



Equidad y Desarrollo

ISSN: 1692-7311

ISSN: 2389-8844

Universidad de La Salle

López García, Angelica María; Vergara Quintero, María del Carmen
Análisis del proceso de implementación de la Política
Pública de Envejecimiento y Vejez. Ibagué, Colombia*
Equidad y Desarrollo, núm. 38, e1471, 2021
Universidad de La Salle

DOI: <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss38.9>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=95776118008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

UAEH [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Análisis del proceso de implementación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez. Ibagué, Colombia*

1

Angelica María López García**

María del Carmen Vergara Quintero***

Palabras clave

Política pública, vejez y envejecimiento, desarrollo local

Clasificación JEL

J14, I38, J18, J11, I31

Resumen

La investigación tuvo como objetivo analizar el proceso de implementación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez del municipio de Ibagué – Colombia para el periodo 2016-2019. Se desarrolló mediante una metodología mixta de alcance descriptivo, se recogió la información mediante la revisión de documentos institucionales y 32 entrevistas semiestructuradas con adultos mayores y diversos actores involucrados. La información fue sistematizada y analizada a través de la identificación de categorías conceptuales con apoyo en el programa SPSS. El resultado principal es la falta de reconocimiento de parte de los actores de un proceso de socialización de la política y de las acciones

Cómo citar este artículo: López-García, A. M., & Vergara-Quintero, M. del C. (2021). Análisis del proceso de implementación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez. Ibagué, Colombia. *Equidad y Desarrollo*, (38), e1471. <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss38.9>

Recibido: 16 de mayo de 2021. **Aceptado:** 15 de diciembre de 2021

Publicación final: 20 de enero de 2022

* Resultado del Proyecto de investigación Análisis del proceso de implementación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el municipio de Ibagué 2016-2019, realizado para optar por el título de Magíster en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.

** Economista, Universidad de Ibagué. Especialista en Gobierno y Gestión del Desarrollo Regional y Municipal, Universidad Católica de Colombia. Estudiante de la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio Universidad Autónoma de Manizales.

✉ angelica.lopezg@autonoma.edu.co  <https://orcid.org/0000-0003-2241-3095>

*** Odontóloga. Magister en Administración en Salud, PhD en Ciencias Sociales. Niñez y Juventud. Tutora del proyecto. Investigadora del Grupo de investigación en Salud Pública de la Universidad Autónoma de Manizales. ✉ mvcq@autonoma.edu.co

 <http://orcid.org/0000-0003-3620-6302>



adelantadas, se evidencia un bajo nivel de integración y trabajo intersectorial lo cual conduce a un impacto reducido en la restitución y protección de los derechos de los adultos mayores.

Analysis of the Implementation Process of the Public Policy on Aging and Old Age. Ibague, Colombia

Abstract

Research aimed to analyze the implementation process of Aging and Old Age Public Policy of Ibagué – Colombia municipality for 2016-2019. It was developed using a mixed methodology of descriptive scope. Information was collected through institutional document review and 32 semi-structured interviews with older adults and stakeholders. The information was systematized and analyzed by identifying conceptual categories supported by the SPSS software. The main results point to the actors' lack of recognition of the process of socialization and implementation of the policy, a low level of integration and intersectoral work is evident, which leads to a reduced impact on the restitution and protection of older adults' rights.

Keywords

Public Policy,
Aging, elderly, local
development

Introducción

La dinámica del envejecimiento en América Latina presenta dos características: un ritmo de crecimiento acelerado mayor al de los países desarrollados y un contexto caracterizado por inestabilidad de las instituciones encargadas de velar por la calidad de vida de los adultos mayores, desigualdad de ingresos, sistemas de protección social de baja cobertura y calidad y dificultades económicas familiares para apoyar a sus adultos mayores.

Las políticas públicas de protección social al adulto mayor se enfocan más en estrategias para reducir su vulnerabilidad y menos en el reconocimiento de sus derechos; aunque los programas han logrado reducir el detrimento de su calidad de vida, adolecen de herramientas que potencien la inclusión socioeconómica y cultural sin que se evidencie un nuevo enfoque, que privilegie la corresponsabilidad individual, familiar y social con el adulto mayor en coherencia con las tendencias que se vienen desarrollando recientemente en la región.

A nivel municipal la política de envejecimiento y vejez de Ibagué se adoptó con el Acuerdo 019 de 2015 del Concejo Municipal Ibagué (2015) y se complementó con los programas de la política nacional que se vienen desarrollando, sin embargo, dado que la política local es reciente, el desarrollo de procesos incluyentes apenas se consolida, lo que implica ajustes para responder de forma coherente con las necesidades de la población.

Referente teórico

Como lo plantean Santos-Pérez y Valencia-Olivero (2015) en su estudio “Envejecer en Colombia”, existe un consenso al considerar

el envejecimiento como un proceso y la vejez como una condición que precisa la necesidad de establecer las condiciones que favorecen el bienestar a lo largo de la vida, con especial atención a la salud, la educación, la seguridad económica y los entornos físicos y sociales. (p. 62)

Bajo la postura de los autores, el envejecimiento es el proceso que vive un ser humano desde el nacimiento, de una forma continua, marcado por cambios diversos en niveles físicos, mentales, individuales y colectivos, que, si bien definen al adulto mayor, se deben entender como un proceso natural, inevitable, y como una etapa de la vida en la cual es posible crecer como persona y avanzar en el proceso de aprendizaje. Esta definición implica que el proceso de envejecimiento se debe analizar desde diferentes perspectivas, resultando pertinente la propuesta definida por Zetina-Lozano (1999), en la cual reconoce la complejidad del proceso del envejecimiento y vejez y la sitúa en seis ámbitos de análisis: biológico, demográfico, socioeconómico, sociocultural, familiar y psicológico. Por otra parte, las políticas públicas son

un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez-Gavilanes, 2009, p.156)

El envejecimiento en condiciones de vulnerabilidad se inscribe dentro de las preocupaciones del desarrollo humano expresada por el chileno Manfred Max-Neef, en su conocida obra *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro* (Max-Neef et al., 1986) en la cual realiza un análisis en profundidad, a partir de la relación entre desarrollo y necesidades humanas, y una revisión del verdadero impacto de las políticas públicas y el diseño de enfoques que posibilitarían estrategias incluyentes para el cambio social.

Para estos autores el centro del desarrollo son las personas, de manera que las necesidades y satisfactores actuales, así como los indicadores de medición de las acciones gubernamentales deben reconfigurarse para atender a la población y mejorar su calidad de vida. El desafío consiste en que los políticos o planificadores del desarrollo puedan asumir un enfoque de las necesidades humanas para orientar sus objetivos y acciones. Igualmente, importante es su apreciación sobre la complejidad de las problemáticas sociales actuales, las cual requieren de propuestas de acción de carácter interdisciplinar con el fin de generar soluciones efectivas y no contradictorias.

Método

La investigación se realizó a partir de una metodología de tipo cualitativo con un enfoque descriptivo y contempló tres momentos principales: la revisión documental de la política pública de vejez y envejecimiento del municipio de Ibagué y el análisis de su implementación desde los diversos instrumentos de planeación del municipio; un segundo momento de acercamiento a los beneficiarios y las instituciones involucradas en su implementación a fin de analizar sus avances y dificultades y finalmente un proceso de triangulación de la información obtenida a fin de evaluar el proceso de implementación.

Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los directivos de las asociaciones de adultos mayores, a funcionarios de la administración municipal involucrados en la implementación de la política pública y a 32 adultos mayores, con lo cual se conocieron las percepciones desde la voz de los actores involucrados. Adicionalmente se efectuó un rastreo documental de los informes de resultados generados en cada uno de los ejes estratégicos de la política para conocer su grado de avance y coherencia. La información se ordenó en matrices de Excel y en el programa SPSS y se realizó un análisis con estadísticos descriptivos y un análisis interpretativo a partir de la categorización de los discursos.

Resultados

Los resultados del análisis de la información que procede de la revisión de fuentes primarias a partir de las entrevistas con adultos mayores beneficiarios del programa y asociaciones de adultos mayores, así como la revisión de fuentes primarias de los informes de implementación procedentes de la alcaldía de Ibagué (Alcaldía Municipal Ibagué, 2020), corresponden a los avances relacionados con tres ejes estratégicos de la política: promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las personas mayores; envejecimiento activo, satisfactorio y saludable, y hábitat.

Promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las personas mayores: este eje incluyó tres líneas estratégicas a partir de las cuales se plantearon las actividades que buscaban darle cumplimiento a la participación e integración social y ejercicio efectivo de la ciudadanía (derechos y deberes del adulto mayor); promoción de la salud en el transcurso de la vida a partir de elementos fundamentales: paz, educación, vivienda, alimentación, ingreso, ecosistema saludable, justicia social y equidad, convivencia y democracia; y, servicios de prevención y atención sociosanitarios con enfoque geronto geriátrico y diferencial: atención preventiva y protección específica, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación con énfasis en las enfermedades prevalentes, mejorando el acceso, la calidad, la integralidad, la equidad y la perspectiva de género.

Las acciones adelantadas desde la administración municipal, teniendo como base los informes de avance, muestran que las estrategias y recursos destinados a la implementación se enfocaron en su primer componente, diseñando aquellas medidas encaminadas a ampliar la inclusión de adultos mayores en los programas de atención y en la actualización del sistema de información de los beneficiarios. Igualmente se trabajó en procesos de capacitación de los adultos mayores y de la población en general en el tema de promoción y protección de derechos de los adultos mayores.

No se reportaron acciones que permitieran el desarrollo de la segunda línea estratégica y la tercera referida a la oferta de servicios de prevención y atención socio-sanitarios con enfoque geronto geriátrico y diferencial: atención preventiva y protección específica, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación con énfasis en las enfermedades prevalentes, mejorando el acceso, la calidad, la integralidad, la equidad y la perspectiva de género. Únicamente durante el año 2017 se reportan acciones con un bajo nivel de cobertura orientado específicamente a los adultos mayores en peores condiciones de vulnerabilidad, lo que evidencia una atención excluyente para toda la población ubicada en este rango etario.

Las entrevistas con los beneficiarios de este eje estratégico de la política revelaron que cerca del 50 % de los adultos mayores tienen conocimiento de sus derechos fundamentales pero es importante señalar que no fue posible identificar si la política pública ha dado respuesta a la garantía de los mismos, ya que los adultos mayores no asocian este tipo de acciones con ningún programa que los haya beneficiado, excepto aquellos que expresan recibir los subsidios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, debido a que los programas de la administración municipal aún no están en proceso de ejecución y además no ha existido un acercamiento por parte de la administración con los adultos mayores de la capital tolimense, ni tampoco con las asociaciones.

Con referencia a servicios médicos generales, existe un nivel de acceso por debajo del 50 %, aun cuando es claro que este tipo de atención es fundamental para garantizar las condiciones de vida y salud de los adultos mayores que por su condición de deterioro físico precisan de un control y seguimiento constante. Las principales falencias tienen que ver con servicios de hospitalización en casa, evaluación de condiciones médicas dermatológicas, renales y de salud mental y servicios de nutrición y alimentación según reporte de los adultos.

El segundo eje de la política que corresponde al envejecimiento activo, satisfactorio y saludable se configuró en dos ejes estratégicos. El primero fue generar hábitos, comportamientos y estilos de vida saludables en el transcurso de la vida y el desarrollo de capacidades que faciliten el incremento de factores protectores y reduzcan factores de riesgo que afectan la salud. Se detectó que se desarrollaron acciones aisladas, únicamente en el año 2017, a través de las cuales se benefició un grupo de 500 adultos mayores que recibieron capacitaciones para promover el uso del tiempo libre.

En este sentido los adultos mayores señalaron haber participado en actividades relacionadas con fomento a la actividad física y recreativa orientadas por profesionales especializados que trabajaron en articulación con las asociaciones de adultos mayores. Adicionalmente, en cuanto al fomento de hábitos de alimentación sana y nutritiva, se vincularon a charlas y talleres formativos programados por las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) con nutricionistas e igualmente reconocieron haber recibido algún tipo de formación para el fomento del auto cuidado de su salud con la participación de personal médico como enfermeras y psicólogos que brindaron orientaciones puntuales.

En la segunda línea estratégica, uso del ocio y el tiempo libre de forma creativa desarrollando capacidades, bajo una dimensión de enriquecimiento personal, independencia, se concentraron la mayor parte de programas, por lo que se

reportaron acciones continuadas durante todo el periodo que se orientaron a promover espacios de esparcimiento para los adultos mayores, alcanzando un total de 13.000 adultos mayores. En coherencia con estos programas los adultos mayores accedieron a actividades deportivas, recreacionales y tradicionales de integración, lideradas por las asociaciones de adultos mayores; no obstante, la cobertura estuvo por debajo del 50 % de los actores entrevistados.

Por último, el tercer eje, correspondiente a hábitat, comprende tres líneas estratégicas: fomento a una ciudad amigable para las personas mayores con la promoción y el desarrollo de infraestructura especializada o adecuada que responda a las necesidades de hábitat, movilidad y seguridad; apoyo social, familiar, individual y colectivo para promover las responsabilidades y el reconocimiento de la familia como un determinante del desarrollo humano para promover el cuidado y el afecto familiar, así como la autonomía y responsabilidad de las funciones familiares, a través de redes y grupos sociales de apoyo; y resolución y transformación de los elementos estructurales de las actuales condiciones de vida de las personas mayores para que se incluyan como sujetos sociales y activos.

De acuerdo con los resultados que reporta la Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario del municipio, en materia de la implementación de acciones en este eje de la política pública, se pudo identificar que se adelantaron acciones importantes en el fortalecimiento de la infraestructura física de los centros especializados para atención de los adultos mayores a partir de la construcción y el mejoramiento de 25 centros de atención ubicados en las distintas comunas de la ciudad.

Sin desconocer la importancia de estas acciones, los adultos mayores consideraron que, teniendo en cuenta las condiciones urbanísticas de accesibilidad, infraestructura, equipamiento, espacio público y áreas verdes que se ajusten a las limitaciones que tiene la población mayor, el equipamiento urbano de Ibagué no garantiza condiciones de seguridad para su movilidad y habitabilidad ya que no existen obras de adecuación que respondan a sus necesidades.

Además, por lo que se refiere al uso de transporte público, señalan que no cuentan con un servicio adecuado a sus condiciones y necesidades, además de que implica costos altos para ellos; también expresaron que no existe conciencia ciudadana frente a asumir acciones que contribuyan a disminuir los riesgos de accidentes de tránsito en las personas mayores por lo cual se sienten expuestos cuando tienen que movilizarse por la ciudad.

Igualmente se dio prioridad a desarrollar acciones en el marco de la segunda línea estratégica mediante la promoción de redes y grupos sociales de apoyo a

través de los cuales se brindó atención a 500 adultos mayores con apoyo para soporte nutricional y suministro de almuerzos. Adicionalmente se brindaron subsidios funerarios para alcanzar una atención del 100 % de los adultos que los solicitaron, además de promover la creación de una estampilla para obtener recursos que apoyaran a esta población.

Por lo que se refiera a la tercera línea estratégica, no se reportaron programas de implementación. Tal situación no es coherente con lo expresado por los beneficiarios, quienes afirman que este eje de la política pública presentó menores avances en su proceso de implementación, ya que un porcentaje que supera el 60 % advierte no haber recibido este tipo de beneficios, pues no hacen parte de ninguna red orientada a brindar apoyo familiar y comunitario para las personas mayores.

En cuanto a su vinculación con programas de voluntariado y ocupaciones remun-

“Se evidenció la falta de programas para establecer vínculos de la población joven con actividades de servicio social relacionadas con el cuidado y la promoción de la salud para la población adulta mayor; ni siquiera mediante la vinculación de las personas jóvenes con quienes conviven”.

neradas que les permitan un mejor uso de su tiempo, el 78 % manifestó desconocimiento de la existencia de iniciativas de la administración municipal. Igualmente se evidenció la falta de programas para establecer vínculos de la población joven con actividades de servicio social relacionadas con el cuidado y la promoción de la salud para la población adulta mayor; ni siquiera mediante la vinculación de las personas jóvenes con quienes conviven.

La política pública del municipio contempló brindar el beneficio de subsidios y servicios nutricionales para la población mayor, al cual solamente el 28 % de los encuestados accedió a través de las asociaciones de adultos mayores.

Para adelantar acciones relacionadas con la promoción del cuidado y el afecto familiar, se planteó adelantar encuentros intergeneracionales para fortalecer relaciones interpersonales solidarias, de ayuda mutua, entre las personas mayores y los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos. Al respecto los resultados mostraron que el 31 % de ellos se vinculó a este tipo de actividades organizadas por dos instituciones de educación superior, la UNIMINUTO y la Universidad del Tolima.

La tercera línea estratégica, que se refiere a resolución y transformación de los elementos estructurales de las actuales condiciones de vida de las personas mayores para que se incluyan como sujetos sociales y activos, no reporta acciones durante el periodo analizado, lo cual fue confirmado por los beneficiarios.

Un resultado que merece la pena ser reconocido es el papel que juegan las asociaciones de adultos mayores en este proceso. Estas organizaciones se encuentran ubicadas tanto en la zona urbana como rural del municipio de Ibagué, y cuentan con un promedio de 42 asociados activos. Si bien exhiben una estructura organizacional y jurídica que cumple con los mínimos establecidos, la mayoría de ellas se financian con recursos propios, es decir con los aportes de sus asociados y no tienen acceso a otras fuentes tales como transferencias del gobierno municipal o departamental y tampoco se gestionan ni reciben ayudas de cooperación internacional.

De acuerdo con esta situación, su articulación con los ejes y las líneas estratégicas a través de las cuales se implementa la Política Pública de Vejez y Envejecimiento es muy limitada, pero, aun así, estas asociaciones son reconocidas como actores válidos por los adultos mayores, pues es a partir de su vinculación con estas organizaciones que reciben la mayor cantidad de beneficios en materia de la atención y la protección de sus derechos fundamentales.

Otro aspecto importante fue conocer la perspectiva de los actores institucionales toda vez que se consideraron como fuentes de información relevantes para conocer las principales debilidades y fortalezas de este proceso a partir de las acciones que se adelantaron tanto en el proceso de formulación de la política como en el avance de su implementación.

En este sentido, frente al primer eje expresaron que se cuenta con un avance limitado en la promoción y la garantía de los derechos de los adultos mayores, ya que no se realizaron acciones de sensibilización para promover el respeto y el valor del adulto mayor. De esta manera, en los Centros Día se generaron acciones de protección para adelantar un trabajo de integración social y educación en el cual participaron las familias y la comunidad educativa. De acuerdo con ello se adecuaron las instalaciones de los comedores comunitarios dando aprovechamiento a la infraestructura existente y recuperando espacios que habían sido abandonados por las administraciones anteriores. Finalmente, se buscó trabajar con diferentes disciplinas de manera articulada para brindar una mejor calidad de vida a los adultos mayores.

En cuanto a la atención en la zona rural, esta se realizó mediante brigadas que se articularon a las actividades programadas por las asociaciones de adultos

mayores rurales aportando un equipo interdisciplinar en las áreas de psicología, enfermería y educación física.

En materia de su visión frente al avance del segundo eje, lo relacionaron con las acciones que se adelantaron en los Centros Día con la generación de espacios de protección y aprendizaje a fin de que los adultos mayores pudieran desarrollar actividades que promovieran su actividad y la recuperación de capacidades físicas, emocionales y psicológicas, así como una mayor integración familiar interactuando en actividades culturales y recreativas, además de promover el trabajo intergeneracional.

En el área de recuperación física las acciones se orientaron a generar programas para mejorar las condiciones de movilidad de los adultos mayores, complementada con actividades de esparcimiento que incluían prácticas educativas para que los adultos mayores se ejercitaran en casa y logaran un mayor nivel de recuperación.

Mediante acciones adelantadas por distintos contratistas se promovió la participación de los adultos mayores en juegos tradicionales, actividades de esparcimiento de bailes y concursos, tanto a nivel urbano como rural. El uso del tiempo libre también incluyó actividades relacionadas con la promoción de aptitudes musicales, las cuales también se manejaron como un componente de la terapia de recuperación de la movilidad.

Finalmente, al tercer eje lo relacionaron con las acciones adelantadas por la administración municipal y la inscripción del municipio ante la Organización Mundial de Salud como ciudad amigable, lo que implica que se deben de cumplir requisitos para ir avanzando. Para lograr esto fue preciso un diagnóstico municipal elaborado con las personas mayores, a partir del cual se elaboró el plan de acción. En este proceso se conformó un grupo de adultos mayores para liderar este componente. Pero el reto subsiguiente es la implementación del mismo, pues esto implica generar sistemas de transporte y equipamiento urbano acordes a las condiciones de los adultos mayores; para lo cual es necesario que se logre un proceso de sensibilización social que involucre diversidad de actores.

Las distintas dependencias de la administración municipal referenciaron como limitaciones la escasa disponibilidad de recursos financieros, humanos y de infraestructura. En cuanto a los centros, solamente se tres contaban con una infraestructura apropiada, pues el resto de ellos, que se conocen como Centros Día Satélite, únicamente son utilizables como comedores comunitarios y para algunas actividades lúdicas. En la zona rural fueron más fuertes las limitaciones ya que no se contó con ningún tipo de centro de atención especializada; tampoco se

avanzó en nada en su construcción, ya que la administración municipal no posee un terreno para este fin y tampoco contó con los recursos necesarios para tal fin.

El acceso a los Centros Día urbanos también revistió dificultades, ya que, para que el adulto mayor pudiera recibir la atención que se ofreció, debían desplazarse por sus propios medios hasta estos lugares, lo que evidencia que este punto no fue tenido en cuenta al considerar que muchos de ellos no están en condiciones de desplazarse, no cuentan con cuidadores que los acompañen o no tienen los recursos económicos para hacerlo.

Por otro lado, los Centros Día tienen unos manuales de atención que tienen aspectos excluyentes, ya que solamente atienden población en buenas condiciones cognitivas y físicas, es decir que aquellos adultos mayores con fuertes discapacidades no pueden ser atendidos ya que no cuentan con el personal capacitado para ello.

En materia de personal disponible, si bien la normatividad es clara frente a los perfiles que deben trabajar dentro de la atención de las personas mayores, no se contó con especialistas en gerontología, fisioterapeutas, psicólogos geriatras, trabajadoras sociales y en general personal médico especializado en las condiciones físicas, mentales y psicológicas de los adultos mayores. En la escasa disponibilidad de personal influye el hecho de que en el departamento no existen programas de formación en esta área y que las oportunidades laborales que se ofertan muchas veces no cumplen con las expectativas salariales y de contratación necesarias para atraer a profesionales de otros lugares del país.

Por lo que se refiere a los contratistas se advierte la falta de continuidad u oportunidad en la renovación de los contratos, ya que por trámites administrativos solamente fueron vinculados nueve meses en promedio por año, con lo cual se deja sin atención un trimestre. A esto se suma el hecho de que o no contaban con experiencia en el trabajo con adultos mayores o no recibieron las indicaciones pertinentes para hacerlo, sino que simplemente se les definieron unos compromisos en términos de las metas que debían cumplir.

La limitación de recursos también se hizo evidente en la ausencia de suministros de insumos, materiales y otro tipo de elementos necesarios para lograr un buen nivel de desarrollo de las actividades, especialmente en el área lúdica y de prácticas deportivas.

En materia de acciones de articulación para promover el avance del proceso de implementación desde los tres ejes planteados, precisaron que, si bien el municipio de Ibagué cuenta con institucionalidad que tiene competencias para la atención al adulto mayor, hace falta profundizar en los procesos de articulación

con instituciones como el ICBF, la policía, la personería, la defensoría del pueblo y las comisarías de familia; a tal punto que estas últimas consideraron no tener relación con las problemáticas de este grupo poblacional y por tanto no atendieron de manera oportuna los casos que allí fueron remitidos por el equipo de desarrollo social de la administración municipal.

Se señaló que en muchos casos la falta de articulación institucional a nivel público y privado trajo consigo duplicidad de acciones, mientras que en otros casos no se aprovecharon los recursos y potencialidades con que contaron los actores territoriales; esto demuestra que dichas acciones pudieron ser dedicadas al mejoramiento de las condiciones de vida de este grupo poblacional.

Discusión de resultados

La política estuvo enmarcada solamente en las acciones de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social con apoyo puntual de algunas secretarías en temas específicos. Esta falta de articulación se identificó como un problema que se originó en la falta de socialización de la política y de las acciones adelantadas, así como el bajo nivel de integración y trabajo intersectorial. Pues tampoco se contó con una socialización en todos los sectores, por lo que no se logró la participación de otros gremios que pudieron haber realizado aportes importantes a la atención de necesidades del adulto mayor. Desde su óptica, en cuanto a los avances en el proceso de evaluación y seguimiento de la política pública, argumentaron no conocer acciones relacionadas con procesos sistemáticos para reconocer la forma como se ha dado el proceso de implementación.

De acuerdo con los resultados encontrados en la implementación de la política pública de vejez y envejecimiento estudiada, se detecta que esta hizo parte de la agenda del municipio con el propósito de adelantar una práctica para mejorar el desarrollo en sus comunidades, a partir de un proceso integrador encaminado a solucionar o prevenir la situación problemática de este grupo poblacional. Por lo tanto, esta política pública se enmarca en la tipología de las políticas sociales, al pretender lograr un mejoramiento en la calidad de vida de los adultos mayores, mediante la materialización de sus derechos sociales, económicos, culturales y otros, a través de la redistribución, la inclusión social y la generación de oportunidades (Velásquez-Gavilanes, 2009).

Al analizar los lineamientos y componentes de la Política Pública de Vejez y Envejecimiento del municipio se puede concluir que no se fundamenta en la consideración planteada por Santos-Pérez y Valencia-Olivero (2015), es decir, entendiendo el envejecimiento como un proceso, de manera que en este caso se identifica que el objetivo no es coherente con la generación de condiciones que buscaron favorecer el bienestar a lo largo de la vida. Por lo tanto, los ejes de la política no tienen un alcance multidimensional y no se sitúa en la propuesta de Zetina-Lozano (1999), en la cual se reconoce la complejidad del proceso del envejecimiento y vejez al incluir en su diseño aspectos biológicos, demográficos, sociales, económicos, culturales, familiares y psicológicos.

Atendiendo la clasificación que realiza Huenchuan y Rodríguez-Piñero (2010) respecto a la conceptualización de la edad de la vejez, con base en criterios cronológicos, fisiológicos y sociales, la cual también se evidencia en la conceptualización de la vejez desarrollada por Ramos-Esquivel et al. (2009), los lineamientos de la política estudiada hacen un mayor énfasis en dos de ellos: el primero es el relacionado con la edad fisiológica, mediada por el proceso de envejecimiento físico y que se hace evidente en las líneas estratégicas enfocadas en la mitigación de la pérdida de las capacidades funcionales en general; y el segundo que tiene que ver con la edad social que se manifiesta en las actitudes y conductas que se consideran propias de una determinada edad cronológica y que involucra acciones de reconocimiento de la sociedad desde una valoración positiva de las condiciones de los adultos mayores como actores válidos y capaces de aportar a la construcción social del territorio.

Desde la perspectiva de este último autor, se hace énfasis en acciones orientadas a transformar aquellas condiciones de la vejez marcadas por carencias económicas, físicas y sociales, enfocándose en adelantar programas para proveer bienes y servicios que los adultos mayores del municipio no poseen en comparación con otros segmentos de la población; por lo que tiene un marcado sesgo a aquellos adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad que dependen del gobierno municipal para subsistir. Así, la política del municipio deja de lado la atención integral de todos los adultos mayores como miembros de la sociedad y sus legítimas aspiraciones de ciudadanía.

En la formulación de esta política, se evidenció un conjunto de instrumentos que, luego de identificar las necesidades de los adultos mayores, generan medidas reparadoras construidas con muy poca participación de los grupos afectados, pues responden a un esquema tradicional proveniente de gobierno local con un proceso

14

vertical y excluyente en el cual los adultos mayores, si bien fueron el centro de análisis y legitimación del proceso, no fueron tenidos en cuenta en la formulación e implementación (Arroyave-Alzate, 2011).

La Política de Vejez y Envejecimiento responde a una necesidad compleja, de manera que esto dificultó aún más el proceso de implementación y sus resultados; esto debido, además, a la ausencia de un proceso integrador que promoviera la articulación con otras políticas para poder garantizar una atención global a la problemática de los adultos mayores y no quedarse en una orientación sectorial tal como lo plantea Arroyave-Alzate (2011).

A nivel institucional el seguimiento a la implementación devela que no se tiene claridad sobre los aprendizajes organizacionales, lo cual limita el proceso permanente de retroalimentación al personal que implementa el programa, proveyendo información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas están incidiendo en el programa.

Por otro lado, las dependencias del gobierno municipal involucradas en su implementación no cuentan con una información clara y actualizada del proceso, por lo que no se identifica que exista claridad en la definición de sus alcances y limitaciones, de manera que no existe, tampoco, un proceso de aprendizaje respecto de las intervenciones realizadas. Igualmente, durante el periodo analizado no se tuvo acceso a fuentes documentales que evidenciaran un proceso de rendición de cuentas ni un registro sistemático de los avances de los programas y proyectos que corresponden a cada uno de los ejes, ya que la información es fraccionada o no se encuentra disponible.

La complejidad de la gestión de la administración municipal para el proceso de implementación se manifiesta en que los programas desarrollados no son coherentes con la totalidad de los objetivos de la política pública; pues no se garantizó que en el proceso de implementación la toma de decisiones se diera en función de éstos, lo que se pudo identificar al encontrar que varias de las líneas estratégicas propuestas no tuvieron ningún avance.

En este sentido la implementación no estuvo precedida de un sistema integrado de planificación dinámico, sistémico, participativo y valioso a la hora de establecer las metas de los proyectos y programas que se plantearon en el Plan de Desarrollo Municipal y las estrategias a través de las cuales serían logradas; esta carencia también se vio reflejada en que los actores involucrados expresaron su preocupación por la ausencia de un proceso de liderazgo de la administración municipal que brindara información, orientación, anticipación, y coordinación de

acciones, aspecto que es clave en el avance de las políticas públicas tal como lo plantea Lobelle-Fernández (2017).

El análisis adelantado también develó que el contexto en el cual se dio la implementación de la Política de Vejez y Envejecimiento de Ibagué se caracterizó por la carencia de recursos, situación que no es coherente con el objetivo de aportar al desarrollo del municipio a partir de políticas racionales y sostenibles financieramente.

Esto debido a que lo ideal sería que se generara un proceso de implementación eficiente, basado en la gestión de programas que presenten claridad respecto a los procesos, criterios y mecanismos puestos en marcha por los administradores y responsables de su ejecución, y que se definiera, además, la eficacia del mismo, así como la posibilidad de convertirse en una herramienta de control y retroalimentación para los gestores públicos frente a su responsabilidad administrativa, la transparencia democrática y la legitimidad de su acción pública. Pues, a partir de un proceso de planificación, gestión, ejecución y control, sería posible la mejora de las actuaciones realizadas por la administración municipal y se lograría ofrecer y obtener mayor información relacionada a la responsabilidad de los actores, la minimización de costes y la atención a los adultos mayores.

La ausencia de planificación en la implementación pone de manifiesto que sin ella no es posible conocer la labor de los actores implicados ni qué procedimientos se institucionalizaron para la puesta en marcha de las actuaciones, o si los programas guardaron estrecha correspondencia con su diseño, como tampoco, comprobar los progresos en la ejecución del programa. Por tanto, es factible concluir que la implementación de esta política adolece de un alto nivel de desinformación en torno a la eficacia de las acciones presupuestadas y la utilización de los recursos asignados.

Aspecto que es señalado como un fallo del proceso, ya que un programa de intervención pública no puede alcanzar el éxito si su sistema de gestión no se adecua a los objetivos propuestos y no ofrece información confiable respecto a: quién hace qué y cómo, qué procedimientos se han institucionalizado para la puesta en marcha de las actuaciones, si el programa se está ejecutando de acuerdo con su diseño y si se realiza la verificación de los progresos en la implementación de los programas que materializan la política pública (Lobelle-Fernández, 2017).

En este sentido, lo que se define es que el éxito en la implementación de la política depende en buena medida de los operadores, que en el caso de esta política pública estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario del municipio, quién a su vez delegó funciones en operadores externos como las asociaciones de adultos mayores, EPS y contratistas independientes.

En el caso de estudio estos actores se acomodaron bajo el rótulo de “contratistas”, lo cual implica un mayor nivel de complejidad en la relación porque, además de su comportamiento, se incluyen aspectos de tipo contractual y sin relaciones directas de subordinación con la administración municipal, en un proceso por demás desarticulado que se originó en la falta de liderazgo y articulación por parte de la administración municipal y que dejó muchos de los programas a la deriva, manejados a discrecionalidad de tales contratistas sin que en muchos casos se les suministraran los recursos necesarios para el desarrollo de las acciones previstas. Con lo cual la efectividad en la transformación de las condiciones de vida de los adultos mayores del municipio se vio seriamente debilitada.

Si a esto se le suma el desconocimiento que se evidenció por parte de estos actores, respecto de la integralidad de la política pública del municipio, no podía esperarse una situación distinta a la identificada, como lo fue el bajo nivel de eficiencia y efectividad, la discontinuidad y dispersión de acciones y la ausencia de información sistematizada para los procesos de seguimiento y toma de decisiones.

Una vez analizados los aspectos generales del proceso de implementación, a continuación, se realiza la interpretación de los resultados obtenidos a luz de su articulación a la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento (Ministerio de la Protección Social, 2007), identificando que, si bien existe correspondencia con los ejes que esta plantea, las acciones y la incidencia en la transformación de las condiciones de vida de los adultos mayores del municipio son muy limitadas.

El análisis del avance en la implementación se realiza tomando como punto de partida los resultados encontrados respecto a la articulación de todos los estamentos del gobierno y la sociedad civil, para converger en el objetivo común de visibilizar e intervenir la situación del envejecimiento y la vejez y determinar si el proceso evidencia transformaciones de cara a la puesta en marcha de una cultura del envejecimiento; esto último mediante procesos educativos, participación de los medios de comunicación, provisión de recursos humanos cualificados, procesos de investigación y la sistematización, lo cual se materializó en el Plan de Desarrollo 2016-2019 “Por Ibagué con todo el Corazón” (Alcaldía Municipal Ibagué, 2016).

En primer lugar, dentro de la visión del plan, se evidenció la intención de darle validez a los derechos de los adultos mayores, al señalar que “todos los habitantes de Ibagué tendrán derecho a una vida con dignidad, es decir con acceso pleno al disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos propios de una sociedad democrática y participativa” (Alcaldía Municipal Ibagué, 2016,

p. 36). Así se definió como tercer pilar del plan de desarrollo la seguridad integral, en el cual se alude directamente a cubrir estas necesidades en los adultos mayores.

Del análisis de las distintas dimensiones del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), en lo correspondiente a los aspectos sociales, se contempló contribuir a garantizar el derecho fundamental de salud con enfoque diferencial para grupos vulnerables, de los cuales hacen parte los adultos mayores, con el propósito de reducir la brecha de desigualdad, mejorar el acceso a los servicios de salud, prevenir enfermedades y elevar el nivel de calidad de vida.

En este punto se reconoce que el municipio cuenta con mayor presencia de personas de la tercera edad respecto del promedio nacional y se evidencia el incremento de las tasas de mortalidad originadas por enfermedades no transmisibles, es decir, eventos propios de los adultos y prevenibles mediante la modificación de los estilos de vida saludable.

Dentro del componente social, el PDM desarrolló un apartado especial a la atención al adulto mayor, partiendo de un diagnóstico según el cual en el municipio se presenta un envejecimiento demográfico expresado en el aumento progresivo de las personas de 60 años y más producto de una disminución en la tasa de fecundidad y natalidad con un estrechamiento en la base para el año 2013 comparado con el año 2005.

De acuerdo con lo previsto en el PDM, el programa para los adultos mayores del municipio se desarrolló bajo el criterio de inclusión social, basado en las acciones a través de los Centros Día Vida, cuyo objetivo fue brindar una atención integral con un equipo interdisciplinario de profesionales, en temas como

actividad física, valoración médica, física, ocupacional y de enfermería, manualidades productivas y ocio atento (música, danza), procesos de formación académica, actividades por el área de psicología y trabajo social, soporte nutricional, salidas lúdico pedagógicas, terapia física, planes caseros individuales, seguimiento, visita familiar, encuentros intergeneracionales y con familias, encuentros deportivos y celebraciones varias. (Alcaldía Municipal Ibagué, 2016, p. 101)

A nivel general las principales debilidades en la implementación se relacionan con insuficiencia de recursos y una pobre articulación entre los actores que deberían hacer parte del proceso, en especial con las asociaciones de adultos mayores y los contratistas ejecutores de los planes y proyectos que se definieron en el plan de desarrollo, lo que se tradujo en baja cobertura especialmente en las zonas

“Las principales debilidades en la implementación se relacionan con insuficiencia de recursos y una pobre articulación entre los actores que deberían hacer parte del proceso, en especial con las asociaciones de adultos mayores y los contratistas ejecutores de los planes y proyectos que se definieron en el plan de desarrollo”.

rurales del municipio, acciones duplicadas en algunos componentes y proyectos que no fueron ejecutados durante los cuatro años de gobierno. Tales resultados son coherentes con los planteamientos de Torres-Melo y Santander (2013) frente a las fallas de la implementación, esto teniendo en cuenta la baja capacidad observada en cuanto a la transformación de la realidad de los adultos mayores en el proceso de envejecimiento, lo cual se evidencia en:

- Incapacidad del gobierno municipal para identificar la adecuada articulación de información entre este y los contratistas implementadores, lo que generó ausencia de controles sobre el gasto presupuestario, duplicación de acciones, uso de tecnología atrasada, procedimientos anticuados y en general poco manejo gerencial.
- Fallas del mercado, que emergieron por la poca claridad en la definición de los bienes a proveer, su cantidad óptima y los criterios de su distribución; lo cual condujo a una oferta insuficiente de bienes.
- Fallas de coordinación tanto a nivel vertical, horizontal, como transversal e intersectorial y en los niveles estratégicos, programáticos y operativos de la implementación de la política, lo que ocasionó divergencias en el manejo de los instrumentos respecto a los objetivos planteados, originadas en los procesos comunicativos o de articulación entre los actores intervinientes.

A partir de los planteamientos de Vallenas y Alza (2004), quienes señalan que el desarrollo implica una transformación de la forma como se evalúa el impacto de las políticas públicas, y de acuerdo con el análisis entre la relación de esta política pública y el desarrollo frente a los efectos directos en el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas mayores del municipio, junto con el enfoque que considera el envejecimiento en condiciones de vulnerabilidad inscrito dentro de las preocupaciones del desarrollo humano expresadas por Manfred Max-Neef

et al. (1986), los resultados que emergen indican que existen profundas debilidades en cuanto a la generación de un impacto para el cambio social integral expresado en el mejoramiento de la calidad de vida.

Finalmente, teniendo en cuenta que la problemática de este segmento poblacional es de alta complejidad y por lo tanto requiere de propuestas y acciones integrales, de carácter interdisciplinar, con el fin de generar soluciones efectivas y no contradictorias, en este caso se identificaron acciones desarticuladas desde distintas dimensiones del desarrollo a escala humana que no son convergentes ni eficaces para garantizar el goce de las libertades individuales de los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad.

19

Referencias

Alcaldía Municipal Ibagué. (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019 “Por Ibagué con todo el corazón”. <http://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/publicaciones/2016/14981-PLA-20161104.pdf>

Alcaldía Municipal Ibagué. (20 de mayo de 2020). Alcaldía Municipal de Ibagué - Ibagué Ciudad que Vibra. <https://www.ibague.gov.co/>

Arroyave-Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum Revista Departamento de Ciencia Política*, (1), 95-111. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359/32374>

Concejo Municipal Ibagué. (11 de diciembre de 2015). *Acuerdo n.º 019 de 2015. Por el cual se adopta la política pública de envejecimiento y vejez para el municipio de Ibagué y se dictan otras disposiciones*. <https://ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2015/13953-ACU-20160404.pdf>

Huenchuan, S., & Rodríguez-Piñero, L. (2010). *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Lobelle-Fernández, G. (2017). Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones. *ALCANCE Revista Cubana de Información y Comunicación*, 6(14), 81-96.

Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Editorial Nordan-Comunidad.

Ministerio de la Protección Social. (diciembre de 2007). *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez*. <https://www.valledelcauca.gov.co/descargar.php?idFile=306>

Ramos-Esquivel, J., Meza-Calleja, A. M., Maldonado-Hernández, I., Ortega-Medellín, M. P., & Hernández-Paz, M. T. (2009). Aportes para una conceptualización de la vejez. *Revista de Educación y Desarrollo*, 6(11), 47-56. http://www.cucs.udg.mx/revistas/edu_desarrollo/antiores/11/011_Ramos.pdf

Santos-Pérez, M. L., & Valencia-Olivero, N. Y. (2015). Envejecer en Colombia. *América Latina Hoy*, 71, 61-81. <https://doi.org/10.14201/alh2015716181>

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP.

Vallenas, K., & Alza, C. (2004). Gobernabilidad, desarrollo y democracia. Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. *Derecho y sociedad*, (22), 60-69. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16800>

Velásquez-Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política Pública”. *Desafíos*, (20), 149-187. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377/0>

Zetina-Lozano, M. G. (1999). Conceptualización del proceso de envejecimiento. *Papeles de Población*, 5(19), 23-41. <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/18131>