análisis de actores de política pública y de redes para dar cuenta de los actores en la implementación territorial de la política.

Con el establecimiento de las categorías se elaboró un glosario en el que se desarrollaron y expusieron los acuerdos que se lograron sobre cada

una de ellas; igualmente, se elaboró un sistema categorial que permitió operacionalizarlas, realizando una relación o cruce de los cuatro ejes con las categorías analíticas propias de la investigación, lo que permitió buscar y generar información más precisa y organizarla posteriormente.

A medida que se avanzó en el proceso investigativo se elaboraron memos para la investigación, es decir, notas sobre la investigación en términos analíticos, metodológicos y teóricos, que luego facilitaron la organización de información, el análisis y la elaboración de productos. Para ese fin se utilizaron las herramientas de Microsoft Office, especialmente Word, Excel y PowerPoint. Luego de obtener y organizar en una primera versión la información se procedió a hacer procesamientos más elaborados con otros programas como Policy Maker 4, UCINET y NETDRAW, los cuales permitieron realizar lecturas sobre los actores, sus características y relaciones.

[282]

En la investigación se combinaron estrategias documentales y participantes. La primera se desarrolló mediante técnicas de recolección, sistematización y análisis de información, como la revisión documental y el análisis de contenido que permitieron ubicar a los actores, sus roles y su involucramiento con uno o varios ejes. Para la segunda se emplearon técnicas de generación de información como observación no participante, asistiendo a escenarios de PNEHV en los municipios, así como en otros espacios de interés en los cuales se pudo recabar información valiosa para la investigación; asimismo, se realizaron más de cuarenta entrevistas informales y semiestructuradas, las primeras permitieron acceder a información clave en los momentos exploratorios, las segundas se hicieron con actores estratégicos de la investigación, entre los que se destacan los institucionales —servidores públicos—, actores comunitarios —clubes de vida, fundaciones, cabildantes mayores—, actores académicos —investigadores y docentes— y actores sociales —organizaciones no gubernamentales, corporaciones, entre otras organizaciones de la sociedad civil—. Esta segunda estrategia facilitó profundizar en la información recabada preliminarmente en fuentes secundarias, lo que permitió ubicar nuevos actores y triangular información referida al relacionamiento de los actores en los ejes y el rol dentro de la política.

Para las entrevistas se hicieron preguntas abiertas en diálogos con investigadores expertos en el tema de las políticas públicas de envejecimiento humano y vejez en el Valle de Aburrá, y a algunos funcionarios a cargo de programas de atención a la población de personas mayores; posteriormente,

se realizaron solicitudes de información directas a los funcionarios y a través de cincuenta derechos de petición a todas las instituciones que tenían a su cargo programas, proyectos o acciones relacionadas con cualquiera de las líneas de la política.

Toda esa información generada fue analizada mediante fichas de recolección de información utilizadas para organizar y sistematizar los datos obtenidos; igualmente, se elaboraron matrices de inventario, control y caracterización de la información rastreada, generada, recolectada y procesada para hacer balances de los resultados obtenidos en cada momento de socialización, así como de la información aún pendiente por generar; asimismo, se elaboró una matriz general del rastreo de la investigación de la política pública en los municipios trabajados.

Entre los documentos revisados para la recolección de información se encuentran: planes de desarrollo municipales y departamentales del periodo trabajado, acuerdos municipales, ordenanzas, decretos y demás documentos oficiales relacionados con la política pública y la atención a personas mayores; asimismo, se abordaron los documentos de seguimiento a las políticas elaborados por diferentes instituciones del ministerio público, concejos municipales y otras organizaciones; igualmente, se revisaron trabajos académicos, informes de investigación, artículos, ponencias, entre otros. Se hizo un rastreo de prensa inicial que también permitió reconocer el abordaje de este tema en la prensa local. En el orden nacional, se revisaron documentos similares a los anteriores, además de toda la normatividad y jurisprudencia disponible sobre el tema.

[283]

2. La implementación de políticas públicas y sus actores

La implementación de las políticas abarca una serie de acciones llevadas a cabo por individuos o grupos públicos y privados que tratan de cumplir unos objetivos previamente establecidos (Van Meter y Van Horn, 1975). Benjamín Revuelta (2007, p. 139), retomando a otros autores, presenta tres definiciones sobre la implementación:

— Es la forma de llevar a cabo una decisión política (Sabatier y Mazmanian, 1981).

— Es un proceso entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlo (Pressman y Wildavsky, 1984).

— Es un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular y el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares (Bardach, 1977).

La implementación puede ser concebida como «el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva» (Aguilar, 1992, p, 13). En este sentido, la implementación es el paso del discurso y de las intenciones a la puesta en práctica de acciones a través de programas y proyectos — generalmente— que van a tener unos resultados —o no— deseados sobre el problema público en cuestión. Es por ello que los factores estructurales, bien sean de carácter endógeno o exógeno, en cuanto características territoriales, poblacionales, fiscales, por mencionar algunas, resultan determinantes, puesto que condicionan y reducen o aumentan las posibilidades de alcanzar los objetivos propuestos.

2.1 Los estudios de implementación

[284] La implementación de políticas públicas ha estado marcada, principalmente, por dos perspectivas analíticas denominadas *top-down* y *bottom-up* —de arriba-abajo y de abajo-arriba—. Ambas perspectivas tomaron relevancia en la década de 1970 y han marcado dos generaciones o corrientes de estudio que se presentan, en ocasiones, como contrarias. La primera generación, la *top-down*, toma importancia a partir de los estudios de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1984) sobre grandes expectativas concebidas en Washington que fracasan en Oakland. La segunda generación, referida a los estudios *bottom-up*, se desarrolló de manera paralela a la primera y tuvo resonancia en el mundo académico anglosajón con los trabajos de Michael Lipsky (2010) sobre las *burocracias de nivel de calle*.

Los estudios *top-down* se han concentrado en aspectos más racionales, si se quiere, como la claridad y coherencia de los objetivos, la disposición de información y recursos, el mantenimiento del entendimiento de la política pública en su descenso en la cadena decisional, así como en la capacidad de controlar la implementación en relación con los objetivos planteados. Los estudios *bottom-up*, por su parte, divergen de la postura racionalista, no tienen una preocupación tan notoria por los asuntos que pueden salirse de control, sino más bien por «cómo y por qué las decisiones de los servidores

públicos en el nivel de la calle tenían necesariamente que realizarse de forma discrecional» (Dussage, 2018, p. 7).

Sin embargo, ambas posturas han recibido críticas por centrarse excesivamente en el control y en la norma, o en la discrecionalidad de los agentes implementadores, dejando de lado otras variables que resultan indispensables para entender el proceso de implementación de políticas públicas. Desde esta perspectiva, han surgido otras generaciones de estudios, o al menos una tercera, donde se enmarcan enfoques mixtos o integradores, donde se encuentran propuestas como las del marco de las coaliciones promotoras —*advocacy coalitions framework*— (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) o el de las redes de implementación (Grantham, 2001).

En el marco de esta tercera generación se realiza el presente artículo, tomando elementos del análisis de actores de política pública y del análisis de redes para dar cuenta de los actores de la implementación territorial de la Política Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez en los municipios de Medellín, Envigado, Bello y Barbosa, y el desarrollo de sus diferentes ejes a través de la participación de actores, la cantidad de estos y algunas de las características territoriales que podrían incidir de manera directa en la implementación de la política.

[285]

2.2 Los actores en las políticas públicas

Los actores son un punto clave para el análisis de políticas públicas, algunos autores como Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa (2007) consideran que: «Todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del “espacio” de la mencionada política, aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública» (p. 12). Sin embargo, según Bruno Dente y Joan Subirats (2014), «no son actores aquéllos que están interesados en actuar, ni tampoco aquéllos que deberían actuar, sino sólo aquéllos que actúan» (p. 73).

Tomando como punto de partida la perspectiva de Dente y Subirats (2014), se requiere hacer una división con fines analíticos entre los diferentes actores participantes en el proceso de política pública. Las clasificaciones de actores se dan por factores como sus intereses o por su pertenencia a una entidad gubernamental, empresa privada u organización social; también

los repertorios de acción, las estrategias o las racionalidades de los actores desempeñan un importante papel para clasificarlos.

Marc Parés (Universitat Autònoma de Barcelona. s. f.) plantea algunas diferenciaciones y clasificaciones entre actores. La primera corresponde a los actores individuales y los actores colectivos, donde cualquier individuo con influencia puede actuar por cuenta propia, mientras que otros lo hacen en representación de una determinada identidad colectiva y responden a criterios y principios más o menos homogéneos para con un grupo. La otra clasificación típica es entre actores públicos y privados, la cual se basa en la naturaleza jurídica de los actores y el control gubernamental de las acciones llevadas a cabo por estos. Los actores públicos actúan bajo las reglas político-administrativas y son quienes tienen la responsabilidad de desarrollar e implementar las políticas públicas; sin embargo, hay otros actores cuya naturaleza jurídica no es completamente pública, como sociedades anónimas, sociedades mixtas, fundaciones, y otros, que actúan implementando servicios de naturaleza pública y que actúan bajo la lógica y el control gubernamental. Por su parte, los actores privados actúan libremente, «sin control» gubernamental, pero con voluntad de incidencia. Cabe mencionar a los actores del *pro-común*, quienes buscan dar soluciones a problemas colectivos pero al margen del Estado y del mercado, los cuales pueden ser considerados como actores de naturaleza privada, pero que actúan en la esfera pública y que entienden lo público como lo colectivo, más allá de la restricción de naturaleza institucional.

[286]

Según Dente y Subirats (2014), los actores pueden ser clasificados según sus lógicas de actuación: políticos, burocráticos, con interés especial, con interés general y expertos. Los actores políticos son aquellos que responden y buscan generar consensos y legitimidad —en términos electorales—, el clásico ejemplo son los partidos políticos; los actores burocráticos responden a una responsabilidad en un marco legal y defienden las leyes y su implementación, los técnicos de las administraciones públicas son un claro ejemplo que, a diferencia del anterior, buscan una legitimidad legal y no una electoral; los actores con intereses especiales son quienes pueden ser afectados potencialmente por la política pública y, en este sentido, buscan obtener ventajas o mitigar su impacto negativo, aquí caben individuos, colectivos y empresas; los actores con intereses generales buscan tutelar valores-intereses generales como el ecologismo, pacifismo o feminismo, son actores que buscan

incidir y defender unos determinados valores sociales que otros no pueden defender por sí mismos, aquí las ONG suelen ser un actor representativo; finalmente, los expertos son aquellos que basan su intervención en poseer el conocimiento necesario para estructurar el problema colectivo y formular las mejores alternativas para solucionar el problema, un claro ejemplo son las universidades o los *think tanks*.

Por último, Dente y Subirats (2014) también proponen una clasificación en torno al rol que desempeñan los actores, tal como se puede observar en el cuadro 1.

Cuadro 1. Clasificaciones de actores de políticas públicas según su rol.

Actores de las políticas públicas	
Promotores (iniciador)	Es el que plantea el problema y lo introduce a la agenda política, generalmente es el Gobierno o los movimientos sociales.
Director (fixer o pivot)	Es el actor central en lo referente a la coordinación y conducción de la política pública, es quien se responsabiliza de su diseño, formulación e implementación.
Opositores	Es un actor que le hace oposición, bien sea al promotor o al director, o a ambos. O se oponen a los objetivos de contenido o a los objetivos de proceso ¹ y para ello destina sus recursos para impedir el proceso de política pública.
Aliados	Son actores que actúan alineados con el promotor o director, y permiten la consecución de los objetivos.
Mediadores	Estos actores tienen más que ver con los objetivos de proceso y lo que buscan o persiguen es el logro de acuerdos (consenso) entre los diferentes actores.
Gatekeepers (portero)	Este actor se encuentra muy vinculado a los objetivos de proceso y tiene la capacidad de restringir el acceso de ciertos temas a la agenda política. Es capaz de ejercitar un poder de veto y de bloquear el progreso del proceso de toma de decisiones a causa de los recursos que controla.
Filtros	Son actores cuyos intereses —en ocasiones— son ajenos a la política pública, pero que en medio de su acción acaban incidiendo sobre esta. Un claro ejemplo son los medios de comunicación, quienes pueden presentarse como opositores, aliados e incluso <i>gatekeepers</i> .

Fuente: elaboración propia a partir de Dente y Subirats (2014).

¹ Los objetivos de contenido tienen que ver con la naturaleza del problema que se quiere abordar, sus intereses, sus valores y la visión general sobre este. Por su parte, los objetivos de proceso tienen que ver con las relaciones que se mantienen con otros actores, el reparto de poder, las alianzas, pactos y demás cuestiones que no responden de forma directa al problema de la política pública, sino a su parte interna y técnica (Dente y Subirats, 2014).

Esta revisión de tipologías —algunas más descriptivas, otras más analíticas— se realiza con el fin de conceptualizar algunas de las categorías de actores existentes y evidenciar algunos desarrollos de la teorización que hay al respecto. La clasificación en este artículo se realiza considerando la procedencia de cada actor —institucionales, académicos, económicos y sociales y comunitarios— y el rol que asumen en el proceso de la política pública, según la clasificación de Dente y Subirats (2014).

3. La Política Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez en el ámbito territorial

La PNEHV, en su proceso de descenso a los ámbitos locales, sufre una adaptación que busca acoplar los lineamientos nacionales a las características y capacidades del gobierno municipal. Por ello, es posible observar pequeños cambios —nominales inicialmente— en cuanto a lineamientos entre los ámbitos municipal y nacional, lo cual puede estar relacionado a las capacidades institucionales y a los ámbitos de intervención —competencias— de cada uno. En lo nacional, la política pública cuenta con cuatro ejes que se componen, a su vez, de diferentes líneas referidas, como se puede observar en el cuadro 2.

[288]

Cuadro 2. Ejes y líneas de la Política Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez.

Ejes	Líneas
1: Protección de los derechos humanos de las personas mayores.	1. Fortalecimiento de la participación ciudadana e integración social de los individuos y colectivos de personas adultas mayores. 2. Promoción y formación en derechos de las personas adultas mayores. 3. Protección legal, gestión normativa y fomento del acceso ciudadano a la justicia. 4. Monitoreo y evaluación del cumplimiento de los derechos humanos de las personas adultas mayores.
2: Protección social integral.	1. Ampliación de la seguridad en el ingreso. 2. Protección y garantía del derecho a la salud. 3. Desarrollo de la promoción y asistencia social. 4. Fomento de la seguridad alimentaria y nutricional. 5. Promoción de vivienda digna y saludable. 6. Reconocimiento y protección del envejecimiento rural.

Cuadro 2. (Continuación).

Ejes	Líneas
3: Envejecimiento activo, satisfactorio y saludable.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación y fortalecimiento de espacios y entornos saludables. 2. Construcción de culturas del envejecimiento humano y el bienestar subjetivo en la vejez. 3. Promoción, incorporación y práctica de estilos de vida saludable.
4: Formación de talento humano e investigación.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de investigación sobre envejecimiento humano y vejez. 2. Ampliación de la formación de talento humano en ámbitos técnico, profesional y especializado.

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Salud (2015).

En los dos documentos de política pública referentes a Medellín y Bello se encontró que nominalmente cada uno de los ejes en el ámbito local adquieren una connotación cercana a la expresada por la política nacional, especialmente en el caso de Bello; sin embargo, todos sufren modificaciones al observar las líneas concretas que los componen. Así, el eje 1 se reduce a asuntos de formación en derechos humanos y desarrollo, y al seguimientos de normas que protegen a esta población; el eje 2 se modifica en sus alcances y se enfoca en aspectos como el fortalecimiento de redes de apoyo, el fomento de relaciones intergeneracionales, los estilos de vida saludable, así como asuntos referidos a programas de asistencia económica como Colombia Mayor, sin embargo, no aborda problemas en torno a la vivienda digna o envejecimiento rural como en la PNEHV; el eje 3, aunque conserva una lógica similar, incluye asuntos relacionados a la educación y empleabilidad en el ámbito local; y el eje 4 es quizá el que más conserva su sentido, aunque se incluye un asunto referido a la divulgación en el caso de Medellín (Alcaldía de Medellín, s. f.; Concejo Municipal de Bello, Acuerdo 001 del 28 de febrero de 2014).

[289]

Estos cambios pueden estar relacionados con las capacidades institucionales y las competencias territoriales, es decir, mientras la nación puede impulsar, formular o reformar acciones o políticas en materia de salud, trabajo, pensión y vivienda, el municipio debe adecuarse y, en cierto modo, subordinarse a los mandatos nacionales que determinan el quehacer

territorial. En este sentido, el gobierno municipal atiende e interviene asuntos que a) se encuentran en su ámbito de competencia, b) que puede atender conforme a sus capacidades institucionales y c) que tienen una afectación directa sobre las comunidades de su territorio. En estos puntos recae parte importante del proceso de implementación de la PNEHV y, en general, de las políticas públicas. Esto, en tanto es claro que los municipios no poseen el mismo marco de competencias y capacidades que los ámbitos nacional o departamental —incluso, en ocasiones podrían encontrarse diferencias entre municipios—, y las problemáticas sociales que se pueden presentar varían entre territorios.

Como ya se enunció, en el momento de implementación de las políticas públicas intervienen variables que pueden afectar positiva o negativamente el desarrollo de cada uno de los ejes de la política. Desde esta perspectiva, para el caso concreto de la PNEHV se deben considerar, al menos, asuntos como el total la población de cada municipio, su categoría —asignada conforme a la cantidad poblacional y los ingresos corrientes de libre destinación—, la composición etaria y el índice de envejecimiento. Cada elemento puede incidir en la implementación de programas y proyectos, y en el desarrollo de cada eje.

[290]

En las tablas 1 y 2 se pueden observar datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 y del Censo General de 2005. Entre los asuntos más relevantes está la diferencia en términos poblacionales, la categoría de los municipios, el índice de envejecimiento y el porcentaje de personas mayores de 65 años.

Tabla 1. Total poblacional y categoría por municipios.

Entidad territorial	Personas censadas		Categoría fiscal
	CNPV 2018	CG 2015	
Medellín	2 372 330	2 219 861	Especial
Bello	481 901	373 013	1
Envigado	212 437	175 337	1
Barbosa	44 757	42 547	3

Fuente: elaboración propia a partir del DANE (2019, agosto 22) y DNP (s. f.).

Tabla 2. Indicadores poblacionales por municipio.

Indicadores	Municipio							
	Medellín		Bello		Envigado		Barbosa	
	CNPV 2018	CG 2015	CNPV 2018	CG 2015	CNPV 2018	CG 2015	CNPV 2018	CG 2015
Hombres (%)	47,00	46,70	48,10	47,80	46,10	45,90	49,60	49,20
Mujeres (%)	53,00	53,30	51,90	52,20	53,90	54,10	50,40	50,80
Índice de envejecimiento	61,9	29	44,2	20	102,5	39,2	59,3	20,5
Población entre 0 y 14 años (%)	17,10	24,90	18,50	27,80	13,20	20,80	18,20	30,30
Población entre 15 y 64 años (%)	72,30	67,80	73,40	66,70	73,40	71,10	71,00	63,40
Población mayor a 65 (%)	10,60	7,20	8,20	5,60	13,50	8,10	10,80	6,20

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2019, agosto 22) y DNP (s. f.).

Medellín, Barbosa y Envigado tienen los porcentajes más altos de población adulta mayor, pero la diferencia con el municipio de Bello no es tan significativa, al menos en términos porcentuales; sin embargo, dado el tamaño poblacional, los casos de Bello, Envigado y, especialmente, Medellín son particularmente complejos, aunque al tener más población urbana la oferta de bienes y servicios puede ser mucho más cercana que la de Barbosa. Asimismo, el incremento porcentual de población mayor de 65 años entre 2005 y 2018 en todos los municipios muestra una tendencia creciente a reconfigurar la composición etaria con un aumento de este grupo poblacional particular y una disminución de niños, niñas y jóvenes, lo cual implica mayores retos de política pública, no solo desde el envejecimiento y la vejez, sino también de otras que tiene un impacto directo sobre esta, como salud, trabajo, pensión, entre otras.

Teniendo en cuenta estas características territoriales o factores estructurales generales, se dará cuenta de la vinculación de los actores a cada uno de los ejes de la política pública, así como de las diferencias que se presentan entre los cuatro territorios seleccionados.

[291]

4. Los actores en la implementación territorial de la Política Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez

Las especificidades territoriales generan, como se ha dicho, un desarrollo particular de la política pública, permitiendo una mayor o menor vinculación de actores, así como un desarrollo desigual de cada uno de los ejes de la política en cuestión. Así, la categoría del municipio puede determinar, en parte, la cantidad de programas y proyectos emprendidos a los cuales se vinculan los actores, así como la cobertura de estos y, en general, el cumplimiento de objetivos. Sin embargo, esta capacidad fiscal está también supeditada a la población y a la cantidad de personas mayores.

Los diferentes procesos de sistematización y análisis permitieron identificar que, por lo general, cada actor tiene una participación concreta en el marco de acciones determinadas, por lo cual una mayor o menor cantidad de actores está relacionada con la cantidad de acciones que se ejecutan en el ámbito territorial. En la tabla 3 se presenta el total de actores y de acciones — programas y proyectos— que se encontraron relacionados al envejecimiento y la vejez en el periodo de estudio en los cuatro municipios.

[292]

Tabla 3. Cantidad de actores y acciones vinculadas la Política Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez, 2016-2019.

Municipio	Actores	Acciones
Medellín	50	58
Barbosa	13	12
Envigado	49	28
Bello	26	22

Fuente: elaboración propia a partir del CEAPP (2019).

Existe una relación entre la cantidad de actores y la cantidad de acciones, a excepción del municipio de Envigado, donde la cantidad de actores es considerablemente mayor. Esta particularidad se presenta por la vinculación de múltiples actores institucionales de los ámbitos departamental y nacional, así como actores sociales y comunitarios del ámbito local que no llevan a cabo acciones directas, sino que brindan apoyo a las realizadas en el municipio. Esto implica que la cantidad de actores aliados en Envigado es mayor al de los demás municipios, esto permite una intervención más amplia e integral bajo

el supuesto de que cada actor aporta recursos —humanos, de información, económicos, logísticos, entre otros— a las acciones a las cuales se vincula.

En el caso de Medellín, la cantidad de acciones es mayor al de actores, lo cual está relacionado a que una gran cantidad de programas y proyectos se encuentran en cabeza de dos actores, la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y de la Unidad de Personas Mayores (Amautta), que hace parte de dicha Secretaría. Esto es importante en tanto da cuenta de dos actores centrales o directores fuertes, capaces de realizar o emprender acciones de manera individual.

Bajo esta perspectiva, se procede a realizar un análisis de los actores vinculados a la implementación de la PNEHV en los cuatro municipios del Valle de Aburrá, considerando su vinculación a cada uno de los ejes, el tipo de actor que indica su procedencia, si es institucional, económico, académico o social y comunitario, y el rol que desempeña al interior de la política. En este caso, se identificaron cinco roles: director, aliados, porteros, filtros y un actor que desempeña múltiples roles, siendo a su vez mediador y director (véase cuadro3).

En el grafo 1 se presentan los actores vinculados a las acciones que son emprendidas para el desarrollo del eje 1 de la política pública. Como puede observarse, existen grandes diferencias entre los municipios. Mientras en Medellín se vinculan 23 actores y en Envigado 26, en los municipios de Bello y Barbosa solo se vinculan 8 y 7, respectivamente, pese a que en cuanto a cantidad de habitantes Bello tiene poco más del doble que Envigado. Sin embargo, se debe tener en cuenta que Envigado es el municipio con mayor porcentaje de personas mayores y con el índice de envejecimiento más alto, a diferencia de Bello, que cuenta con el porcentaje e índice más bajo. Estas características pueden generar que los gobiernos locales incluyan o no acciones en sus agendas de gobierno, dada la relevancia e impacto del tema en cuestión sobre la población afectada.

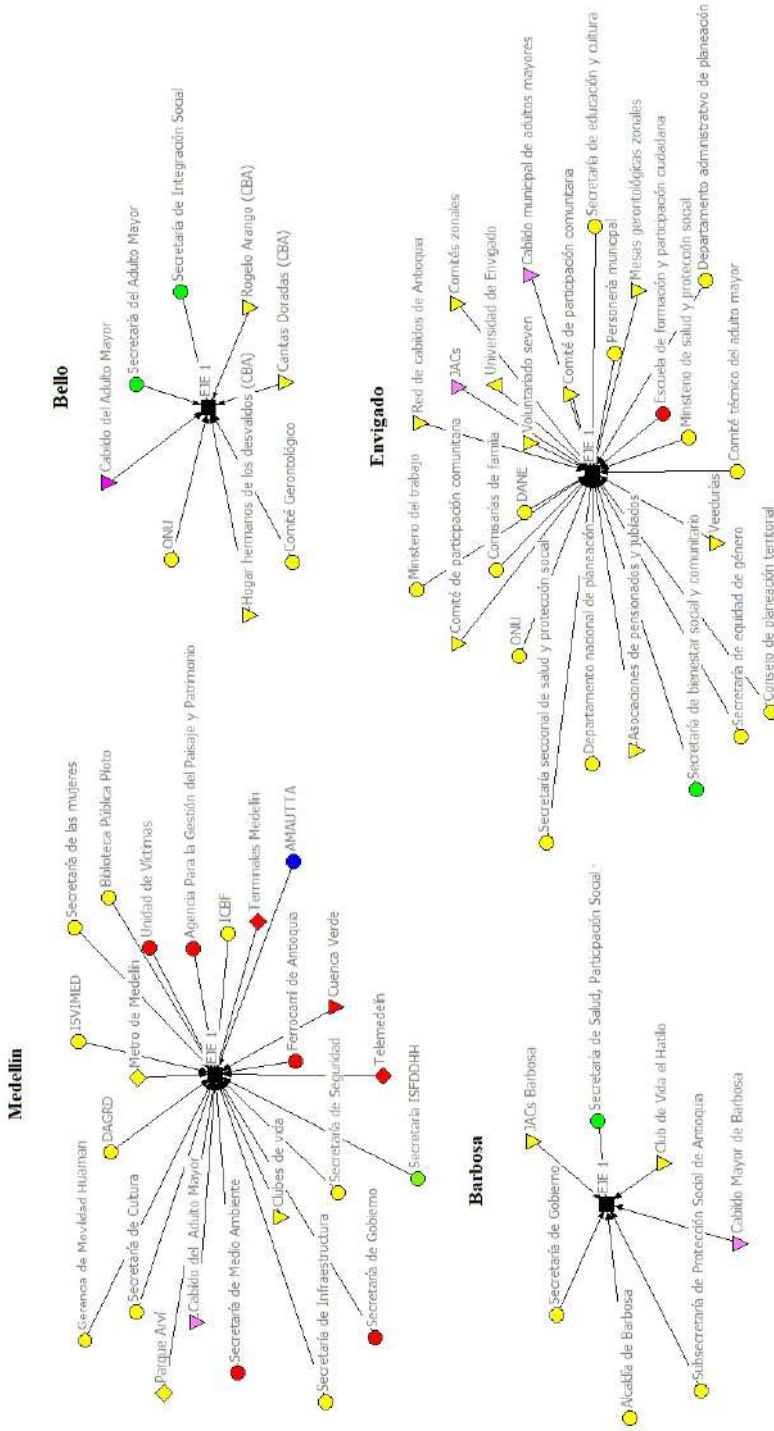
[293]

Cuadro 3. Convenciones para la construcción de los grafos y la identificación del tipo y el rol de los actores.

	Director (fixer o pivot)	○	Institucionales
	Aliados	◇	Económicos
	Gatekeepers (porteros)	△	Académicos
	Filtros	▽	Sociales y comunitarios
	Varios roles	□	Eje de la política

Fuente: elaboración propia.

Grafo 1. Actores vinculados al eje 1, Protección de los derechos humanos de las personas mayores.



Fuente: elaboración propia a partir del CEAPP (2019).

Además, se encontró que, a diferencia de Bello, en el municipio de Envigado existe una gran articulación en términos de participación social y comunitaria a través de figuras como comités, veedurías y mesas, entre otros, contando así una mayor cantidad de actores aliados que pueden, a su vez, incentivar al gobierno local a ejecutar acciones adicionales, dada la relevancia que le da la población al problema público. En Bello, por su parte, se presenta una duplicidad interesante, la existencia de dos directores, pese a que fue el único municipio en contar con una secretaría exclusiva para las personas mayores. La Secretaría de Integración Social continuaba direccionando gran parte de los programas y proyectos dirigidos a este grupo poblacional, lo cual puede generar problemas de coordinación y articulación al no contar con una clara figura organizacional donde se enmarque la política, pues si bien esta implica relaciones intersectoriales para su adecuado desarrollo, toda política requiere un director encargado de la conducción (Dente y Subirats, 2014).

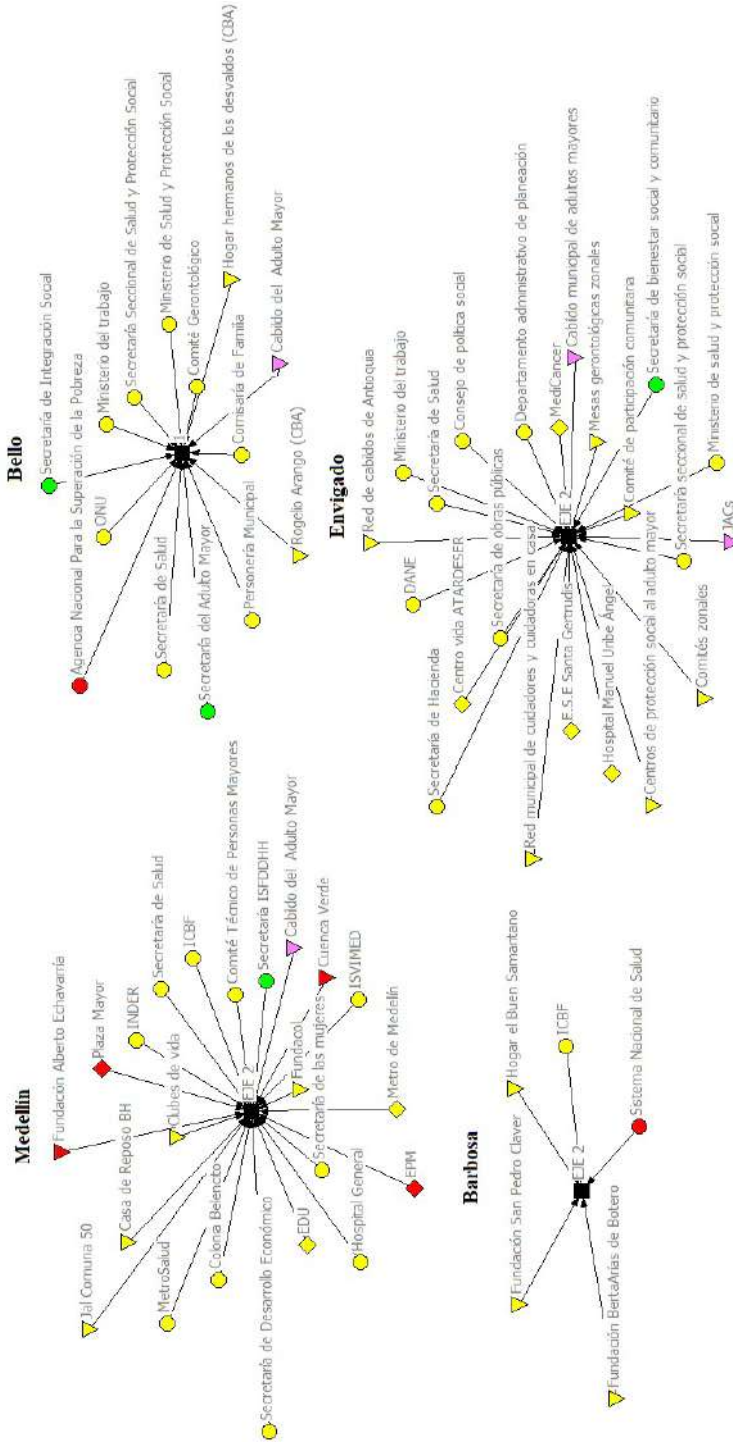
Por otro lado, Medellín presentó una cantidad significativa de actores filtro, es decir, actores que sin tener un interés directo por la política en cuestión, inciden en el proceso de implementación, lo cual puede tener dos resultados: uno positivo, donde estos actores se alinean a los intereses del director y, por consiguiente, coadyuvan a la consecución de los objetivos; y uno negativo, donde, por el contrario, los actores inciden sin considerar los lineamientos y resultados esperados por el director y los aliados. En Medellín se encontró que estos actores generan un efecto positivo, dada su alineación con los objetivos.

[295]

El grafo 2 da cuenta de los actores vinculados al eje 2 y presenta unas características similares al del eje 1. En este caso, se identificaron para Medellín 22 actores, al igual que en Envigado, en Bello 15 y en Barbosa 5. Respecto a Medellín, Envigado y Bello la estructura es similar, un significativo conjunto de actores aliados, un director y, en algunos casos, porteros y filtros; sin embargo, en el caso de Barbosa no se encontró en este eje un director. Pese a que en términos generales en el direccionamiento de la política en este municipio se encontraba la Secretaría de Salud, Protección Social y Desarrollo Comunitario, no se logró identificar información a partir de fuentes primarias y secundarias que vincularan a este actor al eje en cuestión. Aunque se da la presencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), este participa en programas en torno a la asistencia social y la seguridad alimentaria, al igual que los demás actores aliados presentes en el grafo. En este sentido, se expresa una precariedad en términos de programas que deben ir direccionados a la seguridad en el ingreso, la protección y garantía del derecho a la salud y la vivienda digna, líneas que sí son abordadas por los otros tres municipios.

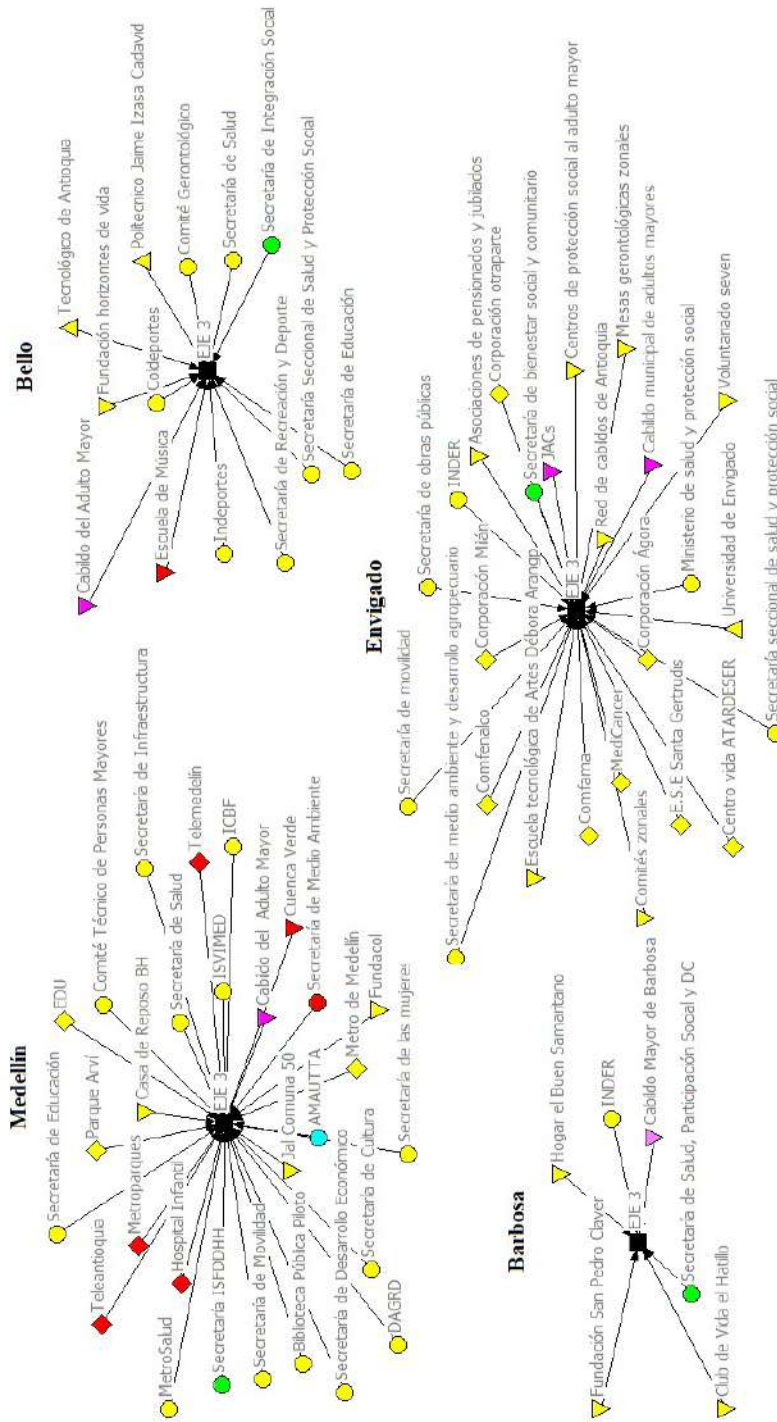
[296]

Grafo 2. Actores vinculados al eje 2, Protección social integral.



Fuente: elaboración propia a partir del CEAPP (2019).

Grafo 3. Actores vinculados al eje 3, Envejecimiento activo, satisfactorio y saludable.



Fuente: elaboración propia a partir del CEAPP (2019).

El eje 3, representado en el grafo 3, es el que cuenta con un mayor desarrollo, por la cantidad de actores vinculados —28 en Medellín, 25 en Envigado, 13 en Bello y 6 en Barbosa—; además, porque durante el proceso investigativo se logró identificar una predilección de las entidades territoriales por los programas y proyectos que se enmarcan aquí, en especial, a los que podrían ubicarse en las líneas de Creación y fortalecimiento de espacios y entornos saludables del ámbito nacional o Recreación cultura y deporte del ámbito municipal. Existe un importante foco de atención en proyectos de recreación, de días de sol y de actividad física, los cuales constituyen, incluso, los programas insignia en torno al envejecimiento, como se pudo apreciar en Bello y Barbosa (Funcionario B3, comunicación personal, 3 de febrero, 2018).

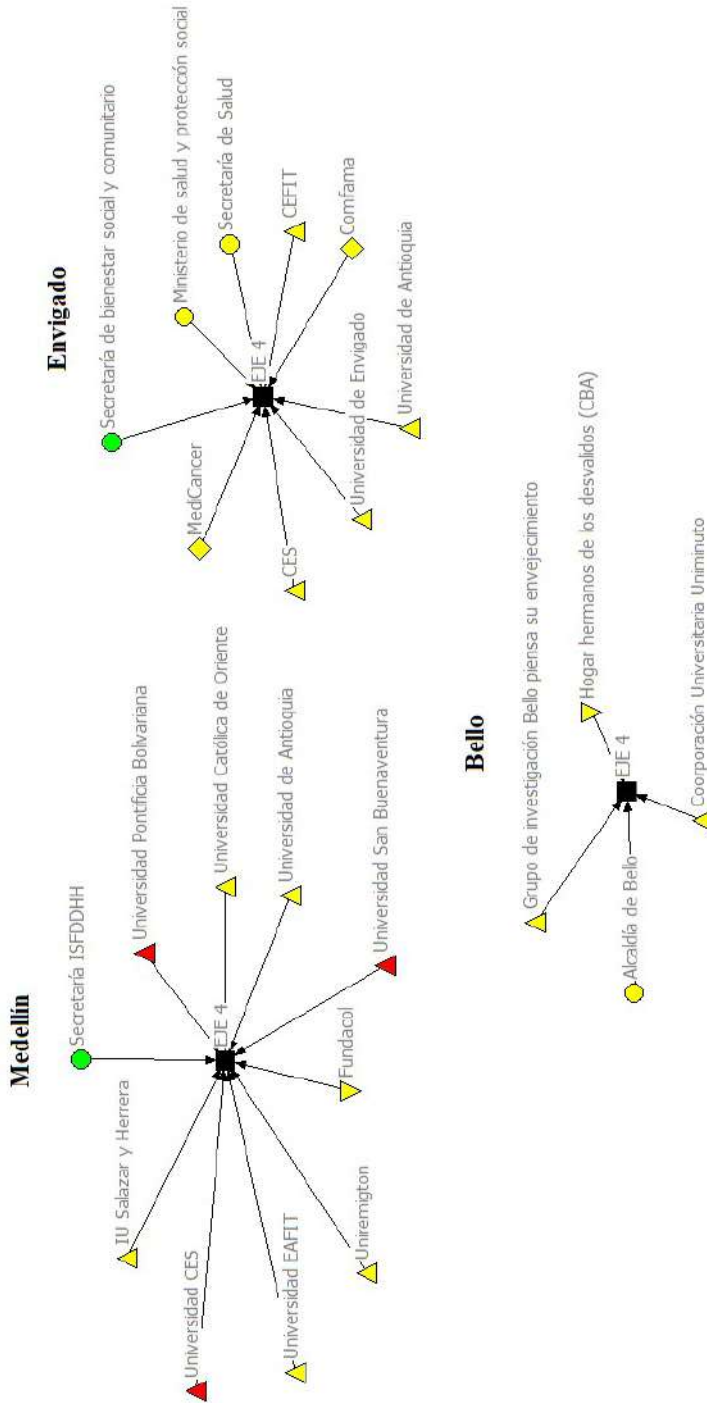
[298]

Tal situación representa un significativo foco analítico, dado que el grupo poblacional de personas mayores tendrían la mayor capacidad para demandar y agendar asuntos a los gobiernos locales, por lo cual su atención en este tipo de acciones recreativas y físicas, así como en otras que giran alrededor de la seguridad en el ingreso —por ejemplo, Colombia Mayor, los Beneficios Económicos Periódicos—, propias del eje 2, genera a su vez una implementación direccionada a la atención de estos programas y proyectos que tienen un corte más asistencial. Esto se refleja también en el rol de portero que desempeña el cabildo mayor como principal instancia de representación de la población de personas mayores en estos tres ejes y en los cuatro municipios.

Los actores identificados para este eje, en el caso de Bello, permiten observar nuevamente la situación anunciada anteriormente en cuanto a los dos directores, en este caso, se presenta solo uno de ellos, lo que da cuenta de problemas de articulación y coordinación, puesto que al ser la Secretaría del Adulto Mayor la directa responsable del grupo poblacional tendría que estar presente en el desarrollo de cada eje como direccionador y como principal responsable municipal.

Respecto al eje 4, el grafo 4 presenta los actores que desarrollan acciones en torno a la investigación y la formación de recurso humano. Este eje es el menos desarrollado de la política pública y donde existen más desafíos. Cabe resaltar que el municipio de Barbosa no desarrolla ninguna acción en torno a este eje y, por consiguiente, no cuenta con ningún actor vinculado. Medellín, por su parte, cuenta con una cantidad significativa de universidades, al igual que en Envigado y Bello, actores que se ven ausentes en la implementación de las acciones de los otros ejes, pero que cuentan con un capital cognitivo considerable para su desarrollo.

Grafo 4. Actores vinculados al eje 4, Formación de recurso humano e investigación.



Fuente: elaboración propia a partir del CEAPP (2019).

En términos generales, la vinculación de los diferentes actores en cada eje muestra dinámicas particulares circunscritas a factores territoriales. En el caso de Medellín, se presenta un actor que cumple funciones de mediador y director, como es el caso de Amautta, el cual, en conjunto con la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, se encarga de todo el direccionamiento de la política, haciendo presencia en cada uno de los ejes. Igualmente, en este municipio es donde se encuentran más actores filtro y, en el caso particular del eje 4, actores académicos, siendo el municipio que mayores desarrollos tiene en cuanto a la PNEHV, tanto por la cantidad de actores como por la cantidad de acciones a las que estos se vinculan. Aunque es notoria la diferencia entre los tres primeros ejes y el cuarto, sigue siendo este el más desarrollado en comparación con los demás municipios.

Envigado es el segundo municipio con mayor desarrollo, pese a contar con una población menor que la de Bello, gracias a la relevancia social que tiene el tema de envejecimiento y vejez en el ámbito territorial y a la vinculación de múltiples actores sociales y comunitarios, así como la articulación con actores de otros ámbitos de gobierno, en especial, del orden nacional. Aunque también debe tener un lugar significativo las finanzas del municipio. Esto pone de relieve la importancia de la coordinación e identificación de actores para su incorporación en procesos concretos que permitan ampliar las capacidades territoriales.

[300]

En lo que respecta a Bello, es un municipio con avances más limitados en cada uno de los ejes, en comparación a los dos municipios anteriores. La identificación de dos actores directores, los cuales dirigen diferentes procesos, da cuenta de dinámicas de descoordinación entre los sectores del territorio. En los otros municipios, la política pública tenía un claro marco de conducción provisto por un actor central que participa en cada uno de los ejes; sin embargo, en el caso de Bello, se presenta la duplicidad ya mencionada en los ejes 1 y 2, en el 3 solo aparece un director y en el 4 no se vincula ningún actor como director, aunque se identifica a la Alcaldía, en términos generales, como participante de las acciones que desarrollan los otros actores aliados.

Finalmente, se puede resaltar del caso de Barbosa, el municipio con menor desarrollo. Poca inclusión de actores institucionales de otros ámbitos de gobierno, así como la interacción con dependencias propias del territorio; igualmente, una inexistente participación de actores económicos y académicos, y la nula implementación de acciones respecto al eje 4. Vale destacar que la

ubicación de la PNEHV territorial se encuentra en una dependencia que debe intervenir múltiples temas, por lo que la población de adultos mayores y los temas referidos al envejecimiento pasan a un segundo plano, convirtiéndose en un tema de poco interés y relevancia en la agenda local gubernamental.

Consideraciones finales

La identificación de actores y su vinculación a acciones y ejes de la PNEHV permite brindar una perspectiva general del desarrollo de la política en el marco de su implementación, en tanto existe una correlación entre la cantidad de actores y la cantidad de acciones que se desarrollan en el ámbito territorial. Sin embargo, se debe considerar que la cantidad de acciones está determinada también por otros factores particulares de cada territorio, como el total poblacional y el porcentaje de personas mayores, el índice de envejecimiento, su categoría y el interés de la población y de la administración en atender los problemas que refieren al envejecimiento y la vejez.

Teniendo en cuenta esto, la cantidad de implicados en el proceso de implementación deriva, a su vez, en un desarrollo diverso y heterogéneo de los ejes. Así, las diferencias entre la cantidad de actores identificados en los municipios de Medellín y Envigado en relación con los de Bello y Barbosa parece afectar directamente la cantidad de acciones que se emprenden en el ámbito territorial en cada uno de los ejes. Cabe resaltar que en el caso del eje 4, el de menor desarrollo, es también el eje en donde hay menor involucramiento de los actores, lo cual refuerza la hipótesis a *mayor cantidad de actores, mayor cantidad de acciones*.

[301]

Bajo esta óptica, se puede afirmar, además, que existe un mayor desarrollo del eje 3 y de los lineamientos que de este se desprenden. Aunque los ejes 1 y 2 cuentan con una cantidad similar de actores, su participación, así como las demandas de las personas mayores, se concentran en acciones puntuales de recreación, así como asuntos de seguridad en el ingreso, lo cual conlleva a que los entes territoriales le den mayor prioridad a este tipo de acciones, reduciendo la probabilidad de involucrar más actores en la implementación de otros lineamientos como vivienda digna o envejecimiento rural.

Por otra parte, la priorización gubernamental de un determinado tipo de acciones abre la posibilidad a dinámicas de integración y articulación entre

partes interesadas. En este sentido, la diferencia en el desarrollo de los ejes de la política en cada uno de los municipios se circunscribe también a dinámicas de gobierno, de intereses y capacidades políticas y sociales, donde los asuntos de pensión, salud, alimentación, recreación y apoyos económicos toman mayor relevancia, lo cual deriva en mayor participación de actores.

De igual manera, existe un proceso de retroalimentación en el cual las dinámicas particulares de los actores académicos, económicos, sociales y comunitarios, y su quehacer específico se articulan al accionar de los actores gubernamentales ampliando el desarrollo de la política, lo que implica que existen al menos dos vías de relacionamiento, una bajo la cual el gobierno abre los espacios de interacción conforme a intereses sociales y políticos, y otra donde el accionar particular de los actores y su quehacer misional se enmarca en algún eje de la política, y permite la apertura de un proceso de integración, como en el caso de las universidades y el eje 4.

De esta manera, la articulación y vinculación de actores en la implementación se presenta como un factor que permite aumentar la cantidad de acciones y con ello la integralidad de la oferta institucional, aunando las capacidades y recursos de diferentes tipos de actores que cumplen roles específicos en la política. Estos roles son igualmente determinantes. La presencia de un director permite un adecuado direccionamiento de la política y una integración de los aliados bajo objetivos compartidos. Estos directores resultan, además, fundamentales para el aprovechamiento de las capacidades diferenciadas de los demás actores. Así, la participación de actores académicos y económicos en los diferentes ejes de la política contribuye a ampliar la oferta, así como a brindar mejores respuestas gubernamentales a las problemáticas referidas al eje 4.

[302]

Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). El estudio de las Políticas Públicas. *Introducción a la Biología Celular y Molecular*. http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Aguilar_Villanueva_Estudio-de-las-PP.pdf
2. Alcaldía de Medellín. (s. f.). Política Pública de Envejecimiento y Vejez. Plan Gerontológico 2017-2027. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/InclusionSocial/Noticias/Shared%20Content/Documentos/2017/Plan%20Gerontol%C3%B3gico%202017%20-%202027%20%20Medellin.pdf>

3. Bardach, Eugene. (1977). *The implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT.

4. Centro de Análisis en Políticas Públicas (CEAPP). (2019). *Análisis de la territorialización de la Política Pública Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez 2007-2019 en el Valle de Aburrá: Medellín, Bello, Envigado, Barbosa y la Estrella*. Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia.

5. Colombia. Concejo Municipal de Bello. Acuerdo 001. (28 de febrero de 2014). Por medio del cual se aprueba la política pública de envejecimiento y vejez en el municipio de Bello. https://bello.gov.co/index.php/component/k2/download/90_450f86383196fef04f07864cfbb55a16

6. Dente, Bruno y Subirats, Joan. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

7. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019, agosto 22). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: Valle de Aburrá. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/190822-CNPV-presentacion-Antioquia-Valle-de-Aburra.pdf>

8. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). Fichas y Tableros. *TerriData*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/05380>

9. Dussage, Mauricio. (2018). Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas. En: López Rodríguez, Jenny Elisa; Salamanca, Olga Lucía y Roth Duebel, André-Noël (comps.). *Implementación de políticas públicas y la paz. Reflexiones y estudios de casos en Colombia*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

10. Grantham, Andrew. (2001). How Network Explain Unitented Policy Implementation Out-comes: The Case of UK Rail Privatization. *Public Administration*, 79 (4), pp. 851-870. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00283>

11. Knoepfel, Peter; Larrue, Corine; Varone, Frédéric e Hinojosa, Miriam. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, pp. 9-42.

12. Lipsky, Michael. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

13. Ministerio de Salud. (2015). Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Pol%C3%ADtica-colombiana-envejecimiento-humano-vejez-2015-2024.pdf>

14. Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals*. California: University of California.

15. Revuelta Vaquero, Benjamín. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 16, pp. 135-116.

16. Sabatier, Paul & Jenkins-Smith, Hank (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*. Boulder: Westview.

17. Sabatier, Paul & Mazmanian, Danial. (1981). *Effective Policy Implementation*. Washington: Heat and Company.

18. Universitat Autònoma de Barcelona. (s. f.). Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. 3.2. Tipos de Actores [Archivo de video]. Coursera. <https://es.coursera.org/lecture/democracia/3-2-tipos-de-actores-Aes8x>

19. Van Meter, Donald & Van Horn, Carl. (1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6 (4), pp. 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>