

Redes de política pública en la política colombiana de envejecimiento humano y vejez en el municipio de Yarumal, Antioquia: análisis de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales*

Daniel Ibarra-Gómez**

Universidad de Antioquia, Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n17.80856>

Resumen

El artículo tiene por objetivo analizar las relaciones intergubernamentales –verticales y horizontales– e intersectoriales en el desarrollo de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez en el municipio de Yarumal (Antioquia, Colombia), con el interés de conocer los actores –estatales y no estatales– y las relaciones que se han tejido entre dichos

* **Artículo recibido:** 3 de julio de 2019 / **Aceptado:** 19 de septiembre de 2019 / **Modificado:** 4 de octubre de 2019. El presente artículo es producto del proyecto de investigación “Redes de gobernanza de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2017 en el municipio de Yarumal”, financiado por el Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (Colombia). 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 (PNEV) 2007-2019 en el Valle de Aburrá: Barbosa, Bello, Medellín, La Estrella y Envigado” llevado a cabo por el Centro de Análisis en Políticas Públicas de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas de la Universidad de Antioquia.

** Politólogo de la Universidad de Antioquia, Colombia. Miembro del Centro de Análisis en Políticas Públicas (CEAPP) de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: daniel.ibarra1@udea.edu.co

 <https://orcid.org/0000-0001-6305-2287>

Cómo citar

Ibarra-Gómez, D. (2020). Redes de política pública en la política colombiana de envejecimiento humano y vejez en el municipio de Yarumal, Antioquia: análisis de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 17, 94-125. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n17.80856>

actores en el municipio para las disposiciones de esta política pública, para lo que se empleó un marco analítico que se fundamenta en las propuestas teóricas del enfoque de redes de políticas públicas, desagregado en sus dos componentes fundamentales: los actores y las relaciones. Se empleó una metodología a partir del estudio de caso instrumental; además se aplicó el Análisis de Redes Sociales (ARS) como modelo metodológico para el análisis de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales. Este ejercicio permitió evidenciar que el desarrollo de la política está, en su mayoría, concentrada en los actores estatales, además de las condiciones actuales de las relaciones Estado-sociedad en Yarumal para alcanzar los objetivos que se traza esa política, y, de manera específica, las condiciones de las redes intergubernamentales y de la intersectorial.

Palabras clave: redes de política pública; actores; relaciones intergubernamentales; relaciones intersectoriales; vejez; Yarumal; Antioquia-Colombia.

Public Policy Networks in the Colombian Policy of Human aging and Old Age in the Municipality of Yarumal (Colombia): Analysis of Intergovernmental and Intersectoral Relations

Abstract

The article aims to analyze intergovernmental relations –vertical and horizontal– and intersectoral in the development of the Colombian Policy on Human Aging and Old Age in the municipality of Yarumal, with the interest of knowing the actors –state and non-state– and relations that have been woven among these actors in the municipality for the provisions of this public policy, for which an analytical framework was used that is based on the theoretical proposals of the public policy networks approach, broken down into its two fundamental components: the actors and relationships. A methodology was used based on the instrumental case study; In addition, the Social Network Analysis (ARS) was applied as a methodological model for the analysis of intergovernmental and intersectoral relations. This exercise allowed to demonstrate that the development of the policy is, in its majority, concentrated in the state actors, in addition to the current conditions of the State-society relations in Yarumal to reach the objectives that are it draws that policy, and, specifically, the conditions of intergovernmental and intersectoral networks.

Keywords: policy networks; actors; intergovernmental relations; intersectoral relations; old age; Yarumal; Antioquia-Colombia.

Introducción

El asunto del envejecimiento y la vejez ha adquirido importancia, no solo para la población directamente afectada, sino para los Estados que debido a la relevancia de este asunto, incluyen cada vez más procesos de agendamiento que desembocan en la acción o la no acción estatal sobre el asunto. Esta relevancia se da a partir de los cambios en la composición demográfica, producto, entre otros factores, de los avances tecnológicos (Rodríguez, 2015).

A partir de la relevancia de este fenómeno demográfico, se ha venido adelantando procesos investigativos en torno a las acciones públicas frente al envejecimiento y la vejez, principalmente aquellas orientadas por la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez (PCEHV). Esto llevó al Centro de Análisis en Políticas Públicas a la realización del proyecto de investigación *Redes de Gobernanza de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2017 en el municipio de Yarumal* del cual se deriva este artículo.

Por lo tanto, este artículo propone dar cuenta de las aproximaciones y posterior análisis del proceso investigativo sobre las redes de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez en el municipio de Yarumal. Para llevar a cabo el análisis de redes, es menester tener en cuenta a los actores y las relaciones que se generan para la realización de labores conjuntas con el fin de atender y alcanzar los objetivos planteados por la política pública. Estos relacionamientos entre actores implicados permiten tener diversas percepciones, funciones y capacidades, brindando una posible solución más completa a las necesidades que aquejan a la población adulta mayor a través de lo que se formuló en el documento de la política (Zurbriggen, 2011).

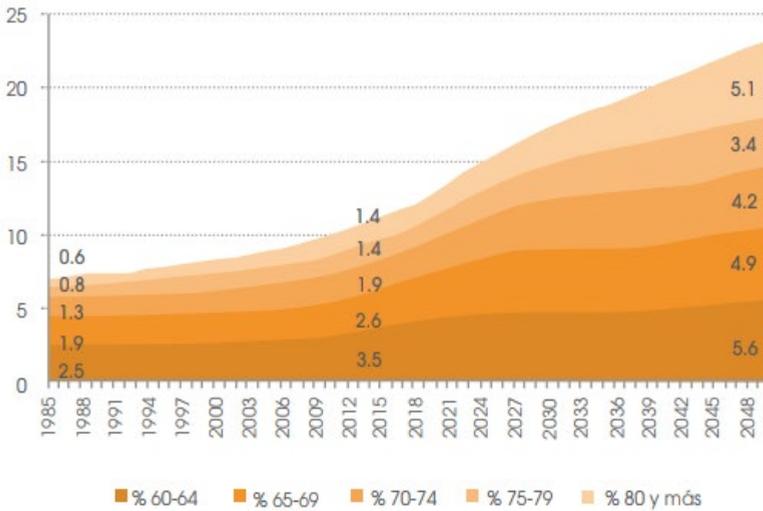
El artículo contiene una contextualización que muestra un panorama general sobre el asunto del envejecimiento y la vejez, después se presentan los referentes conceptuales que se consideraron pertinentes para desarrollar los argumentos de las redes. Posteriormente se pasa a describir el diseño metodológico, mostrando las técnicas de recolección, generación y sistematización de información y la elección del Análisis de Redes Sociales (ARS) como modelo analítico para el abordaje de los tipos de relacionamientos estudiados. Luego se presentan los hallazgos y se hace un análisis contrastando los planteamientos teóricos derivados de los referentes conceptuales y las evidencias empíricas encontradas en el caso de Yarumal. Para finalizar, se proporcionan algunas reflexiones a manera de conclusiones.

Contextualización: el asunto del envejecimiento y la vejez a nivel nacional, el caso del municipio de Yarumal

La inquietud por el asunto del envejecimiento y la vejez adquiere importancia a partir del fenómeno de la transición demográfica, que, de acuerdo con los datos de la

Fundación Saldarriaga Concha y Fedesarrollo contemplados en el informe Misión Colombia Envejece, las proyecciones estiman un incremento del porcentaje de personas mayores con relación a la población en Colombia (ver figura 1):

Figura 1. Porcentaje de la población adulta mayor frente al total de la población, 1985-2050



Fuente: Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha (2015, p. 47).

Esta transición demográfica, y el aumento acelerado de la población adulta mayor en Colombia, constituyen un campo problemático que deben atender los gobiernos y la academia. Dicha transición ha generado nuevas demandas como la transformación de los servicios en salud, las pensiones y la seguridad en los ingresos, la preparación para una vejez estable y digna, la existencia de un diálogo intergeneracional que trascienda en el tiempo y que permita generar una cultura del envejecimiento a las generaciones futuras. Por esta razón, los gobiernos deben propiciar escenarios concretos que den respuesta a estas transformaciones y, además, que dicho asunto o problemática se constituye como uno de los temas de estudio hacia el futuro para las ciencias políticas en tanto trata un tema poblacional que opera en múltiples sectores de la sociedad —público, privado o económico, y social— (Rodríguez, 2015).

Desde entonces, la institucionalidad se ha dado a la tarea de realizar políticas que traten el tema del envejecimiento y la vejez. A partir de 2007, empezó el proceso de implementación de

la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez¹ planteada hasta 2019 (12 años). Esta política se reformuló y pasó a llamarse Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez —de ahora en adelante PCEHV— desde el 2015 hasta el 2024, la cual se traza dos objetivos generales:

Propiciar que las personas adultas mayores de hoy y del futuro alcancen una vejez autónoma, digna e integrada, dentro del marco de la promoción, realización y restitución de los derechos humanos con base en la incidencia activa, a nivel intersectorial y territorial, público y privado, sobre las condiciones de desarrollo social, político, económico y cultural de los individuos, las familias y la sociedad.

Crear condiciones para el envejecimiento humano, entendido como el derecho de las y los colombianos, en condiciones de igualdad, a una vida autónoma, digna, larga y saludable, consistente con el principio de corresponsabilidad individual, familiar y social. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015, pp. 26-27)

Con base en esto, uno de los municipios en los cuales se ha detectado la existencia de acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de la PCEHV es el municipio de Yarumal². Allí opera el programa de Colombia Mayor —que financia el subsidio al aporte en pensión y el programa de solidaridad con el adulto mayor— y el paquete alimentario. El municipio cuenta con 5012 adultos mayores, es decir, el 10.32 %³ de la población total (Secretaría Seccional de Salud y Protección Social del Departamento de Antioquia, 2018). Además, existen dos centros de atención a dicha población que son: el Club Huellas de Vida y el Centro de Protección Social al Adulto Mayor Amparo la Merced el primero opera y ejecuta el programa del adulto mayor del municipio y las actividades trazadas por este a cargo del gerontólogo, y el segundo constituye un lugar de residencia para los adultos mayores en condición de vulnerabilidad y abandono.

1. Esta política cuenta con un marco normativo que se fundamenta, primeramente, en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 1251 de 2008. Esta Ley constituye la norma central de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024.

2. Este municipio está ubicado al norte del departamento de Antioquia, está conformado por 20 barrios, 52 veredas y 7 corregimientos (Alcaldía de Yarumal, 2018). Según datos del Departamento Nacional de Estadística (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. Además de ser uno de los municipios que más aporta (económicamente) a la subregión del norte de Antioquia.

3. A pesar de que no se tienen datos sobre el proceso y transición demográfica en el municipio de Yarumal, y de no ser un porcentaje elevado, hay grandes necesidades en las personas mayores como el abandono y la falta de presencia de institucionalidad en los corregimientos y veredas alejadas del casco urbano que ocasiona la desconexión de las redes de servicios en el municipio.

Referentes conceptuales

En este acápite se presentan los referentes conceptuales que fundamentan las categorías y el análisis que se lleva a cabo en el artículo. Se dará una definición de las redes de política pública, enfoque de teoría de las políticas públicas desde el cual se realiza la investigación. Después se conceptualizará la categoría de actores, que dará pie, a introducir los dos tipos de relaciones —intergubernamentales (verticales y horizontales) e intersectoriales— que se generan en la interacción de los actores inmersos en la red.

Redes de Política Pública

Como se mencionó, el presente ejercicio investigativo se enmarca en el enfoque teórico de las redes de política pública. Este enfoque es de gran relevancia a la hora de observar los procesos relacionales que se llevan a cabo entre los agentes que hacen parte de una red en torno a un problema público, es decir, la interacción y los relacionamientos entre actores gubernamentales, públicos, privados y sociales; propiciando, de esta manera, un modelo de gobernanza de redes caracterizada por “el predominio de relaciones horizontales, formales o informales y descentralizadas” (Adam & Kriesi, 2010, pp. 141-142).

Las redes de política pública se dan a través de los relacionamientos entre los distintos actores interdependientes que están inmersos en los diferentes procesos que se originan en la política pública. Sin embargo, no solo representa el relacionamiento de dichos actores, de igual manera corresponde a una nueva forma o estructura de gobierno, que difieren de las organizaciones de tipo jerárquicas, que tratan de generar diferentes tipos de respuestas combinando actores públicos, privados y sociales implicados en la resolución de problemas de interés común (Börzel, 2003).

Este enfoque, que surgió en los años setenta y ochenta del siglo XX, pero que evolucionó en los años noventa⁴, manifiesta que dentro del entramado institucional se conforma una red de actores que tienen intereses particulares en común y que distribuyen responsabilidades e intercambian recursos en aras del alcance de objetivos propuestos. Las relaciones que se generan en la red se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas (Zurbriggen, 2006).

De acuerdo con lo anterior, el análisis debe ir encaminado a las redes que se generan en todo el entramado de la política pública. Por lo tanto, las acciones específicas de un solo actor —por lo general de índole gubernamental— no constituyen el eje central analítico

4. Como lo plantean David Marsh y R. A. W. Rhodes, los modelos tradicionales no eran lo suficientemente abarcadores para tomar las diferentes formas complejas de relacionamientos entre los actores públicos y privados (citado en Zurbriggen, 2003, p. 2). Por otra parte, Fritz Scharpf (1978) criticó la racionalidad y la poca articulación de actores, en tanto uno solo era el tomador de decisiones (Klijn, 1998, pp. 16-17).

de este enfoque, como sí lo son las relaciones que se dan a partir de la interacción entre todos los actores. Como lo plantea Fritz Scharpf (1978): “El análisis político debe orientarse hacia la red interorganizacional en la cual se hacen las políticas. La investigación no solo se debe dirigir hacia interacciones específicas entre las organizaciones, sino también hacia las relaciones estructurales más estables entre éstas” (Klijn, 1998, p. 10).

Así pues, se tiene que las redes de política pública, como orientación normativa, no solo permiten una articulación de actores que se unen en torno a potencialidades y flujos de recursos para dar respuestas al problema público que los vincula, sino que también, como enfoque teórico, permite generar un análisis político sobre la importancia de las redes o la participación de la multiplicidad de actores –acciones generadas por medio de procesos multisectoriales– en la hechura de una política pública específica, teniendo siempre en cuenta el contexto y el proceso desde donde se formula y la implementación de la política en un territorio determinado (Klijn, 2008).

De este modo, el enfoque de redes cuenta con dos componentes que son fundamentales y constituyen el pilar de las redes: los actores y las relaciones. Evidenciar los actores que están presentes en la red, y las relaciones que estos forman entre ellos, permite tener un panorama completo de la red. Por esta razón, las relaciones que los actores implicados en la red, generan mediante la vinculación y distribución de responsabilidades y recursos son fundamentales para el análisis de redes de política pública (Knoepfel et al., 2007).

Actores

El conjunto de acciones para llevar a cabo los lineamientos de una política pública no tendría lugar sin actores que lo materialicen, en este sentido, la categoría de actores, refiere a las personas, grupos u organizaciones de carácter institucional, social y comunitario, académico y económico, no solo del nivel municipal, sino también departamental y nacional, que tienen interlocución y generan intercambios de acciones y recursos para materializar acciones en el marco de la política pública.

Es decir, se entiende por actores a “las unidades sociales discretas individuales, corporativas o colectivas” (Wasserman & Faust, 2013, p. 49), de los distintos niveles territoriales, que tienen algún vínculo o generan acciones –formales o informales– con otras unidades que están presentes en la red, conformando así los relacionamientos entre actores. Incluso, los agentes que no concretan acciones específicas dentro de la red, también deben ser tomados parte de esta, puesto 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. De hecho, la pasividad de un actor —ya sea voluntaria o resultado de una carencia de recursos o de falta de conciencia de determinadas consecuencias de la política— constituye un factor explicativo de la selección de determinada política frente a otras posibles. (Knoepfel et al., 2007, pp. 12-13)

Entre estos se encuentran cuatro tipos de actores: primero, los actores institucionales, los cuales competen a personas u organizaciones administrativas que están asociadas a lo estatal y que operan en diferentes niveles territoriales; segundo, los académicos, que están asociados a la producción y generación de conocimiento, como universidades, grupos de investigación, escuelas, entre otros; tercero, los actores sociales y comunitarios, que pueden ser desde organizaciones no gubernamentales, hasta organizaciones o colectivos comunitarios; y cuarto los actores económicos, que representan a los actores privados como las empresas, negocios y pertenecientes al mercado.

Por otra parte, la relación de los actores con las instituciones gubernamentales se constituye como relevante para el análisis de redes de política pública, ya que dichas instituciones inciden sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de los actores, y también sobre las formas en que estos llevan a cabo acciones o se movilizan. Por esta razón, las instituciones son la principal fuente de información de los actores de una política pública y el factor que, en últimas, influye sobre sus decisiones. Sin embargo, esta influencia de las instituciones no incide en las decisiones de una manera determinista o total, ya que siempre habrá un margen de posibilidades y de acción que los actores pueden elegir (Scharpf, 1997).

Relaciones intergubernamentales

Los procesos que llevan a cabo hoy en día los Estados para hacer frente a los problemas que aquejan a las sociedades actuales no se pueden gestionar de manera centralizada y unívoca. Por esta razón, el proceso de descentralización de los Estados lleva consigo una interrelación entre los diferentes niveles de gobierno, debido, principalmente, a la complejidad de los asuntos públicos y, de igual manera, a las respuestas que el Estado debe dar frente a estos asuntos, de manera que se opta por un modelo donde se pasa de regir un territorio a uno donde se gobierna el territorio⁵ (Jolly, 2005). Es por esto que los diferentes actores

5. Jean-François Jolly (2005), en sus estudios sobre descentralización, plantea que las instituciones gubernamentales que efectúan el proceso de descentralización política y administrativa, no solo distribuyen responsabilidades sino también poder. Por tal motivo, las instituciones que se descentralizan optan por un modelo de gobierno más en red generando relaciones de coordinación y cooperación entre dependencias, sin dejar de lado su capacidad para dar órdenes y distribuir tareas. Jolly llama a esto una manera de regir el territorio —mano dura, distribución de responsabilidades, mandatos, etcétera— pero a su vez de gobernarlo —la capacidad, mediante el proceso de descentralización, de generar relaciones que desemboquen en redes—.

implicados en el asunto se ven en la necesidad de crear redes de distribución de competencias, funciones y responsabilidades misionales relacionadas con el logro de los objetivos de las políticas públicas, en otras palabras, adoptar un pluralismo institucional (Jordana, 2001).

De esta manera, las relaciones intergubernamentales son vistas como:

Los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno. Son mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida, por eso el camino imperativo de las relaciones intergubernamentales es la negociación. (Hernández, 2006, pp. 37-38)

Ahora bien, las relaciones intergubernamentales constan de dos tipos, de un lado se tienen las relaciones intergubernamentales de carácter vertical y por otro las de carácter horizontal. (Delgado, 2014)

Las relaciones de carácter vertical se pueden definir como las relaciones que se dan entre los diferentes niveles de gobierno —nacional, departamental y municipal en Colombia—. En este tipo de relaciones es importante aclarar que la toma de decisiones se da regularmente dentro de un modelo jerarquizado, puesto que los acuerdos pactados con las diferentes instituciones nacionales, departamentales o municipales deberán ser de igual manera jerárquicas para que haya un equilibrio de poderes entre ellos, si esto no sucede no habrá consenso entre las partes y posiblemente las relaciones se echarán atrás o no serán efectivas. Al interior de las relaciones intergubernamentales es claro que debe haber un órgano que regule y administre las herramientas que hagan efectiva la coordinación con los otros niveles de gobierno con el fin de que se puedan lograr los objetivos trazados (Jaime et al., 2013).

Por otro lado, están las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal. Estas relaciones se dan entre actores gubernamentales en un mismo nivel de gobierno, con la intención de propiciar bienes y servicios de manera integral, todo esto en aras de producir un abordaje coordinado, articulado y concertado desde diferentes y múltiples miradas a un problema en particular, teniendo en cuenta las competencias particulares de las dependencias que hacen parte de la red. De igual manera, la cohesión entre sectores de desarrollo administrativo, constituyen un esfuerzo institucional para generar vías de articulación y coordinación intergubernamental para la formulación, adopción e implementación de políticas desde los esfuerzos de los distintos sectores administrativos (Zapata, 2013).

Todo esto implica que las dependencias pueden compartir recursos, responsabilidades, llevar a cabo acciones colaborativas, desarrollar indicadores, metas y acciones comunes, entre otros aspectos, que permitan generar una coordinación intergubernamental para hacer más efectivas las políticas públicas, fortaleciendo en ese sentido la articulación entre los niveles de gobiernos —en sentido vertical— o en un mismo nivel

de gobierno –en sentido horizontal– (Hernández, 2006). En definitiva, las relaciones intergubernamentales permitirán un mejor manejo de los recursos compartidos y de los sistemas de información de las dependencias, obteniendo una territorialización⁶ eficiente de las políticas públicas. (Winkworth y White, 2011, citado en Cunill-Grau, 2014).

Relaciones intersectoriales

La vinculación entre actores de los diferentes sectores implicados en el entramado institucional hacen posible las relaciones intersectoriales.⁷ Sectores generales como el público, el económico, y el social y comunitario, pueden establecer relacionamientos que permiten alcanzar los objetivos trazados dentro de los programas que hacen parte de la política los cuales buscan darle respuesta al problema en cuestión y la intersectorialidad es el medio por el cual se puede llegar a esto (Delgado, 2014).

Según Nuria Cunill-Grau (2014), existen dos premisas fundamentales en torno a la intersectorialidad: la primera hace alusión a que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le da un soporte político a la intersectorialidad, traduciéndose en el supuesto de que todas las políticas públicas deben ser formuladas e implementadas de acuerdo con la intersectorialidad. La segunda premisa, expresa que la intersectorialidad permite que las diferencias entre los sectores puedan usarse productivamente para la resolución de problemáticas. Esta premisa alude, principalmente, a la distribución de responsabilidades, competencias y recursos que son propios de cada sector.

El objetivo de generar un relacionamiento intersectorial es la integración conceptual de objetivos y la integración administrativa de algunos procesos, sosteniendo que:

La integración intersectorial implica contar con una sola entidad donde confluya la unidad organizacional o estructural de los diversos sectores, como por ejemplo los comités o algunos ministerios (UNESCO, 2004, p. 25). Esto se da con el fin de que los sectores puedan aportar acciones sobre el asunto, y que no excluya los intereses de estos sectores, generando posibles soluciones con diversas perspectivas a las necesidades, en este caso, de la población adulta mayor. (Cunill-Grau, 2014, p. 19)

6. La territorialización, de acuerdo con Jean Paul Vargas (2011), es la forma como los actores se unen entre ellos, formando una red de cooperación y convergencia de esfuerzos interinstitucionales, en aras de la implementación de la política pública. Cabe precisar que Vargas toma el concepto de territorialización relacionándolo directamente con el ciclo de las políticas públicas, por lo que el fin último de la territorialización, en este caso, es la debida implementación de las políticas con base en la red interinstitucional.

7. Es importante precisar que el término de sectorialidad se usará en este artículo referencia a los sectores público, económico o privado, y el solidario –primer, segundo y tercer sector–; y no a los sectores de desarrollo administrativo del Estado colombiano.

En últimas, la generación de relaciones intersectoriales es poder llevar a cabo políticas públicas que, más allá del asistencialismo, puedan generar la adopción y apropiación de derechos para sectores específicos de la población, desde los saberes, roles, instrumentos, capacidades y recursos con los que cuentan los actores estatales y no estatales relacionados con cada problema público.

Sistema categorial

Este sistema categorial pretende mostrar, cómo las categorías presentes en el artículo se relacionan entre sí. Estas categorías se relacionan con el asunto en cuestión, es decir, con la PCEHV, y específicamente con el territorio donde se implementa la política pública, el municipio de Yarumal. Así, como primer momento se tiene la categoría central referente a la política pública de color verde-azul, de la cual se desprenden dos grandes ramas: por un lado están las categorías conceptuales que están de color verde, y a medida que las categorías se vuelven más particulares se usa un tono más claro con el fin de matizar; por el otro lado, se encuentra el municipio de Yarumal que no tiene color, entendiéndose que el municipio no cuenta como categoría analítica, pero que hace parte fundamental del análisis, pues constituye el caso estudiado.

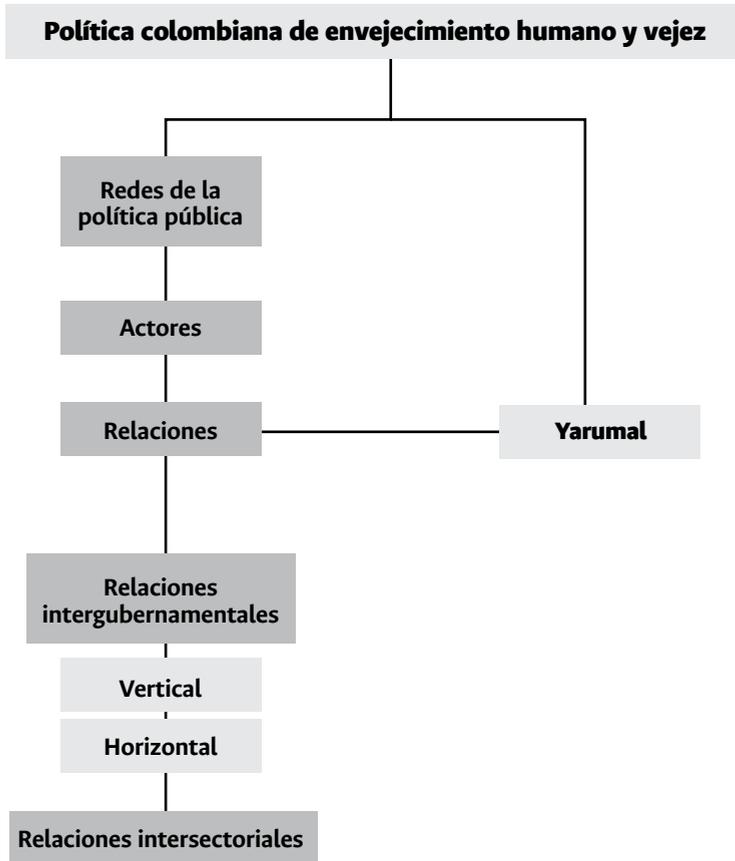
Diseño y proceso metodológico

La metodología que se empleó en el proyecto de investigación es de corte cualitativo-interpretativo. Esto permite desarrollar las categorías anteriormente presentadas de manera comprensiva, y llevar a cabo el proceso de recolección y generación de información mediante técnicas documentales y conversacionales, que generan la evidencia para posteriormente llevar a cabo un análisis riguroso de las redes intergubernamentales e intersectoriales de la PCEHV en el municipio de Yarumal.

Esta ruta metodológica se desarrolla mediante la estrategia de investigación social del estudio cualitativo de caso⁸, que se diferencia de otros estudios de caso más de carácter cuantitativo, como los realizados mediante encuestas (Hammersley & Atkinson, 1994, p. 184,

8. Yarumal se presenta como un caso relevante, en la medida en que es uno de los municipios rurales de Antioquia que tiene acciones encaminadas a la implementación de la PCEHV, que son articuladas mediante redes intergubernamentales e intersectoriales que operan en conjunto, por lo que los actores y las relaciones que se generan dentro de una red de política pública constituyen el núcleo de la cuestión. También es importante aclarar que se usó el estudio de caso único de tipo instrumental como estrategia metodológica, esto es, que el criterio de selección del caso obedece a acercamientos que se dieron previamente a las dinámicas de las acciones alrededor del envejecimiento y la vejez en el municipio, en la fase exploratoria de la investigación.

Figura 2. Sistema categorial



citado en Galeano, 2004), o que simplemente toman el estudio de caso como la elección instrumental de un territorio para abordar un objeto a investigar (Stake, 1999, p. 236, citado en Galeano, 2004).

Ahora bien, las técnicas que se emplearon en el proceso de recolección y sistematización de información fueron:

La exploración documental a través de la revisión de fuentes oficiales y académicas, tanto en la web como procedentes de archivos físicos, la interposición de derechos de petición de solicitud de información ante la alcaldía del municipio de Yarumal, el uso de técnicas conversacionales como la entrevista que se aplicaron a actores oficiales y sociales

previamente identificados en el municipio de Yarumal. La sistematización de esta información recolectada se dio principalmente a través de fichajes de los documentos y transcripciones analíticas de las entrevistas realizadas. Todo esto debidamente codificado según las categorías de análisis que están presentes en el proyecto del cual se deriva el artículo.

En total se recolectaron, ficharon y categorizaron 42 documentos oficiales —entre planes de desarrollo, planes operativos, planes anuales y plurianuales de inversión, informes de gestión, acuerdos, programas y actas—, se realizaron cinco entrevistas —entre actores institucionales, así como sociales y comunitarios del municipio—⁹. Esta información recolectada se sistematizó, mediante fichas y matrices que permitieron organizar los datos arrojados y generar insumos para la creación de rutas de interpretación de información y posteriormente de análisis de esta misma.

Para llevar a cabo lo anterior, se usaron los programas informáticos UCINET y NetDraw (Borgatti, Everett, & Freeman, 2002). Estas fueron las herramientas tecnológicas que se utilizaron para la realización de las matrices y los grafos de las redes, respectivamente. Esto con el fin de poder hacer visibles los actores y los vínculos existentes entre ellos en el marco de las acciones dentro de la PCEHV en el municipio de Yarumal. De igual manera, los grafos realizados mediante estos softwares pasarán a ser descritos a través del modelo metodológico de análisis de redes sociales, mostrando las relaciones y las incidencias de los actores evidenciados, cuáles son más influyentes y cuáles no, el flujo de participación de estos y cómo se muestran las conexiones —o no— entre ellos (Hanneman, 2002).

Análisis de Redes Sociales como método para el análisis de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales

Se empleó el Análisis de Redes Sociales (ARS) como modelo para las descripciones de las redes en los tres diferentes tipos de relacionamientos, y de manera complementaria frente al análisis general de redes de política pública. La importancia de este modelo de análisis reside en entender el poder como formas de relacionamientos entre las organizaciones y en que este se mantiene en constante movimiento dentro de la red de actores (Murcia & Tamayo, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, se usó un nivel de análisis más macro en las diferentes redes. Según Julio L. Aguirre (2014), este nivel, a su vez, arroja tres tipos de análisis a partir de las propiedades de la red, a saber: el análisis componencial, el relacional y el estructural.

9. Los actores entrevistados fueron: la Secretaría de Salud, la dirección de Bienestar Social y Comunitario, el presidente del Concejo Municipal de Yarumal, la gerontóloga encargada de llevar a cabo el programa del Adulto Mayor en el municipio de Yarumal por medio del Club Huellas de Vida y el coordinador del Centro de Protección Social al Adulto Mayor Amparo la Merced que hace las veces de asilo en el municipio de Yarumal.

El análisis de la red permite identificar las principales características de los distintos actores de la red y ver si se presentan cambios o particularidades entre ellas (Aguirre, 2014). El análisis relacional, que está encauzado principalmente en las diferentes formas de relaciones que se dan en la red, y se focaliza en dos puntos concretamente: las *transacciones*, es decir, los flujos de recursos que se intercambian en las relaciones y en la naturaleza de las relaciones, que se centra en entender las cualidades propias de las relaciones (Streeter & Gillespie, 1992). Por último, se encuentra el análisis estructural, el cual permite abordar la red completa y observar cómo está estructurada, es decir, cómo es su densidad, la centralidad de la red, la hermeticidad de la red y de las relaciones (Aguirre, 2014).

Presentación de hallazgos y análisis

El proceso de exploración y recolección de información permitieron dar cuenta de la existencia de actores que como lo establecen Adam y Kriesi (2010), construyen relaciones que están integradas en lo que conceptualmente se puede denominar una red, encaminadas a iniciar procesos y labores para el cuidado y bienestar de la población adulta mayor en el municipio de Yarumal.

Los actores en el municipio de Yarumal

Las evidencias recolectadas en el municipio de Yarumal, permitieron identificar a los actores que están a cargo de la dirección, coordinación y ejecución de acciones dirigidas a la población adulta mayor o que tienen que ver con la PCEHV. Para esto, se decidió metodológicamente realizar una tabla donde se caractericen los actores de acuerdo con sus principales atributos categoriales y hacer una breve descripción de ellos, clasificándolos de acuerdo con el tipo de actor y a su nivel territorial, y comentando sus principales actividades relacionadas con la PCEHV, así:

Tabla 1. Clasificación y descripción de actores en el municipio de Yarumal

Actor	Tipo	Nivel	Descripción
Alcaldía de Yarumal	Institucional	Municipal	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 del municipio.
Secretaría de Salud de Yarumal	Institucional	Municipal	Entidad delegada para 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 ese territorio. Es el ente de articulación máxima de la red del envejecimiento y la vejez en Yarumal.
Concejo Municipal de Yarumal	Institucional	Municipal	Promotor y garante 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 (CHV)	Institucional	Municipal	Instancia encargada de ejecutar el programa del adulto mayor a través de actividades y bajo la dirección de la Secretaría de Salud. Además, es el intermediario para el acceso a subsidios del nivel nacional y departamental.
INDERYAL	Institucional	Municipal	Ente descentralizado del nivel municipal 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	Municipal	Entidad descentralizada 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	Municipal	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	Municipal	Órgano máximo de participación y representación de los adultos y adultas mayores del municipio, que se constituyen como veedores del programa del adulto mayor y la protección de los derechos de las personas mayores.
Centro de Protección Social al Adulto Mayor Amparo la Merced (CPSAM)	Social y comunitario	Municipal	Centro de Bienestar del Adulto Mayor que ofrece protección a las personas mayores –adultos mayores en condición de vulnerabilidad y abandono– haciendo las veces de hogar de acogida.
Comerciantes	Económico	Municipal	Habitantes dedicados a ocupaciones económicas comerciales que participan de actividades para la recolección de recursos y se solidarizan con la población a través de donaciones al CHV y el CPSAM.

Actor	Tipo	Nivel	Descripción
Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)	Institucional	Nacional	Entidad administrativa del nivel nacional encargada de dirigir y promover en el país la política pública y el Consorcio Colombia Mayor, articulándose con las entidades territoriales.
Gobernación de Antioquia –Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia (SSPSA)	Institucional	Departamental	Entidad administrativa del nivel departamental, directora del programa Paquete nutricional, y encargada de la asignación o capacitación de gerontólogos en los municipios y de la orientación técnica sobre la PCEHV.

Fuente: elaboración propia.

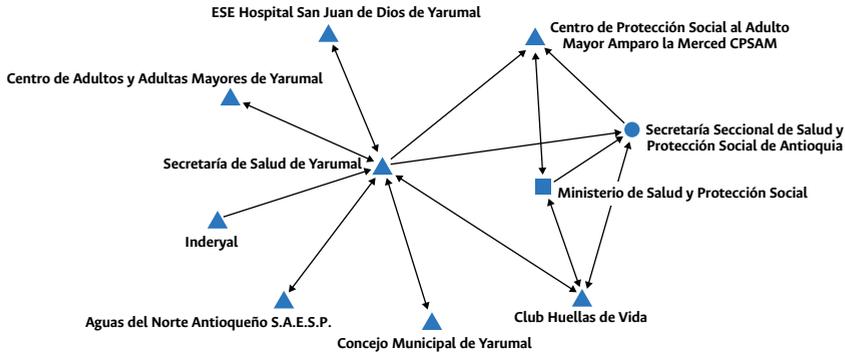
La tabla 1 permite mostrar que la mayoría de los actores que operan en torno a la PCEHV en el municipio de Yarumal, son de tipo institucional, esto quiere decir que, para este caso, las acciones encaminadas al bienestar y cuidado de los adultos mayores están orientadas y coordinadas, en su mayoría, por actores estatales. También, la mayoría de los actores identificados hacen parte del nivel municipal, por lo que se hace evidente el proceso de territorialización que se está llevando a cabo con la política pública en el municipio de Yarumal.

Por otro lado, es posible evidenciar los actores que son parcial o totalmente ausentes en la red, según los lineamientos de la PCEHV. Un actor en particular y esencial para las personas mayores como lo es la familia, es parcialmente ausente, ya que, además de tener varias responsabilidades dentro de la política –como ser los primeros en brindar los auxilios a las oportunas emergencias que se puedan presentar en el adulto mayor en lo social, físico, psicológico, etcétera–, su principal función es propiciar una corresponsabilidad con el Estado y la sociedad civil para la atención general, inclusión y participación activa de los adultos mayores en procesos que impulsen el desarrollo económico, social, político y cultural (Ley 1251, 2008).

No obstante, para dar cuenta de otros aspectos de los actores, es necesario pasar a las relaciones que estos forman entre sí, por tal motivo, se analizan los relacionamientos que hay en la red de la PCEHV a partir de los nodos y los vínculos que de estos emanen, para poder dar cuenta de las implicaciones que conllevan. Este análisis se dará con base en los dos tipos de relación que se rastrearon: las intergubernamentales –vertical y horizontal– y la intersectorial.

Las relaciones intergubernamentales verticales en el municipio de Yarumal

Figura 3. Red de relaciones intergubernamentales verticales en el municipio de Yarumal



Convenciones para la lectura del nivel de los actores	
Nivel del actor (forma)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cuadrado: actor del nivel nacional ● Círculo: actor del nivel departamental ▲ Triángulo: actor del nivel municipal → Relaciones unidireccionales ↔ Relaciones bidireccionales

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los relacionamientos de carácter intergubernamental vertical fue posible observar actores de los distintos niveles de gobierno: del nivel nacional se encuentra el Ministerio de Salud y Protección Social –en adelante MSPS–, del nivel departamental está la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia –en adelante SSSPSA–, y en el nivel municipal, donde se encuentran la mayoría de actores en la red intergubernamental vertical, están la Secretaría de Salud de Yarumal, el Concejo Municipal, el Club Huellas de Vida –en adelante CHV–, el Cabildo de Adultas y Adultos Mayores, y los entes descentralizados –el Inderyal, el ESE Hospital San Juan de Dios y Aguas del Norte Antioqueño S.A.E.S.P. Estos actores son direccionados desde el nivel nacional por el MSPS quien, según el documento de la PCEHV 2015-2024 tiene las funciones de:

Articular y coordinar la gestión de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez. Orientar, asesorar, monitorear y evaluar a las entidades e instituciones territoriales involucradas en la gestión e implementación de Políticas de Envejecimiento Humano y Vejez.

Monitorear y evaluar los resultados de la Política. Asesorar y brindar asistencia técnica a las entidades territoriales departamentales para la gestión integral de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez. Revisar, ajustar y actualizar los diferentes componentes de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez, con una periodicidad cuatrienal. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015, p. 44)

En este orden de ideas, el MSPS genera el direccionamiento y control de los diferentes relacionamientos de la red, a pesar de no tener relaciones directas con la totalidad de actores, ya que, su articulación con Yarumal se da a través de la dependencia de la alcaldía responsable de la política pública en el municipio, la Secretaría de Salud del municipio de Yarumal que, a su vez, establece relacionamientos más amplios con los demás actores de la red, especialmente en el nivel local, ya que es la responsable de coordinar y gestionar la ejecución de la PCEHV en dicho territorio.

Aplicando los elementos analíticos de las redes sociales, el análisis relacional de la intergubernamentalidad vertical en esta política pública en Yarumal —a partir de la figura 3—, se observaron el funcionamiento y los vínculos que se dan entre los actores involucrados. El MSPS, constituye sus vínculos con el municipio de Yarumal por sus labores de coordinación desde el nivel nacional hacia el municipal, pero también por el flujo de recursos que este dispone para programas de asistencia económica a las personas mayores, como lo es Colombia Mayor¹⁰ y de paquetes alimentarios¹¹, relacionamientos que se dan tanto con la SSSPSA, la Secretaría de Salud, el CHV, como con el CPSAM. Sus vínculos con estos actores del nivel departamental y municipal son bidireccionales, entendiéndose que existe flujo de recursos económicos desde el nivel nacional hacia el nivel municipal, pero también flujos de información por parte de los niveles de gobierno inferiores hacia el nivel nacional para el cumplimiento de las funciones del MSPS en cuanto a la asesoría, evaluación y monitoreo de la PCEHV en los territorios, así como para la asignación de los recursos del programa Colombia Mayor (CPSAM, comunicación personal, 7 de septiembre de 2018).

De igual manera, sucede en el relacionamiento intergubernamental entre el nivel departamental y municipal con la SSSPSA, ya que sus vínculos son bidireccionales con el MSPS, la Secretaría de Salud y el CHV; con el CPSAM tiene un vínculo unidireccional, puesto que con

10. El Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Colombia Mayor”, busca aumentar la protección de los adultos mayores que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza por medio de la entrega de un subsidio económico.

11. El Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta pretende contribuir a mejorar el consumo de alimentos mediante el suministro de un complemento alimentario a adultos mayores en condiciones de desplazamiento o clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN, con la participación de los entes territoriales, las organizaciones religiosas, las ONGs locales y la comunidad.

este actor solo ejerce una relación de control¹². La SSSPSA recibe lineamientos del MSPS sobre la gestión de los paquetes nutricionales y además tiene el deber de capacitar personal técnico que opera en los municipios (CPSAM, comunicación personal, 7 de septiembre de 2018).

En el nivel local, la Secretaría de Salud es la que establece el puente entre todos los actores municipales, del nivel departamental y nacional. La Secretaría de Salud se encarga de distribuir los dineros del subsidio del programa Colombia Mayor al CPSAM y al CHV, además de dirigir y coordinar el programa del adulto mayor y estar al tanto de los controles realizados por la SSSPSA a dichos programas –tanto Colombia Mayor como el programa del adulto mayor en el municipio– (Secretaría de Salud de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018). Los dineros distribuidos para el funcionamiento del programa son previamente acordados y aprobados por el Concejo Municipal, mediante el impuesto de la estampilla pro-adulto mayor¹³, 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 a este impuesto.

Con todo esto, es posible afirmar que la Secretaría de Salud del municipio es el actor central de la red de política pública de envejecimiento y vejez en Yarumal, ya que se trata del actor que más relacionamientos genera y el que más vínculos bidireccionales tiene con otros actores, haciendo que sea un actor fundamental para la articulación tanto del nivel municipal y el nacional, como del municipal y regional. Por lo tanto, es la dependencia de articulación y coordinación máxima en el marco de la PCEHV y de las acciones en torno al envejecimiento y la vejez en el municipio de Yarumal.

Por otra parte, el análisis estructural de la red permitió mostrar que la densidad¹⁴ de la red es bastante baja con un índice de 0.250 de densidad total (25 %), esto quiere decir que el total de relaciones existentes es mucho menor al número de relaciones posibles. Esto alude, en parte, a la misionalidad y funciones de los actores –ya que normativa,

12. La SSSPSA tiene un vínculo unidireccional con el CPSAM debido a que solo se relacionan mediante el control de los gastos del subsidio de Colombia Mayor y el paquete alimentario, además de cerciorarse que el asilo cuente con todos los lineamientos pertinentes para su funcionamiento y capacitaciones al gerontólogo que opera en el municipio (CPSAM, comunicación personal, 7 de septiembre de 2018).

13. La estampilla pro-adulto mayor del municipio de Yarumal, fue aprobada mediante el Acuerdo 016 del 28 de diciembre de 2013 por el Concejo Municipal, en el cual se adopta el estatuto de rentas del municipio. Además, el Concejo Municipal y la Alcaldía de Yarumal asignan un 30 % del 3 % total que es asignado por la estampilla pro-adulto mayor en Yarumal al CPSAM, y el 70 % restante se le asigna al CHV (CPSAM, comunicación personal, 7 de septiembre de 2018).

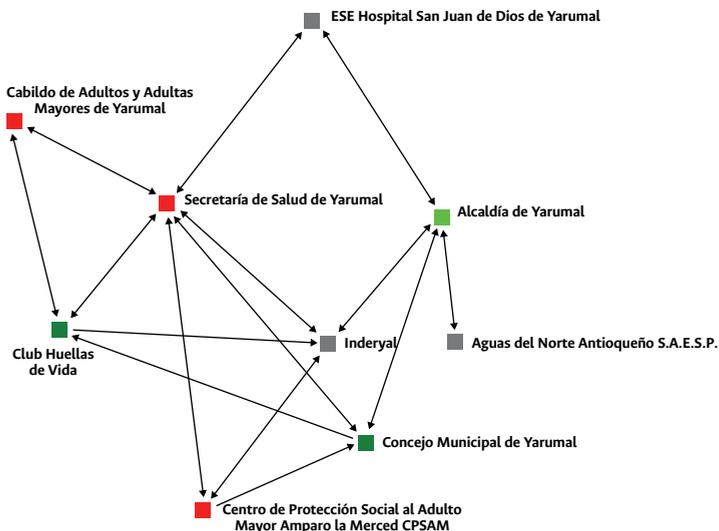
14. La densidad de una red refiere a los vínculos potenciales que podrán existir en una red con respecto a los vínculos que en realidad existen en la red. Un vínculo potencial es una relación que podría efectuarse entre dos nodos que, en la composición actual de la red, es inexistente o no están unidos en un vínculo formal. Estos actores pueden ser conocidos entre ellos mismos, sin embargo, por múltiples razones, no están conectados entre sí (Aguirre, 2014).

política y técnicamente no se generan relaciones entre la totalidad de los actores—, sin embargo, hay relacionamientos posibles que no se dan en la práctica, evidenciando falta de cohesión y de articulación entre actores de esta red y que podrían tenerlas; por ejemplo el vínculo entre el MSPS y el ESE Hospital San Juan de Dios sería indispensable en tanto permite la atención especializada en salud a las personas mayores —la geriatría— ya sea a través del establecimiento del hospital como en jordanas o brigadas de salud en el municipio, o los vínculos que deberían existir según los lineamientos de la PCEHV, y que no se encontró evidencia de ello, como la relación entre el Ministerio del Interior con el Cabildo Mayor en materia del fortalecimiento de la participación ciudadana de las personas mayores y las instancias de representación de ellas mismas.

En cuanto a la centralidad de la red, el nodo más central, como se dijo, es la Secretaría de Salud y los nodos que más alejados se encuentran de los vínculos, son el Inderyal, el Concejo Municipal, el ESE Hospital San Juan de Dios, el Cabildo Mayor y el CPSAM. Esto da cuenta que las relaciones en la red siguen, en su mayoría, lideradas por la institucionalidad municipal —y específicamente por una sola entidad—, evidenciando la falta de articulación con actores de otro tipo.

Las relaciones intergubernamentales horizontales en el municipio de Yarumal

Figura 4. Red de relaciones intergubernamentales horizontales en el municipio de Yarumal



Convenciones para la lectura de los actores	
Tipo de actor (color)	<p>Rojo: dependencias que conforman el Comité Gerontológico de Yarumal.</p> <p>Verde oscuro: dependencias de carácter municipal que no conforman en la práctica el Comité Gerontológico</p> <p>Verde: Alcaldía de Yarumal</p> <p>Gris: entes autónomos descentralizados</p> <p>→ Relaciones unidireccionales</p> <p>↔ Relaciones bidireccionales</p>

Fuente: elaboración propia.

La red intergubernamental horizontal, según la figura 4, está compuesta por la Alcaldía de Yarumal, la Secretaría de Salud, el Concejo Municipal, el CHV, el Inderyal, el ESE Hospital San Juan de Dios, Aguas del Norte Antioqueño –actores institucionales–, el Cabildo Mayor y el CPSAM –actores sociales y comunitarios–.

Para que se pueda llevar a cabo el relacionamiento intergubernamental horizontal en el marco de la política pública, el cual se refiere a las relaciones entre actores gubernamentales del mismo nivel territorial en una política pública –en este estudio de caso del nivel municipal–, se deben definir unas reglas que permitan establecer responsabilidades y voluntades de las diferentes dependencias que hacen parte de la red. Por lo general se redactan y firman acuerdos que den el punto de partida de las acciones de los actores y la declaración de intencionalidad de estos para alcanzar los objetivos planteados (Gobernación de Antioquia, 2015).

De acuerdo con lo anterior, el escenario principal que permite reunir los actores y establecer las relaciones intergubernamentales horizontales es el Comité Gerontológico del municipio de Yarumal. Los comités son las instancias geronto-administrativas que facilitan el liderazgo, gestión, promoción, e intervención de la implementación y ejecución de la PCEHV en cada municipio del país (Gobernación de Antioquia, 2015).

La conformación del Comité Gerontológico¹⁵ en Yarumal consta de representantes de la Alcaldía, como la Secretaría de Salud, la Personería y el Cabildo Mayor –con voz y voto– y representantes de beneficiarios de Colombia Mayor, del paquete nutricional y el profesional en gerontología del municipio –con voz–.¹⁶

15. Sin embargo, según la Gobernación de Antioquia (2015) los Comités Gerontológicos están conformados por las siguientes dependencias: la Alcaldía o un representante, la Secretaría de Salud o un representante, el Centro de Protección Social al Adulto Mayor, el Cabildo de Adultos y Adultas Mayores o representante, gerontólogo del municipio y algunos entes autónomos que participen directa o indirectamente con acciones en pro del adulto mayor. Pueden existir otras dependencias que hagan parte del Comité en algunas sesiones, sin embargo, estas que acaban de enunciarse deben conformar el Comité permanentemente.

16. De acuerdo con las actas revisadas del Comité Gerontológico del municipio de Yarumal.

El análisis relacional de la red, según la figura 4, muestra las relaciones intergubernamentales horizontales que se generan en el municipio de Yarumal en el marco de la PCEHV. El actor que genera más vínculos en la red es nuevamente la Secretaría de Salud siendo uno de los miembros del Comité Gerontológico más importantes, ya que en ella recae toda la coordinación del programa gerontológico del municipio. Si bien la Secretaría de Salud es el ente coordinador del programa del adulto mayor, el CHV es quien ejecuta este programa, por lo que también genera vínculos con otras dependencias del mismo nivel de gobierno, tales como el Cabildo Mayor, el Inderyal y el Concejo Municipal para el desarrollo de la PCEHV. Por su parte, el CPSAM y el Cabildo Mayor tienen vínculos directos con la Secretaría de Salud debido a sus funciones de control, veeduría y recepción del presupuesto destinado a las personas mayores en el municipio.

Cabe resaltar que el Concejo Municipal no suele acudir a las sesiones del Comité Gerontológico, a pesar de que es un actor constitutivo de esa instancia. Sus labores específicas son las de aprobar los presupuestos del Plan de Desarrollo Municipal y derivados de estampilla pro-adulto mayor, ser garante del cumplimiento de estos y llamar a rendición de cuentas en sesiones ordinarias (Concejo Municipal de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018). Por esta razón, en la figura 4, el nodo que representa a esta corporación pública no aparece de color rojo, aunque normativamente, haga parte del Comité Gerontológico¹⁷.

La Alcaldía de Yarumal se presenta en la figura 4 con un nodo de color diferente al resto de actores, ya que se puede entender como un actor macro que aglomera a otros actores institucionales específicos. La Alcaldía, al ser el ente rector de todo el entramado institucional, adelanta capacitaciones a sus funcionarios que permiten generar insumos para el desarrollo de las personas mayores del municipio (Secretaría de Salud de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018). Además, genera vínculos con los entes descentralizados mediante la recaudación de la estampilla pro-adulto mayor (Concejo Municipal de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018).

Por su parte, el Cabildo Mayor de Adultas y Adultos Mayores y el CPSAM no tienen la misma influencia que otras dependencias para tomar decisiones y hacerlas efectivas, sin embargo, están presentes en el Comité Gerontológico. Además, se evidencia la falta de articulación en el Comité por parte de algunos actores.¹⁸

17. De acuerdo con las actas revisadas del Comité Gerontológico del municipio de Yarumal.

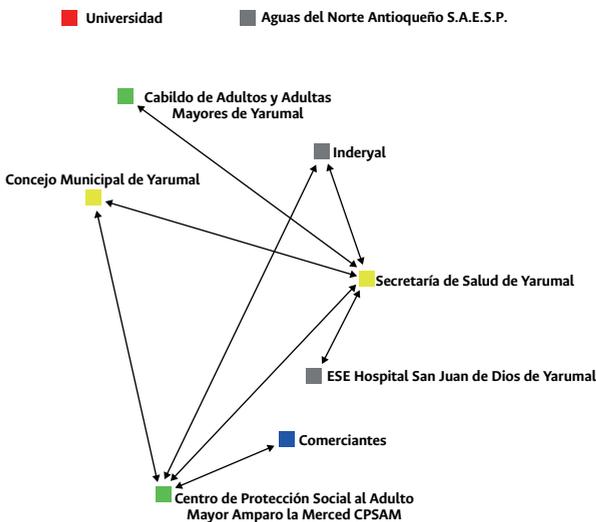
18. Según la figura 4, los nodos presentan vínculos entre ellos mismos, apelando al *deber ser*, sin embargo, algunos nodos como el Concejo Municipal, deberían estar aislados puesto que, en el *ser*, no se encuentran vínculos definidos entre este actor y el Comité Gerontológico, la cual representa la instancia que articula todos estos vínculos en la red intergubernamental horizontal.

De otro lado, el análisis estructural arrojó los siguientes resultados: la red presenta un índice de 0.358 de densidad total (35 %), lo cual indica que, por la condición de horizontalidad, existen más relacionamientos en comparación con la red de intergubernamentalidad vertical, sin embargo, el porcentaje de densidad sigue siendo relativamente bajo, aun teniendo en cuenta que en la práctica, no todos los actores deberían sostener relaciones para efectos de la PCEHV en Yarumal, aunque otro sí, por ejemplo entre el Cabildo Mayor y el Concejo Municipal en materia de veeduría frente a los procesos o actividades que se llevan a cabo con recursos de la estampilla Pro-adulto mayor, o la relación entre el CPSAM y el CHV que podría contribuir a una mejor distribución de los subsidios de Colombia Mayor y del paquete nutricional entre estos dos agentes, o al flujo de información que se podría dar para generar insumos que resulten en caracterizaciones o instrumentos de nodalidad para la población adulta mayor en Yarumal por parte del Estado.

Por su parte, el análisis de centralidad establece que la Secretaría de Salud es el actor central dentro del Comité Gerontológico. No obstante, la Alcaldía de Yarumal, el Concejo Municipal y el Inderyal son actores centrales, pero en menor medida, por lo tanto, el CHV, el Cabildo Mayor, el ESE Hospital San Juan de Dios, Aguas del Norte Antioqueño S.A.E.S.P. y el CPSAM se constituyen como actores circundantes.

Las relaciones intersectoriales en el municipio de Yarumal

Figura 5. Red de relaciones intersectoriales en el municipio de Yarumal



Convenciones para la lectura de los actores	
Tipo de actor (color)	<p>Amarillo: actores institucionales Verde: actores sociales y comunitarios Azul: actor económico Rojo: actor académico Gris: entes descentralizados → Relaciones unidireccionales ↔ Relaciones bidireccionales</p>

Fuente: elaboración propia.

La red intersectorial en el municipio de Yarumal está compuesta por cinco actores pertenecientes al sector público —la Secretaría de Salud, el Concejo Municipal, el Inderyal, el ESE Hospital San Juan de Dios y Aguas del Norte Antioqueño S.A.E.S.P.—, por uno del sector social y comunitario —el CPSAM—, por uno del sector privado —los comerciantes— y finalmente por uno del sector académico —la comunidad universitaria—.

De acuerdo a la figura 5, el análisis relacional en la red de relacionamientos intersectoriales destaca que tanto la Secretaría de Salud como el CPSAM son los actores que más vínculos tienen con dependencias de otros sectores. Estos vínculos se dan a través del programa del adulto mayor del municipio, de la aprobación y recaudación de la estampilla pro-adulto mayor y actividades que permiten el flujo de recursos y de servicios frente al envejecimiento y la vejez (Concejo Municipal de Yarumal, comunicación personal, 10 de abril de 2018).

Por un lado, el CPSAM tiene vínculos con actores institucionales: con el Concejo Municipal se aprueban dineros de la estampilla y con la Secretaría de Salud se transfieren recursos para su funcionamiento. Los entes descentralizados (Inderyal, ESE Hospital San Juan de Dios y Aguas del Norte S.A.E.S.P.), además de aportar al recurso de estampilla, brindan otros servicios como es el caso del Inderyal que se encarga de coordinar y ejecutar actividades de recreación con las personas mayores residentes en el CPSAM. 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 CPSAM, por lo que el papel del sector comercial del municipio se encauza en un aporte al sostenimiento de este. Por lo tanto, para el CPSAM, es vital el apoyo filantrópico —o devocional guiado por la religión— 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 (CPSAM, comunicación personal, 7 de septiembre de 2018).

Por otro lado, el Cabildo de Adultos y Adultas Mayores solo tiene un vínculo de relación directa con la Secretaría de Salud debido a la función de control y veeduría. En cuanto al sector académico, en cabeza de la comunidad universitaria, se observó que, a

pesar de hacer parte de la red, no genera ni establece algún vínculo o relacionamiento con otros sectores. Esto se debe a que la comunidad universitaria, como actor generador de conocimiento, no ha tenido la capacidad de divulgación necesaria para que exista una fuente de conocimiento en materia del envejecimiento y la vejez, además de la carencia de cursos o programas técnicos, tecnológicos y profesionales para la formación de recurso humano en torno al envejecimiento y la vejez —la única universidad del país que ofrece el pregrado profesional en gerontología es la Universidad Católica de Oriente—¹⁹.

Como punto final, cabe destacar que la Secretaría de Salud es la que más vínculos genera, por lo que en la red intersectorial los actores institucionales son centrales. Esto se debe a que la fuente de los servicios y recursos financieros que los actores sociales y comunitarios puedan utilizar por parte de la Secretaría de Salud y el Concejo Municipal, en términos de gestión y aprobación respectivamente.

En cuanto al análisis estructural de la red intersectorial mostró que hay un índice del 0.198 en esta red (19 %), evidenciando la densidad más baja de las tres redes, lo que claramente está mostrando una centralidad de la institucionalidad en la PCEHV en Yarumal y una ausencia relativa de la sociedad civil. Esto se debe a que algunos sectores no tienen el mismo nivel de compromiso que otros, por ejemplo, el sector de la academia se encuentra como un nodo suelto, al igual que Aguas del Norte Antioqueño S.A.E.S.P., por lo tanto, la densidad de la red es baja con muy poca articulación entre los actores de diferentes sectores. Esta realidad no solo demanda esfuerzos de la sociedad civil por insertarse a estas redes de política pública, sino también, de la institucionalidad estatal en promover esos relacionamientos, ya que este actor es el responsable público de generar gobernanza y redes en la PCEHV en cada territorio.

Con respecto a la centralidad se encontró que los nodos más centrales de la red son la Secretaría de Salud y el CPSAM, un actor institucional y otro social y comunitario. Con base en esto se puede decir que ambos sectores están al tanto de las acciones y tienen un compromiso concreto con el asunto, pero a través de un modelo tradicional: representación de un actor por sector —y no de participación amplia de varios sectores—. Los demás nodos presentan una centralidad baja estableciéndose como agentes circundantes, a saber, actores como los entes descentralizados y el sector privado; y además, como se dijo anteriormente, la comunidad universitaria en representación del sector académico, y Aguas del Norte Antioqueño S.A.E.S.P. son nodos sin vínculos debido a que no se evidencian acciones concretas o flujos de recursos para el desarrollo de la política pública, por lo que es necesario que estos actores que representan sectores importantes puedan articularse a los demás nodos para generar así una red de mayor densidad.

19. Sitio web de la Universidad: <http://www.uco.edu.co/salud/gerontologia/Paginas/default.aspx>

Análisis de la red de la PCEHV en el municipio de Yarumal: relación Estado-sociedad civil, necesidades de articulación y fortalecimiento de la red

Desde el enfoque de redes de política pública, resulta importante observar cómo son las relaciones entre el Estado y la sociedad frente a la gestión de asuntos comunes a través de políticas públicas (Zurbriggen, 2011). En el municipio de Yarumal las relaciones Estado-sociedad para efectos de la PCEHV están definidas, en tanto existe una jerarquización y centralidad de actores y funciones para llevar a cabo los procesos en torno al envejecimiento y la vejez.

En este sentido, la reflexión sobre el estadocentrismo de la PCEHV en el municipio de Yarumal resulta trascendental, ya que permite entender que los procesos de la red están centralizados en los actores institucionales, mostrando lo importante que es para el Estado generar relaciones con actores privados o de la sociedad civil, pero que en última instancia, dichos intentos de mayores relacionamientos, por razones de interés de los actores –tales como la cantidad del flujo y el tipo de recursos que se intercambian a ciertas dependencias o no, o a ciertos programas específicos–, no logran capitalizarse en las acciones propuestas por la política pública (Adam & Kriesi, 2010).

Otro aspecto son las responsabilidades de gestión e implementación de la PCEHV en Yarumal, ya que son adjudicadas, en su mayor parte a las entidades territoriales y a sus capacidades institucionales, que para la mayor parte de los municipios en Colombia son muy restringidas²⁰, mientras que, desde el nivel nacional, las responsabilidades se ven limitadas únicamente al direccionamiento normativo y a la implementación del programa Colombia Mayor, ocasionando, como consecuencia, una red débil en términos de intergubernamentalidad (Scharpf, 1978, citado en Adam & Kriesi, 2010).

De igual manera, los marcos institucionales que delimitan las acciones de los actores, representan el entorno de las políticas en el que estas dan (Klijn, 1998), por tal motivo, el contexto político en el municipio de Yarumal está marcado, principalmente, por factores –políticos, económicos, sociales, etcétera– que limitan los procesos de formulación de las políticas públicas, en tanto los intereses de los actores, por lo general, no concuerdan entre sí, ocasionando, como lo afirma Börzel (2003), la ausencia de una intermediación de intereses que pueda superar este conflicto. Por lo general, dichos intereses giran en torno a la movilización del actor, es decir, al interés por desarrollar la PCEHV en el municipio a través de múltiples instrumentos, en el caso de Yarumal, el programa del adulto mayor liderado por el CHV.

Por esta razón, el ejercicio del poder en esta política pública está en manos del Estado, como se mostró en la descripción de las redes, donde, la Secretaría de Salud de

20. Lo cual resulta ser una de las dificultades de la descentralización fiscal y administrativa colombiana.

Yarumal es el actor central con más vínculos, produciendo un centralismo gubernamental local en la toma de decisiones y gestión referente a las acciones alrededor del envejecimiento y la vejez, lo que no es malo *per se*, pero se tiene mucho camino por recorrer para que la territorialización de la PCEHV en Yarumal se haga a través de redes intergubernamentales e intersectoriales más ricas, amplias y diversas, que ayuden a desarrollar de manera más democrática, corresponsable y participativa de la política pública.

Con respecto a la intergubernamentalidad, es importante tener en cuenta, en dichas relaciones, el factor humano, es decir, los funcionarios públicos, y cómo estos, como seres humanos autónomos, toman decisiones que inciden en las instituciones gubernamentales (Zapata, 2013). El comportamiento de los funcionarios públicos con otros, es crucial y determinante a la hora de, por ejemplo, tomar decisiones que se vean reflejadas en acciones que alcancen los logros políticos y administrativos en el marco de la política pública; en Yarumal no es una excepción esta característica de las relaciones intergubernamentales, ya que es a partir de las interacciones entre funcionarios, que se puede acceder, a un intercambio de recursos y de opiniones entre las agencias gubernamentales (CHV, comunicación personal, 18 de mayo de 2018). Estas relaciones entre funcionarios son necesarias y válidas, pero pueden constituirse también en algo riesgoso en términos institucionales, ya que, según Zapata (2013, p. 328), dichas relaciones pueden desembocar en fenómenos de corrupción como el clientelismo u otras “enfermedades” que deslegitime y afecte la función pública²¹, así como en los personalismos y la discrecionalidad en la acción pública.

Por otra parte, en cuanto a la intersectorialidad es posible decir que se evidenció en Yarumal un avance en la articulación de intereses de algunos actores y sectores. El sector privado en el municipio de Yarumal ha venido realizando algunas acciones solidarias en aras del bienestar de las personas mayores a través de recursos en especie y donaciones. No obstante, otros sectores, como por ejemplo el académico, no constituyen actualmente un apoyo para consolidar la red intersectorial en Yarumal con ejercicios propios de la academia como investigaciones, publicación de resultados y formación de recurso humano²².

Por lo tanto, las premisas fundamentales en torno a la intersectorialidad no se cumplen en su totalidad en Yarumal, puesto que no hay una completa red intersectorial, o por lo menos

21. Estas “enfermedades” propias de la administración pública, han sido el día a día de muchos Estados latinoamericanos. Es por esto que, en dichos sistemas, existe en un afán de descentralizar los procesos gubernamentales tratando de evitar estos problemas, sin embargo, la mayoría de Estados han ocasionado todo lo contrario, han fortalecido la centralidad y la jerarquización del sistema, a través de redes clientelares de profesionales, que en últimas se transpolan a las entidades territoriales (Méndez, 1997, p. 15, citado en Zapata, 2013, p. 328).

22. La investigación de la cual se deriva este artículo y sus futuras posibilidades de investigación son un aporte hacia el cambio de esta realidad.

mayor integración de los sectores que genere acciones conjuntas para el envejecimiento, además, las fronteras existentes entre los sectores —público, privado y solidario— constituyen un obstáculo a la hora de articular y distribuir responsabilidades, puesto que no hay un interés de algunos sectores por hacerlo (Cunill-Grau, 2014). Además, el programa del adulto mayor del municipio no fue diseñado ni formulado en conjunto con los demás sectores mencionados externos al gobierno local (CHV, comunicación personal, 18 de mayo de 2018).

En relación al contraste entre los arreglos institucionales²³ y los hallazgos presentados en el acápite anterior, se puede decir que los actores institucionales cumplen con sus responsabilidades misionales de la PCEHV, sin embargo, no existe un interés adicional por parte de los mismos y de otros actores mercantiles y de la sociedad civil que permitan generar un cambio sustancial en el bienestar del adulto mayor, además, la toma de decisiones sigue estando centralizada en las instituciones estatales —en gran medida por el MSPS y la Secretaría de Salud del municipio—.

El CHV se presenta como un actor muy particular, ya que, en lo normativo, es el ente encargado de ejecutar el programa del adulto mayor, pero la evidencia empírica mostró que llega a suplir muchas de las responsabilidades e incluso algunas competencias de la Secretaría de Salud. Esto implica una descoordinación en la distribución de competencias en la red desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales, que afecta no solo a los sujetos de la política, sino al desarrollo de la política pública y por ende al alcance de los objetivos de la política pública.

En cuanto al balance sobre los recursos que se intercambian entre los actores, se puede decir que el recurso presupuestal y el legal son los que tienen un flujo mayor en la red de la PCEHV en Yarumal. Esto se evidenció en tanto los actores institucionales distribuyen los presupuestos para el alcance de los objetivos misionales de cada uno de estos. Sin embargo, los demás recursos están presentes a un nivel muy mínimo. Existen recursos normativos —sobre todo leyes, acuerdos y decretos municipales— que fundamentan jurídicamente algunas de las acciones para el disfrute de la población adulta mayor, pero la mayoría de las acciones se hacen más allá de este marco normativo limitado, observándose la necesidad de mayor desarrollo normativo e institucional, contextualizado a las necesidades y realidades del envejecimiento y la vejez en este municipio (Knoepfel et al., 2007).

Los recursos organizacionales son muy limitados, ya que solo existe una instancia que articula la mayoría de actores que es el Comité Gerontológico, pero muchos de estos actores

23. Los arreglos institucionales son los acuerdos normativos entre actores, en el marco de procedimientos e instrumentos institucionales, que permite dar lineamientos hacia la movilización y el flujo de recursos de los actores que pueden aportar al objetivo de una vejez más digna y autónoma para las personas mayores, en otras palabras, son las reglas de juego entre los actores de una política pública (Scharpf, 1978). En la investigación macro se hace uso de esta categoría conceptual, sin embargo, para efectos de este artículo y por cuestiones de alcance, no se desarrolla puesto que el centro de análisis versa sobre el análisis de redes de política pública.

no hacen presencia en las reuniones que se llevan a cabo, evidenciando, como se dijo anteriormente, la poca mediación de intereses de algunos actores institucionales con otros para llegar a consensos y tomas de decisiones (CHV, comunicación personal, 18 de mayo de 2018).

Conclusiones

Con base en los hallazgos presentados en el artículo, y con el posterior análisis de estos, se pudo observar que en las redes de la PCEHV en el municipio de Yarumal, los límites entre el Estado y la sociedad son bastante visibles, estableciendo de entrada unas posiciones frente al poder que impiden que los vínculos sean totalmente efectivos entre los actores, y sobre todo como Zurbriggen (2011) lo asegura, para la toma de decisiones, la participación de actores de la sociedad y en la mediación de intereses. Además, se muestran acciones producidas por actores de la sociedad —el CPSAM y los sectores económico— reglamentados por un marco normativo, dando cuenta, de un obstáculo en los arreglos institucionales y de la ausencia de acciones institucionalizadas y sistemáticas que lleven a una gestión más allá de la caridad, particularmente, en la vinculación del sector privado.

Se observó que las redes intergubernamentales —vertical y horizontal— son más estructuradas, herméticas y con más actores que la intersectorial, dando a entender que los relacionamientos entre sectores en la PCEHV no producen vínculos consolidados y que el flujo de actores y recursos puede variar, es decir, que los agentes pueden entrar o salir de la red —como por ejemplo el sector académico—. Esto constituye una forma tradicional de acción del Estado —por competencias y funciones de las entidades nacionales y territoriales— que es básica y necesaria como forma elemental de actuación estatal a nivel administrativo, pero en términos de redes de política pública, se requiere ir más allá en la organización de relacionamientos estratégicos para la gestión de los asuntos públicos y poder ampliar el alcance de los arreglos institucionales que abarque las acciones de los actores en la política pública y promueva nuevas esferas de acción conjunta (Klijn, 1998).

Es de suma importancia poder generar un documento de política pública que pueda terminar de consolidar la estructura geronto-administrativa en el municipio de Yarumal —documento de política, Comité Gerontológico, Cabildo Mayor y gerontólogo—, fortaleciendo los procesos y generando alternativas con diferentes miradas, pero enfocados principalmente en el bienestar de la población adulta mayor.

En definitiva, todo esto hace parecer que el rendimiento gubernamental con respecto al asunto del envejecimiento y la vejez está entre un nivel medio-bajo. Pero, además de observar el rendimiento de las instituciones operantes, es importante tener en cuenta el impacto de esta situación en la hechura de las políticas públicas. Por lo tanto,

las acciones de la PCEHV en el municipio de Yarumal no dejan de ser, como se dijo anteriormente, sobre todo prácticas de asistencia, que deben ampliarse, diversificarse e innovarse para que pueda desarrollarse con un enfoque distinto la PCEHV, sin descuidar unos asuntos sobre otros. Esta es una posibilidad que se encuentra condicionada a las capacidades de la sociedad civil para movilizarse, demandar acciones y participar de procesos que contribuyan a una mayor democratización del sistema político.

Para finalizar, lo anterior puede configurarse como una posible futura línea de investigación. Algunas de las preguntas que surgen después de la labor investigativa pueden ser ¿Qué sucede en términos del desarrollo de una agenda pública más amplia en el municipio a través de redes? ¿Qué pasa con los intereses y las capacidades de los actores que se movilizan, pero también de los que no lo hacen? Todas estas cuestiones constituyen insumos para seguir investigando y ampliando la producción de conocimiento tanto en el envejecimiento y vejez, como en materia de políticas públicas, y, con un mayor nivel de comprensión, poder hacer recomendaciones a los actores de esta política para el cumplimiento de sus objetivos.

Referencias

- Acuerdo 016 de 2013. (28 de diciembre), por medio del cual se adopta el estatuto de rentas del municipio de Yarumal. Concejo del Municipio de Yarumal.
- Adam, S. & Kriesi, H. (2010). El enfoque de redes. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 139-166). Buenos Aires: Westview Press.
- Aguirre, J. L. (2014). Actores, relaciones y estructuras: introducción al análisis de redes sociales. *Hologramática*, 22(20), 161-187.
- Alcaldía de Yarumal. (2018). *Nuestro municipio. Presentación*. Recuperado de <https://www.yarumal.gov.co/alcaldia/presentacion#>
- Borgatti, S. P., Everett, M. G. & Freeman, L. C. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard: Analytic Technologies.
- Börzel, T. A. (2003). ¿Qué tienen de especial los Policy Networks? *Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas del Instituto Universitario Europeo en Florencia. Recuperado de <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.
- Delgado, M. (2014). *Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales*. Ministerio de Educación de Lima, Perú. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/lineamientos_relacion_intergubernamental.pdf

- Fedesarrollo & Fundación Saldarriaga Concha. (2015). *Misión Colombia envejece: cifras, retos y recomendaciones*. Bogotá: Editorial Fundación Saldarriaga Concha.
- Galeano Marín, M. E. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada*. Medellín: La Carreta.
- Hanneman, R. (2002). *Introducción a los métodos del análisis de redes sociales*. Riverside: University of California, Departamento de Sociología.
- Hernández, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9(18), 36-53.
- Jaime, F. M, Dufour, G. Alessandro, M. & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jolly, J. (2005). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel Político*, 18, 137-154.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14572/relaciones-intergubernamentales-y-descentralizacion-en-america-latina-una>
- Klijn, E. H. (1998). Redes de políticas públicas: una visión general. En W. J. M. Kickert & J.F. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks* (pp. 5-45). Londres: Sage.
- Klijn, E. H. (2008). Networks as Perspective on Policy and Implementation. En S. Cropper, C. Huxham, M. Ebers, & P. S. Ring (Eds.), *Handbook of Inter-Organizational Relations* (pp. 118-146). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199282944.001.0001>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2(3), 6-29.
- Ley 1251 de 2008. (27 de noviembre), por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. *Diario Oficial* n.º 47.186. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1251_2008.htm
- Ministerio de salud y la Protección Social (MSPS). (2007). *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019*. Colombia. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20ENVEJECIMIENTO%20Y%20VEJEZ.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS). (2015). *Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024*. Colombia. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Pol%C3%ADtica-colombiana-envejecimiento-humano-vejez-2015-2024.pdf>

- Murcia, J. A. & Tamayo, J. A. (2016). La política pública de víctimas del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín: una síntesis de las relaciones interorganizacionales desde el análisis de redes de política pública. *OPERA*, 19, 185-209. <https://doi.org/10.18601/16578651.n19.10>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2004). Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina. Santiago. Recuperado de http://www.unesco.org/new/es/santiago/resources/single-publication/news/inter_sectoral_co_ordination_in_early_childhood_policies_and/
- Rodríguez, P. (2015). Vejez y vida cotidiana. En P. Rodríguez, & F. Vejarano (Ed.), *Envejecer en Colombia* (pp.273-295). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. En K.I. Hanf & F.W. Scharpf (Eds), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* (pp. 345-370). Londres: Sage.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Secretaría Seccional de Salud y Protección Social del Departamento de Antioquia. (2018). Población total según grupos de edad por subregiones. Recuperado de <https://www.dssa.gov.co/index.php/estadisticas/poblacion>
- Streeter, C. L. & Gillespie, D. F. (1992). Social Network Analysis. En D. F. Gillespie & C. Glisson (Eds), *Quantitative Methods in Social Work: State of the Art*. Nueva York: The Haworth Press.
- Vargas, J. P. (2011). Territorialización de las políticas públicas. En *Territorialización de políticas públicas: coordinación interinstitucional local en Centroamérica y República Dominicana* (pp. 35-73). San José: Fundación DEMUCA.
- Wasserman, S. & Faust, K. (2013). *Análisis de redes sociales. Métodos y aplicaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Zapata, O. L. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de Derecho*, 70(156), 323-344.
- Zurbriggen, C. (2003). *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya. Recuperado de http://saludpublicavirtual.udea.edu.co/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.zurbriggen_redes_politicas_publicas.pdf
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67-83.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (Méx.)*, 24(66), 181-209.