

**¿CÚAL ES EL SUB-REGIMEN DE BIENESTAR DE MEDELLIN, ENTRE LOS
AÑOS (2016-2019)?**

JOHN ALEXANDER CARMONA LÓPEZ

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en Gobierno y
Políticas Públicas

Asesor: (Mg.) CARLOS ANDRES OLAYA MESA

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
Escuela de Humanidades
Universidad EAFIT
2020

Tabla de Contenido

Hipótesis	4
Introducción	4
Marco teórico	5
Marco Metodológico	11
Análisis Empírico	17
Conclusiones	26
Referencias.....	28

¿CÚAL ES EL SUB-REGIMEN DE BIENESTAR DE MEDELLIN, ENTRE LOS AÑOS (2016-2019)?

John Alexander Carmona López

Resumen

Esta investigación reconoce las debilidades del análisis de los regímenes de bienestar apoyado en las taxonomías nacionales y se propone una “variación a lo local”, argumentando los beneficios que se tienen al delimitar los territorios nacionales por sus diferencias regionales y sus distintas necesidades locales, y se plantea un cambio por el estudio de los sub-regímenes de bienestar.

En este sentido, se analiza cuáles son los modos para producir bienestar en Medellín, entre el año 2016-2019, encontrando hallazgos que demuestran que los organismos estatales asumen que los riesgos sociales son una condición exclusiva de algunos grupos poblacionales. Y, ante una desigual incorporación de los grupos marginados y ante una alta mercantilización del bienestar, una gran parte de la gestión de los riesgos sociales recae exclusivamente en la familia.

Este artículo, comienza por el planteamiento de una hipótesis que se busca comprobar a partir de una revisión de la literatura existente en América Latina sobre los regímenes de bienestar. Continuando, con la elaboración de una ruta metodológica, que se establece para examinar los criterios de análisis que permitirán agrupar el sub-régimen de bienestar de la ciudad dentro de una de las tipificaciones utilizadas para este estudio. Y, por último, se presentan los hallazgos encontrados en el análisis empírico y las conclusiones.

Palabras claves: Política social; Estado de bienestar; Estado de bienestar sub-nacional.

Abstract

This research recognizes the weaknesses of the analysis of welfare regimes based on national taxonomies and proposes a "variation to the local", arguing the benefits of delimiting national territories by their regional differences and their different local needs, and proposes a change for the study of welfare sub-regimes.

In this sense, it is analyzed which are the ways to produce welfare in Medellín, between the year 2016-2019, finding findings that show that state agencies assume that social risks are an exclusive condition of some population groups. And, in the face of an unequal incorporation of marginalized groups and a high commodification of welfare, a large part of the management of social risks falls exclusively on the family.

The development of this article begins with a hypothesis that seeks to prove, in the first instance, from a review of the existing literature in Latin America on welfare regimes. It continues with the elaboration of a methodological route, which is established to examine the analysis criteria that will allow grouping the city's welfare subregime within one of the

typifications used for this study. And, finally, there are presented the findings found in the empirical analysis and the conclusions.

Key Words: social policy; welfare states; subnational welfare states.

Hipótesis

El régimen de bienestar sub-nacional que hay en Medellín, entre al año 2016 y 2019, es un régimen de bienestar minimalista-familiarista, fundamentalmente, porque en la ciudad se propende por la realización de políticas y programas que estén enfocados en el asistencialismo social y que estén dirigidos solo para algunos grupos poblacionales, como: los niños y los ancianos. No se perciben acciones de corte universalista donde se tenga como objetivo lograr la igualdad y que todos sin importar su estatus disfruten de los mismos derechos. Además, ante estos vacíos, gran parte de los riesgos sociales se convierten en obligaciones que debe gestionar la familia.

Introducción

Esping Andersen (2000), realiza una contribución fundamental al describir y tipificar los modos en los que se reparte la producción del bienestar en distintos países del mundo anglosajón, de Europa Meridional y de Asia, entre las décadas del 70 y del 80. Dejando claro en su análisis, que las tipologías presentan dos dificultades, que son estáticas en el tiempo y que se logran a expensas de matices. Por razones como esta, este estudio tiene una temporalidad de análisis que permita desde una mirada ampliada y no desde temáticas específicas que componen el bienestar, identificar aquellos atributos fundamentales y las dinámicas que constituyen unas lógicas, para agrupar distintos regímenes en función de su semejanza.

Esta investigación, coincide con Ratigan (2017), en los alcances y beneficios que puede tener un estudio enfocado hacia lo local y esto no solo por los argumentos presentados por la autora. Sino porque también, se comparte la idea que confirma que en América Latina y en Colombia hay una presencia diferenciada del Estado en el territorio (Mann, 2015; O'Donnell, 2004; Gonzalez, 2003). Y, paralelamente, un régimen de bienestar diferenciado en el territorio que es provocado, entre otras cosas, por las bajas capacidades estatales¹.

Esto aplicado al territorio colombiano, conlleva inmediatamente hacia la década de los 80 y más específicamente, a las reformas que iniciaron con la ley 14 de 1983, donde se puede

¹ Al respecto, Mann (2015), en su interés de evaluar la cantidad de poder que los Estados realmente tienen, presenta una categoría de análisis denominada *el poder infraestructural*, donde analiza la capacidad del estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios y los distintos niveles de gobierno.

decir que comenzó el proceso descentralizador que proponía la “desvinculación del centro”. En ese momento, tales acciones se proponen como una solución para modernizar el Estado, flexibilizarlo y volverlo más eficiente ante las demandas ciudadanas (Roth, 2014; Leyva 2011; Pribble 2011).

Sin embargo, estos recursos acuñados a un nuevo diseño institucional y unas nuevas reglas de juego entienden la descentralización como un proceso de separación de poderes donde no se tiene en cuenta la cooperación, la comunicación y la coordinación. Estas particularidades, confirman las dificultades para lograr un vínculo entre los distintos niveles del gobierno y dan sentido a las constantes contradicciones en los ordenamientos de los territorios del país.

Por lo anterior, al hacer mención a las tipologías existentes sobre “los regímenes de bienestar nacionales” se incluyen bajo el análisis de un territorio nacional unos rendimientos que no reflejan las realidades de las distintas localidades. Giraudy y Pribble (2018), justifican que no solo los países de América latina, sino los países de todo el mundo: “muestran una variación territorial en fuerza/presencia de la democracia y en la cobertura/calidad de las políticas de bienestar social” (p. 3).

Bajo estas razones, se hace más óptimo, un proceso de investigación que contribuya al avance del conocimiento de los regímenes de bienestar sub-nacionales en América Latina y en Colombia, donde se identifique con qué aspectos vincula el gobierno local de Medellín a la política social y aquellos objetivos variados que pueden estar relacionados con el crecimiento económico o el control social (Ratigan, 2017, p. 469).

Es necesario clarificar, que el objetivo de esta investigación, no es analizar las problemáticas sociales que hay en Medellín, ni tampoco identificar las áreas con más falencias de la política social. Por el contrario, este estudio tiene unos fines analíticos y busca realizar una caracterización donde se estudie la infraestructura para la producción del bienestar en la ciudad entre en el año 2016 y 2019. Comprendiendo, el propósito de la política social y de donde surge la provisión del bienestar².

Finalmente, con distintos criterios de análisis, se busca clasificar el sub-régimen de bienestar de la ciudad dentro de unas tipificaciones logradas a expensas de algunos matices y que ayudan al progreso analítico.

Marco teórico

² A nivel metodológico, esta variación hacia lo local, implica entender que al delimitar las unidades de análisis a los distintos entes territoriales que componen un territorio nacional (municipios, departamentos, regiones o provincias) no se desconoce la autonomía nacional del gobierno central y este estudio no excluye esta variable. Frente a esto, se tiene en cuenta que un número significativo de las políticas formuladas en el país se realizan desde el gobierno central, pero el diseño de la política, el plan de acción y la financiación son autonomía del Gobierno local (Ratigan, 2017, p.468; Olaya, 2016).

Definir las políticas sociales puede llevar a pensar en la prestación de distintos servicios sociales como: la educación, la salud, la provisión de un ingreso mínimo o quizás, el sistema de pensiones. Sin embargo, en el fondo cuando hablamos de políticas sociales, el único aspecto claro, es que tienen como objetivo mejorar el bienestar de los individuos (Lalioti, 2017, p.40). Para Esping-Andersen (2000), la política social significa la gestión pública de los riesgos sociales. Pero cuando se analiza un régimen de bienestar se estudia un paquete más amplio, que comprende toda la producción y distribución de bienestar, donde se identifica la forma conjunta como se produce el bienestar entre el estado, el mercado y la familia³.

AGENTE SOCIAL	GESTIÓN DE LOS RIESGOS SOCIALES/PRODUCCION DE BIENESTAR
FAMILIA	RECIPROCIDAD FAMILIAR
ESTADO	REDISTRIBUCIÓN AUTORIZADA
MERCADO	NEXO MONETARIO

Fuente: Elaboración propia.

Por el alcance de esta investigación, no es posible construir unas tipologías que estén suficientemente probadas y rigurosamente construidas para el país, donde se incorpore la unidad de análisis de esta investigación. Por esta razón, se realiza un rastreo de la literatura existente en América Latina, porque, aunque es mucha la documentación encontrada que reconoce la presencia desigual del Estado en el territorio colombiano, no hay suficiente literatura que realice mención a la calidad y la cobertura de las políticas de protección social, ni tampoco, existen análisis que den prioridad a la variación territorial y a las formas en que se reparte la producción del bienestar al interior del país.

Es apropiado comenzar dejando enmarcadas algunas tendencias generales de la región, que permitan entender el proceso de formación de los regímenes de bienestar de algunos países de América Latina. Esta idea se apoya en Pribble (2011), quien menciona que: “la infraestructura más básica de la provisión de bienestar fue establecida al principio de la historia de estos países y sigue contribuyendo a la variación territorial” (p. 193). Esping-

³ Es muy distinto hablar de un Estado de bienestar y de un régimen de bienestar. El primero, puede hacer alusión a lo que se conoce como Estado de bienestar keynesiano o schumpeteriano y el segundo, hace referencia a los modos en los que se reparte la producción del bienestar en cualquier territorio Nacional o subnacional. Adicionalmente, estudiar el estado del bienestar deja sin explicar un enorme “remanente de bienestar” que es producido por otros agentes sociales (Andersen, 2000, p. 52). El Estado de bienestar schumpeteriano, hace alusión, en pocas palabras, a un régimen “post-nacional de trabajo”, basado en la liberalización económica y la eliminación de las restricciones fronterizas para el intercambio, la disciplina fiscal y la redirección del gasto público. “Esto implica también la subordinación de la política social a las exigencias de la flexibilidad del mercado laboral y la posibilidad de empleo” (Ratigan, 2017, p.469). “El estado del bienestar es una de las tres fuentes de gestión de los riesgos sociales, las otras dos son la familia y el mercado. En realidad, el modo en que se comparten los riesgos define a un régimen del bienestar: se puede definir el papel del estado como residual y minimalista, o alternativamente, como global e institucional, en relación al abanico de riesgos que haya que considerar sociales, o a la colectividad, de personas a las que se considere objeto de protección...” (Andersen, 2000, p. 50)

Andersen (2000), también considera que las trayectorias nacionales determinan en gran medida las estructuras institucionales.

Esto no indica que los regímenes de política social son estáticos, ni esto tampoco implica que no se hayan realizado distintas modificaciones sobre estos a lo largo del tiempo. Por el contrario, cuando se habla de infraestructura del bienestar, se hace referencia a que configuraciones sociales como los procesos de industrialización afrontados en los distintos países y de manera muy variada en cada territorio, influyen en la forma como se suministra el bienestar en cada departamento o municipio.

Claro está, entonces, que los procesos de industrialización no fueron uniformes al interior de cada nación y algunos países mantuvieron una economía, principalmente, agraria, en gran parte de sus territorios (Martínez Franzoni, 2008). La existencia de estas condiciones genera una variación en la prestación de los servicios sociales cambiando drásticamente los procesos de incorporación de grupos marginados. Considerando que, en un territorio donde se presenten procesos de industrialización, aumenta la presión de los empleados y desde un primer momento se da la incorporación de un grupo marginado, la clase obrera (Pribble, 2011, p. 193).

Esta idea, justifica que una de las tendencias de la región, es que no afrontó un proceso de industrialización uniforme en cada país y esto es un causante, de que en la actualidad el sistema económico de la región este soportado por una economía, principalmente, informal, y que se apoya, en alto grado, en el trabajo no remunerado de las mujeres (Giraudy, Moncada, Snyder et al., 2019; Martínez Franzoni, 2008).

Aquí, también toma un lugar de importancia, la desigual incorporación de los grupos marginados en el campo de la protección social, y este aspecto, se convierte en otro elemento constitutivo de la infraestructura básica del bienestar de cada territorio sub-nacional de la región⁴.

Pribble (2011), argumenta que cuando se incorporan los grupos marginados a través de la movilización y cuando se viven procesos de industrialización, se construye una infraestructura básica para la provisión del bienestar donde se le da prioridad tanto a prevenir los riesgos como a afrontar los riesgos⁵. Este tipo de régimen de bienestar existe en

⁴ Una de las formas en que se incorporan algunos grupos marginales en la región es a través, de relaciones clientelares. Aunque este no sea el tema de análisis, este sistema de intereses lleva a que gran parte de las demandas de estos grupos sean respondidas por medio de acciones que buscan afrontar el riesgo existente con resultados inmediatos. En muchas ocasiones, el interés de estas corporaciones es construir por medio de estos grupos y bajo la dirigencia de algunos líderes, grupos de poder y lazos corporativos. Otra forma de incorporación, hace referencia a una movilización a gran escala, es muy probable que este tipo de incorporación a la “*politics*”, de paso a la propagación de acciones de política a largo plazo que busquen ampliar la cobertura y prevenir los riesgos sociales con acciones de alto impacto. Bajo esta óptica, los grupos marginales pueden incorporarse a la arena política no solo como una población vulnerable que asume riesgos inaceptables.

⁵ “...dos dimensiones de política: una que busca prevenir los riesgos sociales a través de la inversión en capital humano, lo que yo llamo prevención de riesgos, y un segundo que aborda los riesgos una vez que se han producido a través de subsidios y otras formas directas de intervención directa, a las que me refiero como

Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay y es conceptualizado bajo estas condiciones como: un régimen de incorporación y movilización- industrial (Pribble, 2011, p. 194).

Al estudiar estas variables en el territorio colombiano, llega a la conclusión que el régimen colombiano es categorizado como un régimen de bienestar de incorporación interrumpida-agraria, que también es agrupado por sus semejanzas con países como Perú, Ecuador y Paraguay.

Esto refleja, que la incorporación de los grupos marginados se ha dado principalmente por la cooptación de corporaciones sociales y políticas y, además, que los procesos de industrialización no han sido uniformes en el territorio y gran parte del país continúa con una economía principalmente agraria e informal⁶. Bajo esta clasificación, este régimen se enfoca medianamente y en ocasiones, residualmente, en la prevención del riesgo (Pribble, 2011, p. 194)

En el recorrido realizado por Antia (2018) a las producciones realizadas por distintos autores sobre los regímenes de bienestar de la región, como Gough y Wood (2004)⁷,

afrontamiento de riesgos” (Pribble, 2011, p. 192). “Las políticas de prevención de riesgos como la educación y los servicios de salud tienden a tener un largo horizonte de tiempo y no hay un intercambio directo de los beneficios. Más bien, tales programas implican un lento proceso de inversión en capital y los usuarios de estos servicios tienden a ser dispares y ofrecen pocas ventajas en la construcción de una base de poder. Por estas razones, las políticas de prevención de riesgos son de poca importancia en la construcción de relaciones corporativas. Sin embargo, las políticas de afrontamiento de riesgos, implican el intercambio directo de beneficios en efectivo, y por lo tanto, proporcionan a los políticos recursos que son útiles para construir lazos corporativos” (Pribble, 2011, p. 194). El enfoque que profundiza en afrontar los riesgos, se caracteriza por tener acciones a corto plazo que buscan garantizar beneficios en efectivo para sus beneficiarios y en muchas ocasiones, el intercambio de beneficios entre un grupo marginal y una corporación facilita el clientelismo.

⁶ Solo por enmarcar, otras de las tendencias de América Latina, es que hay una gran variación en el gasto público de cada país y esto no deja claro, quien se está beneficiando de este gasto. Además, los datos de cada país demuestran que gran parte de los mercados laborales de la región se caracterizan por tener altos niveles de informalidad. Solo por decir, el porcentaje de trabajo informal de la ciudad de Medellín, para el año 2018, según el Censo de población y vivienda fue de 71.0% y el de Riohacha de cerca de 89.3%. Igualmente, hay unos porcentajes elevados de sub-empleo en la región y en la mayoría de casos, los empleados del sector informal no pagan impuestos sobre la nómina ni gozan de unas prestaciones sociales. Estas situaciones amplían las diferencias entre ricos y pobres y, en muchas ocasiones, la distribución de los programas no se hace de acuerdo a las necesidades o por la abundancia de fondos y los beneficiados pueden resultar siendo los más aventajados de la sociedad (Giraudy, Moncada, Snyder et al., 2019).

⁷ Gough & Wood (2004), mencionan que, además del mercado, el Estado y la familia, hay más esferas que influyen en la producción del bienestar, en la región, como son las comunidades y los actores internacionales y denominan este fenómeno como *welfare mix*. Por otro lado, para el desarrollo de su análisis enseñan tres regímenes de bienestar de los continentes del mundo, que proyectan unas tendencias generales sobre la infraestructura del bienestar de la mayoría de regiones del mundo. Estos son: regímenes estatales de bienestar (Europa), regímenes informales de seguridad (países asiáticos y latinoamericanos) y regímenes de inseguridad (países africanos). Dejando claro que, en América Latina, la mayoría de países se encuentran incorporados a los regímenes informales de bienestar y unos pocos a los regímenes estatales de bienestar. Esto porque: “buena parte de la población debe confiar en un conjunto de arreglos informales para mantener su bienestar” (Antia, 2018, p. 198). Cuando esto último sucede, por lo general, es la familia quien se encarga de gestionar la mayoría de riesgos sociales

Filgueira (2007), Segura y Ubierno (2007), Martínez Franzoni (2008)⁸, Pribble (2011) Y Cantu (2015)⁹. Se evidencia que estos coinciden en la importancia que tiene el proceso de industrialización y las formas como se incorporan los grupos marginados, en los modos de producir bienestar de los distintos países de la región. Otro de los factores que consideran necesario para el desarrollo de los regímenes de política social en cada país, es lo que denominan tradición democrática. Esto es, las garantías para la oposición y el poder de la izquierda, y el espacio para la presión de los grupos sindicales, la movilización y la competencia política (Huber y Stephens, 2012).

Después del año 2000, se puede comprobar, desde el análisis documental, que gran parte de los países de la región, tomaron como propia, la necesidad de que el Estado asumiera mayor responsabilidad en la gestión de los riesgos sociales. (Antia, 2018, p. 212). Esto se conoció, como una fase de expansión segmentada¹⁰.

Otro hallazgo fundamental, es que la familia como agente para la gestión de los riesgos sociales ha sido esencial e, indistintamente, si el Estado o el mercado han asumido un papel determinante en la gestión de los riesgos sociales, es este agente social, quien se ha encargado de llenar estos vacíos y de asumir la mayoría de obligaciones que garantizan el bienestar social de los latinoamericanos¹¹.

⁸ Causa atención el estudio de Franzoni (2008) porque propone una tipificación de los regímenes de política social existentes en los años 90³. En esta investigación, se establecen unos criterios de análisis como la mercantilización, la desmercantilización y la familiarización de los arreglos de bienestar. Identificando un régimen *estatal-proteccionista* (Costa Rica, Brasil, México y Uruguay), otro *estatal-productivista* (Argentina y Chile) y el tercero *familiarista* (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, entre otros). (Antia, 2018, p. 211). Este estudio, Martínez Franzoni (2008), concluye que en el período 1998-2003 todos los países tenían regímenes de bienestar informales, ya que una alta proporción de la población no encontraba respuestas a los riesgos sociales en el mercado de trabajo o en los servicios públicos y, como consecuencia, el trabajo femenino no remunerado desempeñaba un papel fundamental.

⁹ Llama también la atención, la distinción que realiza Cantu (2015), clasificando los regímenes de política social de la región de acuerdo a la trayectoria histórica, al tamaño y *al alcance de los programas de protección social*. Diferenciando los modos en que se realiza la producción del bienestar en la década del 2000 y, asimismo, identificando quien es el encargado de asumir la provisión del bienestar social; el Estado, el mercado o la familia. En este análisis, las intervenciones de los organismos estatales de Colombia, se describen como residuales o de “goteo”, y se reconoce, nuevamente, el papel que asume la familia en la gestión de los riesgos sociales y en la producción de bienestar. Agrupándolo con países como: Bolivia, Venezuela, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú, porque consideran que en este grupo el Estado tiene una función minimalista en la producción del bienestar y es la familia quien gestiona la mayoría de riesgos sociales ante la insuficiente incorporación del mercado y las barreras de acceso que presenta.

¹⁰ Las innovaciones se plantearon principalmente en cuatro campos: i) la expansión de la asistencia social dirigida a las familias vulnerables con hijos; ii) las reformas de los sistemas de seguridad social; iii) las reformas de los sistemas de salud; y, finalmente, iv) la expansión de la educación (Filgueira, 2015; Martínez Franzoni & Sanchez-Ancochea, 2016). (Antia, 2018, p. 215).

¹¹ La producción de bienestar asumida por la familia no se focaliza solamente en la infancia y la juventud, solo por dejar enmarcado, debido a la baja de tasa de cotizantes del sistema de pensiones de la región y con tan pocas garantías para que el Estado se encargue de gestionar los riesgos existentes en la vejez. Es la

La evidencia empírica sugiere que los regímenes de bienestar actuales en América Latina comparten un rasgo común: son en gran medida informales, es decir, que a la luz de los mercados laborales ineficientes y de las políticas públicas débiles o inexistentes, la línea divisoria entre la asignación mercantil, pública y familiar de los recursos se ha desdibujado. Junto con este desdibujamiento, se ha producido una ampliación de las funciones que desempeña el ámbito doméstico (Martínez Franzoni, 2008, p. 261).

En el siguiente cuadro se puede observar las fases atravesadas en los regímenes de política social en la Región y el alcance de la protección social. Es elaborado, por Antia (2018), después de realizar una revisión crítica de la literatura. Reconociendo, en su análisis, que todas las fases existieron de manera general en la región y la neoliberal fue la única que se afrontó de manera diferenciada temporalmente en cada país. La fase denominada como ISI fue posterior a la década del 60', la fase "Neoliberal" comenzó a partir de la década de los 80' y la de "expansión segmentada" comenzó aproximadamente en los 2000'.

Diagrama 1. Principales ejes divisorios en los regímenes de políticas sociales en América Latina

Fase ISI		Fase neoliberal		Fase de expansión segmentada	
Protegidos	Desprotegidos	Protegidos	Desprotegidos	Protegidos	
Formales. Segmentación corporativa.	Informales.	Formales. Segmentación corporativa y de mercado.	Informales.	Formales. Segmentación corporativa y de mercado.	Informales. Protección de menor calidad.

Fuente: Antia, (2018).

Hasta este momento, los estudios realizados en Latinoamérica presentan complicaciones metodológicas que impiden agrupar por su semejanza o diferencia a la colección de sub-regímenes nacionales del bienestar que hay en la región. No obstante, muchos de las tendencias analizadas por estos académicos y algunos de los criterios de análisis de estos estudios son el sustento teórico para que Ratigan (2017), elabore unas tipologías para su investigación concentrada en los sub-regímenes de política social existentes en China¹².

familia, como agente social, quien se encarga, en la mayoría de ocasiones, de asumir estos riesgos, con o sin los conocimientos para gestionarlos. Esto implica, entre otras cosas: "...la entrada de la mujer en el mercado laboral -en un intento de compensar los bajos ingresos familiares- y la aglomeración de varios miembros de la familia en un solo hogar -como forma de diluir los riesgos sociales en la solidaridad familiar-" (Cantu, 2015).

¹² Es apropiado decir que sus tipificaciones son elaboradas apoyándose en muchas de las investigaciones para América Latina realizadas por Pribble (2011) (2018), Giraudy (2018) (2019), Huber y Stephens (2012), y Mesa Lago (2004).

Marco Metodológico

Giraudy y Pribble (2018), destacan que cuando se hace mención a conceptos como la democracia plena o el universalismo del bienestar y se desconocen elementos como la dispersión territorial, los análisis pueden ser engañosos y se presenta un desajuste entre el concepto y sus distintas categorías de análisis. Para hacer esta apreciación, realizan un estudio de política social comparada en América Latina (México, Argentina, Chile y Perú), donde comprueban como las medidas sobre la calidad/cobertura de las políticas sociales varían notablemente al tener en cuenta la variación territorial.

El estiramiento de la teoría, que es provocado al omitir el estudio de los regímenes sub-nacionales de bienestar, lleva a resultados investigativos que desconocen lo que O'Donnell (2004), concebía como las zonas marrones del territorio. Y, aunque el estudio de los regímenes sub-nacionales no es una metodología en sí misma, es claro, que este tipo de investigaciones han potencializado los estudios en el campo de la política social¹³.

No obstante, la política social, como campo de estudio, todavía está en construcción en gran parte del mundo y, por supuesto, en América Latina, como confirma Lalioti (2017). Los estudios realizados por Mesa Lago (2004), Martínez Franzoni (2008), Huber y Stephens (2012), Giraudy y Pribble (2019), Antia (2018), Cantu (2015), entre otros, demuestran que en las investigaciones realizadas en el campo de la política social en la región, no hay un patrón sistémico y acordado sobre la provisión del bienestar¹⁴. Ni tampoco, se ha tenido en cuenta en el análisis, la variación territorial en los modos de producir bienestar.

Pero esto no quita que, autores como Lalioti (2017), Giraudy y Pribble (2019), Ratigan (2017), entre otros, confirmen que los beneficios de la investigación enfocada en los regímenes sub-nacionales son múltiples y no solo permiten evaluar los arreglos de política

¹³ Esta investigación, confirma que cuando se habla de investigación en política social comparada no se hace referencia inmediata a una comparación entre estados nacionales y estos estudios sin mayores complicaciones se pueden moldear a comparaciones regionales, entre estados miembros o de territorios locales (Lalioti, 2017, p.41). Por ejemplo, una comparación entre el “régimen de bienestar sub-nacional de Medellín” y el “régimen de bienestar sub-nacional de Riohacha”.

¹⁴ Antia, concluye que: “son pocos los estudios que aborden los determinantes de la reforma de los regímenes de políticas sociales en su conjunto, mientras que predominan los estudios que se concentran en algún sector de la política, asunto o país. Específicamente, en el plano sectorial, el asunto más estudiado fue la ola de privatizaciones en los sistemas de pensiones” (Antia, 2018, p. 14). Pero estas apreciaciones, nunca llegan a desconocer los alcances analíticos de estas investigaciones. Cabe resaltar, que Giraudy y Pribble (2019), concentran su estudio en una variable como la cobertura de las vacunas de inmunizaciones para analizar el bienestar. Y, esto da pie para decir, que no siempre la relación entre el objeto de estudio y las categorías de análisis es perfecta. Para esto, se deben acuñar las inferencias obtenidas con el estudio de la teoría fundamentada. Además, bajo reducciones metodológicas como estas, se logra reconocer, nuevamente, de manera rigurosa, las ventajas de tener en cuenta las variaciones territoriales para analizar temáticas como la democracia o el universalismo del bienestar.

interna. Sino que, incorporar en el análisis la variación territorial, ayuda a la construcción de unas lógicas políticas y a la formación de una teoría sólida que contribuya a la solución de problemas. Teniendo en cuenta que la política social como una ciencia social aplicada no solo lleva a generar preguntas, sino también, respuestas que pueden potencializar futuras intervenciones (Lalioi, 2017).

Cabe decir, que puede combinarse de manera fructífera con múltiples metodologías de análisis y estudios experimentales (Giraudy, Moncada, Snyder et al., 2019).

Bajo estas circunstancias, se coincide que en el territorio de un país no hay una producción uniforme de bienestar y al no tener en cuenta esta variable, se puede alterar la comprensión del accionar político de las naciones. Dejando al descubierto, las ventajas explicativas de incorporar el análisis multinivel en los estudios de política social¹⁵.

Por estas razones, se acondicionan para esta investigación las tipologías que fueron utilizadas para clasificar los sub-regímenes de política social estudiados por Ratigan (2017). No sobra decir, que Gough y Wood (2004), agrupan en una misma tipología, en su investigación de política comparada realizada a los regímenes continentales de bienestar, a los regímenes de bienestar asiáticos y latinoamericanos por la informalidad en la provisión de la protección social¹⁶.

Por su parte, Ratigan (2017), considera que en Asia como en América latina la provisión del bienestar es un asunto que le compete principalmente a los gobiernos locales. Estas cercanías fortalecen mucho más la adaptación de estas tipificaciones y con la incorporación de algunos matices propios de la región, adquieren el carácter de rigurosidad que se requiere para esta investigación¹⁷.

De esta manera, se proponen las siguientes tipologías: régimen de bienestar sub- nacional agro-industrial, minimalista o social-autocrático (Ratigan, 2017, p.471).

Sub-régimen de bienestar agro-industrial: Uno de los cambios someros realizados a los nombres de las tipologías, es el cambio del nombre del sub-régimen de bienestar

¹⁵ Los resultados de los análisis nacionales no prestan, en ocasiones, atención al funcionamiento de las instituciones, al papel de los actores y a los eventos sub-nacionales. La omisión de los análisis multinivel es la causante de las explicaciones incompletas y es probable que muchas de los análisis de los regímenes de bienestar América Latina carezcan de precisión al pasar de alto la variación territorial y al basarse en evaluaciones imparciales (Giraudy & Pribble, 2019, p. 17). Por otro lado, y desde la realidad, las desigualdades locales se traducen en grandes diferencias en las oportunidades de vida, desigualdades en la distribución de la tierra, desigualdades entre ricos y pobres, un acceso desigual de la ciudadanía a los servicios sociales, existencia de territorios con una mayor vulnerabilidad a la delincuencia, y otros aspectos fundamentales del bienestar (Giraudy, Moncada, Snyder et al., 2019).

¹⁶ “Cuanto más informal es el régimen, mayor es la demanda del trabajo no remunerado, porque mayor es la compensación de las “fallas” que las familias en general y las mujeres en particular deben desplegar” (Martínez Franzoni, 2008, p. 122).

¹⁷ Una de las conclusiones a la que llega la revisión crítica de la literatura realizada por Antia (2018), es que las tipologías existentes no son apropiadas para caracterizar los regímenes de política social de la región y omiten ajustes secundarios y la aparición de nuevos paradigmas. Acotaciones como estas, llenan de más valor, las adecuaciones realizadas a las tipificaciones realizadas por Ratigan (2017).

desarrollista por un sub-régimen de bienestar agro-industrial. Para esto, se tienen en cuenta, los criterios expuestos en líneas anteriores y que demuestran que los procesos de industrialización no han sido uniformes y existen territorios que se han mantenido netamente agrarios. Además, estas acciones, toman en cuenta la apreciación que considera que el régimen de bienestar de la región ha sido principalmente informal (Martínez Franzoni, 2008).

A groso modo, un sub-régimen de bienestar agro-industrial, se caracteriza por ser territorios con economías de exportación, con procesos manufactureros acentuados o con grandes corredores comerciales. Con una gran oferta de mano de obra, donde los presupuestos son bajos para la política social y están orientados principalmente en el capital humano (educación y salud) y en mantener el sistema económico productivo. Este régimen, prioriza por prevenir los riesgos sociales con acciones de política que tienen como objetivo el crecimiento económico. Tienen baja incorporación de grupos marginados y como es de esperar, uno de los grupos marginados que más presión ejerce, es la clase obrera (Ratigan, 2017; Pribble, 2011)

Esto implica la mercantilización del bienestar (Martínez Franzoni, 2008, p. 104). Y, ante un mercado laboral que no sea efectivo para remunerar e incorporar su fuerza de trabajo, un gran segmento de las obligaciones del bienestar recae sobre la familia, porque para este sub-régimen, las intervenciones realizadas para producir bienestar son producto de aquello que sobra de la política económica.

Sub-régimen de bienestar minimalista: Concentran dentro de su entramado institucional unas acciones que buscan corregir aquellos riesgos sociales que ni el mercado, ni la familia pueden suplir.

Cabe destacar, que un sub-régimen minimalista tiene una baja incorporación de grupos marginados y sus acciones acentúan su interés, casi siempre, de manera residual, en los riesgos inaceptables. Es pensado en una lógica de “ellos” y “nosotros”, donde ellos son probablemente aquellos que vía mercado o a través de la familia no pudieron gestionar el riesgo y requieren del asistencialismo y la caridad del Estado.

No se basa en objetivos redistributivos y se enfoca, principalmente, en políticas coyunturales. Esto quiere decir que no hay una conexión entre política social y política fiscal para la gestión de los riesgos sociales.

Es común, que los territorios sub-nacionales que se incluyen bajo esta tipificación se enfocan en la gestión de los riesgos sociales de grupos considerados como: vulnerables. Con programas apoyados en la comprobación de necesidades y desconociendo que la condición de vulnerabilidad, en algún grado y de distintas maneras, es latente para todos los ciudadanos.¹⁸

¹⁸ “El principio subyacente aquí era que la desventaja puede provenir de múltiples fuentes y que, en principio, todos los grupos deben hacer frente a distintos riegos” (Esping-Andersen, 1999, p. 63).

Las particulares acciones de este sub-régimen, tienden por la prevención del riesgo, y muchas de las intervenciones enfocadas en, la salud o en la educación, son residuales y hacen parte de políticas públicas que se implementan por años en los territorios. En muchas ocasiones, este paquete de políticas no tiene en cuenta las necesidades de la población, ni tampoco, cuentan con una evaluación donde se analice el cumplimiento de su teoría del cambio.

Sub-régimen de bienestar social-autocrático: Se enfoca en el alivio de la pobreza, presenta programas más universales que los minimalistas y políticas sociales para prevenir el malestar producto de los daños provocados por el mercado. Bajo esta propensión de universalidad busca incorporar múltiples grupos marginados, pero esto implica que sus libertades sean limitadas con el fin, a corto plazo, de superar la pobreza o para lograr el objetivo final del control social.

Este sub-régimen, profundiza en el apoyo para “la clase media vulnerable”, que ya no es considerada pobre, pero tiene gran vulnerabilidad para recaer en la pobreza. Se enfoca en objetivos redistributivos, donde es claro quien asume la carga y quien asume los beneficios de la política fiscal. Conjuntamente, sus acciones buscan afrontar los riesgos sociales con intervenciones que superen los problemas que son producto principalmente del mercado y que la familia no alcanza a suplir.

Cabe decir, que tienen menor proporción de gasto en educación y en salud que los sub-régimenes agro-industriales, pero esto no quita, que sus inversiones sean mucho más altas, en estos campos, que en los sub-régimenes minimalistas. Igualmente, sus acciones buscan reducir la inseguridad apoyando a muchos individuos y familias en la resolución de distintas “contingencias sociales”, a cambio, de una disminución de las libertades de los ciudadanos (Ratigan, 2017, p.472).

Tabla 1. Visión general resumida de las características de los distintos sub-regímenes de bienestar.

	Minimalista	Social-autocrático	Agro-industrial
Familia	Central	central	central
Mercado	Marginal	residual	central
Estado	Residual	central	marginal
Objetivos de Política	Riesgos inaceptables/asistencialismo.	Afrontar y prevenir riesgos/ control social.	Prevención de riesgos/ crecimiento económico.
Incorporación de Grupos Marginados	Enfocado residualmente en población vulnerable/desprotegidos. No hay redistribución, la intervención se da por políticas coyunturales.	Propende por universalidad a través de políticas redistributivas, garantizando el control social a cambio de la disminución de las libertades sociales.	Marginalmente/principalmente asalariados y formalizados.

Elaboración: (Olaya & Carmona, 2020)

Criterios de Análisis

Antes de establecer unos criterios de análisis que sean óptimos para tipificar el sub-régimen de bienestar que existe en Medellín, es necesario hacer referencia al espacio temporal. Para esto, se presentan dos motivos fundamentales que hacen que esta decisión no sea unilateral o por simple capricho de los investigadores. En primer lugar, porque entre el año 2016 y 2019, hay más herramientas que mejoran y contribuyen a la elaboración de factores explicativos mejor contruidos, como el desarrollo de bases de datos más sofisticadas. En segundo lugar, porque las investigaciones sobre los sub-regímenes de bienestar se han

posicionado con más fuerza gracias a estudios muy recientes y que hacen parte de los referentes teóricos para este análisis (Giraudy & Pribble, 2018; Lalioti, 2017; Ratigan, 2017; Pribble, 2010; Huber y Stephens, 2012; Antia, 2018; Martínez Franzoni, 2008).

Cabe mencionar, que hay regímenes sub-nacionales que encajan mejor en las tipologías planteadas, pero no por esto se alejan de distintas lógicas que permiten agrupar estos regímenes por sus similitudes y sus diferencias. Además, los criterios ayudan a la comprobación de la hipótesis construida para esta investigación y ayudan al progreso analítico, teniendo en cuenta, que se busca evitar generalizaciones irreales que no reflejen las dinámicas propias del territorio local.

Como se logró identificar, no existen tipologías hasta la investigación de Ratigan (2017), diseñadas para examinar sub-regímenes de política social, sin embargo, no se puede desconocer que las tendencias registradas por los estudios rastreados en la región dan múltiples pistas sobre las particularidades de América Latina y sobre elementos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta. Por este motivo, se ajustan unos criterios de análisis que incluyan estas tendencias de la región y que permitan clasificar, adecuadamente, la colección de sub-regímenes de políticas social que existen en América Latina¹⁹.

En el marco de estas ideas, para la clasificación/categorización de la unidad de análisis elegida para esta investigación²⁰, este estudio se apoya en dos *criterios*: i) los distintos objetivos de la política social y ii) la desigual incorporación de los grupos marginados. (Ratigan, 2017; Pribble, 2010; Huber y Stephens, 2005; Esping-Andersen, 1999; Martínez Franzoni, 2008, Cantu, 2015). Analizar estos criterios, permitirá identificar los modos en que se produce el bienestar en la ciudad y estos se constituyen como categorías de análisis que permiten agrupar sub-regímenes en función de sus semejanzas.

Como ruta metodológica, para examinar el primer criterio, se propone la obtención de datos, a través de:

- Análisis documental/Rastreo de prensa
- Análisis presupuestal.
- Análisis del proceso misional de la gestión del riesgo social
- Entrevistas semi-estructuradas a elites y académicos

¹⁹ Las tipologías presentadas por Ratigan (2017), fueron construidas para demostrar las distintas prioridades de política social que hay en los gobiernos locales y para evidenciar que la provisión de bienestar puede tomar diferentes formas en el interior de las naciones. Estos intereses, además, están en la misma vía de esta investigación y esto facilita gradualmente las cosas.

²⁰ Con este estudio enfocado en una unidad de análisis como Medellín, se busca aportar en el desarrollo del campo de la política social, apoyados en una metodología de estudio novedosa que tiene en cuenta la variación territorial y el análisis multinivel como elementos esenciales para el estudio de los regímenes de política social y para el progreso analítico. Estos análisis con una mirada ampliada del bosque, buscan realizar clasificaciones con menos alcance territorial pero con más profundidad conceptual y se espera, puedan ser un insumo para futuros estudios comparativos en el país y en la región.

Para el estudio del segundo criterio, se propone:

- Identificar, si existen o no existen, grupos prioritarios o considerados desprotegidos, para la realización de acciones de política social por parte de la Secretaria de Inclusión Social entre los años 2016 – 2019. Frente a este aspecto, es importante identificar si estos grupos son incluidos en la agenda por movilización o cooptación de una corporación, o simplemente, porque están dentro de grupos marginales que asumen riesgos inaceptables que son mediados por el Gobierno local al quedar sin más remedio.
- Analizar como en Medellín se responde al riesgo de envejecer, a través, del análisis de las intervenciones realizadas en el periodo analizado.
- Análisis presupuestal
- Análisis del proceso misional de la Gestión del riesgo social. La finalidad es identificar el enfoque de la gestión del riesgo a través de las intervenciones realizadas en este periodo y apoyado en las entrevistas semi-estructuradas.

Análisis Empírico

La ruta metodológica planteada para examinar los dos criterios establecidos se comparte en gran parte para ambos, por este motivo, el análisis de estos se realiza de manera conjunta y cuando se hace necesario, se especifica en el texto a qué criterio hace referencia este hallazgo.

Para identificar con qué aspectos vincula el gobierno local de Medellín a la política social y los modos para producir bienestar en la ciudad, se realiza un rastreo de prensa. Esto como una fuente documental, para comprender los contextos en los que emergen ciertos hechos (Acevedo & Villabona, 2019), y como una estrategia, que ayuda a mediar las distintas visiones de los actores que conforman la opinión pública.

Para comenzar, es reincidente, por parte de algunos funcionarios de la secretaria de inclusión social y los funcionarios del municipio, que relacionen las intervenciones dirigidas a producir bienestar como “oportunidades” y como oportunidades que están dirigidas a “poblaciones vulnerables” y en “extrema pobreza”. (El Tiempo, 2017a; El Tiempo, 2017c; El Mundo, 2017; Telemédellin, 2020)

En una entrevista realizada por un medio independiente a la secretaria de inclusión social, durante los años 2018 y 2019, ella manifiesta que en la ciudad se concibe a la familia: “...como la sombrilla que cobija las acciones del Estado para la gestión de los distintos riesgos sociales y como eje transformador de la sociedad” (Suarez, 2019).

Esto puede confirmar que los organismos estatales dirigen sus intervenciones a producir capacidades para que la familia co-ayude en la producción de bienestar, pero es necesario

saber sobre quien recae la real gestión de los riesgos sociales, o el protagonismo, y qué factores pueden producir el desbalance entre el estado y la familia.

Para dar respuesta a estos interrogantes, se estudiaron los procesos de gestión del riesgo del Municipio de Medellín, a través del aplicativo “Isolucion 4.8”, donde la búsqueda se focalizo en el análisis del proceso denominado “gestión social del riesgo”.

El objetivo de este proceso misional, hace mención, en pocas palabras, a mejorar la calidad de vida de los grupos poblacionales en situación de riesgo y a implementar acciones para superar la vulnerabilidad social:

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos poblacionales en situación de riesgo social del Municipio de Medellín, mediante la coordinación, planeación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos sociales, tendientes a la prevención, mitigación y superación de la vulnerabilidad social y la protección y garantía de los derechos humanos”. (Objetivo del proceso de gestión social del riesgo, caracterización del riesgo, 2013).

Este objetivo, al parecer, está en una óptica de “ellos y nosotros” (Esping-Andersen, 1999, p. 60), donde probablemente, ellos son aquellos que están en situación de riesgo y afrontando un contexto de vulnerabilidad inaceptable y, como se observa, en la población objetivo se excluye gran parte de la población de la ciudad de las distintas intervenciones destinadas a producir bienestar.

En el proceso misional, además, se presenta una lista de grupos marginales en los que se puede priorizar el gasto social y el alcance que pueden llegar a tener las acciones en este campo. Pero en las actividades del proceso, se evidencia, que la priorización por un grupo marginal en específico se realiza por determinación del Gobierno Nacional, Departamental, Municipal y otros actores de la sociedad civil.

Coincidiendo, en aquello que destaca María Paulina Domínguez, sub-secretaria de grupos poblacionales entre el año 2018 y 2019, en una de las entrevistas realizadas, al plantear que: “los objetivos de la política social se establecen a través de lo que se incorpora en el plan de desarrollo municipal y lo que guían los actos administrativos aprobados por el Concejo Municipal.”. (Domínguez, 2020).

Otro factor importante, es que los indicadores del proceso de gestión social de la ciudad están diseñados para medir semestralmente aspectos como, *la superación del riesgo y la vulnerabilidad social, la mitigación social del riesgo y la prevención de la vulnerabilidad*. Todo lo anterior, buscando disminuir la probabilidad de ocurrencia y, ratificando, otra vez que, para el régimen de política social de la ciudad, la vulnerabilidad social es pensada como una situación que es exclusiva de algunos ciudadanos.

En otras palabras, el análisis del proceso misional del riesgo social y el rastreo de prensa, exponen que las “oportunidades” a las que hacen referencia los funcionarios públicos de la época, se fijan en algunos grupos poblacionales, que, por lo general, están en un contexto de vulnerabilidad social muy marcado o en pobreza extrema y, en otros casos, en aquellos

grupos que entran en la agenda por dictamen de otros niveles de gobierno. Este hallazgo, encuentra que en el sub-régimen de bienestar de la ciudad existente entre los años 2016-2019, se asume por los organismos estatales, que existe una mayoría de ciudadanos autosuficientes que pueden obtener los seguros adecuados por medios privados.

El planteamiento residual a la hora de compartir riesgos divide a la sociedad en «ellos» y «nosotros»: por un lado, una mayoría de ciudadanos autosuficientes que pueden obtener los seguros adecuados por medios privados; por otro lado, una clientela del estado del bienestar minoritaria y dependiente (Esping- Andersen, 1999, p. 60).

Estas disposiciones, tampoco demuestran que en la ciudad se persiga algún objetivo en específico como: el control social de la pobreza o el crecimiento económico. Por el contrario, se acercan cada vez más, a aquella perspectiva de la gestión de los riesgos sociales a la que se hace alusión en el marco teórico y que se orienta por: la prevención del riesgo (Pribble, 2011). Es decir, al diseño de intervenciones que vienen formuladas desde otro nivel de gobierno para garantizar servicios sociales por excelencia como la educación²¹ o la salud, y para atender grupos poblacionales de especial protección como: la primera infancia y los ancianos.

Asimismo, la ausencia de un objetivo claro, es un hallazgo importante que puede relacionar los modos en que se produce el bienestar en la ciudad con las políticas coyunturales o con lo que se considera en la teoría como: riesgos inaceptables (Esping-Andersen, 1999, p. 60).

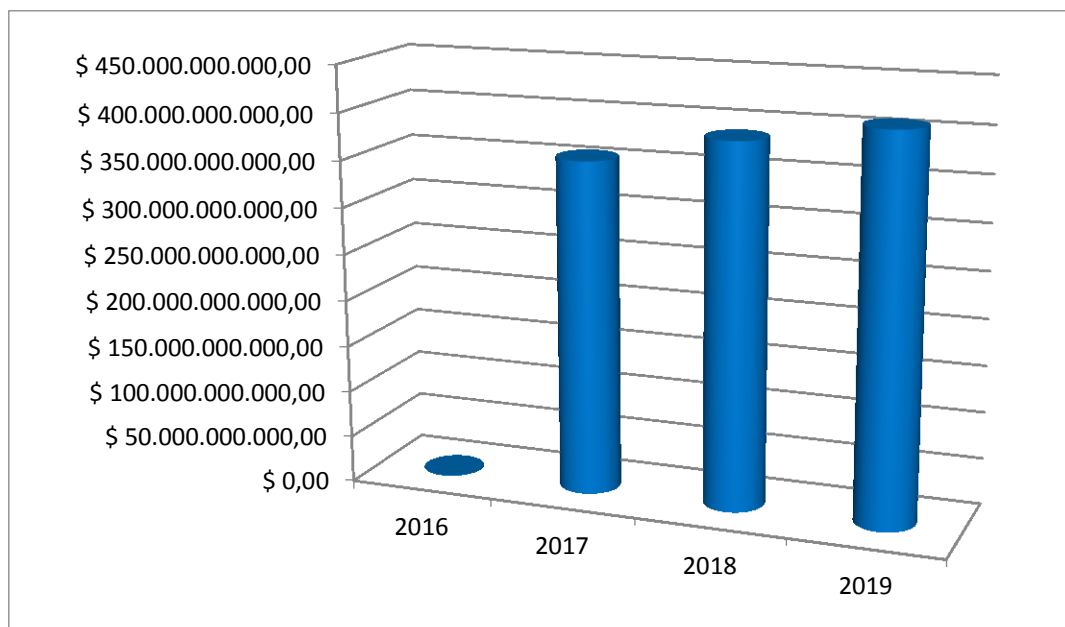
El Formato Único Territorial (FUT), tiene acceso a los gastos de inversión realizados por la administración municipal y por rubros en específico. Por el interés de esta investigación, se realiza un énfasis en el rubro A.14 denominado “Atención a grupos vulnerables – Promoción social”.

El análisis presupuestal evidencia que durante los periodos estudiados este rubro asumió un presupuesto que posiciona los gastos para la gestión de los riesgos sociales, como la cuarta inversión más significativa, desde el año 2016 hasta el año 2019. Estando siempre por debajo de las inversiones realizadas en los rubros de educación, salud y transporte²².

²¹ Solo por decir, la educación fue el rubro que más presupuesto recibió, entre los años 2016 y 2019, y esto ha permitido lograr una reducción en la cantidad de niños que no acceden a la primaria o son analfabetas. Sin embargo, son escasas las acciones que buscan aumentar la cobertura para la educación secundaria o universitaria, y esto refleja que estas intervenciones no son de corte universalista y al comenzar el tránsito entre la niñez y la adolescencia, nuevamente, se profundizan las desigualdades. Intervenciones como esta, demuestran que el hecho de que el rubro presupuestal para la educación y para la promoción social, sean uno de los más grandes, no quiere decir, que el presupuesto destinado sea el suficiente para producir un bienestar óptimo para toda la población. Y, esto puede ser más complejo, para aquellos grupos que tienen poca o ninguna disponibilidad presupuestal por parte de los organismos estatales.

²² Como se puede observar en la tabla 1, el presupuesto invertido en el gasto público social aumento año a año como lo exige la normatividad vigente.

Tabla 1: Gastos de Inversión, rubro A.14 “Atención a grupos vulnerables – Promoción social” (2016-2019).



Fuente: Elaboración propia con datos del Formato Único Territorial (FUT).

Antes de continuar, causa un interrogante el nombre que recibe este rubro donde se incorpora el recurso presupuestal para las acciones destinadas a la protección social. Puesto que, valida nuevamente, que la vulnerabilidad es concebida como una condición que afecta solo a algunos grupos poblacionales, en los cuales, se debe priorizar la inversión, como describe el proceso misional de la gestión del riesgo social elaborado en el año 2013 y que está vigente a la fecha.

Como se expone en la tabla 2, el gasto público social de este cuatrienio es dirigido en más de un 80.3%, a tres poblaciones: la primera infancia, la niñez y el adulto mayor²³.

²³ En el año 2016, pese al bajo presupuesto, se manejó la misma dinámica de los años siguientes y el gasto social se priorizó en un 44.69% para la primera infancia, en un 21.73% para el adulto mayor y en un 11.61% en la pobreza extrema. Es preciso mencionar que, un 78.04% del gasto público social, estuvo centrado en estas tres poblaciones y solo en este año, la inversión en pobreza extrema, fue por muy poco, superior que la inversión realizada en la niñez. Para el 2017, el presupuesto destinado para la política social aumentó en un 91.97%, sin embargo, el gasto público social continuó dirigiéndose, principalmente, a tres grupos poblacionales en específico. Igualmente, como en el año anterior, y como se comprobó en los años siguientes, más del 43% del gasto social del periodo comprendido entre los años 2016-2019 está focalizado en la primera infancia. En el tercer año de este estudio presupuestal, la dinámica no cambia significativamente y aunque es el año con más disponibilidad presupuestal, a nivel general, no se perciben variaciones importantes en la destinación del gasto público social. En el año 2019, cerca del 81.04% de la inversión destinada a la atención de grupos vulnerables, también estuvo dirigida a la infancia, la vejez y la niñez. Adicionalmente, en

Cuando se relaciona lo planteado en el proceso misional de gestión del riesgo y la destinación presupuestal, se observan disonancias en el alcance que se plantea desde la misión. Y, al parecer, la lista de grupos marginales que es caracterizada en este proceso de la ciudad, se queda solo en el papel, como se ha comprobado en estos cuatro años.

De otra manera, de los 15 grupos marginales a los que se hace referencia en el proceso misional, solo 13 reciben presupuesto, pero gran parte del mismo, recae en solo tres grupos poblacionales²⁴.

Esto prueba que en la ciudad existe una desigual incorporación de grupos marginados y el hecho de que la inversión se puntualice en estas tres poblaciones específicas, permite pensar que estos grupos son prioritarios porque son aquellos que han perdido o que no tienen relación con el mercado de trabajo. Para el caso, de la primera infancia y la niñez, porque no se ha entrado en un mundo productivo y, en el caso de los adultos mayores, porque no es posible tener la misma fuerza de trabajo y se está finalizando la etapa de productividad económica²⁵.

Esto también, hace alusión, a los riesgos de la trayectoria vital:

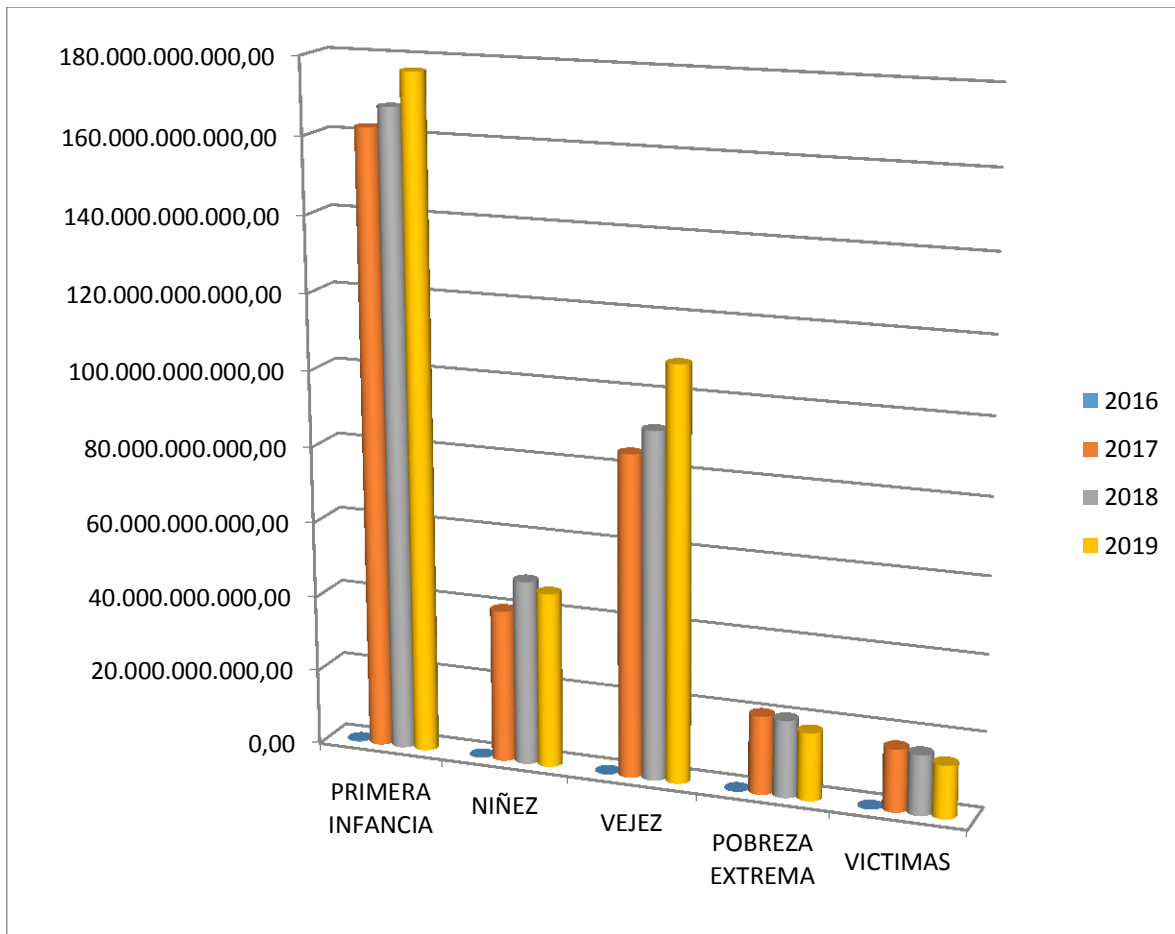
...subyace a la noción de Rowntree (1901) del “ciclo vital de pobreza de la clase trabajadora”: la observación de que la pobreza se concentra especialmente en la infancia (especialmente en las familias numerosas) y en la vejez (debido a la disminución de ingresos). El ciclo vital de pobreza se halla estrechamente asociado a la falta de correspondencia entre las necesidades y los ingresos específicos de cada edad: las familias jóvenes tienen necesidades costosas y bajos ingresos; luego, los ingresos aumentan (cuando los hijos se han marchado), y luego se reducen drásticamente en la vejez (Esping-Andersen, 1999, p.61)

el análisis presupuestal del cuatrienio se logra identificar que los grupos poblacionales como la primera infancia, los niños y los ancianos siempre asumieron un presupuesto estable y que tiende a la alta. Caso diferente de lo que sucede con la inversión realizada en estos cuatro años para las víctimas y para el control de la pobreza extrema.

²⁴ Personas con discapacidad; población afro descendiente; población indígena; población ROM; niños, niñas y adolescentes; personas mayores; población LGTBI; personas en ejercicio de prostitución; víctimas del conflicto armado; población en riesgo de emergencia natural y antrópica; población en emergencia social; población de y en situación de calle; población crónica en calle con discapacidad física y/o enfermedad mental; población con inseguridad alimentaria y nutricional; familias y personas con vulneración de derechos humanos.

²⁵ El Ministerio de Salud de Colombia, apoyado en la “Encuesta continua de hogares 2003, 2004, 2005 y 2006”, determina que, “de acuerdo con el indicador de participación en el mercado laboral, que registra la dinámica del empleo, el desempleo y subempleo, las personas adultas mayores entre 60 y 79 años continúan participando en el mercado laboral en cerca del 29.9% de las personas de este grupo de edad. A partir de los 80 años, la participación en el mercado laboral se reduce a 5.8%”. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Documents/Situacion%20Actual%20de%20las%20Personas%20adultas%20mayores.pdf>

Tabla 2: Grafico de barras del gasto público social entre los años (2016 – 2019)



Fuente: elaboración propia con datos del Formato Único Territorial (FUT).

Por otro lado, no se logra identificar desde el análisis del proceso misional ni desde el análisis presupuestal, que la inversión social se fundamente en objetivos redistributivos y, hasta el momento, los hallazgos demuestran que estas intervenciones están fundamentadas, principalmente, en políticas coyunturales.

Al inicio del análisis empírico, nos indagamos por aquel agente social que asume la real gestión de los riesgos sociales en la ciudad y sobre los factores que producen el desbalance entre los distintos agentes sociales, para lograr, la producción de bienestar y la gestión de los riesgos sociales.

Posiblemente, en algunos apartados anteriores se ha dado respuesta a estos interrogantes, pese a esto, es pertinente decir, que las disonancias en el alcance planteado en el proceso misional y la priorización del gasto hacia tres grupos poblacionales, refleja, que cuando se plantea que la familia “es el eje transformador de la sociedad”, no solo se hace referencia, a la formación que imparte la familia y a las competencias que debe desarrollar una familia para contribuir en la producción de bienestar. Sino que por el contrario, y como lo justifican los distintos análisis realizados, se cae en un “familiarismo”²⁶ para la producción de bienestar²⁷.

“Un estado de bienestar familiarista es pues aquel que asigna un máximo de obligaciones de bienestar a la unidad familiar” (Andersen, 2000, p. 66). Para justificar esto mucho mejor y para complementar los anteriores análisis, el interés se centra, en estudiar cómo se gestionan los riesgos sociales existentes en la vejez en estos años. La inclinación por los viejos, proviene de Esping-Andersen (2000), y su percepción, de que algunas dificultades afrontadas en la vejez, constituyen los riesgos sociales más democráticos y a los que la mayoría de la población está destinada a llegar.

Uno de los hallazgos fundamentales es que la generalidad de las intervenciones realizadas para este grupo poblacional son formuladas desde la nación y vienen supeditadas al diseño que es realizado en el nivel nacional (Murcia, 2020). Pues, en su mayoría, todas las acciones del gobierno local se desprenden de los lineamientos de la “Política Pública Nacional de Envejecimiento Humano y Vejez”, que fue formulada en el país en el 2007 y reformulada en el año 2013²⁸.

²⁶ “El régimen familiarista tiene una capacidad mínima para absorber y remunerar adecuadamente su fuerza de trabajo. Los países de este conglomerado muestran el peor escenario: no son exitosos en mercantilizar el trabajo al mismo tiempo que la protección social y la formación del capital humano está desmercantilizada de manera mínima o intermedia. Por ejemplo, en materia educativa, la mercantilización es la segunda más alta después del régimen estatal-productivista pero los salarios son los más bajos. Esto quiere decir que en el régimen familiarista la población depende, en mayor medida, de los ingresos y además tiene muchas más dificultades para obtenerlos que en otros regímenes” (Martínez Franzoni, 2008, p. 120).

²⁷ Foucault (2004), en su curso “Seguridad, territorio y población”, presentado en el College de France, en 1978. Manifiesta que Rousseau al publicar su obra “el contrato social”, había dejado atrás aquella idea sostenida en gran parte de la edad media por muchos pensadores, que concebían que el gobierno debe asemejarse a la familia para gobernar las poblaciones. Reconociendo que el arte de solucionar los problemas de una familia, es muy diferente, al arte que es utilizado para gobernar una población. Esta idea se desarrolla mucho más, gracias al aumento numérico de las poblaciones y producto del desarrollo de la estadística como herramienta para comprender los reales problemas de las mismas. Además, porque las poblaciones presentan situaciones problemáticas que no se pueden solucionar con un simple mandato, como, por ejemplo, la disminución de la mortalidad de una población o la disminución del embarazo adolescente. Circunstancias, como esta, dejan claro que la familia como agente social no solo se agota para la gestión de los riesgos sociales, sino también, para la gestión de cualquier riesgo que asuma la población.

²⁸ EL PLAN GERONTOLÓGICO, presentado en la ciudad, para los años 2017-2027. Busca, entre otras cosas, armonizar y darle cumplimiento a los lineamientos establecidos por la “Política Pública de Envejecimiento y vejez”, del país. “Entre tanto, Catalina Arboleda Goez, directora técnica del Equipo de Personas Mayores de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, afirmó que en la ciudad se están desarrollando proyectos, *dentro de la política pública*, que acogen a esta población para mejorar su calidad de vida y mitigar los problemas de pobreza, exclusión y de salud. Uno de ellos es Por un envejecimiento y una vejez digna, que quedó aprobado en el Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019.” (El Mundo, 2017).

Adicionalmente, para conocer como es la gestión de los riesgos sociales asumidos en la vejez, se analizan los indicadores demográficos, proporcionados por el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2018, que evidencian que para este año en el municipio se registran cerca de 2.372.330 personas y cerca del 10.6% son personas mayores a los 65 años, que equivalen a aproximadamente 251.466 personas. Según proyecciones de fuente censal del DANE, esta población va en aumento.

Por otro lado, se conoce, por datos del Fondo de Pensiones Públicas a nivel Nacional “FOPEP”, que para diciembre del 2018, existían en la ciudad cerca de 35.915 personas pensionadas, aproximadamente un 14.28% de las personas que están entre los 65 o más años²⁹.

En la entrevista realizada a Murcia (2020), investigador del gobierno y las políticas públicas la ciudad, destaca, que en los últimos años se ha venido dando un cambio en el enfoque de las intervenciones realizadas para este grupo poblacional y concluye que, en este cuatrienio estudiado, aproximadamente un 30% de ellas estuvieron centradas en la protección del adulto mayor en situación de extrema pobreza y que requieren de una caridad total por parte de los organismos estatales. Y, aproximadamente un 70% de ellas, en la producción de bienestar para los adultos mayores que no solo reciben bienestar del Estado, sino de otros agentes sociales como la familia o el mercado.

Esto último, fue evidenciado, también, desde las intervenciones dirigidas a mejorar el bienestar de este grupo poblacional en este cuatrienio. En primer lugar, en el informe de gestión entregado en el año 2019, por la administración saliente, se presentan datos que demuestran que en el 2015 existían 8 centros vida y para el 2019 estaban funcionando cerca de 29. Estos son centros de atención diurnos, con un enfoque de asistencia y promoción social, que acompañan a las familias de los usuarios a prevenir el abandono en la vejez. Brindando servicios gerontológicos, a cerca de 10.422 personas en todo el cuatrienio, aproximadamente un 4.14% de la población que está entre los 65 o más años en la ciudad.

Además, los clubes de vida, pasaron de ser 600 a ser 629 en el 2019, y con una población atendida en los cuatro años cercana a 50.498³⁰ socios, que disfrutaron de actividades periódicas con el mismo enfoque de asistencia y promoción social de los centros vida, registrando un alcance aproximado de un 20.08% de la población mayor de la ciudad. Los alcances de estas intervenciones, ratifican nuevamente, que en la ciudad se asume que gran

²⁹ Igualmente, el indicador de pobreza multidimensional de fuente censal de la ciudad, demuestra que cerca del 71,0 de la población de la ciudad se encuentra en un contexto de trabajo informal y hay suficientes argumentos para relacionar la baja cotización, con el tipo de empleo y las condiciones del mismo. Estas relaciones entre el empleo informal y la seguridad social han sido utilizadas por el gobierno de Colombia en su “Gran Encuesta Integrada de Hogares”. Según esta misma, realizada entre mayo y julio de 2017, el 50,8% de ocupados del país están afiliados al sistema de pensiones. En Medellín, “el porcentaje de los contribuyentes a pensión en el último año (2017), en el caso de los hombres, fue de 63% y en las mujeres de 56,4%” (VeedeuriaMedellin, 2017). Dato que no implica, que este número de cotizantes logre la pensión.

³⁰ Un dato importante es que en esta intervención la población objetivo está enfocada en personas mayores a 50 años y, por este motivo, la población de adultos mayores atendida puede ser mucho menor de la estimada en el análisis.

parte de los adultos mayores que no tienen pensión deben recibir la atención y el cuidado de agentes sociales, como: la familia o en su defecto, el mercado.

Asimismo, desde la sub-secretaría de grupos poblacionales del municipio, se dispusieron en este periodo, alrededor de 1200 cupos, para brindar una atención de “larga estancia” al adulto mayor en situación de des-protección total y que están en una línea delgada de convertirse en habitante de calle. Cerca de 300 de ellos, en un recinto que es propiedad exclusiva del municipio y los restantes, se atienden, a través de la sub-contratación de hogares gerontológicos que asumen esta labor³¹. Es decir, que estos cupos pueden atender cerca del 0.55% de los 215.551 adultos mayores que se registraron sin pensión en el año 2018.

La destinación de los cupos para las distintas modalidades de atención (diurna, nocturna y larga estancia), se obtuvo desde una entrevista realizada a la subsecretaría de grupos poblacionales entre los años 2018 – 2019 (Domínguez, 2020). Teniendo en cuenta, que desde el análisis de la información oficial, y desde el plan de desarrollo municipal 2016-2019, se encuentra un indicador que “*mide la cantidad personas mayores de 60 años en situación de riesgo y de vulnerabilidad social atendidos con modelos de atención diurna, nocturna y de larga estancia*”. Sin especificar, la cantidad de ellos que reciben atención en alguno de los tres modelos del servicio. Observando una línea base, que además, se propuso mantener durante el cuatrienio, de aproximadamente 3392 personas, que equivale a un 1.34% de las personas mayores a 65 años en la ciudad para el año 2018³².

Demostrando, con todo lo anterior, que la inversión realizada para la protección social del adulto mayor equivale a aproximadamente un 24%, del presupuesto definitivo destinado para la promoción social de este periodo (rubro A.14). Pero, estas acciones de política, no alcanzaron a garantizar la protección social de gran parte de la población mayor que no alcanza la pensión y que, probablemente, no puede asegurarse por medios privados³³. Y,

³¹ La sala temática AMAUTTA, que es la unidad de personas mayores de la sub-secretaría de grupos poblacionales de Medellín, involucra en su objetivo estrategias de asociación entre la familia y la sociedad para el mejoramiento del bienestar de este grupo poblacional. Sin embargo, y como se logró comprobar, gran parte de las acciones de los organismos estatales de la ciudad buscan fortalecer a la familia para que asuma la mayoría de obligaciones que producen el bienestar.

³² El enfoque de intervenciones como, “Volver a casa”, demuestra, otra vez, que los organismos estatales, buscan que la familia continúe asumiendo obligaciones significativas en la gestión de los riesgos sociales y en la producción de bienestar en la ciudad (MedellinCuenta, 2017). Igualmente, es muy dicente, lo que manifiesta la directora técnica para adultos mayores, en el año 2017, donde resalta, que: “Es claro que nosotros hoy no tenemos cómo darle un cubrimiento total a la demanda que se tiene. El año pasado recibimos más de 700 solicitudes de inclusión en los servicios de atención. Nosotros iniciamos derivando esa solicitud al equipo psicosocial, estas personas realizan la visita y después el resultado de esa visita pasa al comité de análisis psicosocial, que indica el procedimiento a seguir o qué oferta se les puede ofrecer” (El mundo, 2017). Comprobando con estas declaraciones, que los organismos estatales, son conscientes que no es suficiente con el alcance de los programas: “dormitorio”, “la colonia de belencito” y “la red de hogares nocturnos y de larga estancia”.

³³ Según, el “Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín”, realizado por la Universidad EAFIT y la Universidad de Medellín, el proyecto “asistencia social para la población adulto mayor”, fue el cuarto proyecto con más asignación presupuestal de la Secretaría de Inclusión Social en el cuatrienio estudiado.

como se ha probado, es la familia, la que asume, bien o mal, la obligación de gestionar los riesgos existentes en la vejez, y esto es lo que se denomina, como: “familiarismo extremo”³⁴

35

Conclusiones

Las evidencias logran demostrar que en la hipótesis planteada para esta investigación se realizan algunas conjeturas que fueron comprobadas, en alto grado, desde el análisis documental, el rastreo de prensa, las entrevistas a elites y académicos, y el estudio del proceso misional del municipio.

En primer lugar, hay suficientes evidencias para considerar que el sub-régimen de bienestar de la ciudad es familiarista y es la familia quien asume los riesgos sociales y produce, principalmente, el bienestar social en la ciudad. Esto no es extraño, pues se comprobó en el marco teórico que esta es una de las tendencias de la región (Martínez Franzoni, 2008³⁶; Antia, 2018; Cantu, 2015).

Por otro lado, la destinación presupuestal, demuestra que las intervenciones en el campo de la política social están centralizadas en aquellos grupos que no tienen relación con el mercado de trabajo: la primera infancia, la niñez y la vejez.

Además, no se logra comprobar que en la ciudad se persiga algún objetivo de política social específico y los resultados del análisis empírico, demuestran que no hay un propósito claro. Por el contrario, las intervenciones y los modos de producir bienestar en la ciudad están, en gran parte, mediados por lo que está plasmado en el plan de desarrollo municipal y en lo que dictan los actos administrativos.

³⁴ El adjetivo extremo, denota que este agente es considerado por los demás agentes sociales que pueden gestionar el riesgo, como el agente por excelencia para producir bienestar. Descargando sobre la familia la mayor cantidad de obligaciones, e incluso, gran parte de las acciones de los organismos estatales están destinadas a mejorar las capacidades de la familia para que continúe gestionando los riesgos sociales. Creando un contexto favorable para que se consolide un familiarismo extremo a través del tiempo y reduciendo la infraestructura del bienestar, básicamente, a lo que pueda producir este agente. Esto, también, confirma uno de los hallazgos de la investigación realizada por Martínez Franzoni, donde pese a la clasificación que realiza de los regímenes de bienestar de la región. También, reconoce, que: “una proporción variable de la población (América Latina), en alguna medida, depende de los arreglos familiares y comunitarios para asumir las prácticas cuyas lógicas corresponden a los mercados, en particular laborales, o a los Estados –locales o nacionales–”. (Martínez Franzoni, 2008, p. 113).

³⁵ Es importante reconocer, que hay otras esferas que se preocupan por la producción de bienestar como las comunidades, y en la ciudad de Medellín, un importante número de acciones destinadas a gestionar los riesgos sociales fueron realizadas por la Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín, como lo relata el docente Murcia (2020), en las entrevistas realizadas para esta investigación, y como se puede comprobar, en las acciones realizadas por esta entidad no gubernamental. Esta idea, ratifica lo que se plasmó en el marco teórico y que demuestra que en América Latina la producción del bienestar también proviene de agentes sociales como: las organizaciones sociales y los actores internacionales (Antia, 2018).

³⁶ “Si en este régimen en general la intervención pública es tímida, en el subgrupo altamente familiarista es prácticamente inexistente para la gran mayoría de la población” (Martínez Franzoni, 2008, p. 121).

El proceso misional del riesgo social presentado para la ciudad en el año 2013, deja ver que los indicadores apuntan a superar la vulnerabilidad, asumiendo de ante mano, que estas condiciones son exclusivas de algunos grupos en la ciudad. Esto, indica también, que los grupos que no son considerados vulnerables, están en un contexto de des-protección social ante cualquier circunstancia que los afecte como población. Igualmente, hay hallazgos suficientes para considerar que los organismos estatales, asumen que gran parte de la población puede asumir seguros adecuados por medios privados³⁷.

Para justificar mejor este hallazgo, se analiza: ¿Cómo se responde en la ciudad a la gestión de los riesgos sociales existentes en la vejez? Identificando, que las intervenciones que buscan favorecer este grupo poblacional, se puntualizan, residualmente, en aquellos que han llegado a la vejez en altas condiciones de pobreza.

Este es otro de los argumentos que demuestra que es la familia quien debe asumir estos vacíos, debido a los alcances de las intervenciones realizadas por los organismos estatales en el campo de la política social. Exponiendo, asimismo, que el sub-régimen de política social de la ciudad asume una función minimalista y no de corte universalista.

Por otro lado, ante la ausencia de un objetivo de política social específico, se tienen suficientes argumentos para considerar que en la ciudad se da prioridad a la gestión de los riesgos que son considerados como inaceptables (Domínguez, 2020; Esping- Andersen, 2000).

Además, es muy complejo que bajo estas condiciones, las demandas de un grupo marginal se incorporen en la agenda a través de la movilización, y esto puede ser un poco más factible, desde la cooptación de una corporación con intereses clientelares³⁸.

Son estas evidencias, las que comprueban en alto grado la hipótesis planteada inicialmente y las que demuestran que el sub-régimen de política social de la ciudad, entre el año 2016 y 2019, presenta unos matices que lo asemejan y permiten agruparlo, en lo que se tipifica, como un sub-régimen de bienestar minimalista (Ratigan, 2017). Además, al descargar una gran suma de las obligaciones del bienestar a la familia, permite decir que este es un sub-régimen de bienestar minimalista-familiarista (Esping- Andersen, 2000).

No se puede concluir, sin reconocer, que este trabajo busca comprender adecuadamente los modos en los que se gestionan los riesgos sociales en la ciudad y, asimismo, reconoce las ventajas de tener en cuenta la variación territorial para el análisis del bienestar. Igualmente,

³⁷ Esto implica, además, que bajo esta concepción de vulnerabilidad se busca clasificar los grados de vulnerabilidad de los individuos que conforman los grupos poblacionales prioritarios. Clasificando en una escala de riesgo a estos individuos y dirigiendo las intervenciones para aquellos que se consideran en más alto riesgo social. Esta medición del riesgo, es muy probable que se realice por medio de una comprobación de necesidades justo antes de las intervenciones (Esping- Andersen, 2000).

³⁸ Como manifiesta Murcia (2020), muchas de las intervenciones destinadas a grupos poblacionales en específico, son producto, de la organización, previa y masiva, de los participantes que componen este grupo marginal y del compromiso político que adquieren a cambio de los beneficios recibidos.

el análisis de este sub régimen de bienestar, bajo estas tipificaciones, es el cimiento para futuras comparaciones entre la “colección de sub-regímenes de bienestar del país” y de la región.

Por el alcance de la investigación, no fue posible realizar un análisis multinivel donde se identifiquen las semejanzas y las diferencias entre el régimen de bienestar nacional y el sub-régimen de bienestar de Medellín. Tampoco, fue posible tener en cuenta otros análisis que buscan comprender, por ejemplo, el impacto del origen familiar y las habilidades individuales en la posición social (Esping-Andersen & Cimentada, 2020). Sin embargo, estas son líneas futuras a desarrollar y que cualifican significativamente esta investigación.

Referencias

Acevedo Tarazona, A., & Villabona Ardila, J. (2019). La prensa como fuente documental para el análisis y la investigación social. *Historia Y MEMORIA*, Vol. 20, pp. 347-373. DOI: <https://doi.org/10.19053/20275137.n20.2020.8266>

Agustina Giraudy & Jennifer Pribble (2018). *Rethinking measures of democracy and welfare state universalism: Lessons from subnational research*, *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2018.1473250

Antía, F. (2018). *Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura*. *Desafíos*, No. 30(2), pp. 193-235. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desaos/a.4802>

Cabrero, Enrique; Zabaleta, Dionisio (2009) *¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas*. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 43., Febrero, pp.1-22, Caracas. En: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/043-febrero-2009-1/cabrero>

Cantu, R. (2015). Depois das reformas: os regimes de proteção social latinoamericanos na década de 2000. *Revista de Sociologia E Política*, 23(56), 45-73. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235603>

Cárdenas, M., Mann, M., Zibblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., Evans, P., ... & Weaver, R. K. (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*.

CEPAL. (2016). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.

Domínguez, M. P. (9 de octubre de 2020). *La política Social en la Ciudad de Medellín*. (J. A. López, Entrevistador).

El Mundo (19 de enero de 2017). *Alcaldía en aprietos por aumento de población mayor*.

El Mundo. (11 de Junio de 2019). *Abandono y maltrato, males que aquejan a adultos mayores en Medellín*.

El Tiempo. (25 de Abril de 2017a). *Medellín tendrá nuevos centros para atención a adultos mayores*.

El Tiempo. (13 de junio de 2019). *En un solo lugar, atenderán casos de violencia en el hogar en Medellín*.

El Tiempo. (15 de agosto de 2017b). *La escuela de Medellín que trabaja por inclusión y oportunidades*.

El Tiempo. (21 de diciembre de 2017c). *'Hay que cambiar el asistencialismo por las oportunidades'*.

El Tiempo. (25 de Marzo de 2017d). *Personas de la tercera edad sin hogar, un drama que crece en Medellín*.

El Tiempo. (28 de agosto de 2015). *Hoteles para habitantes de calle en centro de Medellín*.

Esping-Andersen- Cimentada (2020) *¿Qué influye más en la posición social de una persona, sus habilidades o su origen familiar?*

Esping-Andresen, (2000). *Los fundamentos sociales de las economías postindustriales*. España: Ariel

Foucault, M. (2008). *Seguridad, territorio, población*, (Vol. 265). Ediciones AKAL.

Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2019). *Subnational research in comparative politics: Substantive, theoretical, and methodological contributions*. Inside countries: Subnational research in comparative politics, pp. 2-54.

Gonzalez, F. (2003). *¿Colapso o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia*. Revista Uniandes, 124 – 159.

Gough, I. (2004). *Welfare regimes in development contexts: A global and regional analysis*. En: I. Gough & G. D. Wood (Eds.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 15-48). Cambridge: Cambridge University Press.

Huber, E. & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press

Lalioti (2017). *Comparative Social Policy: A Historical Overview of the Field*. *Social Cohesion and Development*, 12, 39-56.

Leyva, S. (2011). *Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional*. Medellín.

Leyva, S. (2018) *Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017)*. En: *Función Pública, El estado del Estado*. Bogotá: Función Pública.

Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José: Universidad de Costa Rica.

Medellincuenta, (13 de agosto de 2017). *Volver a casa, un proyecto que reúne hogares y amigos*.

Mesa-Lago, C. (2004). *Models of development, social policy and reform in Latin America*. In *Social Policy in a development context* (pp. 175-202). Palgrave Macmillan, London.

Murcia, J. (23 de Octubre de 2020). *La política Social en América Latina*. (J. A. López, Entrevistador)

O'Donnell, G. (2004). *Notas sobre la democracia en América Latina. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, pp. 11-82.

Olaya, C. (2016) *"El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia"* *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 1: Iss. 1 , Article 6.

Pribble, J. (2011). *Worlds apart: Social policy regimes in Latin America*. *Studies in Comparative International Development*, No. 46(2), pp. 191-216. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12116-010-9076-6>

Ratigan (2017) *Disaggregating the Developing Welfare State: Provincial Social Policy Regimes in China*.

Roth, A. N. (2014). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Banco de la Republica.

Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). *Decentralization, local government, and the welfare state*. *Governance*, 20(4), 609-632.

Suarez, P. (27 de agosto de 2019). *Entrevista secretaria de Inclusión Social, Alcaldía de Medellín, año: 2019*. (A. Sierra, Entrevistador)

Telemedellin. (16 de enero de 2017). *Alcaldía de Medellín avanza con programas en atención a adultos mayores*.

Telemedellin. (18 de marzo de 2017). *Alcaldía de Medellín amplió cupos de dormitorios para adultos mayores*.

Veeduría. (2017). *Balance de la Implementación del Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín 2016 - 2019 "Medellín cuenta con vos". Periodo 2016-2017*.