



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE GRADO

Yo **David Bernardo Becerra Velandia** identificado estudiante de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, como autor/a del trabajo de grado presentado y titulado:

“Reglas, Actores y Arenas de Acción: Implementación de la Política de Envejecimiento y Vejez en Sogamoso desde el Marco IAD”.

Dirigido por: **Gabriel Lozano Torres**

En referencia al documento, su autor, abajo firmante declara que:

- El trabajo de grado es inédito, original y de mi exclusiva autoría.
- El contenido del texto y el título no vulneran ningún tipo de derecho de autor, literario, de propiedad o marca de otras personas.
- Asumo la total responsabilidad del contenido expuesto en el trabajo de grado.
- El documento cumple con los requerimientos éticos, bioéticos y de integridad científica de la investigación.

Así mismo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido del trabajo de grado presentado, como lo indica la Ley 44 de 1993 Sobre Derechos de Autor, el Art. 61 de la Constitución Política de Colombia, el Art. 671 del Código Civil y demás disposiciones legales.

En Bogotá D.C. a los 1 del mes de Diciembre de 2025

Firma:  Digitally signed by
David Becerra
Velandia
Date: 2025.12.01
08:39:22 -05'00'

Nombre y apellidos: **DAVID BECERRA VELANDIA**

Cedula: **1.052.388.401**

Reglas, Actores y Arenas de Acción: Implementación de la Política de Envejecimiento y Vejez en Sogamoso desde el Marco IAD

David Becerra Velandia¹

RESUMEN

La implementación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en Sogamoso durante el periodo 2018–2023 constituye un escenario crucial para comprender cómo interactúan las instituciones locales, la ciudadanía y las reglas que orientan la acción colectiva. Este artículo analiza dicho proceso a partir del Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD) propuesto por Elinor Ostrom, considerando los avances, las limitaciones y las dinámicas que han moldeado la puesta en marcha de esta política en el municipio. La investigación se desarrolló mediante un enfoque cualitativo, basado en revisión documental de los acuerdos municipales, informes de gestión, datos del DANE y documentos sectoriales; además, incluyó entrevistas semiestructuradas con actores institucionales y beneficiarios.

La metodología se orientó hacia la comprensión de las “situaciones de acción” establecidas en la política, relacionadas con la asignación de recursos, la oferta de servicios, la participación ciudadana y la corresponsabilidad institucional, para identificar cómo operan las reglas formales e informales que configuran la implementación. Entre los principales hallazgos, se evidencia una estructura institucional que ha permitido avances significativos en cobertura y oferta programática, pero que enfrenta tensiones derivadas de limitaciones presupuestales, dependencia de la estampilla Pro-Adulto Mayor y debilidades en los mecanismos de coordinación.

Asimismo, se identifica que la interacción entre ciudadanía e instituciones se ve marcada por prácticas de participación más reactivas que deliberativas, lo que reduce el potencial transformador de la política. En conclusión, la implementación revela progresos importantes, pero también desafíos estructurales que requieren ajustes normativos, mayor sostenibilidad financiera y fortalecimiento de las capacidades locales para consolidar un modelo de atención integral y sostenible para las personas mayores del municipio.

¹ Estudiante de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomás,
davidbecerrav@usantotomas.edu.co

Palabras claves: *Política pública, envejecimiento, IAD, implementación, Sogamoso Las palabras claves.*

ABSTRACT

The implementation of the Public Policy on Aging and Old Age in Sogamoso during the 2018–2023 period represents a crucial setting for understanding how local institutions, citizens, and the rules that shape collective action interact in practice. This article examines that process using Elinor Ostrom’s Institutional Analysis and Development (IAD) framework, considering the advances, limitations, and institutional dynamics that have influenced the operationalization of this policy at the municipal level. The study employed a qualitative approach based on an extensive review of municipal agreements, management reports, DANE data, and sectoral documents, complemented by semi-structured interviews with institutional actors and program beneficiaries.

The methodological strategy focused on analyzing the “action situations” defined within the policy particularly those related to resource allocation, service provision, citizen participation, and institutional co-responsibility to identify how formal and informal rules operate in shaping implementation. The findings reveal an institutional structure that has enabled significant progress in program coverage and service delivery, yet continues to face tensions stemming from budget constraints, reliance on the “*Estampilla Pro-Adulto Mayor*” levy, and weaknesses in coordination mechanisms.

The analysis also shows that interactions between citizens and institutions are characterized by participation practices that tend to be more reactive than deliberative, limiting the policy’s transformative potential. In conclusion, the implementation process demonstrates notable advances but also persistent structural challenges that require regulatory adjustments, greater financial sustainability, and strengthened local capacities to consolidate a comprehensive and sustainable model of care for older adults in the municipality.

Key words: Public policy, aging, IAD, implementation, Sogamoso

INTRODUCCIÓN

El envejecimiento poblacional se ha convertido en una característica central del panorama social colombiano, especialmente en ciudades intermedias donde la transición demográfica avanza con rapidez pese a las limitaciones institucionales y económicas de los gobiernos locales. Sogamoso no es ajeno a esta realidad. Durante los últimos años, la proporción de personas mayores en el municipio ha aumentado, generando demandas crecientes en materia de acompañamiento social, atención en salud, acceso a servicios y protección frente a situaciones de vulnerabilidad. Aunque a nivel nacional se han desarrollado lineamientos orientados a promover un envejecimiento activo y a garantizar derechos, su impacto depende de la capacidad de implementación que poseen los territorios, una capacidad que no siempre avanza al ritmo de las necesidades de la población.

La Política Pública de Envejecimiento y Vejez fue adoptada en Sogamoso en 2018 con la intención de articular acciones institucionales y comunitarias en favor de la población mayor. Sin embargo, entre 2018 y 2023 persisten brechas entre lo estipulado y su ejecución, reflejadas en casos de maltrato, fragilidad social, baja cobertura programática y débil coordinación interinstitucional. Estas tensiones evidencian que, pese a su formalización, la política no ha logrado el impacto previsto y requieren analizar con profundidad su proceso de implementación. En este contexto surge la pregunta central: cómo se implementó la política en Sogamoso durante 2018–2023 y cómo las interacciones entre ciudadanía e instituciones, examinadas desde el Marco IAD, influyeron en sus avances, limitaciones y resultados.

Para comprender esta situación, el análisis se desarrolla dentro del periodo que corresponde al primer ciclo de vigencia de la política, entre 2018 y 2023, reconociendo que sus dinámicas económicas, sociales y geográficas influyen directamente en la forma como se desarrollan los programas. Este estudio se apoya en un enfoque institucional que permite observar no solo el contenido normativo de la política, sino también el funcionamiento real de las instituciones encargadas de ejecutarla, las prácticas administrativas que emergen en el día a día, la interacción con la ciudadanía y las condiciones que favorecen o limitan el cumplimiento de sus propósitos. Desde esta perspectiva, la implementación deja de entenderse como un simple trámite administrativo y se analiza como un proceso complejo

donde intervienen reglas, actores, recursos y percepciones que, en conjunto, determinan los resultados que alcanzan las políticas públicas.

El interés central gira en torno a comprender qué ha significado en la práctica la implementación de la política de envejecimiento y vejez en el municipio, cómo han funcionado sus programas, qué avances reales se han obtenido y qué obstáculos han impedido una mayor efectividad. Este tipo de análisis permite reconocer qué elementos del diseño original se han logrado traducir en acciones concretas, cuáles han quedado limitados por factores financieros, operativos o institucionales, y cómo la experiencia de las personas mayores evidencia impactos diferenciados según el acceso, la oportunidad y la calidad de los servicios.

Para responder a la pregunta de investigación, el trabajo se orienta a través de un objetivo general centrado en: analizar la implementación de la política pública de envejecimiento y vejez en Sogamoso – Boyacá durante el periodo 2018–2023, a partir del marco de análisis institucional y desarrollo (IAD). Este objetivo se desarrolla mediante tres objetivos específicos: primero, realizar el diagnóstico de la implementación de la política pública de envejecimiento y vejez en Sogamoso – Boyacá durante el periodo 2018–2023, identificando avances, limitaciones y resultados alcanzados; segundo, analizar desde el marco IAD ¿Cómo ha interactuado la ciudadanía con la política pública en el periodo 2018–2023?, incluyendo reglas formales, reglas informales, actores y arenas de acción; y, finalmente, formular recomendaciones de fortalecimiento para la política pública de envejecimiento y vejez en Sogamoso, orientadas a mejorar su efectividad.

El análisis parte de la premisa en que, durante el periodo 2018–2023, la política pública de envejecimiento y vejez en Sogamoso avanzó, pero no con la efectividad esperada, debido a limitaciones asociadas al financiamiento, la capacidad operativa, la organización institucional y la forma como se desarrollan las prácticas de atención. Estas condiciones permiten anticipar que el fortalecimiento de la política requerirá ajustes de carácter programático, institucional y financiero que aseguren mejores resultados en el periodo 2025–2030.

MARCO TEÓRICO

El análisis de las políticas públicas es un campo que, desde mediados del siglo XX, busca explicar cómo los Estados enfrentan problemas colectivos, toman decisiones y generan resultados que afectan a la sociedad. Para una investigación de esta naturaleza, contar con un marco teórico sólido es fundamental, pues orienta la interpretación de los hallazgos. Este capítulo expone los principales enfoques del análisis de políticas públicas, las discusiones sobre la implementación, el aporte del curso de vida al estudio del envejecimiento y la justificación del uso del Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD) de Elinor Ostrom. La integración de estos enfoques proporciona un andamiaje conceptual coherente con los objetivos de la investigación y expresa una posición analítica clara sobre cómo comprender la política pública.

Ahora bien, el concepto de política pública ha sido abordado desde distintas disciplinas, lo que ha dado lugar a una multiplicidad de definiciones. De manera general, puede entenderse como el conjunto de decisiones y acciones que los gobiernos emprenden para responder a problemas colectivos, utilizando instrumentos legítimos y bajo un marco de legitimidad social. En esta línea, Parsons (2007) sostiene que el análisis de políticas públicas debe concebirse como un proceso dinámico en el que confluyen ideas, intereses, recursos y actores. Para este autor, no se trata de un esquema lineal de etapas de formulación, implementación, evaluación, sino de un entramado complejo en el que se articulan lo político, lo social y lo institucional.

Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) profundizan en esta concepción al enfatizar que un problema público no surge únicamente de una constatación objetiva, sino de un proceso social en el que la sociedad reconoce un asunto como relevante y exige su incorporación en la agenda gubernamental. Desde esta perspectiva, los problemas públicos son construcciones sociales, resultado de disputas simbólicas y luchas políticas por el reconocimiento. Esto implica que el análisis de política pública debe ir más allá de la descripción técnica de programas para considerar también la manera en que actores sociales, organizaciones y movimientos presionan, moldean y resignifican la acción gubernamental.

De manera complementaria, Roth Deubel (2014) entiende las políticas públicas como procesos de construcción social y política en los que convergen capacidades estatales,

interacciones entre distintos niveles de gobierno y participación ciudadana. Para el autor, una política no es simplemente el producto de un grupo de expertos, sino el resultado de negociaciones, conflictos y acuerdos. Esta idea resulta especialmente relevante porque sitúa a la política pública en el campo de lo relacional y lo colectivo, evitando concebirla como una actividad meramente técnica.

A estas aproximaciones se suma el aporte pionero de Harold Lasswell, quien en 1951 planteó que el análisis de políticas debía responder a la pregunta “¿quién obtiene qué, cuándo y cómo?”. Para Lasswell (1951), toda política pública tiene un carácter distributivo porque implica asignar recursos, beneficios y costos en la sociedad. Esta visión resulta particularmente valiosa, pues obliga a considerar no solo la existencia de una política, sino también su capacidad de generar equidad y justicia en la distribución de bienes y servicios.

En este punto resulta necesario establecer una noción propia de análisis de políticas públicas. En esta investigación se entiende que dicho análisis no se limita a revisar normas o contabilizar beneficiarios, sino que constituye un ejercicio crítico orientado a comprender los procesos sociales, políticos e institucionales mediante los cuales se construyen problemas, se diseñan respuestas estatales y se producen resultados con efectos distributivos. Desde esta perspectiva, analizar una política pública implica considerar tanto las reglas formales que estructuran la acción como las reglas informales, prácticas y significados que influyen en su implementación.

Por su parte la implementación ha sido identificada como la fase crítica en la vida de una política pública. Pressman y Wildavsky (1984) demostraron que muchas políticas fracasan no por defectos en su diseño, sino por los obstáculos que surgen durante su ejecución: la dispersión de competencias, la falta de coordinación interinstitucional y los procedimientos burocráticos excesivos. Este último concepto se considera crucial porque desplaza la atención desde el diseño abstracto hacia el funcionamiento real de las políticas, donde se revelan las tensiones entre objetivos declarados y resultados alcanzados.

Ahora bien, Mazmanian y Sabatier (1983) avanzaron en esta discusión al proponer un modelo normativo que identifica las condiciones necesarias para una implementación exitosa: la claridad de objetivos, la disponibilidad de recursos suficientes y el compromiso institucional de los actores responsables. Este enfoque es relevante porque ofrece criterios

concretos para evaluar el desempeño de las políticas. Sin embargo, bajo la óptica del presente análisis, también puede ser limitado si se entiende como una lista de requisitos estáticos, pues la dinámica política y social introduce variaciones que van más allá de cualquier modelo normativo.

Con base en lo expuesto, el estudio de las políticas públicas dirigidas a las personas mayores exige incorporar el enfoque del curso de vida. Elder (1994) sostiene que la vejez es el resultado de trayectorias y transiciones acumuladas a lo largo del tiempo, enmarcadas por condiciones históricas e institucionales. En este sentido, las desigualdades que enfrentan muchas personas mayores no pueden comprenderse únicamente en la etapa de la vejez, sino como consecuencias de procesos vitales que han estado marcados por la informalidad laboral, la ausencia de protección social y las brechas educativas.

Desde una perspectiva regional, Huenchuan (2018) subraya que el envejecimiento debe entenderse como un proceso social en el que las personas mayores son sujetos de derechos, con capacidad de participar en la vida política y social. Este enfoque trasciende la visión asistencialista y reivindica a las personas mayores como actores plenos. En la misma dirección, Aranibar (2001) propone articular los derechos humanos con el curso de vida, superando la mirada que reduce la vejez a dependencia y carga social. Bengtson y Settersten (2016), por su parte, destacan que el envejecimiento es un fenómeno multidimensional en el que confluyen factores biológicos, psicológicos, sociales e institucionales, lo que obliga a diseñar políticas que reconozcan la heterogeneidad de las trayectorias y condiciones de vida.

En concordancia con los conceptos objeto de estudio puede entenderse entonces que el valor del enfoque de curso de vida radica en que permite comprender el envejecimiento no como un problema exclusivo de la vejez, sino como la expresión acumulada de inequidades a lo largo de la vida. Por ello, considero que cualquier política pública en este campo debe articular los principios de equidad, reconocimiento de derechos y diversidad, evitando enfoques homogéneos o puramente asistenciales.

Ahora bien, el marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD), desarrollado por Elinor Ostrom, constituye una herramienta central para esta investigación. Ostrom (1990, 2005) entiende las instituciones como el conjunto de reglas formales e informales que configuran

el comportamiento de los actores en arenas de acción específicas. En este modelo, las reglas formales corresponden a leyes, normas y programas, mientras que las reglas informales incluyen valores, prácticas y expectativas sociales. Los actores abarcan desde las instituciones públicas hasta las organizaciones sociales y comunitarias, y las arenas de acción son los espacios donde se toman decisiones y se producen resultados.

McGinnis (2011), ha sistematizado el IAD como una guía práctica para analizar las instituciones, destacando la importancia de observar tanto las reglas en uso como los resultados producidos. Esta flexibilidad convierte al IAD en un marco especialmente potente, ya que permite identificar las tensiones entre lo normado y lo practicado, visibilizar a los actores marginados y comprender cómo se configuran relaciones de poder dentro de las arenas de acción.

La elección del IAD responde a su capacidad para ofrecer una visión integral que otros enfoques excesivamente normativos o lineales, teniendo en cuenta que el IAD no se limita a describir estructuras formales, sino que se orienta a comprender los procesos de acción colectiva mediados por reglas y a reconocer cómo las instituciones moldean y son moldeadas por los actores. De este modo, elegir a Ostrom no es solo una decisión metodológica, sino también epistemológica, porque supone analizar la política pública como un sistema vivo de interacción entre reglas, actores y contextos.

De manera complementaria, Brandsen y Honingh (2016) plantean que la coproducción implica la participación activa de los ciudadanos en el diseño, provisión y evaluación de servicios públicos. Esta perspectiva transforma la relación tradicional entre Estado y sociedad, al pasar de una lógica vertical a una dinámica de corresponsabilidad, por lo cual la incorporación de estos enfoques en el análisis de políticas públicas permite ampliar la mirada sobre la implementación, destacando la agencia de los ciudadanos y la necesidad de construir políticas más inclusivas y sostenibles.

En síntesis, este marco teórico articula distintas corrientes del análisis de políticas públicas con el objetivo de construir una mirada integral y crítica. Las contribuciones de Parsons, Subirats et al., Roth y Lasswell permiten situar la política pública como un proceso dinámico, distributivo y de construcción social. Los aportes de Pressman y Wildavsky, Mazmanian y Sabatier, y Hill y Hupe ofrecen claves para comprender la implementación y la gobernanza

multinivel. El enfoque del curso de vida, a partir de Elder, Huenchuan, Aranibar y Bengtson & Settersten, aporta la perspectiva necesaria para analizar el envejecimiento como un fenómeno social, histórico y multidimensional.

Desde mi posición como investigador, asumo que el análisis de política pública debe entenderse como un proceso crítico que integra teoría y práctica, que considera tanto los diseños normativos como las dinámicas sociales, y que sitúa a los actores en el centro de la acción pública. La elección del IAD responde a la necesidad de un marco flexible, capaz de reconocer la complejidad institucional y social de las políticas de envejecimiento, y de articular un análisis que trascienda lo descriptivo para ofrecer aportes sustantivos a la reformulación de la política en contextos locales y nacionales.

METODOLOGÍA

El diseño metodológico de esta investigación tiene como base las orientaciones de Hernández-Sampieri y Mendoza (2020) y de Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert (2005), quienes encuentran un punto tangencial en que la coherencia entre los objetivos, el problema y las estrategias de investigación constituye el eje principal de un proceso investigativo riguroso. Hernández-Sampieri y Mendoza (2020) plantean que la elección de la metodología debe corresponder a la naturaleza del fenómeno y al tipo de conocimiento que se espera generar. En la misma línea, Sautu et al. (2005) muestran que en toda investigación social se articulan de manera conjunta el marco teórico, los objetivos y la metodología, y que estos tres componentes se influyen mutuamente en el diseño del estudio (pp. 34–37).

En un sentido complementario, Sautu et al. (2005) entienden la investigación social como una forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada “a partir de la teoría aplicando reglas de procedimiento explícitas” (p. 34). Esto implica que cada elección metodológica está vinculada a ciertos supuestos teóricos, a la orientación del investigador y a las condiciones del campo. Bajo estos argumentos, la presente investigación asume que analizar y comprender una política pública implica ir más allá de medir sus resultados: requiere explorar los significados, tensiones y aprendizajes que emergen en su implementación concreta.

De conformidad con lo expuesto, se adopta un enfoque cualitativo, cuyo propósito, como expresan Hernández-Sampieri y Mendoza (2020), es profundizar en la comprensión de los fenómenos sociales desde la perspectiva de los participantes, en su ambiente natural y sin manipular variables. Este enfoque resulta pertinente para examinar la experiencia de los adultos mayores, los funcionarios y los líderes comunitarios involucrados en la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de Sogamoso, pues permite captar las representaciones y valoraciones que ellos construyen en torno a la acción del Estado.

En consonancia, Sautu et al. (2005) sostienen que los enfoques cualitativos se orientan a analizar prácticas sociales, significados y procesos de interacción, y que estos se inscriben en determinados paradigmas y supuestos teóricos sobre la realidad social (pp. 39–41). De esta manera, la metodología cualitativa se entiende aquí como un proceso interpretativo que privilegia la comprensión del fenómeno sobre la medición.

El análisis se desarrolla como un estudio de caso, entendido según Sautu et al. (2005) como un diseño cualitativo que permite examinar procesos sociales en profundidad y en un contexto específico. En el Cuadro 1.7, las autoras ubican el “estudio de casos” entre los métodos cualitativos, junto con el enfoque etnográfico y los grupos focales (p. 47). La unidad de análisis es la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de Sogamoso (2018-2023), asumida como instrumento normativo y programático que articula la acción estatal hacia la población mayor. Este enfoque permite observar su desarrollo en el contexto real, identificar factores que condicionaron su ejecución y recuperar las percepciones de los actores. Así, el estudio de caso se convierte en un espacio central para analizar la relación entre reglas formales y reglas informales en la práctica cotidiana.

La producción de información se basa en la triangulación metodológica, que Hernández-Sampieri y Mendoza (2020) definen como la combinación de distintas fuentes y técnicas para obtener una visión más completa de los fenómenos y aumentar la validez de los resultados. En este sentido, se utilizaron tres tipos de insumos complementarios. Primero, los documentos oficiales del municipio, entre ellos el Acuerdo 014 de 2018, los informes de gestión 2020-2023 y el acta de empalme de la Secretaría de la Mujer, que permiten reconstruir el marco institucional y los compromisos asumidos. Segundo, los registros administrativos y normativos provenientes del Departamento para la Prosperidad Social, del DANE y de la Personería Municipal, que aportan información contextual y evidencias sobre

el entorno social de la política. Y tercero, la información primaria obtenida a través de entrevistas semiestructuradas realizadas al secretario de inclusión social, a representantes de adultos mayores, seleccionados por su participación directa en la implementación de la política. Esta diversidad de fuentes se corresponde con la idea de Sautu et al. (2005) de que el marco teórico y los supuestos metodológicos orientan la selección de métodos y técnicas de producción de datos, combinando distintas evidencias empíricas de manera coherente (pp. 46–47).

La entrevista fue elegida técnica central, dado que posibilita un diálogo guiado pero abierto entre el investigador y los participantes. Según Sautu et al. (2005), dentro de los métodos cualitativos se incluyen estrategias como las entrevistas interpretativas y en profundidad, que permiten acceder a las perspectivas de los actores sobre sus experiencias y contextos (Cuadro 1.7, p. 47). Por su parte, cada conversación se orientó por una guía elaborada con base en las categorías del Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD) propuesto por Elinor Ostrom, lo que permitió abordar aspectos como las reglas formales, las reglas informales, los actores y las arenas de acción.

La decisión de trabajar con un enfoque cualitativo responde también al carácter contextual y procesal del objeto de estudio. La implementación de una política pública sobre envejecimiento no puede evaluarse solo desde cifras de cobertura o gasto, sino desde las prácticas, las relaciones y los sentidos que los actores atribuyen a su experiencia institucional. Sautu et al. (2005) recuerdan que los objetivos de investigación deben formularse de manera coherente con la perspectiva teórica, articulando la intención del estudio, el recorte espacio-temporal y las unidades de análisis o casos (pp. 36–37, Cuadro 1.2). Ese planteamiento se ajusta al propósito de este estudio: analizar la política en un periodo específico (2018–2023) y desde la experiencia de los actores involucrados. En este mismo sentido, Hernández-Sampieri y Mendoza (2020) destacan que la pertinencia metodológica se evalúa por su capacidad para responder de forma lógica y fundamentada a las preguntas de investigación.

De esta manera, la metodología adoptada permite articular teoría y práctica, comprender las interacciones institucionales, visibilizar las voces de los adultos mayores y de los gestores de la política, y generar aportes sustantivos para la gestión pública local. El enfoque cualitativo, apoyado en la triangulación de fuentes y en la interpretación reflexiva,

ofrece una mirada comprensiva que integra las dimensiones normativa, institucional y experiencial de la política, en coherencia con el planteamiento de Sautu et al. (2005) acerca de la necesidad de integrar paradigmas, teorías, conceptos y regularidades empíricas en el diseño de la investigación (pp. 34–42).

En síntesis, el diseño metodológico se plantea como una herramienta de comprensión profunda, acorde con el carácter interpretativo del fenómeno. Al integrar las orientaciones de Sautu y de Hernández-Sampieri, el estudio adopta una ruta que permite generar conocimiento pertinente y crítico para fortalecer la política pública y el bienestar de las personas mayores en Sogamoso

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El análisis desarrollado permite comprender el proceso de implementación de la Política de Envejecimiento y Vejez en Sogamoso, desde su origen normativo y su trayectoria hasta las dinámicas reales que nacen de la interacción entre ciudadanía, funcionarios y espacios de atención como los Centros Vida. Esta mirada, apoyada en el marco IAD, muestra cómo las reglas formales conviven con acuerdos informales que moldean la implementación cotidiana, revelando avances, tensiones y márgenes de mejora. A partir de esta lectura, se identifican necesidades de reestructuración programática, ajustes en la coordinación institucional y fortalecimiento de la oferta, así como retos críticos en sostenibilidad financiera y gestión del talento humano.

Génesis Y Trayectoria De La Política De Envejecimiento Y Vejez En Sogamoso

El estudio de la génesis y trayectoria de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el municipio de Sogamoso (Boyacá) entre los años 2018 y 2023 permite comprender los avances y limitaciones en la materialización de los derechos de las personas mayores. Su análisis resulta pertinente no solo por el incremento del envejecimiento poblacional en el municipio, sino también porque evidencia cómo las promesas formales del Estado local se enfrentan a las condiciones reales de implementación y sostenibilidad.

Sogamoso, capital de la provincia de Sugamuxi, se localiza en el departamento de Boyacá, a 2.569 metros sobre el nivel del mar y a 215 kilómetros de Bogotá. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el municipio cuenta con una extensión

aproximada de 208 km² y una población total de 118 932 habitantes para 2023 (DANE, 2023a). De ellos, 20 137 personas tienen 60 años o más, lo que equivale al 16,9 % de la población municipal (DANE, 2023b). Esta proporción supera el promedio nacional (14,5 %) y refleja un proceso de envejecimiento demográfico acelerado en relación con el contexto departamental, en el que Boyacá se mantiene entre las regiones con mayor índice de envejecimiento del país. La estructura por edades muestra una reducción paulatina de la base joven y un ensanchamiento del grupo adulto mayor, fenómeno que plantea retos en salud, protección social y participación.

El territorio sogamoseño combina áreas urbanas densamente pobladas con sectores rurales dispersos, donde los adultos mayores suelen enfrentar barreras de movilidad, deficiencias en la prestación de servicios y dependencia económica de familiares o subsidios. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, el 44,3 % de los hogares del municipio cuenta con al menos una persona mayor de 60 años, y de este grupo, más del 30 % reportó no tener pensión o ingreso permanente (DANE, 2019). Tales datos justifican la pertinencia de una política pública orientada específicamente a este grupo etario, dado que las condiciones de vulnerabilidad social y económica tienden a agudizarse con la edad.

La población adulta mayor constituye, por tanto, el eje central de la política de envejecimiento en Sogamoso. Según la definición establecida por la Ley 1251 de 2008, se considera adulto mayor a toda persona de 60 años o más, criterio adoptado por el DANE y replicado en la normatividad municipal. Este grupo representa un segmento heterogéneo que agrupa hombres y mujeres con trayectorias vitales diversas: trabajadores informales, campesinos, pensionados y personas sin cobertura de seguridad social. En el caso de Sogamoso, la feminización del envejecimiento es un rasgo destacado, pues las mujeres mayores representan el 56 % del total de personas mayores, lo que evidencia mayores expectativas de vida y, a la vez, mayores niveles de vulnerabilidad económica (DANE, 2023b).

El contexto local previo a 2018 mostraba un conjunto de problemáticas acumuladas: precariedad laboral, bajo acceso a pensiones, dependencia de subsidios, limitado reconocimiento social y ausencia de una política articulada. En ese marco, la administración municipal impulsó la formulación de una política pública específica, sustentada en los

lineamientos nacionales sobre envejecimiento y vejez y en la Política Nacional de Envejecimiento. Estas directrices promovieron que las entidades territoriales desarrollaran instrumentos propios para atender a la población mayor según sus realidades locales.

Como respuesta, el Concejo Municipal de Sogamoso expidió el Acuerdo 014 de 2018, mediante el cual se adoptó la *Política Pública Social de Envejecimiento y Vejez 2018-2029*. El documento estructuró cuatro ejes estratégicos: promoción y protección de los derechos humanos; protección social integral; envejecimiento activo y saludable; y formación de capital humano e investigación. Cada eje se tradujo en 31 líneas de acción con metas de corto, mediano y largo plazo. La política fijó como objetivo general garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas mayores, promoviendo su autonomía, bienestar e inclusión en la vida comunitaria (Concejo Municipal de Sogamoso, 2018).

El proceso de formulación fue participativo. En 2018, la Alcaldía aplicó una encuesta diagnóstica a 1.134 personas mayores: 893 mujeres y 241 hombres, cuyos resultados sirvieron como insumo para identificar las principales necesidades: el 30 % no sabía escribir, el 41 % dependía de subsidios y sólo el 11 % contaba con pensión o salario (Alcaldía de Sogamoso, 2018). Además, más de 1 100 adultos mayores participaron en espacios de socialización de la política, lo que fortaleció su legitimidad como instrumento de gestión local.

Durante la implementación, entre 2018 y 2023, se evidenciaron avances relevantes. El programa Colombia Mayor, coordinado con el Departamento para la Prosperidad Social, garantizó transferencias monetarias periódicas a una parte significativa de la población mayor. Paralelamente, los Centros Vida se consolidaron como espacios de atención diurna, donde se brindaron servicios de alimentación, acompañamiento psicosocial, actividades recreativas y programas de salud preventiva. Los informes de gestión reportan una atención promedio de 3.000 adultos mayores al año (Secretaría de la Mujer e Inclusión Social de Sogamoso, 2023a).

En materia nutricional, se implementaron guías alimentarias y un sistema de seguimiento que fortalecieron la seguridad alimentaria de los beneficiarios. También se avanzó en la preinversión para un nuevo Centro vida en coordinación con la Secretaría de Infraestructura, lo que demostró la intención institucional de ampliar la cobertura de

servicios. Sin embargo, persistieron brechas estructurales. El financiamiento se convirtió en una de las principales limitaciones: aunque el Acuerdo 014 estableció la *estampilla “Pro-Adulto Mayor”* como fuente principal, en la práctica, los servicios dependieron subsidios, convenios y de recursos propios municipales (Secretaría de la Mujer e Inclusión Social de Sogamoso, 2023b). Esta situación generó inequidades en el acceso, especialmente para personas de bajos ingresos.

En el componente de derechos, los informes institucionales reconocen que el maltrato y el abandono continuaron siendo problemáticas persistentes. Entre 2018 y 2023, la Comisaría de Familia registró entre 70 y 96 casos anuales de violencia intrafamiliar o negligencia hacia personas mayores, y la Personería Municipal tramitó 11 casos formales de abandono (Secretaría de la Mujer e Inclusión Social de Sogamoso, 2023b). Estos datos demuestran que la protección jurídica no se tradujo aún en una erradicación efectiva de la violencia, y que el cambio cultural en torno al respeto y cuidado de los adultos mayores sigue siendo un desafío.

La participación ciudadana representó otro elemento relevante. Durante la formulación de la política, la consulta y socialización con adultos mayores evidenció un ejercicio participativo genuino; no obstante, en la fase de implementación esa participación se redujo a instancias consultivas como el Consejo Municipal de Política Social (COMPOS), sin incidencia decisoria efectiva. La falta de fortalecimiento organizativo de las asociaciones de personas mayores y las prácticas administrativas limitaron el potencial de empoderamiento que la política pretendía fomentar.

En cuanto a inclusión y accesibilidad, el municipio continuó enfrentando deficiencias urbanísticas, arquitectónicas y de vivienda que restringieron la autonomía y la movilidad de los adultos mayores. Aunque el Acuerdo 014 contemplaba la vivienda como línea estratégica, no se consolidaron proyectos de construcción o subsidios específicos durante el periodo analizado (Concejo Municipal de Sogamoso, 2018). Estas limitaciones muestran que, si bien se alcanzaron logros visibles en la atención básica y recreativa, los avances estructurales en bienestar, equidad y envejecimiento activo fueron más modestos.

En síntesis, la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de Sogamoso muestra avances en su formalización normativa y en la ampliación de servicios, pero también evidencia

desafíos persistentes en financiamiento, participación, inclusión territorial y protección de derechos. El contexto demográfico reportado por el DANE confirma un proceso acelerado de envejecimiento que exige respuestas sostenibles. El balance de este primer quinquenio ofrece una base crucial para la reformulación emprendida en 2025, orientada a construir políticas más equitativas, sostenibles y sensibles a las particularidades de la población mayor del municipio.

Ciudadanía, Interacción Institucional Y Arenas De Acción

Comprender la relación entre la ciudadanía y las instituciones es fundamental para analizar la dinámica de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el municipio de Sogamoso. Esta relación, que se expresa en la vida cotidiana a través de prácticas, hábitos y formas de organización social, no puede entenderse únicamente como un asunto administrativo o normativo. Más bien, constituye un análisis complejo de interacciones donde confluyen la acción del Estado, la participación de la comunidad y la construcción simbólica de la vejez como categoría social. Desde esta óptica, el Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD) propuesto por Elinor Ostrom (2005) ofrece una perspectiva perfecta para explorar cómo se estructuran esas interacciones, cómo se generan las reglas que las rigen y de qué manera las instituciones locales moldean, y son moldeadas por, la ciudadanía.

El IAD parte del supuesto de que las instituciones son sistemas de reglas que organizan la conducta humana, determinando lo que los individuos pueden, deben o no deben hacer en determinados contextos. Estas reglas no se reducen a leyes o normas escritas, sino que abarcan acuerdos, prácticas, rutinas y valores compartidos que orientan el comportamiento.

Ostrom distingue entre reglas formales, plasmadas en leyes, acuerdos o documentos y reglas en uso, que emergen de la práctica cotidiana y muestran cómo los actores aplican, ajustan o reinterpretan las normas. Ambas se influyen mutuamente: lo formal ofrece el marco inicial, pero solo se hace relevante en el momento que se apropia en la vida social. El IAD incorpora además la noción de arenas de acción, espacios donde los actores interactúan, negocian significados, movilizan recursos y producen resultados institucionales. Reglas, actores y arenas conforman así un sistema interdependiente que permite comprender la gobernanza de un territorio.

Aplicar el IAD al caso de Sogamoso permite observar que la Política Pública de Envejecimiento y Vejez, adoptada mediante el Acuerdo 014 de 2018, operó como un dispositivo institucional que abrió un campo de interacción entre la entidad territorial y la ciudadanía mayor. El acuerdo estableció un horizonte y organizó la acción pública en cuatro ejes: promoción y protección de derechos, protección social integral, envejecimiento activo y saludable, y formación de capital humano e investigación, los cuales constituyen el nivel de reglas formales, cuya efectividad depende, como señala Ostrom, de las capacidades de los actores y de las condiciones sociales de implementación.

En su diseño, la política incorporó mecanismos de participación mediante consultas, talleres, diagnósticos territoriales y una encuesta a 1.134 adultos mayores (Alcaldía de Sogamoso, 2018), lo que fortaleció su legitimidad y reconoció a las personas mayores como actores políticos, sin embargo, el tránsito de la formulación a la implementación evidenció reglas en uso que redefinieron esa participación: aunque el Acuerdo 014 de 2018 contemplaba espacios como el COMPOS y las veedurías ciudadanas, estos operaron sobre todo como escenarios informativos, más que deliberativos. Desde la perspectiva del IAD, esta dinámica muestra cómo las reglas formales se reinterpretan en la práctica, manteniendo su estructura pero adaptando su contenido operativo a las capacidades institucionales y a las relaciones de poder del territorio.

La relación entre reglas formales y reglas en uso en Sogamoso se manifestó también en el ámbito financiero. El Acuerdo 014 definía la estampilla Pro-Adulto Mayor como fuente principal de financiación, estableciendo la obligación de destinar la mayoría de los recursos al sostenimiento de los Centros Vida. Sin embargo, los informes de gestión indican que durante el periodo 2018–2023 la sostenibilidad de los servicios dependió en gran parte de pagos de usuarios y convenios externos, mientras que los recursos propios representaron porcentajes modestos (Secretaría de la Mujer e Inclusión Social de Sogamoso, 2023b). Este hecho demuestra que, en la práctica, las reglas en uso se adaptaron a las restricciones presupuestales, trasladando parte de la carga financiera a los beneficiarios. En términos del IAD, este ajuste refleja un proceso de “reconfiguración institucional adaptativa”, en el cual las normas se flexibilizan para garantizar la continuidad del sistema, aunque ello modifique sus principios formales de equidad.

El Centro Vida, concebido como espacio de atención diurna, se consolidó como una de las principales arenas donde se materializó la interacción entre ciudadanía e instituciones. Allí participaron cientos de adultos mayores en actividades recreativas, educativas y psicosociales. Aunque pareciera un simple servicio social, desde el IAD aparece como un espacio institucional donde las reglas se vuelven visibles en la práctica cotidiana: normas formales de acceso, protocolos de atención, reglas administrativas y acuerdos informales que regulan la convivencia y la asignación de cupos. Funcionarios, beneficiarios y líderes comunitarios negociaron continuamente los términos de su relación.

Ostrom plantea que las arenas de acción permiten observar cómo interactúan reglas y actores y cómo emergen patrones que dan forma a las instituciones (Ostrom, 2005). En Sogamoso, además de los Centros Vida, también funcionaron como arenas programas nacionales como Colombia Mayor, proyectos de alimentación y campañas de salud. Allí surgieron reglas en uso basadas en confianza, reciprocidad e informalidad. Aunque las listas de beneficiarios seguían criterios técnicos, la asignación final de cupos a veces respondía a recomendaciones personales o acuerdos comunitarios, lo que evidencia ajustes locales para armonizar las normas con los valores y capacidades institucionales.

La política de envejecimiento también evidenció la multi-nivelidad institucional, concepto central del IAD. Las reglas operaron en niveles constitucional (marcos nacionales de protección social), colectivo (decisiones municipales sobre programas y recursos) y operativo (actividades de atención diaria). Las directrices nacionales de Colombia Mayor influían en la focalización local, pero su aplicación dependía de registros municipales, capacidades del personal y condiciones de los beneficiarios. Las políticas nacionales y locales funcionaron como redes interconectadas de reglas.

Los actores desempeñaron un papel decisivo: los adultos mayores no fueron solo beneficiarios, sino líderes y mediadores comunitarios; los funcionarios, además de implementadores, reinterpretaron normas y las ajustaron a las circunstancias; los organismos nacionales establecieron lineamientos, pero dependieron del nivel local para su ejecución. La ciudadanía y las instituciones moldearon y fueron moldeadas por las reglas en uso.

La implementación también produjo significados sobre la vejez: las normas no solo regulan conductas, sino que generan sentidos compartidos. En Sogamoso se fortaleció la noción del adulto mayor como sujeto de derechos, aunque persistieron tensiones entre autonomía y protección. En los Centros Vida coexistieron autoridad institucional y cercanía afectiva, expresión de cómo las instituciones producen sentidos culturales a la vez que distribuyen recursos.

Ahora bien, las reglas informales resultaron decisivas. Ostrom señala que la cooperación depende tanto de normas escritas como de normas no escritas sustentadas en confianza (2005). En el municipio, la reputación de líderes comunitarios y la cercanía con los funcionarios facilitaron resolver conflictos y sostener actividades más allá de los cambios administrativos, configurando una gobernanza cotidiana no registrada en los documentos.

Entre 2018 y 2023, la interacción entre ciudadanía e instituciones volvió la política un bien común institucional, marcado por un equilibrio inestable entre reglas formales y reglas en uso. La administración buscó coherencia entre inclusión y recursos, mientras la ciudadanía reinterpretó la política desde su experiencia, generando adaptación mutua. La confianza se consolidó como capital institucional: compromisos implícitos permitieron sostener programas aun con recursos limitados, como señalan los informes de la Secretaría de la Mujer e Inclusión Social (2023a). Los conflictos también favorecieron aprendizajes, y el programa Colombia Mayor mostró esta dinámica al combinar reglas nacionales rígidas con prácticas locales como listados de espera o priorización de casos críticos

El caso de Sogamoso muestra que la gobernanza efectiva surge cuando las instituciones equilibran intereses mediante comunicación y adaptación, consolidando sentidos compartidos como el “adulto mayor activo”. Persistieron límites estructurales desigualdades, restricciones presupuestales y barreras de acceso, que las reglas en uso compensaron temporalmente, generando dependencias. Como advierte Ostrom, instituciones sostenidas por buena voluntad son vulnerables; la rotación administrativa debilitó la memoria institucional. Los incentivos sociales fortalecieron participación y los materiales aliviaron pobreza, pero también crearon dependencias. En conjunto, la política operó como un sistema híbrido donde normas, negociación y confianza sostuvieron un modelo de envejecimiento digno y participativo.

Fortalecimiento Programático y Financiero de la Política

El proceso de reformulación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez del municipio de Sogamoso para el periodo 2025–2030 exige un enfoque estratégico capaz de responder a las transformaciones demográficas, institucionales y sociales que hoy configuran la experiencia de la vejez.

La evidencia recopilada revela que los avances alcanzados entre 2018 y 2023, aunque significativos, resultan insuficientes frente a la creciente complejidad de las necesidades de la población mayor y las limitaciones estructurales del modelo actual. En este contexto, se hace importante adoptar un conjunto de estrategias articuladas que permitan reorientar la política mediante la reestructuración programática, el fortalecimiento de la sostenibilidad financiera y la consolidación del talento humano responsable de su implementación. Estos tres ejes no solo apuntan a corregir vacíos y superar restricciones operativas, sino que constituyen los pilares para construir un sistema de atención más coherente, integral y sostenible, en el cual las instituciones locales puedan responder con mayor capacidad, continuidad y sensibilidad a las múltiples trayectorias de envejecimiento presentes en el territorio.

- **Reestructuración programática orientada a la eficiencia institucional y la ampliación de cobertura**

La reestructuración de los programas de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de Sogamoso es necesaria para fortalecer su efectividad en el ciclo 2025–2030. El análisis previo mostró que, pese a avances en cobertura, la dispersión programática, la duplicidad de funciones y la fragmentación del gasto limitaron su impacto. Por ello, se propone reorganizar el portafolio hacia un menor número de líneas integradoras que optimicen recursos y amplíen cobertura, en coherencia con los principios de eficiencia y racionalidad institucional del IAD.

Desde el enfoque de Ostrom, la coexistencia de múltiples programas con objetivos similares produjo arenas de acción superpuestas y reglas poco articuladas, afectando la coordinación entre actores y la claridad de los criterios de acceso. La reestructuración busca reducir esta

complejidad y fortalecer la cooperación mediante reglas más claras y sistemas de atención integrados. Los Centros Vida deben consolidarse como núcleo articulador de la política, funcionando como plataformas de integración interprogramática.

Técnicamente, la reorganización puede sustentarse en tres líneas: unificación de objetivos y metodologías en macro-programas (por ejemplo, un programa de “Envejecimiento activo y bienestar integral”), fortalecimiento territorial de los Centros Vida como nodos locales y articulación presupuestal entre las dependencias de inclusión social, salud, deporte y cultura. Esto no implica centralización, sino coordinación estratégica, mayor transparencia y mejor uso de los recursos, con especial atención a zonas rurales y poblaciones con discapacidad.

La propuesta privilegia una diversidad organizada: menos programas, pero más coherentes, articulados y capaces de responder a la heterogeneidad del envejecimiento. Además, abre la posibilidad de implementar modelos de evaluación participativa donde los adultos mayores contribuyan a ajustar reglas en uso y fortalecer el aprendizaje institucional.

Finalmente, la reestructuración debe asumirse como un proceso gradual y adaptativo que preserve los aprendizajes acumulados y permita transitar hacia un modelo de atención más integral, sostenible y orientado al bienestar y autonomía de la población mayor.

- **Modificación del proyecto de Acuerdo: ampliación de sujetos pasivos de la estampilla Pro-Adulto Mayor y proyecto de cofinanciación Departamental o Nacional**

El financiamiento de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en Sogamoso muestra límites estructurales derivados de su dependencia casi exclusiva de la estampilla Pro-Adulto Mayor, insuficiente para responder al crecimiento de la población mayor y a la expansión territorial de la demanda. Por ello, la ampliación de los sujetos pasivos del tributo se configura como un ajuste institucional prioritario para fortalecer la sostenibilidad entre 2025 y 2030. Esta reforma implica redefinir reglas formales de generación y distribución de recursos, afectando tanto las reglas de posición como las de atribución dentro del sistema, en los términos del Marco IAD.

La evidencia de 2018–2023 demuestra que la base actual de aportantes no cubre las necesidades crecientes, lo que genera tensiones entre demanda social y capacidad fiscal. Ampliar los sujetos pasivos reconfigura el nivel institucional al incorporar nuevos contribuyentes y transformar las reglas en uso asociadas al recaudo y la coordinación interinstitucional. Un marco financiero más robusto es condición para sostener la gobernanza: sin recursos, la cooperación pierde eficacia y la política se limita a acciones parciales.

La reforma debe sustentarse técnicamente en criterios de equidad, suficiencia y eficiencia. Además, tiene un valor simbólico al reafirmar que la vejez es un bien colectivo cuya atención requiere corresponsabilidad social. Para fortalecer la transparencia y reducir incertidumbre, la reforma debería apoyarse en un sistema de información que permita monitorear recaudo y ejecución, facilitando el funcionamiento de las arenas de acción del IAD. La participación ciudadana, concebida como control social colaborativo, incrementa la legitimidad del cambio normativo y la apropiación de las nuevas reglas.

Sin embargo, aun con mayor recaudo, la estampilla mantiene una destinación específica: solo financia Centros Vida. Esto concentra la política en estos espacios y limita la atención a otras necesidades. Por ello, la ampliación de los sujetos pasivos debe complementarse con proyectos de inversión cofinanciados a nivel departamental o nacional para financiar componentes no cubiertos por la estampilla, como atención domiciliaria, programas con enfoque diferencial, transporte social, acciones rurales y acompañamiento psicosocial.

La combinación de reforma tributaria y cofinanciación configura un modelo mixto que amplía el espacio de acción institucional y genera capital institucional para el municipio. En conjunto, estas medidas permitirían avanzar hacia una política más sostenible, integral y coherente con la diversidad del envejecimiento en Sogamoso.

- Ampliación de la planta de personal de la Secretaría de Integración Social

El fortalecimiento del talento humano es una condición indispensable para consolidar la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en Sogamoso. Entre 2018 y 2023, los informes de gestión evidenciaron que la limitada planta de personal de la Secretaría de Integración Social restringió la capacidad operativa, el seguimiento de los programas y la articulación

con otras dependencias. La estructura actual resulta insuficiente frente a la complejidad de los procesos implicados en la atención integral de la población mayor, lo que exige no solo aumentar el número de funcionarios, sino también fortalecer sus perfiles técnicos en áreas como gerontología, trabajo social, psicología comunitaria, planeación y gestión pública.

Desde el enfoque del Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD), el recurso humano constituye un elemento central del funcionamiento institucional. Los actores no se limitan a aplicar reglas formales: interpretan, adaptan y redefinen las reglas en uso. Por tanto, la capacidad de una institución depende directamente de la diversidad, estabilidad y especialización de su equipo. En Sogamoso, la escasez de personal produjo una brecha entre la política formulada y la política implementada: las tareas se concentraron en pocos funcionarios, lo que dificultó el seguimiento, la atención territorial y la coordinación intersectorial, y generó un “déficit de monitoreo y reciprocidad”, en términos de Ostrom.

Ampliar la planta de personal implica fortalecer tres dimensiones esenciales. En primer lugar, la eficiencia institucional: contar con un número adecuado de funcionarios permite distribuir responsabilidades, evitar la sobrecarga laboral y consolidar reglas operativas estables. En segundo lugar, la efectividad relacional: los programas de envejecimiento requieren vínculos sólidos entre instituciones y comunidad, algo que solo puede lograrse con equipos capacitados para el trabajo directo con la población. En tercer lugar, la sostenibilidad del conocimiento institucional: la experiencia que acumulan los funcionarios solo se convierte en capital organizacional cuando existe estabilidad laboral y mecanismos para documentar lo aprendido.

Una planta ampliada y especializada también permitiría reforzar la presencia territorial de la Secretaría de Integración Social. Actualmente, la cobertura se concentra en el área urbana, mientras que las zonas rurales presentan grandes brechas en acceso. Equipos locales o satélites facilitarían la identificación temprana de necesidades, la atención domiciliaria y la articulación con redes comunitarias, ampliando el alcance real de la política.

Asimismo, el fortalecimiento del talento humano debería incluir la creación de un sistema de memoria institucional para registrar procedimientos, indicadores y aprendizajes. Esto complementa los principios del IAD al mejorar la información disponible para la toma de decisiones y la adaptación continua de las reglas en uso. Una estructura más robusta

también permitiría establecer unidades de monitoreo y evaluación participativa, vinculando a ciudadanía e instituciones en un ciclo permanente de seguimiento.

Finalmente, el fortalecimiento del talento humano tiene un efecto simbólico: aumenta la legitimidad institucional. Una presencia estatal más visible, profesional y estable refuerza la confianza de la población mayor y consolida al Estado local como actor central en las arenas de acción donde se materializa la política pública.

CONCLUSIONES

La evidencia obtenida a partir de entrevistas, encuestas y documentos permite reconstruir la implementación real de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en Sogamoso. Aunque existe un marco normativo sólido (Acuerdo 014 de 2018), la ejecución se desarrolla en un escenario marcado por fragmentación, restricciones financieras y brechas entre lo planificado y lo realizado. La tensión principal radica en una política ambiciosa que intenta abarcar múltiples líneas de acción con una capacidad institucional limitada, resumida por el propio secretario de Inclusión Social: “la política intenta llegar a todo, pero con muy poco”.

La planta reducida de personal y la recurrencia a contratistas temporales generan discontinuidad y hacen que las “reglas en uso”, las soluciones prácticas frente a limitaciones reales prevalezcan sobre las reglas formales del diseño. Las encuestas reflejan una valoración positiva de los servicios, pero también insatisfacción por la baja cobertura, actividades repetitivas y poca claridad en la información, lo que evidencia un impacto real pero insuficiente.

El financiamiento constituye un obstáculo estructural: la dependencia de la Estampilla Pro-Adulto Mayor y su destinación exclusiva a Centros Vida concentra la política en estos espacios y limita el desarrollo de programas comunitarios, domiciliarios o con enfoque diferencial. La cofinanciación departamental o nacional surge como alternativa para diversificar recursos y avanzar hacia un modelo más integral.

La gobernanza (entendida como la articulación entre los diferentes niveles y actores que intervienen en la acción pública) también presenta fallas: los niveles operativos, de elección colectiva y constitucional no se coordinan de manera efectiva. Como plantean Hill y Hupe

(2021), esta desarticulación debilita la capacidad del sistema para transformar lineamientos normativos en resultados concretos y sostenibles.

Por ello, se requieren transformaciones estructurales: reorganizar la oferta programática, ampliar los sujetos pasivos de la estampilla, gestionar proyectos de inversión adicionales y fortalecer la planta de personal. La reformulación iniciada en 2025 representa una oportunidad para construir una política integral, financieramente viable y acorde con las necesidades reales de la población mayor. Los hallazgos muestran que este ajuste no solo es pertinente, sino urgente.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Sogamoso. (2018). Política pública de envejecimiento y vejez del municipio de Sogamoso. Alcaldía de Sogamoso.
- Concejo Municipal de Sogamoso. (2018). Acuerdo 014 de 2018: Por medio del cual se adopta la Política Pública de Envejecimiento y Vejez del municipio de Sogamoso 2018–2029. Concejo Municipal.
- Secretaría de la Mujer e Inclusión Social de Sogamoso. (2023a). Informe de gestión y balance de resultados 2020–2023. Alcaldía de Sogamoso.
- Secretaría de la Mujer e Inclusión Social de Sogamoso. (2023b). Acta de empalme 2018–2023. Alcaldía de Sogamoso.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Aranibar, P. (2001). *Acercamiento conceptual a las políticas de envejecimiento*. CEPAL.
- Bengtson, V. L., & Settersten, R. A., Jr. (Eds.). (2016). *Handbook of Theories of Aging* (3.^a ed.). Springer.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427–435.
- Elder, G. H., Jr. (1994). Time, human agency, and social change: Perspectives on the life course. *Social Psychology Quarterly*, 57(1), 4–15.
- Hill, M., & Hupe, P. (2021). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*(4.^a ed.). SAGE Publications Ltd.

- Huenchuan, S. (2018). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. CEPAL.
- Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Orientation*. Stanford University Press.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Scott, Foresman.
- McGinnis, M. D. (Ed.). (2011). *Networks of Institutions for Collective Action*. Edward Elgar.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Parsons, W. D. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica* (A. Acevedo Aguilar, Trans.). FLACSO-México / Miño y Dávila.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Roth Deubel, A.-N. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (10.^a ed.). Ediciones Aurora.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*.
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2020). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.