



La gobernanza de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en Colombia: una aproximación desde el institucionalismo centrado en los actores

Jonathan Alejandro Murcia¹

Resumen

Se realiza un análisis de la gobernanza de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en Colombia (en adelante PPEV), a partir de un estudio empírico y empleando las orientaciones teóricas del institucionalismo centrado en los actores, para identificar, caracterizar y analizar el papel de las instituciones, los actores y sus modos de interacción en la gobernanza de esta política. El análisis de caso se delimitó a través del estudio de cinco instrumentos centrales de la PPEV, en los cuales se identificaron las interacciones entre los actores en distintos entornos institucionales: campos anárquicos y de instituciones mínimas, entornos de votación mayoritaria, direccionamientos a la sombra de las jerarquías y acuerdos negociados. Entre las principales conclusiones se identifica la notable influencia de instituciones políticas y económicas (descentralización del Estado, democracia participativa, ideología neoliberal, entre otras) en las orientaciones, comportamientos e interacciones de los actores de esta política pública, generando cambios en los esquemas de gobernanza.

Palabras clave: política pública de envejecimiento y vejez en Colombia, entornos institucionales, actores, modos de interacción, gobernanza.

¹ Politólogo, candidato a Doctor en Estudios Políticos. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del CEAPP y del Grupo de Investigación Gobierno y Asuntos Públicos. Artículo derivado de los proyectos de investigación Análisis de la Territorialización de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez (PPNEV) 2007-2019 en el Valle de Aburrá: Barbosa, Bello, Medellín, Itagüí y Envigado y Estado del Arte sobre Políticas Públicas de Envejecimiento y Vejez en Colombia, ambos financiados por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: jonathan.murcia@udea.edu.co



La gobernanza de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en Colombia: una aproximación desde el institucionalismo centrado en los actores

Introducción

Este artículo retoma hallazgos y aprendizajes de la agenda de investigación del Centro de Análisis en Políticas Públicas (CEAPP) sobre el estudio de la PPEV en Colombia, derivados principalmente de los proyectos: *Análisis de la Territorialización de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez (PPNEV) 2007-2019 en el Valle de Aburrá: Barbosa, Bello, Medellín, Itagüí y Envigado* y “*Estado del Arte sobre Políticas Públicas de Envejecimiento y Vejez en Colombia*, ambos financiados por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Se traza como objetivo describir y analizar los modos de interacción de los actores que tienen un papel central en esta política pública, evidenciando los marcos institucionales que dirigen sus roles y sus estrategias de actuación en diferentes instrumentos de la PPEV. El periodo observado cubre tres décadas de acciones del Estado alrededor del envejecimiento y vejez de la población colombiana (1990-2020).

Los hallazgos están basados en evidencia empírica recolectada por medio de diversas técnicas investigativas, apoyadas en fuentes de información documental, conversacional y observacional. Se emplearon como fuentes de información oficial: planes de desarrollo, informes de gestión, documentos de programas, planes de acción institucional, planes plurianuales de inversiones, planes indicativos y normativa de la política pública a nivel nacional y local. Para complementar el rastreo de información documental se acudió a tres técnicas: 1) interposición de derechos de petición a las entidades correspondientes; 2) entrevistas con servidores de los municipios y cabildantes de las personas mayores; 3) observación participante y no participante en diferentes espacios públicos de discusión sobre la política pública (foros, cátedras, etc.).

El método empleado para dar tratamiento a la información fue el método de análisis-síntesis, el cual permite utilizar la teoría y los conceptos como guías transversales a todas las fases de la investigación. El marco teórico que orientó el análisis es el institucionalismo centrado en los actores, formulado por Renate Mayntz y Friz Scharpf en el Instituto Max Planck en Alemania.

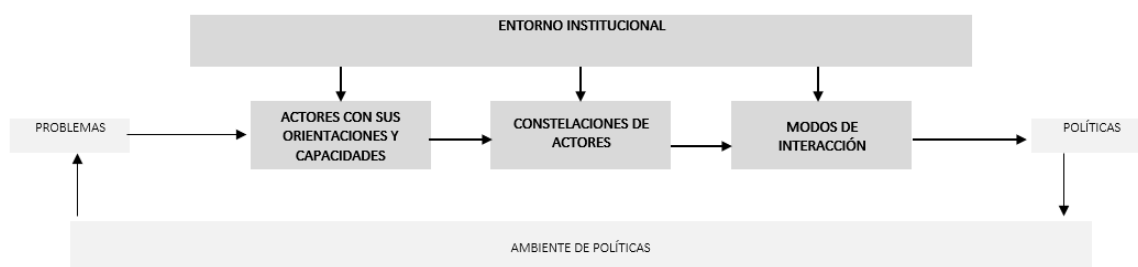
El artículo se divide en cinco apartados: En el primero, se expone el marco analítico que proporciona las coordenadas teórico-conceptuales para el análisis. En el segundo, se

presentan algunos elementos del problema público y del ambiente de políticas que caracteriza la PPEV en el periodo analizado. En el tercero, se exponen los hallazgos sobre los entornos institucionales, actores y modos de interacción encontrados. En el cuarto apartado, se presentan las tendencias de gobernanza e instituciones políticas identificadas en la orientación de los actores y sus modos de interacción. Finalmente, en el quinto apartado, se presentan algunas conclusiones sobre futuras líneas de investigación.

1. Marco de análisis

Para la aplicación de los postulados del institucionalismo centrado en los actores al caso estudiado, se tomó el modelo de análisis desarrollado por Friz Scharpf en su obra: *Games real actors play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (1997). El modelo de análisis propuesto por Scharpf gira en torno al “dominio de la investigación de políticas dirigidas a la interacción”, en el cual, si bien se reconoce que las políticas públicas están condicionadas por el ambiente espaciotemporal, social, cultural y económico en el cual tienen lugar y por los mismos problemas públicos que busca tratar, son las instituciones, los actores y sus modos de relacionamiento las variables más determinantes en la producción de políticas.

Figura 1. *Dominio de la investigación de políticas orientada a la interacción*



Fuente: Adaptado y traducido de Scharpf (1997)

Para efectos de este artículo se tomarán como categorías principales los entornos institucionales, los actores (y las constelaciones que conforman) y sus modos de interacción en cada instrumento de política pública analizado. Las categorías referentes al problema público y al ambiente de políticas se trabajarán como categorías transversales a las categorías principales, en coherencia con el marco de análisis propuesto por Scharpf.

Los entornos institucionales son escenarios en los cuales los actores se relacionan en las políticas públicas, y que están definidos por conjuntos de reglas que influyen en las preferencias, percepciones, estrategias y modos de interacción de los actores, a través de

incentivos positivos y negativos, tales como las recompensas, los estímulos cognitivos, las prohibiciones, los castigos, el ostracismo, etc. Friz Scharpf identifica teóricamente cuatro entornos institucionales posibles, los cuales se caracterizan y distinguen por dos atributos: 1) las condiciones de interacción que posibilitan entre los actores (menor o mayor interacción); 2) la naturaleza del entorno institucional (entornos con una gran centralidad del Estado o entornos de mayor involucramiento entre el Estado, la sociedad civil y el mercado).

En escenarios de centralidad del Estado y de menor interacción entre actores, se encuentran los *Entornos de Acción Jerárquica*, donde las decisiones estatales están signadas generalmente por la verticalidad de las decisiones y el carácter subordinado de las relaciones. En estos entornos, el modo de interacción frecuente entre actores es el dado por los direccionamientos jerárquicos, ya sea entre niveles territoriales de gobierno o desde entidades del Estado hacia la ciudadanía. También se da en escenarios de centralidad estatal, pero de mayor nivel de interactividad entre actores se encuentran los *Entornos de Decisión por Voto Mayoritario*, los cuales se pueden dividir, por lo menos, en dos tipos: 1) las asambleas o escenarios de representación¹ y 2) los escenarios de votación de la población convocados por las instituciones públicas (elecciones periódicas, plebiscitos, referendos, entre otros mecanismos de votación popular). En estos dos tipos de entornos, el modo de interacción prevalente entre actores es la decisión por voto mayoritario (ya sea a través de representantes políticos o directamente por parte del ciudadano), la cual está precedida por procesos de deliberación pública (a veces más cerrados, a veces más abiertos).

En escenarios de involucramiento entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, pero con limitada interacción entre los actores, se encuentran los *Entornos Anárquicos*² y de *Instituciones Mínimas*. En estos entornos se dan por lo general tres tipos de interacción de los actores, que van desde la no cooperación, pasando por los ajustes mutuos (pero con poca colaboración), hasta llegar a la coordinación negativa. Finalmente, en condiciones de mayor involucramiento entre el Estado con la sociedad civil y el mercado, y con mayor interactividad entre actores procedentes de estas tres esferas, se encuentran los *Entornos de Acuerdos Negociados*, principalmente de tres tipos: 1) las redes autoorganizadas, que se refieren a conjuntos de relacionamientos preexistentes entre actores (principalmente del mercado y de la sociedad civil), ya sea altamente estructurados (conglomerados, grupos empresariales, agremiaciones, movimientos sociales, redes, etc.) o menos estructurados

¹ Adaptación del término *Representative Assembly*, empleado por Scharpf (1997, p. 156), para hacer referencia a escenarios de democracia representativa donde se toman decisiones a través del mecanismo del voto mayoritario.

² La anarquía en estos entornos se refiere a la inexistencia de instituciones públicas, pero se reconoce la preexistencia de instituciones societales y del mercado que regulan esos campos anárquicos.

(mercados poco regulados, entornos de capital social disperso, redes de asuntos, entre otras acciones colectivas); 2) los regímenes de políticas, conformados por actores estatales y no estatales, con un mayor nivel de formalización y regulación a través de normas y políticas públicas; y finalmente, 3) los sistemas de decisión conjunta, donde la legitimidad de las decisiones está desconcentrada y distribuida entre diferentes actores con capacidad de negociación. En estos tres entornos se pueden presentar al menos cuatro modos posibles de interacción: arreglos contractuales (contratación pública), negociación distributiva de cargas y beneficios, resolución conjunta de problemas y coordinación positiva.

El siguiente esquema ilustra los aspectos anteriormente referenciados del marco analítico proporcionado por Scharpf.

Figura 2. *Esquema de análisis de los actores y sus modos de interacción en entornos institucionales*



Fuente: Elaboración propia con base en Scharpf (1997)

Dado que la PPEV es un proceso integrador de acciones y decisiones con una larga trayectoria en la historia de la República de Colombia (cuyo origen quizá se remonte a la pensión de vejez asignada al libertador Simón Bolívar por sus gestas patrióticas), las coordenadas espacio-temporales para el análisis serán las siguientes: se analizará el periodo 1991-2020 (tomando como base los nuevos acuerdos de protección social que se definen en la Constitución Política de 1991), desde los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal/distrital), tomando como muestra cinco instrumentos de la PPEV: 1) la asistencia pública (y en esta específicamente los Centros de Bienestar al Adulto Mayor, los Centros Vida y los servicios de alimentación); 2) las pensiones de vejez; 3) los servicios sociales complementarios (y dentro de estos los subsidios de subsistencia y otros servicios de educación, cultura, recreación y turismo); 4) las acciones dirigidas a promover el capital social de la familia y la sociedad, y 5) las intervenciones en el mercado laboral, créditos e hipotecas orientados a la protección en la vejez.

2. Problema público y ambiente de la PPEV en Colombia

2.1. ¿Qué se entiende por PPEV y cuál es su problema público?

Teniendo en cuenta que las políticas públicas son el conjunto de acciones y decisiones del Estado, con la participación de particulares, para dar tratamiento a los temas de la vejez y el envejecimiento, que el sistema político ha definido como públicos (Velásquez-Gavilanes, 2009), el rastreo de los orígenes de la PPEV podrían remitir, cuando menos, a grandes efemérides de la intervención del Estado en la protección de la vejez, por ejemplo, los inicios del sistema pensional colombiano a finales de la primera mitad del siglo XX (Rodríguez, 2015), los orígenes normativos de las pensiones y las jubilaciones en la Ley 50 de 1886 (Muñoz, 2012) o al modelo de beneficencia pública (y en ella a los ancianos pobres) delegada a la Iglesia católica a través de concordatos desde finales del siglo XIX (Castro Carvajal, 2008). Los nuevos acuerdos de protección social que se generaron con la Constitución de 1991, encaminados a lograr su progresiva universalización mediante la gobernanza colaborativa entre Estado, sociedad civil, mercado, familias e individuos, así como las orientaciones políticas y económicas neoliberales que transformaron la acción del Estado a finales del siglo pasado, constituyen la base de documentos oficiales que reorientaron la conducción de la PPEV, por ejemplo, los lineamientos del Documento Conpes 2793 de 1995 y posteriormente, la elaboración del documento *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019*.

Desde esta perspectiva histórico-conceptual, la PPEV, como conjunto de acciones y decisiones del Estado dirigidas a la vejez y el envejecimiento de los colombianos, incorpora no solo las acciones de asistencia pública o el tratamiento al asunto del envejecimiento demográfico, sino que abarca, también, las acciones de integración social, cultural y política de las personas mayores en la sociedad, las pensiones de vejez como mecanismo de protección económica, así como instrumentos relativamente novedosos que comienza a promover y desarrollar el Estado como medida de política pública, tales como la promoción y fortalecimiento del capital social de las familias y las comunidades para el cuidado y la protección de las personas mayores; las acciones encaminadas a transformar el mercado laboral para las nuevas condiciones de envejecimiento y vejez; la financiarización como alternativa del mercado a través de las hipotecas inversas, los créditos y microcréditos; entre otros instrumentos que se podrían mencionar.

Por otra parte, el problema público de la PPEV está conformado por múltiples dimensiones problemáticas relacionadas con el envejecimiento y la vejez que lo hacen un problema complejo (Sørensen, 2014). A pesar de los limitados y desconectados instrumentos estadísticos con los que cuenta el Estado colombiano para hacer seguimiento a este problema público (sin contar con la escasa evaluación de la PPEV), algunos datos disponibles permiten aproximarse a los contornos del problema. La *Encuesta SABE 2015* (Estudio Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento) realizada por el Ministerio de Salud y Protección Social (en adelante MSPS) y Colciencias, evidenció datos problemáticos relacionados con aspectos de la vida en la vejez en Colombia. Por ejemplo, en materia de autopercepción de la vejez, las personas mayores encuestadas “asocian la vejez con dependencia, fragilidad y discriminación, especialmente las personas solteras y los hombres” (MSPS, 2016); también progresos limitados en el acceso a servicios fundamentales, como el hecho de que la mayoría de colombianos mayores de 60 años se encuentren afiliados al sistema general de salud, pero parte de ellos tengan dificultades de acceso a los servicios médicos (movilidad, distancia centros de salud, etc.). Esto solo por dar algunos ejemplos de un problema que puede ampliarse si se acude a los resultados de la *Encuesta SABE* y de la Misión Colombia Envejece.

2.2. El ambiente de la PPEV en Colombia

Este artículo no se puede comprometer con toda la historia de la PPEV y sus respectivos ambientes de política. Por lo cual, el periodo que se analiza aquí toma como punto de partida el pacto constitucional de 1991, como un periodo de transformación estructural del Estado colombiano y la legitimidad de sus políticas públicas. En estas casi tres décadas, se pueden mencionar a grandes rasgos algunos procesos que caracterizan el ambiente de la PPEV, cuatro de ellos en un sentido estructural condicionante de cualquier política pública en Colombia; y tres de ellos directamente relacionados con la PPEV.

A nivel estructural, el ambiente de la PPEV entre 1991 y el 2020 ha estado condicionado por 1) las bases normativas de la protección social para la vejez del nuevo pacto constitucional de 1991, contempladas en el artículo 48 de la Constitución Política sobre la participación de los particulares en el sistema de seguridad social y especialmente del artículo 46 sobre la concurrencia del Estado, la sociedad y la familia en la protección de las personas mayores; 2) las reformas económicas y políticas neoliberales de la década de los noventa, influenciadas por las instituciones de Bretton Woods y del orden global post Segunda Guerra Mundial (principalmente, el Banco Mundial y las Naciones Unidas) (Arrubla, 2014); 3) el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal del Estado colombiano, que le otorga

competencias importantes a los municipios y busca democratizar el Estado en el ámbito territorial; 4) la reforma política derivada de la Constitución Política de 1991, la cual, además de la descentralización del poder ejecutivo, trajo consigo cambios en las dinámicas transaccionales de la política institucionalizada, particularmente, en el sistema de partidos, el presidencialismo y las relaciones entre poderes públicos (Duque Daza, 2015).

A nivel específico, el ambiente de estas tres últimas décadas ha estado condicionado por 1) la reforma al sistema de seguridad social a partir de la Ley 100 de 1993, por cuanto se generan cambios importantes en el sistema pensional (eliminación de regímenes especiales y establecimiento de los principios de universalidad y eficiencia de la seguridad social) y se crean los servicios sociales complementarios para la vejez desprotegida; 2) la influencia del Banco Mundial y de las Naciones Unidas en la orientación de los países de América Latina (entre ellos, Colombia) hacia la adopción del Manejo Social del Riesgo (en adelante MSR), como enfoque para su política social (Holzmann y Jorgensen, 2003); 3) la formulación del Conpes 2793 de 1995, en el cual se establecen los lineamientos de política de envejecimiento y vejez en Colombia, que unos años más tarde se convertirían en la PNEV 2007-2019 reformulada como PCEHV 2015-2024, y que actualmente contiene el marco nacional de la PPEV basado en la concurrencia del Estado, la sociedad y la familia, y en un marco conceptual (derechos humanos, MSR, envejecimiento activo, responsabilidad individual, etc.) de orientación ideológica liberal.

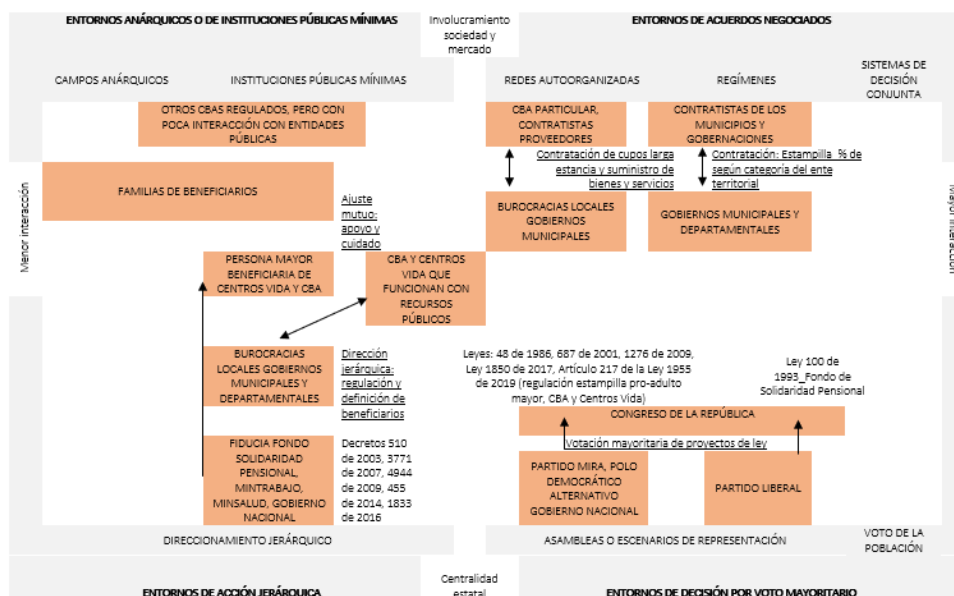
3. Hallazgos: actores, modos de interacción y entornos institucionales en cinco instrumentos de la PPEV

3.1. La asistencia pública

3.1.1. Los CBA y Centros Vida

Los Centros de Bienestar al Adulto Mayor, los Centros Vida y otros servicios complementarios de alimentación (comedores, raciones de alimentos) son la base de la asistencia pública de la PPEV. Estos servicios están dirigidos prioritariamente a personas mayores en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Los CBA, también denominados CPSAM (Centros de Protección Social al Adulto Mayor), son centros de cuidado de larga estancia para personas mayores que no cuentan con un hogar. Los Centros Vida son lugares donde se proveen servicios diurnos de atención primaria en salud, orientación psicológica, alimentación y otros servicios sociales complementarios a personas mayores de los niveles I y II del Sisbén.

Figura 3. Esquema de actores y sus modos de interacción en entornos institucionales alrededor de los CBA y Centros Vida



Fuente: Elaboración propia

En estos servicios se ha podido observar interactividad en escenarios estatales de regulación por voto mayoritario y de direccionamiento jerárquico. Los actores dominantes son el Gobierno Nacional y el Congreso de la República. El primero, a través del Ministerio del Trabajo y la fiducia administradora del Fondo de Solidaridad Pensional para la destinación del subsidio de subsistencia, modalidad indirecta para personas mayores residentes en los CBA; y del MSPS en la emisión de directrices para que los gobiernos locales regulen el funcionamiento de los CBA y Centros Vida. El Congreso de la República ha sido escenario de regulación legislativa de estos servicios, presentadas por los partidos Liberal, MIRA, Polo Democrático Alternativo, así como por iniciativa del mismo Gobierno Nacional.

En entornos de acuerdos negociados se han establecido principalmente dos tipos de interacciones. En primer lugar, a través de relaciones contractuales entre gobiernos locales y los CBA, para el suministro de cupos de larga estancia para personas mayores sin hogar. En segundo lugar, a través de las condiciones tributarias de los procesos de contratación de los municipios y departamentos, derivadas de los aportes de cada contrato a los recursos de estampilla para el funcionamiento de los CBA (30 %) y Centros Vida (70 %). En este entorno, las interacciones negociadas han sido exclusivamente entre actores gubernamentales y actores del mercado³, para efectos de provisión de recursos, bienes y suministros necesarios para el desarrollo de estos servicios de asistencia pública, en las cuales cada actor juega roles distintos pero con una dinámica muy afín al mercado, los gobiernos locales como contratantes, clientes

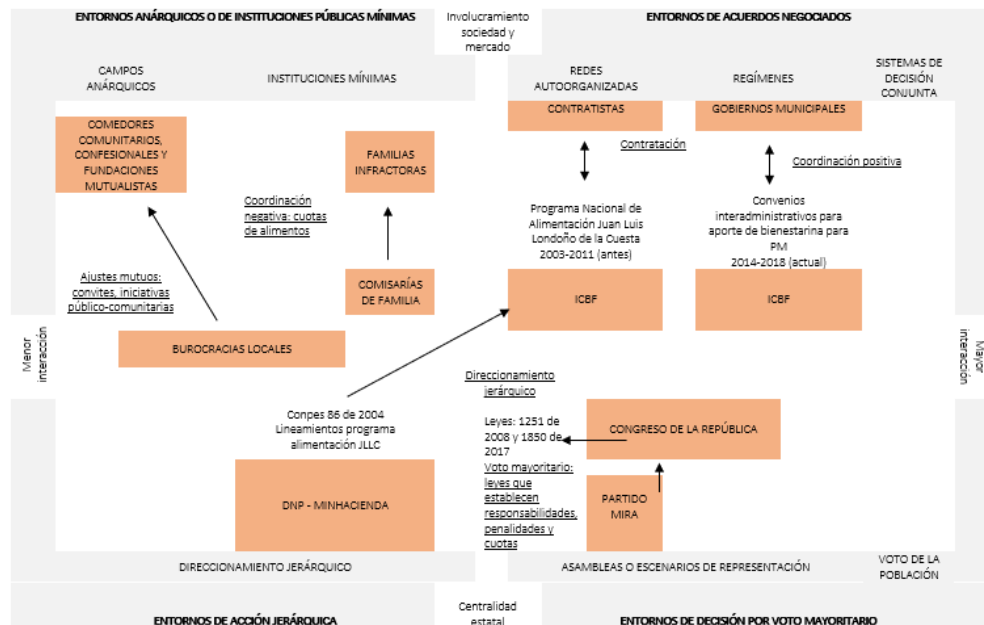
³ Y de la sociedad civil, en los casos donde los CBA son de particulares asociados a organizaciones misionales, eclesiales y mutuales.

y reguladores; y los contratistas, ya sea como contribuyentes (quienes aportan a la estampilla) o como rentistas (quienes se benefician de la contratación pública de la PPEV).

Finalmente, en un entorno que se podría catalogar de instituciones mínimas y de campos anárquicos, se encuentran las relaciones indirectas entre el Estado y dos actores de la sociedad civil. En primer lugar, relaciones indirectas entre las burocracias del nivel de calle y las familias de las personas mayores beneficiarias de servicios de larga estancia (CBA) y diurnos (Centros Vida); si bien, en algunas experiencias observadas hay mayor o menor interacción, esto va a depender de cada familia y no tanto de una directriz gubernamental, ya que los CBA han sido considerados tradicionalmente como sustitutos del cuidado que debería proporcionar la familia, y, los Centros Vida, como complementos al cuidado familiar, pero donde por lo general no se presenta coordinación entre Centros Vida y familias, sino, más bien, ajustes mutuos⁴. En segundo lugar, se encuentran las relaciones entre los gobiernos locales y los CBA particulares (especialmente en municipios grandes con una cantidad importante de hogares), que no participan necesariamente de la oferta pública, y cuya única relación con el Estado es la norma que los regula y los controles periódicos a dichos establecimientos, derivándose así un modo de coordinación negativa, donde el Estado se limita, sobre todo, a expedir permisos y sancionar incumplimientos a la norma de funcionamiento.

3.1.2 Servicios de alimentación

Figura 4. Esquema de actores y sus modos de interacción en entornos institucionales alrededor de los servicios de alimentación



Fuente: Elaboración propia

⁴ Por ejemplo, distribución del tiempo de la persona mayor en su hogar y en el Centro Vida.

Los servicios de alimentación destinados a personas mayores en situación de extrema vulnerabilidad son regulados en entornos primordialmente estatales de direccionamiento jerárquico y de votación mayoritaria. El principal actor en entornos de direccionamiento jerárquico es el ICBF, quien ha estado encargado en las últimas décadas de ejecutar las acciones del Estado colombiano en esta materia. Ahora bien, esta tarea la ha llevado a cabo incurriendo en entornos de acuerdos negociados. En algunas ocasiones, por medio de escenarios de negociación contractual, por ejemplo, hasta hace algunos años con organizaciones contratistas encargadas de operar el programa Juan Luis Londoño de la Cuesta, cuyos lineamientos se expresaban en el Conpes social 86 de 2004. En otras ocasiones, como lo hace actualmente, a través de convenios interadministrativos con los gobiernos municipales, para entregar paquetes de bienestar a personas mayores vulnerables, a través de la coordinación positiva entre gobierno nacional y gobierno local.

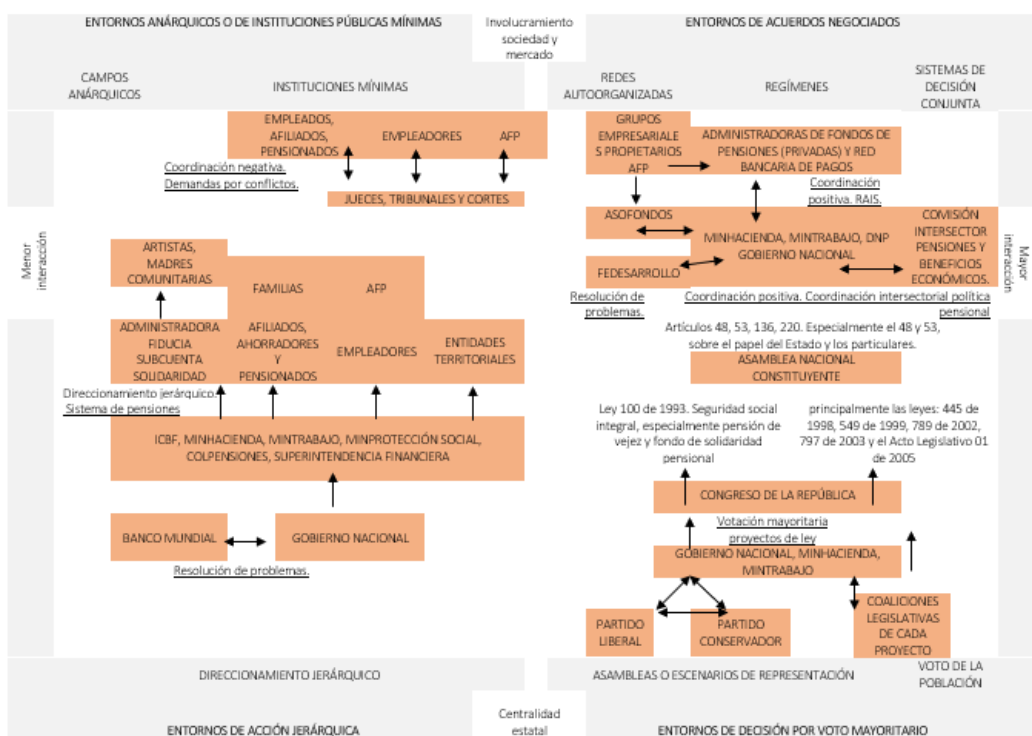
En entornos de votación mayoritaria, el Congreso de la República a través de la Ley 1251 de 2008 y más recientemente de la Ley 1850 de 2017 (ambos proyectos presentados por el partido MIRA), ha establecido derechos de las personas mayores a los alimentos, obligaciones alimentarias de las familias, así como cuotas, responsabilidades, sanciones y penalidades por situaciones de abandono o negligencia que involucren, entre otros aspectos, detrimento nutricional de las personas mayores. Las comisarías de familia son las delegadas de hacer valer estos derechos y establecer las cuotas provisionales de alimentos cuando no se llegue a acuerdos con las familias. En este último sentido, se establecen unas instituciones mínimas de coordinación negativa, para establecer responsabilidades civiles a la familia con sus integrantes mayores, así como definir las sanciones respectivas en caso de incumplimiento.

Finalmente, en una frontera entre instituciones públicas mínimas y campos anárquicos, se encuentran las articulaciones que algunas burocracias locales (principalmente en municipios con recursos muy limitados) emprenden de manera conjunta con organizaciones de la sociedad civil (comunitarias, religiosas, del mercado), guiadas por instituciones sociales y culturales mutuales, confesionales o comunitaristas, a través de las cuales se llevan a cabo acciones colectivas (donaciones, bazares, convites, etc.), donde se recogen fondos o bienes en especie para proporcionar alimentación (y otros enseres) a personas mayores en extrema pobreza. Estas interacciones se caracterizan por su carácter extrainstitucional, no porque sean acciones negativas, todo lo contrario, generalmente constituyen parte de las estrategias y saberes de algunos territorios para subsanar sus necesidades. Sin embargo, no se puede desconocer que muchas veces estas iniciativas son la manera de subsanar las limitaciones del Estado para garantizar la alimentación de las personas mayores vulnerables, ante lo cual los servidores públicos, echando mano de su recursividad y con apoyo del capital social existente, acuden estratégicamente al trabajo colaborativo con la sociedad civil.

3.2 Las pensiones de vejez

Las pensiones de vejez son un ingreso mensual vitalicio (en Colombia no inferiores a 1 SMMLV), producto de las cotizaciones de cada persona durante su etapa laboral activa. Constituyen uno de los mecanismos de protección social en la vejez más utilizados en el mundo durante el siglo XX, y que el Estado colombiano ha venido institucionalizando desde la década de los años 40 del siglo pasado (Rodríguez, 2015). Actualmente, se encuentran reguladas por la Ley 100 de 1993 y las normas subsiguientes que la complementan (compiladas en el Decreto 1833 de 2016).

Figura 5. Esquema de actores y sus modos de interacción en entornos institucionales alrededor de las pensiones



Fuente: Elaboración propia

En entornos de decisión mayoritaria se destacan dos procesos importantes. En primer lugar, los relacionamientos entre las fuerzas políticas que hicieron parte de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, y que establecieron un nuevo ordenamiento jurídico alrededor de la seguridad social integral en Colombia, en la cual dieron cabida a los particulares en la operación del sistema, siendo este un paso fundamental en la participación de actores del mercado como administradores de fondos pensiones. Y, en segundo lugar, las interacciones permanentes desde la década de los 90 hasta el presente, entre el gobierno nacional (especialmente, sus

ministerios de hacienda, trabajo y protección social) con las fuerzas políticas en el poder legislativo, para la gestión de los apoyos políticos, primero, con las dos fuerzas centrales del bipartidismo para la aprobación de la Ley 100 de 1993, posteriormente, con las bancadas de la coalición de gobierno que en cada periodo han sido fundamentales para la aprobación de las iniciativas legislativas del gobierno nacional en materia de pensiones de vejez.

También en un entorno estatal, pero de menor interactividad política y mayor acción burocrática, se encuentran las interacciones entre el gobierno nacional y sus burocracias (principalmente, los Ministerios de Trabajo, de Hacienda, el ICBF, Colpensiones, la Superintendencia Financiera y las entidades territoriales) y los actores no estatales del sistema pensional colombiano (afiliados, pensionados, ahorradores en BEPS, familias, asociaciones de fondos de pensiones, empleadores), para efectos de la regulación del sistema, a través de direccionamientos jerárquicos vía decretos y otros actos administrativos desde el nivel nacional. En este entorno institucional jerárquico también se destacan las relaciones con las entidades fiduciarias para la administración del fondo de solidaridad pensional y los grupos sociales beneficiarios, así como las interacciones del gobierno nacional con la tecnocracia del Banco Mundial, para efectos del cumplimiento de compromisos de Colombia a nivel internacional en materia pensional y el seguimiento de recomendaciones.

También se identificaron relacionamientos en entornos de acuerdos negociados. En primer lugar, en sistemas de decisión conjunta se encuentran las relaciones de coordinación positiva de carácter intraestatal entre las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Pensiones y BEPS, para efectos de la coordinación, orientación y ejecución del tema pensional y de beneficios económicos. En segundo lugar, en un entorno de régimen de política pensional, la interacción permanente en términos de coordinación positiva entre la burocracia del gobierno nacional responsable del tema pensional y las administradoras privadas de fondos de pensiones para efectos de la coordinación del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), así como con la red de bancos seleccionados para los pagos de las pensiones. En tercer lugar, pero en un entorno de interacción con redes autoorganizadas (mucho más cercano al mercado), las relaciones a veces directas, otras veces indirectas, entre el Gobierno Nacional con Asofondos y Fedesarrollo, en términos de las discusiones sobre la resolución de los problemas del sistema pensional colombiano. Los dos últimos tipos de relacionamientos tienen en común las relaciones indirectas que se tejen entre el Estado colombiano y los principales grupos empresariales del país, que a la vez son dueños de las AFP y de bancos privados, que están agremiados en Asofondos y Asobancaria para la representación de sus intereses, así como la afinidad de algunos burócratas y tecnócratas con los técnicos de Fedesarrollo, en términos de los principios de la economía ortodoxa liberal aplicados al sistema pensional.

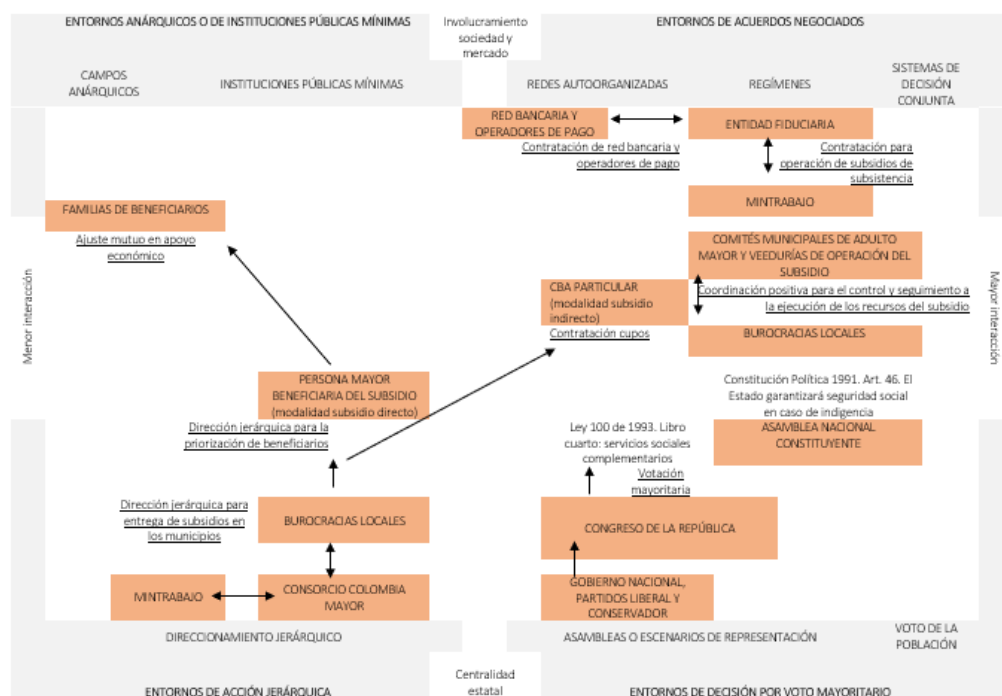
Finalmente, en entornos de instituciones mínimas, se encuentran las interacciones de coordinación negativa que se dan para dirimir conflictos pensionales por vía judicial, entre jueces, tribunales y cortes de la república, por un lado, y las partes involucradas en el conflicto, por el otro (afiliados, pensionados, empleadores, fondos de pensiones). Estas relaciones indirectas se han intensificado en las últimas dos décadas, en gran parte producto de los desacuerdos generados en torno a la aplicación del régimen de transición pensional (de los regímenes especiales al sistema pensional actual), que ha dejado a muchos colombianos expuestos a condiciones de vulnerabilidad respecto a sus expectativas de obtener una pensión, y que han buscado amparo de sus derechos en el poder judicial para resolver sus controversias con las administradoras de fondos o con sus empleadores.

3.3. Los servicios sociales complementarios

Constituyen uno de los instrumentos del sistema de seguridad social colombiano, creados por la Ley 100 de 1993, para brindar auxilios económicos a las personas mayores en situación de indigencia y asegurar la prestación de servicios de educación, cultura, recreación y turismo a la tercera edad en los planes de desarrollo municipales o distritales.

3.3.1. Subsidios

Figura 6. Esquema de actores y sus modos de interacción en entornos institucionales alrededor de los subsidios



Fuente: Elaboración propia

Las interacciones relacionadas con el subsidio de subsistencia surgen de entornos de decisión mayoritaria, inicialmente del proceso constituyente que en el artículo 46 de la Constitución Política de 1991 estableció el deber del Estado con la seguridad social integral de las personas mayores en condición de indigencia. Posteriormente, en la Ley 100 de 1993, que en el libro cuarto establece las condiciones básicas de funcionamiento del nascente programa para “ancianos indigentes”. De estas interacciones normativas se derivan otras interacciones en entornos institucionales jerárquicos, de acuerdos negociados y de instituciones mínimas.

En primer lugar, en un entorno institucional jerárquico con reglas nacionales, se da la coordinación entre gobiernos nacional y locales, a través del Ministerio del Trabajo, la entidad fiduciaria responsable de la operación de la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, las burocracias locales, hasta llegar al adulto mayor beneficiario, en el marco de la operativización del programa de transferencias económicas denominado Colombia Mayor.

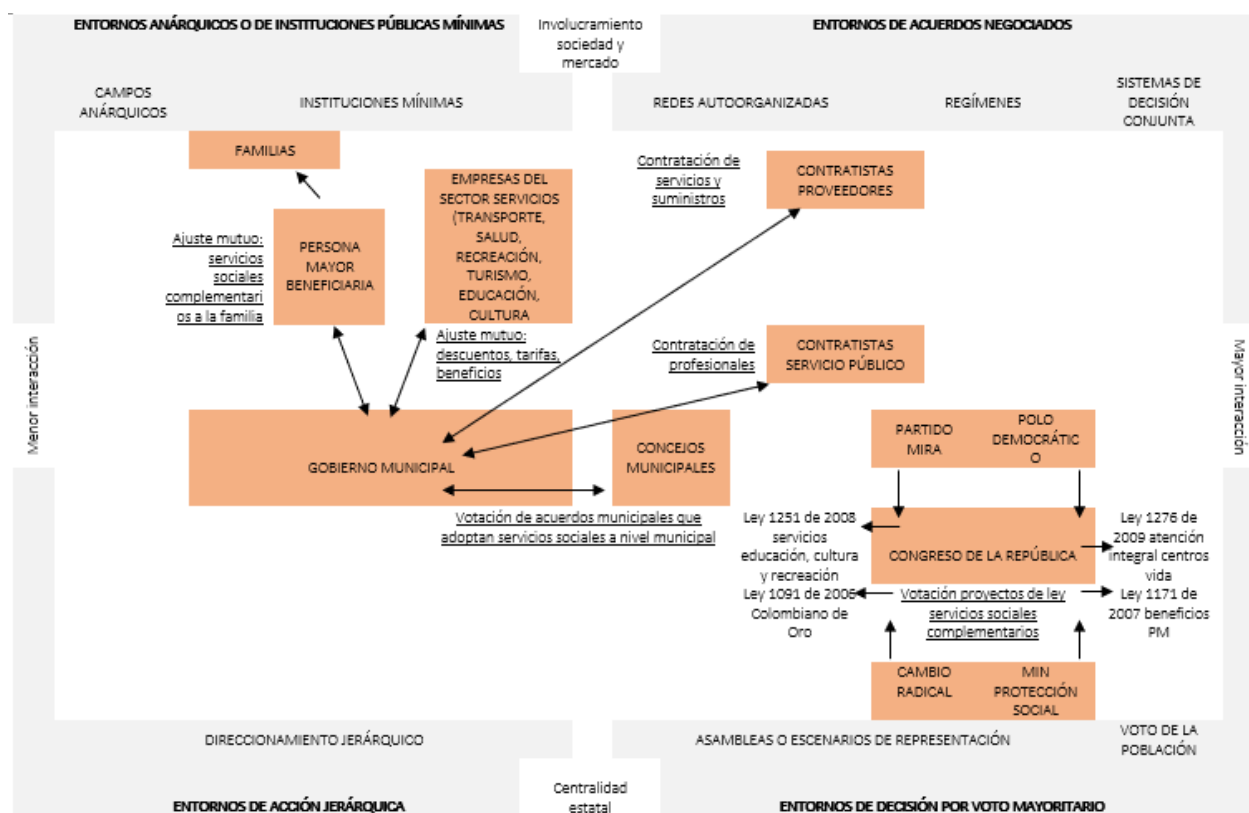
En segundo lugar, en entornos de acuerdos negociados se observa una trama de actores alrededor de la operación de este subsidio. La mayor parte de interacciones son de contratación, fundamentalmente en tres vías: 1) contratación de la entidad o entidades administradoras de la fiducia que opera la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional; 2) contratación de los operadores de pago bancarios o red de pagos, a través de las cuales se hace el desembolso de la transferencia económica al adulto mayor beneficiario; 3) contratación de los CBA particulares a través de la modalidad indirecta del subsidio, para el suministro del servicio de larga estancia a personas mayores en condición de indigencia. El otro tipo de interacción es la coordinación positiva que se da entre las burocracias locales y los delegados de los órganos de control público y veedores de las personas mayores, que llevan a cabo el control de la ejecución de los recursos del subsidio en cada municipio, generalmente a través de un comité gerontológico.

Finalmente, en entornos de instituciones mínimas, se identifica una interacción indirecta, pero muy explícita entre el Estado y las familias de las personas mayores beneficiarias, a modo de ajuste mutuo, para generar condiciones de acceso a servicios sociales y bienes necesarios para las personas mayores. En muchos casos, estos subsidios hacen parte de los aportes que hace la persona mayor a la economía de sus hogares.

3.3.2. Otros servicios sociales complementarios: educación, cultura, actividad física y recreación

Los servicios sociales complementarios incluyen otras actividades y servicios de oferta institucional, que generalmente se entregan a través de los Centros Vida en los municipios.

Figura 7. Esquema de actores y sus modos de interacción en entornos institucionales alrededor de otros servicios sociales complementarios



Fuente: Elaboración propia

En este instrumento se observó una interactividad importante en entornos de votación mayoritaria. En el periodo analizado se aprobaron cuatro leyes que desarrollan fundamentos jurídicos en la materia. La Ley 1091 de 2006, presentada al Congreso por el partido Cambio Radical, estableció la Tarjeta Colombiano de Oro, mediante la cual el Estado puede gestionar convenios con actores privados, para proporcionar tarifas preferenciales en actividades destinadas a la inclusión social de las personas mayores. La Ley 1171 de 2007, presentada por el Ministerio de la Protección Social, estableció unos beneficios tarifarios para las personas mayores en materia de recreación, turismo y educación. La Ley 1251 de 2008, presentada por el partido MIRA, estableció entre los objetivos de la PPEV la provisión de

servicios culturales, educativos y de recreación. La Ley 1276 de 2009, presentada por el Polo Democrático Alternativo, estableció entre los criterios mínimos de atención integral de los centros vida, el desarrollo de actividades de educación, cultura y recreación, que fuesen más allá de los servicios tradicionales de alimentación y salud primaria. Por su parte, en el ámbito territorial, los concejos municipales han tenido una actividad importante en la aprobación de estos servicios a través de programas del nivel municipal, aunque con alcances diferentes entre territorios, dependiendo de los recursos de cada municipio.

En entornos de acuerdos negociados, son frecuentes dos tipos de interacciones, ambas mediadas por modos de interacción contractual. En primer lugar, entre las burocracias locales y profesionales contratistas (gerontólogos, deportólogos, trabajadores sociales, enfermeros, etc.), los cuales entran a ser parte del personal de servicio público que ejecuta estas acciones. Y, en segundo lugar, con proveedores de servicios de turismo, logística, suministros de alimentación, vestuario para realización de actividades físicas, lúdicas y recreativas con los grupos de personas mayores, entre otros servicios requeridos para apoyar la realización de estas actividades.

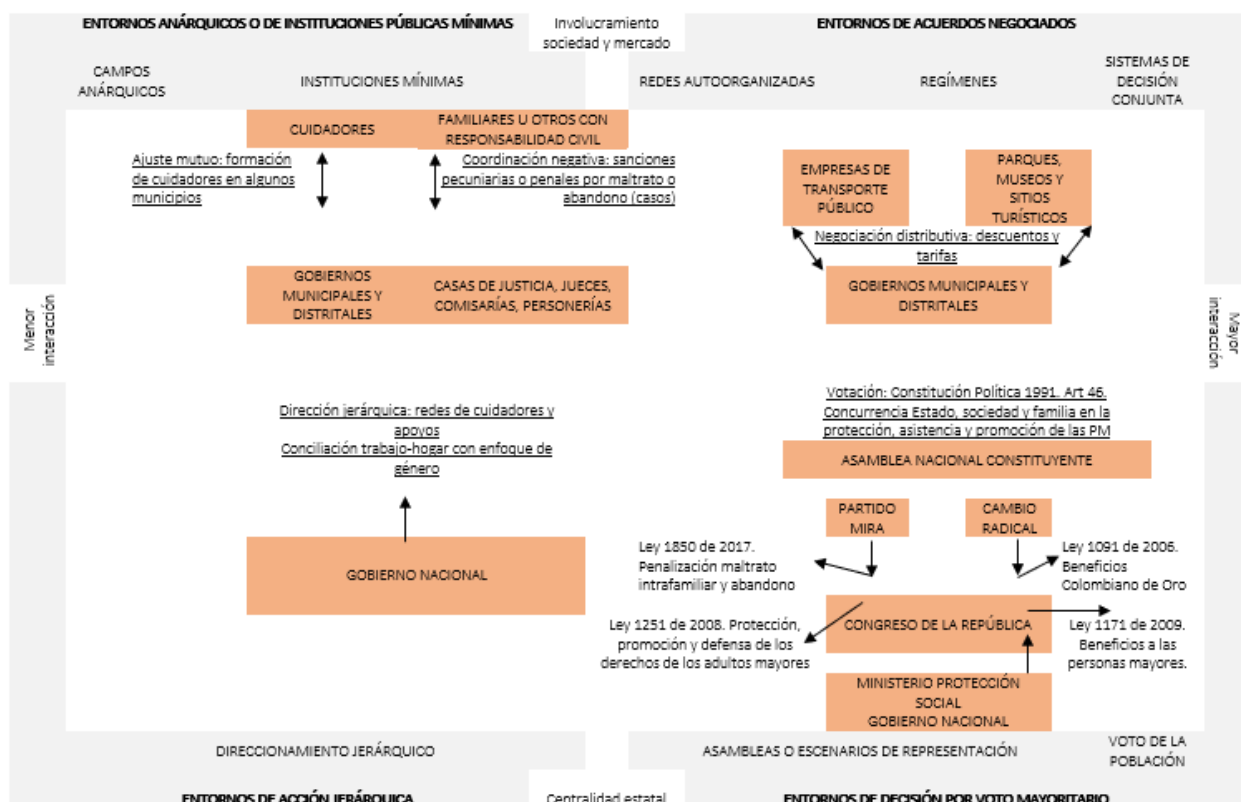
Finalmente, los servicios sociales complementarios generan un entorno de ajustes mutuos entre el Estado (a través de sus burocracias locales), las personas mayores que se benefician de estos servicios y, de manera indirecta, sus familias, quienes también tienen responsabilidad normativa en la provisión de estos servicios a sus familiares mayores; no obstante, no se observaron interacciones directas entre familias y burocracias en estas actividades. También el Estado establece unos ajustes mutuos con actores privados que ofrecen en el mercado servicios de educación, transporte, turismo, recreación, etc. para personas mayores, con los cuales logra esporádicamente acuerdos específicos para la definición de tarifas y descuentos diferenciales. Sin embargo, estos acuerdos con actores privados no son muy frecuentes, y la mayor cantidad de ejemplos de tarifas diferenciales se siguen observando en los proveedores estatales de estos servicios (museos públicos, empresas públicas de transporte, etc.).

3.4. Acciones dirigidas a promover el capital social de la familia y la sociedad

Estas acciones encuentran su base normativa en el artículo 46 de la Constitución Política de 1991, donde se define que la familia y la sociedad concurrirán con el Estado en la protección de las personas mayores y en su integración a la vida activa y comunitaria. El paso del enfoque de la asistencia social a la promoción social basada en derechos conlleva a un mayor involucramiento de la sociedad y la familia en las acciones de la PPEV, para lo cual no solo

se debe invocar a estas dos estructuras sociales, sino también, llevar a cabo acciones para fortalecer los mecanismos de protección de las personas mayores (redes de apoyo y cuidado principalmente).

Figura 8. Esquema de actores y sus modos de interacción en entornos institucionales alrededor de las acciones para promover el capital social de la familia y la sociedad



Fuente: Elaboración propia

A partir de la adopción del enfoque del MSR, el Estado colombiano comienza a adoptar mecanismos de responsabilización de la sociedad civil y la familia en la protección de las personas mayores, por ahora, principalmente en un entorno de producción normativa constitucional y legislativa por voto mayoritario. El principal referente de decisiones en entornos de voto mayoritario es el artículo 46 de la Constitución Política de 1991, en el cual los constituyentes establecieron la concurrencia del Estado, la familia y la sociedad en la protección y cuidado de las personas mayores. Le siguen las decisiones del poder legislativo, que en las últimas dos décadas han estado centradas en generar una mayor responsabilización de la sociedad y la familia. Inicialmente, a través de la Ley 1091 de 2006, presentada por el partido Cambio Radical y de la Ley 1171 de 2007, presentada por el Ministerio de la Protección Social, las cuales establecen unos beneficios para las personas mayores en

actividades de turismo, servicios médicos, de transporte y de acceso a la educación, que comprometen, sobre todo, a sectores de actividad económica de la sociedad. Posteriormente, es con las Leyes 1251 de 2008 y 1850 de 2017, agendadas por el partido MIRA, que se establecen nuevos mecanismos de responsabilización social, en términos del papel de las familias y las redes sociales y comunitarias.

Sin embargo, a pesar de contar con estas decisiones de carácter constitucional y legislativo, los avances en los entornos de direccionamiento jerárquico, de negociación, e incluso, de instituciones mínimas han sido muy limitados. En términos de direccionamiento jerárquico, las acciones para el fortalecimiento de la responsabilidad familiar y social con el cuidado de las personas mayores han estado focalizadas en la formulación de las orientaciones contenidas en los documentos PNEV 2007-2019 y, sobre todo, en PCEHV 2015-2024, concretamente en la proyección de algunos programas de fortalecimiento de redes de cuidadores y conciliación, relaciones trabajo-familia con énfasis en mujeres que ejercen roles de trabajadoras, cabeza de familia y cuidadoras de personas adultas mayores, pero que aún no se han puesto en marcha.

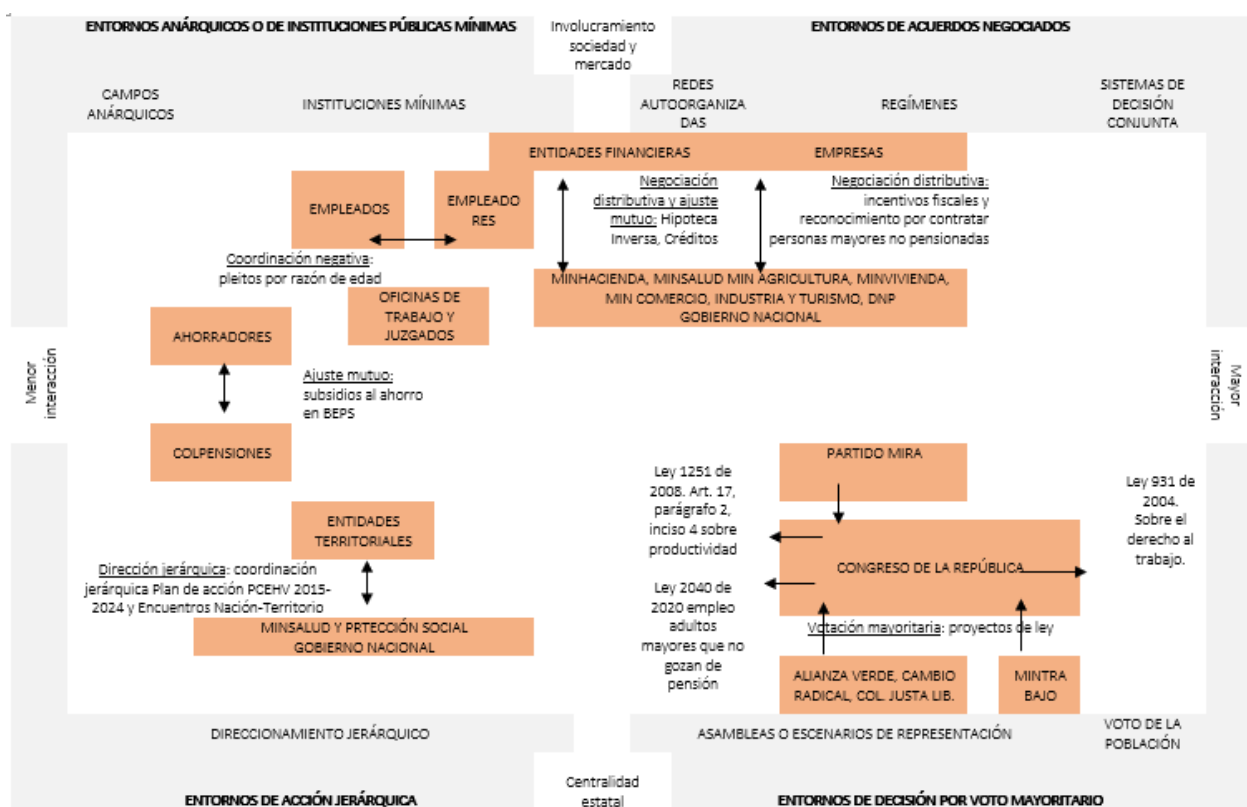
En entornos de acuerdos negociados, el avance está limitado a los convenios que logran las entidades territoriales con algunas empresas de transporte, de turismo o de recreación, para establecer tarifas preferenciales, pero realmente no son muchos los ejemplos encontrados. Finalmente, en entornos de instituciones mínimas, las interacciones entre actores han estado limitadas a dos aspectos: por un lado, a procesos concretos de ajuste mutuo en los municipios, entre las entidades territoriales y algunos cuidadores que acceden a procesos de capacitación en el cuidado de las personas mayores; y por otro lado, a procesos concretos de coordinación negativa derivados del establecimiento de responsabilidades de los familiares, a través de la conciliación en materia de alimentos o penalización del maltrato y el abandono; sin embargo, estos procesos no están siendo monitoreados sistemáticamente por el gobierno.

3.5. Intervenciones en el mercado laboral, créditos e hipotecas

Finalmente, el enfoque de la nueva protección social en la vejez, originado en el marco de los discursos sobre las crisis de los sistemas pensionales, el envejecimiento demográfico y la longevidad (Arrubla, 2014), lleva al Estado colombiano a explorar nuevos mecanismos para la PPEV, especialmente dirigidos a integrar a las personas mayores a la vida económica activa de la sociedad, utilizando recursos técnicos y discursivos como el envejecimiento activo y saludable (promovido por las Naciones Unidas en sus distintos documentos

declarativos sobre la vejez). Entre los principales mecanismos explorados por el Estado colombiano en los últimos años, está la regulación del mercado laboral para prolongar la etapa de vida laboral de los colombianos; así como los créditos, ya sea para financiar emprendimientos de personas mayores y sus familias o para la subsistencia de la persona mayor no pensionada.

Figura 9. Esquema de actores y sus modos de interacción en entornos institucionales alrededor intervenciones en el mercado laboral, los créditos y las hipotecas



Fuente: Elaboración propia

La PPEV ha generado interacciones entre actores estatales y no estatales para procurar la garantía de condiciones de trabajo para las personas mayores y acceso de estas a servicios financieros, fundamentalmente en entornos estatales. En primer lugar, el Congreso de la República, desde hace algo más de una década, ha sido escenario de votaciones de proyectos de ley relacionados con los derechos laborales y el acceso al mercado del trabajo por parte de las personas mayores. Tres leyes son referentes en esta materia, aunque con sus respectivas diferencias en sus objetivos. La Ley 931 de 2004, presentada por el Ministerio del Trabajo, versa sobre garantías para que las personas mayores no sean discriminadas laboralmente debido a su edad. Unos años después, la Ley 1251 de 2008, específicamente su artículo 17

en lo referente a la productividad, versó sobre el deber del Estado, la sociedad y la familia en el involucramiento de las personas mayores en el desarrollo económico y productivo del país. Recientemente, la Ley 2040 de 2020, propuesta por una coalición entre los partidos Alianza Verde, Cambio Radical y Colombia Justa Libres, busca impulsar el último empleo de las personas mayores que no gozan de pensión.

En segundo lugar, en un entorno de direccionamiento más jerárquico, el Gobierno Nacional ha sido promotor de iniciativas para la mayor participación de las personas mayores en el mercado financiero, buscando el acceso a bienes y servicios como los créditos productivos, que les permitan mantenerse activos y económicamente autónomos.

En tercer lugar, en un contexto de acuerdos negociados, pero aún con muy poco desarrollo, se encuentran las interacciones que viene adelantando el Gobierno Nacional, principalmente, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y recientemente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con entidades financieras de crédito, en el marco del Decreto 1398 de 2020 para desarrollar la Renta Vitalicia Inmobiliaria (también conocida en el mundo como hipoteca inversa), como un servicio financiero que le permita a las personas mayores que no pudieron alcanzar una pensión de vejez, pero que son propietarias de una vivienda, puedan acceder a un crédito hipotecario con el cual complementar sus ingresos y atender sus necesidades de manera autónoma habitando la vivienda hasta el día de su fallecimiento. Así como las gestiones que tendrá que adelantar el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para reglamentar y promover los incentivos contemplados en la Ley 2040 de 2020 para los empresarios que empleen personas mayores no pensionadas. Finalmente, en un entorno de instituciones mínimas se encuentran dos tipos de interacciones. Por un lado, en el mercado laboral, las relaciones de coordinación negativa que se dan entre el Ministerio del Trabajo, juzgados laborales, empleados y empleadores, para dirimir conflictos laborales por razones de discriminación basada en la edad. Y por otro lado, las relaciones de ajuste mutuo entre Colpensiones y los ciudadanos ahorradores en el programa de Beneficios Económicos Periódicos, quienes acceden a incentivos económicos y otros auxilios cuando deciden participar en este programa.

4. Tendencias de gobernanza e instituciones políticas predominantes

4.1. Tendencias de gobernanza en la PPEV

Los anteriores hallazgos proporcionan un panorama general de las dinámicas de la gobernanza de la PPEV en Colombia, a través de la revisión de las interacciones de los

actores en cinco instrumentos de la política pública. Se pudo observar que en la PPEV interactúan gran cantidad y diversidad de actores, tanto estatales como no estatales. Se aprecia una mayoría de actores del Estado en los cuatro entornos, seguidos de actores del mercado. Las familias y otros actores de la sociedad civil no están tan bien articulados a la PPEV, a pesar de la concurrencia entre Estado, sociedad y familia definida normativamente en el artículo 46 de la Constitución Política de 1991. De acuerdo con lo observado, el Estado ha desarrollado una forma de gobernanza de la PPEV que combina la gobernanza en entornos estatales con nuevos entornos de negociación, los cuales, por ahora, han estado más orientados generar relacionamientos directos y formales con actores del mercado, pero no tanto así con las formas organizativas de la sociedad civil, las comunidades y las familias.

En los entornos institucionales de direccionamiento jerárquico y votación mayoritaria hay una tendencia superior a la presencia de actores y relacionamientos estatales. Sin embargo, en algunos escenarios específicos de dichos entornos (instancias, programas, procedimientos, etc.), hay un margen variable de interacción con actores de la sociedad civil y el mercado, a través de espacios de diálogo, información, entre otros. Ahora bien, principal y formalmente es a través de la representación de los partidos políticos y del contacto directo entre burocracias ejecutoras de los programas y los beneficiarios de la PPEV, que se dan la mayor parte de interacciones entre Estado, mercado y sociedad civil, especialmente, en entornos institucionales a la sombra de la jerarquía⁵. Por otra parte, en los entornos de acuerdos negociados, de instituciones mínimas y de campos anárquicos, aumenta la participación de actores no estatales, aunque con diferencias importantes entre ellos. En escenarios de acuerdos negociados predominaron los actores del mercado y los actores estatales, mientras en entornos de instituciones mínimas y anárquicas, aumentó la interacción con actores de la sociedad civil (mutuales, comunitarios, sociales), pero especialmente con las familias.

Es muy posible que esto se deba al hecho de que históricamente el Estado colombiano ha definido la familia como parte de la esfera íntima de los ciudadanos, regulada por instituciones del ámbito privado (económicas, sociales y culturales), y solo por unas instituciones mínimas en lo público. Si bien cada entorno institucional tiene unos atributos particulares respecto a los demás, internamente también es posible encontrar diferencias entre lo que se podría analizar como unos subentornos institucionales, que proporcionan rasgos particulares a las interacciones entre actores en la PPEV.

⁵ Como anotación adicional, otras investigaciones deberán dar cuenta de las interacciones extraoficiales en estos entornos, por ejemplo, mediadas por la corrupción, el clientelismo, entre otros fenómenos políticos informales pero usuales, que superan el alcance de este artículo, pero que ocasionalmente son mencionados en entrevistas con cabildantes de las personas mayores.

Las interacciones observadas en entornos institucionales de votación mayoritaria se dieron en asambleas y escenarios de representación (principalmente del nivel nacional, aunque algunos territoriales), pero ninguna a través del voto directo de la población. Estas interacciones se dieron principalmente para legitimar iniciativas gubernamentales o para cumplir con agendas específicas de los partidos políticos en las corporaciones públicas respecto a la PPEV (o alguno de sus componentes). En este punto, a pesar de que no hace parte de uno de los instrumentos revisados, vale la pena mencionar el papel del Congreso de la República, del Gobierno Nacional y de la Corte Constitucional colombiana en la adopción de la Convención Interamericana de los Derechos de las Personas Mayores a través de la Ley 2055 de 2020, proceso que fue producto de la presión de organizaciones sociales, académicas y de las personas mayores para que el Estado ratificara este instrumento normativo internacional como parte de su bloque de constitucionalidad.

De otro lado, las interacciones en entornos de direccionamiento jerárquico se presentaron principalmente alrededor de relacionamientos intergubernamentales, sobre todo entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales (para efectos de la coordinación y concurrencia en la reglamentación e implementación de la PPEV), o entre estos dos con las personas mayores beneficiarias y ocasionalmente con otros ciudadanos beneficiarios o participantes esporádicos de la PPEV. Por otro lado, las interacciones en entornos de acuerdos negociados se hallaron principalmente en subentornos con redes autoorganizadas del mercado o en regímenes establecidos estatalmente (pensiones, asistencia pública, etc.), y solo algunas interacciones en sistemas de decisión conjunta netamente estatales (comisión intersectorial de pensiones, comités gerontológicos), con poca o nula participación de la sociedad civil. Finalmente, los relacionamientos entre actores estatales y no estatales en campos anárquicos y contextos de instituciones públicas mínimas, se dieron principalmente en escenarios de instituciones mínimas, para efectos de ajustes mutuos entre actores del Estado, organizaciones de la sociedad civil y el mercado, así como para algunas acciones de coordinación negativa ante fallos de sistemas pensionales o de cuidado de la sociedad con las personas mayores; en campos anárquicos la interacción es prácticamente nula, justamente porque se consideran esferas de la vida privada a las cuales no llega la PPEV, pero parecieran ser campos cada vez más necesarios para interactuar en futuros escenarios de gobernanza colaborativa público-privada, entre las instituciones públicas e instituciones privadas como la familia, el mercado, la solidaridad, las relaciones mutuales o incluso la caridad. De acuerdo con lo anterior, es posible extraer algunas conclusiones sobre las interacciones entre actores de la PPEV en cada uno de esos escenarios institucionales y en clave de la gobernanza de esta política pública.

En cuanto a los entornos de decisión mayoritaria, es claro que la forma de interacción en este escenario es la decisión por voto mayoritario, el cual, regularmente, está precedido por una serie de rituales deliberativos, previos a la decisión final, por ejemplo, las instancias de aprobación de los proyectos de ley en el congreso o los debates de los proyectos de ordenanza y acuerdos en las asambleas departamentales y concejos municipales. En lo relacionado con las interacciones en entornos jerárquicos, es muy notorio que la forma de interacción predominante en este entorno es el direccionamiento jerárquico, aunque, en ocasiones, matizado por procesos de colaboración intergubernamental, intersectorial, para la necesaria coordinación, subsidiariedad y complementariedad de la PPEV, pero siempre a la sombra de la jerarquía.

En lo referente a los entornos de acuerdos negociados, la mitad de los modos de interacción identificados se dan a través de relaciones de contratación pública entre actores del Estado y actores del mercado (proveedores, prestadores de servicios, CBA privados, redes de pago, bancos, etc.), que suministran bienes y servicios necesarios para la operación de diferentes instrumentos de la PPEV. La otra mitad se distribuyen, por un lado, entre interacciones de coordinación positiva entre actores estatales y económicos privados, a través de regímenes mucho más sofisticados, como por ejemplo, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (régimen privado de pensiones), la regulación de las entidades privadas prestadoras de salud, o para efectos de la operación de las subcuentas del Fondo de Solidaridad Pensional; y por otro lado, también a través de esquemas de negociación distributiva, donde el Estado busca vincular al mercado a iniciativas para la protección en la vejez, donde debe persuadir a actores del mercado (principalmente empresarios, banqueros, etc.) de participar en estrategias de la PPEV, donde tendrán que asumir cargas laborales, prestacionales, riesgos crediticios, pero podrán derivar de ellas exenciones fiscales o rentas financieras, en una lógica de distribución de cargas y beneficios (por ejemplo, con la Ley de último empleo o los préstamos crediticios a personas mayores). Solo unas pocas interacciones se dan en la lógica de solución de problemas, especialmente a través de la participación de actores de la sociedad civil (organizaciones sociales, académicos, técnicos, etc.) que se involucran en los procesos de discusión de la PPEV en escenarios públicos, por ejemplo, foros pensionales, discusión de problemas, formulación participativa de orientaciones de política pública, etc.

Finalmente, los modos de interacción detectados en campos anárquicos y de instituciones públicas mínimas, han sido mayoritariamente de ajustes mutuos y de coordinación negativa entre el Estado, la sociedad civil, el mercado, las familias y los mismos ciudadanos mayores. Muy pocas formas de no cooperación se observaron en el marco de la PPEV, esto se debe

justamente al hecho de que no se encuentran reguladas, por ejemplo, aquellas que proveen bienestar desde el mercado, la sociedad civil y las familias, pero que se dan en la esfera de la vida privada y que se gobiernan con sus propios mecanismos. Las interacciones de coordinación negativa se dan sobre todo alrededor de instrumentos de administración de justicia y regulación de la responsabilidad familiar y de la sociedad civil en general con las personas mayores, estableciendo regulaciones que prescriben y proscriben comportamientos, así como procediendo a ejecutar las sanciones correspondientes ante estos últimos, por ejemplo, ante casos de abandono, maltrato, etc.⁶ Los ajustes mutuos se dan de manera indirecta, alrededor de los servicios de asistencia pública e integración social de las personas mayores, que en la mayor parte de los casos complementan las labores de cuidado y apoyo centradas en la familia y en las redes sociocomunitarias de las personas mayores, pero que, en muchos otros, deben entrar a suplir las necesidades que no se cubren en esos otros sistemas de bienestar. En algunas ocasiones la carencia de relacionamientos directos entre el Estado y las familias en estos entornos se debe a que el Estado se sigue percibiendo en gran medida (y especialmente en cuanto asistencia social se refiere) más como un subsanador de fallos de las familias y menos como un aliado de estas para generar otras formas de colaboración y apoyo.

4.2. Instituciones políticas de la gobernanza en la PPEV

El marco conceptual y la evidencia empírica permitieron observar también una serie de instituciones políticas presentes en la PPEV. Estas tienen que ver con tres aspectos del sistema político colombiano y las políticas públicas: 1) el régimen político colombiano formal, 2) la democracia colombiana y 3) la ideología dominante en el Estado colombiano.

Del régimen político se destacan los rasgos de presidencialismo colombiano en la PPEV, evidenciado no solo en la iniciativa legislativa del poder ejecutivo, sino también en su centralidad en la determinación de la PPEV desde el nivel central de gobierno, que le imprime unos atributos de centralidad a la hechura de la política pública, aunque menos a su implementación, dadas las cargas que asumen los municipios en la provisión de una cantidad importante de los bienes y servicios que proveen los instrumentos analizados.

De la democracia colombiana se destacan rasgos institucionales formales e informales, ya que se pueden observar comportamientos en las relaciones de los actores, en los cuales se aprecian claramente expresiones de la democracia representativa, como el papel de los partidos políticos en la producción de legislación en el Congreso de la República, así como

⁶ El impacto o resultado de estos instrumentos debe ser objeto de evaluaciones de la PPEV.

en los arreglos institucionales en las corporaciones públicas territoriales (Asamblea Departamental y Concejo Municipal), pero en un sentido menos formal, las relaciones políticas entre el gobierno nacional y las bancadas parlamentarias para la aprobación de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, los cuales, producto del multipartidismo, hacen cada vez más difícil la gestión de alianzas (Duque Daza, 2014).

Finalmente, se observó una supremacía de la democracia representativa sobre la democracia participativa, esto es evidente en la limitada participación de organizaciones de las personas mayores en los entornos institucionales descritos (sobre todo, a nivel nacional), restringidos a espacios de consulta, veeduría y representación en los cabildos municipales, escenarios que, por ahora, no tienen la fuerza que en otros momentos de la historia colombiana tuvieron las agremiaciones obreras y sindicales en la reivindicación de derechos prestacionales y de protección social integral para la vejez.

Finalmente, a nivel ideológico, se evidencian varios rasgos de la ideología liberal (y más específicamente, neoliberal) en la PPEV desde la década de los 90, tanto a nivel político, como a nivel social y económico. Dos evidencias importantes pueden resaltarse en este aspecto. En primer lugar, la participación del sector privado en la provisión del servicio de la seguridad social, pactado a nivel constitucional en 1991, y que abrió la puerta a la creación del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y a la participación de las administradoras de fondos de pensiones privadas. Este giro ideológico, del corporativismo que había caracterizado al sistema pensional, hacia un nuevo corporativismo de mercado, genera un cambio en la concepción del derecho a la seguridad social y la pensión de vejez, centrado en el individuo (ya sea personas mayores pobres, con capacidad de cotización o ahorro, propietario, etc.) y no en la clase social ni en la agremiación laboral. Y en segundo lugar, esta ideología liberal se manifiesta también en la concurrencia que establece el pacto constitucional de 1991 sobre el Estado, la sociedad y la familia en la protección de las personas mayores, que unos años después tendrá un impulso familiarizador, financiarizador y desestatizador con el enfoque del MSR, que comienza a orientar la PPEV hacia una forma de gobernanza, donde el Estado busca concentrarse más en dirigir que en remar (estilo gerencial), promoviendo el capital social como principal garante del cuidado en la vejez.

La PPEV, que hasta la década de los 90 estuvo caracterizada por una ideología conservadora familiarista, donde la política pública se restringió al asistencialismo de beneficencia pública y al corporativismo del sistema pensional, tuvo un giro neoliberal en la década de los 90, fuertemente alentado por actores del ámbito internacional (específicamente por las instituciones de Bretton Woods), a través de sus recomendaciones de política social, pero con

dos particularidades: 1) no se desiste en el uso de la asistencia pública para fines de legitimación de la acción estatal, lo cual puede caracterizarse como una forma de neosistencialismo de la PPEV (Giraldo, 2013); 2) formalizar la protección informal de las familias y las redes sociocomunitarias con base en la orientación del MSR, lo cual podría decirse que ha llevado la PPEV, de un plano ideológico de gobernanza conservador-informal a uno liberal-informal, como ha sido detectado más ampliamente por Barrientos (2004) en términos de regímenes de bienestar en América Latina.

Conclusiones

A modo de corolario, se proponen en este artículo futuras líneas de investigación que se derivan de lo aquí presentado. En primer lugar, la necesidad de profundizar el estudio de las instituciones políticas que en este artículo quedan esbozadas, resaltando que cada una de ellas es suficiente para adelantar una investigación. En segundo lugar, la importancia de complementar estos estudios con perspectivas desde la economía política y la gerontología crítica, que ayuden a seguir alimentando las pocas investigaciones que en el país se han preocupado por las influencias de las instituciones económicas capitalistas en el gobierno del envejecimiento y la vejez. En tercer lugar, la importancia de estudiar las instituciones sociales y culturales que inciden en el desarrollo de la PPEV, particularmente desde las costumbres, las tradiciones, las creencias, la historia, y otros atributos de la sociedad y el Estado colombiano, que tienen el potencial de explicar la PPEV. De manera concreta, se considera pertinente el estudio de la familia y las instituciones idiosincráticas que la rodean, así como los imaginarios que como colombianos tenemos sobre el envejecimiento y la vejez.

Referencias bibliográficas

- Arrubla, D. (2014). *Vejez y asistencialismo en épocas neoliberales: Colombia 1970-2009* (tesis de doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Barrientos, A. (2004). Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America Social Policy in Development Contexts* (pp. 121-168). Cambridge University Press.
- Castro Carvajal, B. (2008). Los inicios de la asistencia social en Colombia. *CS*, (1), 157-188.
- Duque Daza, J. (2014). ¿Presidentes legislando?: las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(1), 77-121.
- Giraldo, C. (2013). *Política Social Contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado*. Ediciones desde Abajo.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1).
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento. Presentación de Resultados. Cali, mayo 26 de 2016.
- Muñoz, A. (2012). La pensión como derecho fundamental en el sistema de seguridad social colombiano. *Justicia Juris*, 8(2), 88-101.
- Rodríguez, O. (2015). El aseguramiento social en pensiones: ¿una forma de protección económica para la vejez? En P. Rodríguez Jiménez (ed.), *Envejecer en Colombia* (pp. 173-214). Universidad Externado.
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press.
- Sørensen, E. (16th-17th of September 2014). The metagovernance of public innovation in governance networks. In *Policy and Politics Conference*, Bristol. <https://bit.ly/3rSRupX>
- Velásquez-Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.