

Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance

Volume 5
Issue 8 *Towards New Welfare Regimes In Latin America?*

Article 6

June 2021

¿Cuál es el sub-régimen de bienestar de Medellín-Colombia (2016-2019)?

John Alexander Carmona López
Universidad de Antioquia, jacarmonal@eafit.edu.co

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>



Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Education Policy Commons](#), [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

Recommended Citation

Carmona López, John Alexander (2021) "¿Cuál es el sub-régimen de bienestar de Medellín-Colombia (2016-2019)?," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 5 : Iss. 8 , Article 6.

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol5/iss8/6>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact ORB@binghamton.edu.

¿Cuál es el sub-régimen de bienestar de Medellín-Colombia (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. En este sentido, se analiza cuáles son los modos para producir bienestar en Medellín entre los años 2016-2019, cuyos hallazgos 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 y en el trabajo no remunerado de las mujeres. Este artículo comienza por una revisión de la literatura existente en América Latina sobre los regímenes de bienestar, continuando con la elaboración de unos criterios de análisis que permitirán agrupar el sub-régimen de bienestar de la ciudad dentro de una de las tipificaciones utilizadas para esta investigación. Y, por último, se presentan los hallazgos encontrados en el análisis empírico y las conclusiones.

Palabras clave: Política social, Estado de bienestar, regímenes de bienestar: régimen de bienestar subnacional, Medellín.

What is the welfare sub-regime of Medellin-Colombia?

Abstract. This research recognizes the weaknesses of the analysis of welfare regimes based on national taxonomies and proposes a "local variation", arguing the benefits of delimiting national territories due to their regional differences and different local needs. In this sense, we analyze which are the ways to produce welfare in Medellín between the years 2016-2019, whose findings 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 social risk management falls exclusively on the family and on women's unpaid work. This article begins with a review of the existing literature in Latin America on welfare regimes,

Recepción: marzo 12 de 2021 | Modificación: mayo 2 de 2021 | Aprobación: julio 1 de 2021

DOI: 10.22191/gobernar/vol5/iss8/3

* Este artículo comenzó como una investigación realizada para cumplir con los requisitos de la tesis de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Posteriormente, se ha ido mejorando gracias a la bibliografía estudiada, y en ese momento se solicitó a la Universidad que se reservara su publicación para seguir mejorando su contenido y con la intención de publicarlo en una revista académica al final de la investigación.

** Politólogo de la Universidad de Antioquia y magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. jacarmonal@eafit.edu.co

continuing with the elaboration of some analysis criteria that will allow grouping the welfare sub-regime of the city within one of the typifications used for this research. Finally, the findings of the empirical analysis and conclusions are presented.

Key words: Social policy; welfare states; welfare regimes; subnational welfare states; Medellin.

Contenido: 1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. Marco Metodológico. 3.1 Criterios de análisis. 4. Análisis empírico. 5. Conclusiones. 6. Referencias.

1. 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. Además, identifica que las tipologías presentan dos dificultades: que son estáticas en el tiempo y que se logran a expensas de matices. Por razones como las que se mencionan, se comienza por la elección de un espacio temporal para esta investigación y se tienen en cuenta dos aspectos fundamentales que hacen que esta decisión no sea unilateral o sin justificación. En primera instancia, se elige este periodo porque entre los años 2016 y 2019 hay más herramientas que mejoran y contribuyen a la elaboración de factores explicativos mejor construidos, 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, 2008).

Más adelante, y desde una mirada ampliada y no desde temáticas específicas que componen el bienestar, se identifica aquellos atributos fundamentales y las dinámicas que constituyen unas lógicas que permiten agrupar distintos sub-regímenes en función de su semejanza.

Este estudio coincide con Ratigan (2017) en los alcances y beneficios que puede tener una investigación enfocada hacia lo local, porque 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 otros factores, por las bajas capacidades estatales¹.

Esto, aplicado al territorio colombiano, remite a las reformas que iniciaron con la Ley 14 de 1983, con la que, podría decirse, comenzó el proceso descentralizador que proponía la “desvinculación del centro”. En ese momento, tales acciones se proponen como una

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. 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).

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 en el que no se tienen en cuenta elementos esenciales, como la cooperación, la comunicación y la coordinación. Estas particularidades confirman las dificultades para lograr un vínculo entre los distintos niveles del gobierno y dan mucho más sentido a las constantes contradicciones en los ordenamientos de los territorios del país.

En este orden de ideas, 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.

Bajo estas circunstancias, se hace más pertinente un proceso de investigación que contribuya al avance del conocimiento de los regímenes de bienestar subnacionales en América Latina y en Colombia, en el que se identifique con qué aspectos se 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 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 de la infraestructura para la producción del bienestar en la ciudad entre en los años 2016 y 2019, comprendiendo el propósito de la política social y de dónde surge la provisión del bienestar².

2. Marco teórico

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, lo único claro es que tienen como objetivo mejorar el bienestar de los individuos (Laloti, 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, en el que se identifica la forma conjunta como se produce el bienestar entre el Estado, el mercado y la familia³.

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).

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. Limitarse solamente a estudiar la asignación de recursos producida por el “Estado de bienestar” deja sin explicar un enorme “remanente de bienestar” que es producido por otros agentes sociales (Andersen, 2000, p. 52).

Agente social	Gestión de los riesgos sociales/producción 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 la investigación. Por esta razón, se inicia con un rastreo de la literatura existente en América Latina y no propiamente desde la producción intelectual realizada en Colombia, porque, aunque es mucha la documentación encontrada que reconoce la presencia desigual del Estado en el territorio colombiano, también es notorio que no hay suficiente literatura que mencione sobre 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 de 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-Andersen (2000) también considera que las trayectorias nacionales determinan en gran medida las estructuras institucionales.

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

Teniendo claro esto, es posible considerar 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 esté 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, 2008).

Otro elemento constitutivo de la infraestructura básica del bienestar de la región se relaciona con la desigual incorporación de los grupos marginados en el campo de la protección social. 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 con la que se le da prioridad tanto a prevenir como a afrontar los riesgos⁴. Este tipo de régimen de bienestar

⁴ “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.” (Pribble, 2011, p. 194). Cuando hablamos

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

Al estudiar estas variables en el territorio colombiano, se llega a la conclusión de 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 informal. 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)⁵, Filgueira (2007), Segura y Ubierno (2007), Martínez (2008)⁶, Pribble (2011) y Cantu (2015), se evidencia que muchos de los autores citados coinciden en la relevancia que tienen los procesos 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 & Stephens, 2012).

Después del año 2000, se puede comprobar 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. Esto se generó al tener suficientes pruebas que demostraban que ni los modelos de focalización restringida ni los modelos en los que se amplió la asignación de recursos estatales lograron equilibrar la desigualdad o reducir la pobreza. Además, porque a partir de los primeros años del siglo XXI muchos países de la región vivieron el “giro a la izquierda”. Esta variación como una expresión política que demuestra más que un cambio ideológico, una crisis de incorporación de distintos sectores sociales (Filgueira, 2013).

de afrontar el riesgo se hace mención a políticas inmediatistas, con poco alcance social y que se apoyan, casi siempre, en relaciones clientelares.

⁵ Antia (2018) identifica en su revisión crítica de la literatura existente sobre los regímenes de bienestar en América Latina que Gough y Wood (2004), para el desarrollo de su análisis, enseñan tres regímenes de bienestar en el mundo, incluyendo para su estudio países que no caben en la reducción metodológica realizada por Andersen (2000). Considerando 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).

⁶ Es muy relevante el estudio de Franzoni (2008) porque propone una tipificación de los regímenes de política social existentes en los años 90. En esta investigación se establecen unos criterios de análisis como la mercantilización, la desmercantilización y la familiarización en los arreglos del bienestar. Se identifican 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).

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 notorio en la gestión de los riesgos sociales, es este agente social el que se ha encargado de llenar estos vacíos y de asumir la mayoría de obligaciones que garantizan el bienestar de los latinoamericanos.

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, 2008, p. 261).

El papel de la familia se visibiliza mucho más al tener en cuenta las críticas realizadas en la década de los 90 por corrientes feministas, que cuestionaban la dualidad Estado-mercado como únicas fuentes para la provisión de bienestar y que ponen en duda, entre otras cosas, al concepto de “desmercantilización” acuñado por Esping-Andersen (2000). Estas acotaciones se plantean porque en esta construcción analítica se desconoce en su interior las diferencias entre sexos, se limita su óptica a un estudio focalizado en el trabajador masculino propio del Estado keynesiano y no se reconoce que el papel económico de las mujeres “no está mercantilizado en su totalidad” (Ubasart-González & Minteguiaga, 2017). Estas críticas ponen al descubierto la necesidad de tener en cuenta las relaciones de género, la naturaleza sexuada del trabajo y el papel del “trabajo no remunerado” de las mujeres para una adecuada comprensión de los regímenes de bienestar⁷.

Hasta este momento los estudios desarrollados 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.

3. 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 análisis⁸.

⁷ “Partiendo del concepto de sexo-género y de la división sexual del trabajo, los estudios de género permiten poner en evidencia la naturaleza sexuada del trabajo y del concepto adecuado de trabajo que predomina en las ciencias sociales, así como ampliar dicho concepto para incorporar como tal al trabajo no remunerado (Di Tella *et al.*, 2004). La división sexual del trabajo y la propia noción de trabajo tienen evidentes consecuencias, tanto para comprender la constitución de los regímenes de bienestar, como para poner la noción de régimen de bienestar en función de comprender efectos variables que las sociedades de mercado tienen en las relaciones de género”. (Franzoni, 2008, p. 32).

⁸ Para confirmar esto, adelanta un estudio de política social comparada en América Latina (México, Argentina, Chile y Perú) con el que muestran cómo las medidas sobre la calidad/cobertura de las políticas sociales varían notablemente al tener en cuenta la variación territorial.

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 de 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 en el campo de la política social en la región no hay un patrón sistémico y acordado sobre la provisión del bienestar⁹.

Pese a esto, autores como Lalioti (2017), Giraudy y Pribble (2019) y Ratigan (2017) confirman que los beneficios de la investigación enfocada en los regímenes subnacionales son múltiples y no solo permiten evaluar los arreglos de política 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. Esto teniendo en cuenta que la política social como una ciencia social aplicada no solo intenta generar preguntas, sino que también, como ciencia, pretende ir más allá, obteniendo respuestas que pueden potencializar futuras intervenciones (Lalioti, 2017).

En este sentido, se coincide en que en el territorio de un país no hay una producción uniforme de bienestar y se asumen las ventajas explicativas de incorporar el análisis multinivel en los estudios de política social y, bajo estas circunstancias, se acondicionan para esta investigación las tipologías que fueron utilizadas por Ratigan (2017) para clasificar los sub-regímenes de política social en Asia. No sobra decir que Gough y Wood (2004) agrupan en una misma tipología en su investigación de política comparada sobre los regímenes continentales de bienestar a los regímenes de bienestar asiáticos y latinoamericanos por la informalidad en la provisión de la protección social¹⁰.

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 investigación¹¹.

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

Sub-régimen de bienestar agroindustrial: Se hizo un cambio somero al nombre de esta tipología, cambiando el sub-régimen de bienestar desarrollista por el sub-régimen de bienestar agroindustrial. Para esto, se tienen en cuenta las tendencias expuestas en líneas anteriores y que demuestran que los procesos de industrialización no han sido uniformes y

⁹ 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). Estas apreciaciones nunca llegan a desconocer los alcances analíticos de estas investigaciones.

¹⁰ “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, 2008, p. 122).

¹¹ 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 están en la misma vía de esta investigación y esto facilita gradualmente las cosas. Es apropiado decir que sus tipificaciones son elaboradas apoyándose en muchas de las investigaciones para América Latina hechas por Pribble (2011) (2018), Giraudy (2018; 2019), Huber y Stephens (2012) y Mesa Lago (2004).

una gran parte del territorio se ha mantenido con una economía fundamentalmente agraria. Además, este cambio logra incluir aquellas ideas que justifican empíricamente que el régimen de bienestar de la región ha sido principalmente informal (Martínez, 2008).

Los sub-régimenes de bienestar agroindustriales se caracterizan 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 a fortalecer el capital humano (educación y salud) y a mantener el sistema económico productivo. 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).

Esto implica una alta mercantilización del bienestar (Martínez, 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. Para este sub-régimen los instrumentos y las acciones de política implementadas para producir bienestar son producto de aquello que sobra de la política económica.

Sub-régimen de bienestar minimalista: Concentran dentro de su entramado institucional 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 la asignación de recursos por parte de las instituciones públicas acentúan su interés, casi siempre, de manera residual, en los riesgos inaceptables. Es pensado en una lógica de “ellos” y “nosotros”, en la que 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, básicamente, 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 subnacionales que se incluyen en esta tipificación se inclinen por 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 es latente para todos los ciudadanos¹².

Las particulares acciones de este sub-régimen tienden a la prevención del riesgo y muchas de las intervenciones enfocadas en salud o en 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 rigurosa en la que 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 con más cobertura que los minimalistas y políticas sociales para prevenir el malestar producto de los daños provocados por el mercado y que la familia no alcanzó a suplir. Bajo la propensión de universalidad busca incorporar múltiples grupos marginados, pero esto implica que sus libertades sean limitadas con el fin de superar la pobreza o para lograr el objetivo final del control social.

¹² “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 riesgos” (Esping-Andersen, 1999, p. 63).

Estos sub-regímenes se apoyan en políticas redistributivas, en las que es claro quién asume la carga tributaria y quién asume los beneficios de la política social. Cabe decir que tienen menor proporción de gasto en educación y en salud que los sub-regímenes agroindustriales, pero esto no quita que sus inversiones sean mucho más altas en estos campos que en los sub-regímenes minimalistas. Igualmente, sus acciones buscan reducir la inseguridad apoyando a muchos individuos y familias en la resolución de distintas “contingencias sociales” y a cambio de una disminución en las libertades de los ciudadanos (Ratigan, 2017, p. 472).

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

	Minimalista	Social-autocrático	Agro-industrial
Familia	central	central	central
Mercado	marginal	marginal	central
Estado	residual	central	residual
Objetivos de Política	Riesgos inaceptables/asistencialismo.	Afrontar y prevenir rasgos/ 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 y Carmona, 2020.

3.1 Criterios de análisis

Los estudios existentes sobre regímenes de bienestar reflejan que hay unidades de análisis que encajan mucho mejor en las tipologías planteadas, pero no por esto se elimina la existencia de lógicas cercanas en la gestión de los riesgos sociales que logran agrupar sub-regímenes de bienestar por sus similitudes y sus diferencias.

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 no pueden pasarse por alto. 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 Latina.

En el marco de estas ideas, para la clasificación/categorización de la unidad de análisis elegida para esta investigación, se utilizan dos *criterios*: i) los distintos objetivos de la política social y ii) la desigual incorporación de los grupos marginados. (Ratigan, 2017; Pribble, 2010; Esping-Andersen, 1999; Martínez, 2008, Cantu, 2015). Estos criterios conllevaran a 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.

Para examinar el primer criterio se hizo necesario la obtención de datos a través de:

- Rastreo de prensa y análisis de información usando el software de análisis cualitativo *Atlas. ti*.
- Análisis presupuestal.
- Análisis del proceso misional de la gestión del riesgo social.
- Entrevista semiestructurada a la subsecretaria de Grupos Poblacionales del Municipio de Medellín, entre los años 2018 y 2019, como un actor de la élite política y quien se encuentra muy de cerca con los modos como se gestionan los riesgos sociales desde las instituciones oficiales en este periodo en la ciudad¹³.
- Entrevista semiestructurada a investigador con doctorado en estudios políticos y docente de la Universidad de Antioquia, con un interés muy marcado en su investigación sobre el concepto de “familiarismo” en la ciudad. Procesamiento de Información a través del software de análisis cualitativo *Atlas. ti*.
- Entrevista semiestructurada realizada por un medio independiente a la Secretaría de Inclusión Social del Municipio entre los años 2018 y 2019. Procesamiento de información a través del software de análisis cualitativo *Atlas. ti*.
- En el segundo criterio de análisis se profundizó en lo siguiente:
- Identificar si existen o no existen grupos prioritarios o considerados desprotegidos para la implementación de acciones de política social por parte de la Secretaría de Inclusión Social entre los años 2016 y 2019. Frente a este aspecto, es importante identificar si estos grupos son incluidos en la agenda por movilización o

¹³ La selección de participantes que hacen parte de “las élites políticas” y que contribuyen a la comprensión de los modos en que se asignaron los recursos estatales para la protección social en este periodo, se reduce a un subgrupo de actores muy limitado. Esto, porque se hace necesario hallar información que vaya mucho más allá de lo encontrado en el rastreo de prensa y en los documentos oficiales. De esta manera, se utiliza un muestreo de “bola de nieve” y con los hallazgos del rastreo de prensa y desde la cercanía con la academia, se obtuvieron las referencias necesarias para seleccionar a la subsecretaria de Grupos Poblacionales entre los años 2018 y 2019, María Paulina Domínguez, como el sujeto inicial para aplicar esta técnica de recolección de información. A partir de esta entrevista, fue posible identificar a un grupo de académicos que vienen trabajando estos temas en la ciudad y de esta remisión en cadena se logra llegar a Jonathan Alejandro Murcia, Doctor en Estudios Políticos de Universidad Externado De Colombia y Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Y, que se convierte como una parte importante de esta muestra por hacer parte de las “élites académicas” de la ciudad y, principalmente, porque adelanto sus estudios de doctorado en la comprensión de los regímenes de bienestar en América Latina y el concepto de “familiarismo”.

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 cómo en Medellín se responde al riesgo de envejecer a través del análisis de las intervenciones realizadas y del presupuesto destinado 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 y complementar el análisis sobre los modos en que se asignan los recursos públicos en la ciudad a través de las intervenciones realizadas en este periodo.

4. 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 hace 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 hace un rastreo de prensa apoyado en seis criterios de búsqueda: “bienestar”, “políticas sociales”, “poblaciones vulnerables”, “pobreza”, “oportunidades sociales” y “Secretaría de Inclusión Social”. Esta búsqueda se limita a la prensa local y nacional y hace referencia al periodo 2016-2019 en la ciudad de Medellín. Cabe destacar que este rastreo se realiza como una fuente que permite comprender los contextos en los que emergen ciertos hechos y como una estrategia que ayuda a mediar las distintas visiones de los actores que conforman la opinión pública (Acevedo & Villabona, 2019).

Las evidencias demuestran que existe una amplia variedad de prensa, sin embargo, se elige ante una saturación de información que no arrojaba nuevos elementos, aquellas fuentes que presentaban discursos que se acercaban a lo que se busca comprobar desde los criterios de análisis y que brindan contenido específico para identificar los distintos objetivos de la política social para el periodo analizado. Se asume, de ante mano, que “El manejo de la prensa como fuente histórica requiere no solo un conocimiento de la evolución del sistema informativo en el que estén inmersos los periódicos a consultar, sino también el específico de cada uno de ellos (Yanes, 1995:77)” (Hernández, 2017).

En el análisis de la información de los 11 documentos de prensa rastreados es reincidente por parte de algunos funcionarios de la Secretaría de Inclusión Social y por funcionarios del municipio que categoricen 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; Telemedellín, 2020).

En una entrevista hecha por un medio independiente a la secretaria de Inclusión Social durante los años 2018 y 2019, la funcionaria 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 llegar a confirmar que los organismos estatales dirigen sus intervenciones a producir capacidades para que la familia coadyuve en la producción de bienestar, pero es necesario saber sobre quién 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”. La búsqueda se focalizó 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. (Alcaldía de Medellín. 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), en la que probablemente ellos son aquellos que están afrontando un contexto de vulnerabilidad inaceptable.

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 planteadas para su ejecución 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. Esto coincide en aquello que destaca María Paulina Domínguez, subsecretaria de Grupos Poblacionales entre el año 2018 y 2019: “(...) 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).

En otras palabras, el análisis del proceso misional del riesgo social y el rastreo de prensa dan cuenta de 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 gobierno¹⁴.

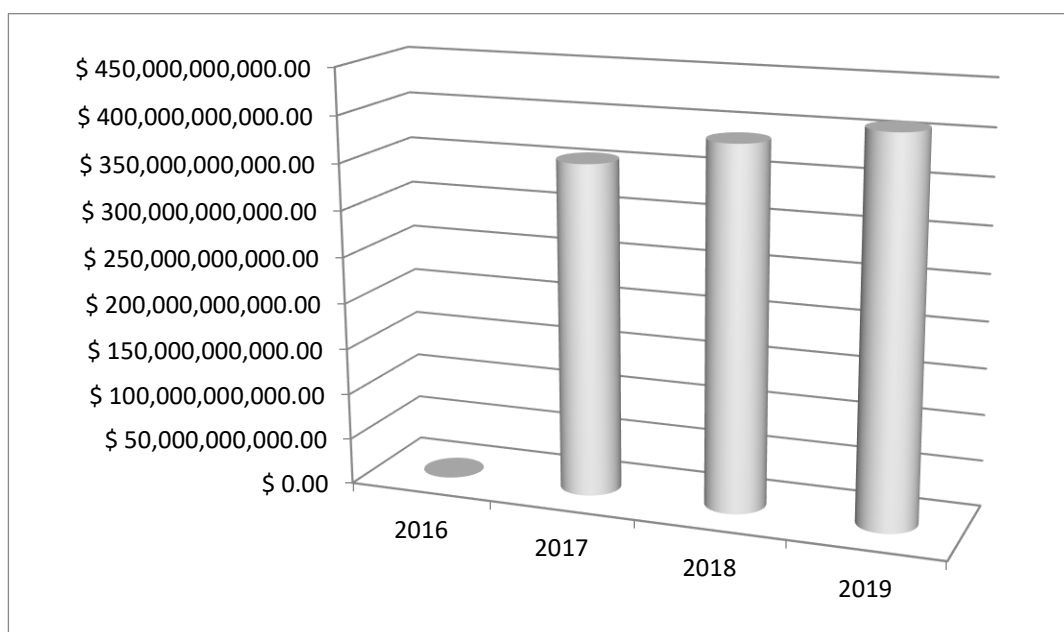
El planteamiento residual a la hora de compartir riesgos divide a la sociedad en “ellos” y “nosotros”: por un lado, una mayoría de ciudadanos autosuficientes que pueden obtener los seguros adecuados por medios privados; por otro lado, una clientela del Estado del bienestar minoritaria y dependiente.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

¹⁴ 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 que, para el régimen de política social de la ciudad, la vulnerabilidad social es pensada como una situación que es exclusiva de algunos ciudadanos.

Estas disposiciones tampoco demuestran que en la ciudad se persiga algún objetivo en específico, como el control social o el crecimiento económico. 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 Formulario Único Territorial (FUT) tiene acceso a los gastos de inversión hechos por la Administración municipal y por rubros en específico. Por el interés de esta investigación, se enfatiza en el rubro A.14, denominado “Atención a grupos vulnerables – Promoción social”. El análisis presupuestal evidencia que durante el periodo estudiado 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 en los rubros de educación, salud y transporte.

Grafica 1. Gastos de inversión en el rubro A.14, “Atención a grupos vulnerables – Promoción social” (2016-2019). Valores en Pesos colombianos.



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

Antes de continuar, causa un interrogante el nombre que recibe este rubro en el que 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. Por otro lado, en la gráfica 2 se expone que 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 mayor.

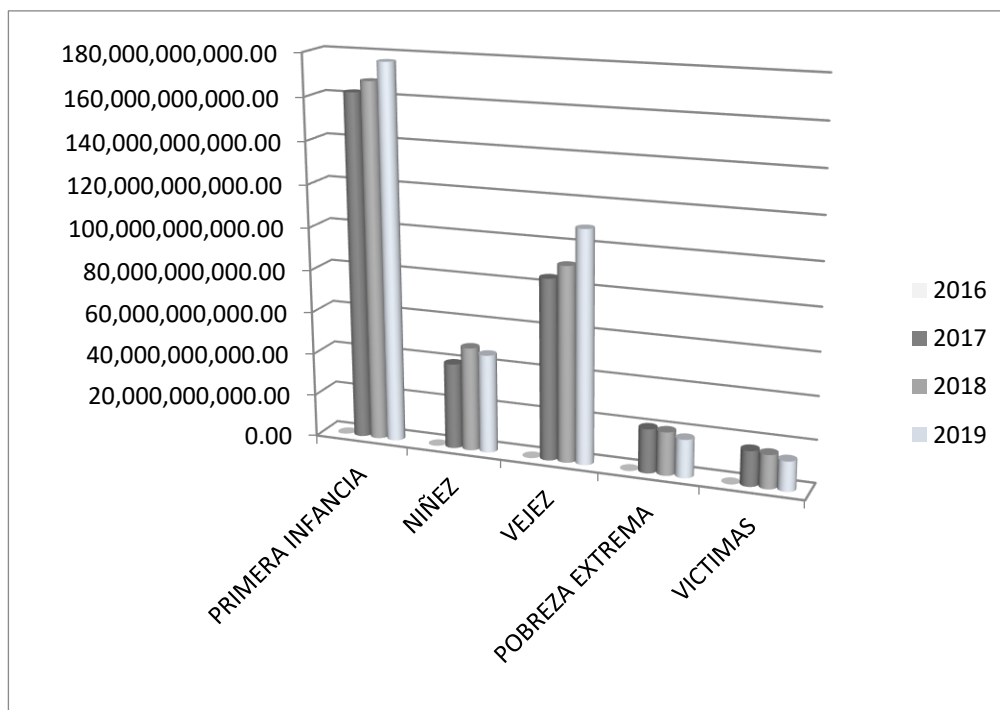
Cuando se relaciona lo planteado en el proceso misional de gestión del riesgo y la destinación presupuestal, se observan inconsistencias en el alcance que se plantea desde la misión. Y, al parecer, la lista de grupos marginales que es caracterizada en este proceso de la ciudad y que requieren de una especial atención se queda solo en el papel.

De otra manera, se podría decir que de los 15 grupos marginales a los que se hace referencia en el proceso misional¹⁵ solo 13 reciben presupuesto, pero con un agravante: que gran parte de este recae en solo tres grupos poblacionales.

Esto prueba que en la ciudad existe una desigual incorporación de grupos marginados y el hecho de que la inversión se puntualice en su mayoría en tres grupos poblacionales permite pensar que estos grupos son prioritarios porque son aquellos que han perdido o que no tienen relación con el mercado de trabajo. 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, 2000, p. 61)

Gráfica 2. Gasto público social entre los años 2016-2019



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

¹⁵ Personas con discapacidad; población afrodescendiente; 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.

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 un papel protagónico en la real gestión de los riesgos sociales de la ciudad y sobre los factores que producen el desbalance entre los distintos agentes sociales y, 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 reflejan 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 planteados, se cae en un “familiarismo”¹⁶ para la producción de bienestar.

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

Uno de las revelaciones fundamentales al comenzar el estudio focalizado solamente en este grupo poblacional es que la generalidad de las intervenciones para el adulto mayor son formuladas desde la nación y vienen supeditadas al diseño que es propuesto desde el nivel nacional (Murcia, 2020). En su mayoría, 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 2013¹⁷.

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 años¹⁸.

En la entrevista a Murcia (2020), investigador interesado en el régimen de bienestar local, este destaca que en los últimos años se ha venido dando un cambio en el enfoque de

¹⁶ “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.” (Martínez, 2008, p. 120).

¹⁷ El Plan Gerontológico presentado en la ciudad para los años 2017-2027 busca, entre otras cosas, armonizar y dar 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).

¹⁸ Igualmente, el indicador de pobreza multidimensional de fuente censal de la ciudad demuestra que cerca del 71 % 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 de este. 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”.

las intervenciones 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 estas intervenciones estaban encaminadas a producir bienestar para los adultos mayores que también son cobijados por otros agentes sociales como la familia o el mercado.

Estos últimos datos fueron verificados desde el análisis de las intervenciones dirigidas a mejorar el bienestar de este grupo poblacional en este cuatrienio y está en consonancia con lo encontrado, puesto que, 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. Los centros brindaron 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 en 2016, a ser 629 en el 2019 y con una población atendida en los cuatro años cercana a 50.498 socios¹⁹, que disfrutaron de actividades periódicas con el mismo enfoque de asistencia y promoción social de los centros vida. Los clubes registraron un alcance aproximado del 20,08 % de la población mayor de la ciudad.

Asimismo, desde la Subsecretaría 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 desprotección total y que están en una línea delgada de convertirse en habitante de calle. Cerca de 300 de ellos están en un recinto que es propiedad exclusiva del municipio y los restantes se atienden a través de la subcontratación de hogares gerontológicos que asumen esta labor²⁰. Es decir, 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 la entrevista realizada a la subsecretaria 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.

Con lo anterior se demuestra que la inversión realizada para la protección social del adulto mayor equivale a aproximadamente un 24 % del presupuesto definitivo destinado

¹⁹ Un dato importante es que en esta intervención la población objetivo está dirigida a personas mayores de 50 años y, por este motivo, la población de adultos mayores atendida puede ser mucho menor de la estimada en el análisis.

²⁰ La sala temática Amautta, que es la unidad de personas mayores de la Subsecretaría 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.

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 alcanzó la pensión y que seguramente no puede asegurarse por medios privados²¹. Y, como se ha probado, es la familia, principalmente, desde el trabajo no remunerado de las mujeres 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”.²²

5. Conclusiones

Las evidencias demuestran que es la familia la que asume primeramente los riesgos sociales y produce una gran porción del bienestar social en la ciudad. No obstante, este hallazgo no causa un gran asombro, pues, como se comprobó en el marco teórico, esta es una de las tendencias de la región latinoamericana (Martínez, 2008; 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 (Esping-Andersen, 2000). El proceso misional del riesgo social proyectado para la ciudad en el año 2013 deja ver que los indicadores construidos apuntan a superar la vulnerabilidad, asumiendo de antemano 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 desprotección social ante cualquier circunstancia que los afecte como población.

Para justificar mejor estos hallazgos, se analiza la siguiente pregunta: ¿Cómo se responde en la ciudad a la gestión de los riesgos sociales existentes en la vejez? Se identificó 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. 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). Se puede decir también que en estos años la ciudad tuvo una concepción de la igualdad desligada del universalismo y con más proximidades hacia un modelo apoyado en la comprobación de necesidades.

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 clientelares²³.

²¹ 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.

²² 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 investigador Murcia (2020). Esta idea ratifica lo que se plasmó en el marco teórico y demuestra que en América Latina la producción del bienestar también proviene de otros agentes, como las organizaciones sociales y los actores internacionales (Antia, 2018).

²³ 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

Son estas evidencias 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 tipificó como un sub-régimen de bienestar minimalista (Ratigan, 2017). Además, al descargar una gran suma de las obligaciones del bienestar a la familia, puede decirse que este es un sub-régimen de bienestar minimalista-familiarista (Esping-Andersen, 2000).

No se puede concluir sin reconocer que el análisis de este sub-régimen de bienestar 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 desarrollar un análisis multinivel en el que se identificaran 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 cualificarían significativamente esta investigación.

6. Referencias

Acevedo Tarazona, A., & Villabona Ardila, J. (2019). “La prensa como fuente documental para el análisis y la investigación social”, en: *Historia y memoria*, Vol. 20, pp. 347-373.

Giraudy, A. & Pribble, J. (2018). “Rethinking measures of democracy and welfare state universalism: Lessons from subnational research”, en: *Regional & Federal Studies* (29) 2.

Antía, F. (2018). “Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura”, en: *Desafíos* 30(2), pp. 193-235.

Cabrero, E. & Zabaleta, D. (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, 1-22,

Cantu, R. (2015). “Depois das reformas: os regimes de proteção social latinoamericanos na década de 2000”, en: *Revista de Sociologia E Política*, 23(56), 45-73.

O'Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Zibblatt, D., Oszlak, O. et al. (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales.* https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades_estatales_Diez_textos_fundamentales.pdf?sequence=4

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).

marginal y del compromiso político que adquieren a cambio de los beneficios recibidos. Como sucede con algunas de las barras de fútbol en la ciudad.

- 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. (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 abril de 2017a). Medellín tendrá nuevos centros para atención a adultos mayores.
- 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, G. – Cimentada, J. (2020). *¿Qué influye más en la posición social de una persona, sus habilidades o su origen familiar?* Barcelona: Observatorio Social de la Caixa <https://prensa.fundacionlacaixa.org/wp-content/uploads/2020/07/Estudio-Qu%C3%A9-influye-m%C3%A1s-en-la-posici%C3%B3n-social-de-una-persona.pdf>
- Esping-Andersen, G. & Cimentada, J. (2000). *Los fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel
- Filgueiras, F. (2013). “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (SPE), 10-27.
- Foucault, M. (2008). *Seguridad, territorio, población* (Vol. 265). Ediciones AKAL.
- Franzoni, J. M. (2005). “Regímenes de bienestar en América Latina”, en: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO (4) 2.
- Franzoni, J. M. (2008). *¿Arañando bienestar?: trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2019). “Subnational research in comparative politics: Substantive, theoretical, and methodological contributions”, en: *Inside countries: Subnational research in comparative politics*, 2-54.

González, F. (2003). “¿Colapso o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia”, en: *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.

Hernández Ramos, P. (2017). “Consideración teórica sobre la prensa como fuente historiográfica”, en: *Historia y comunicación social* (22) 2, 465-477.

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

Lalioti, V. (2017). “Comparative Social Policy: A Historical Overview of the Field”, en: *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”, en: *CS*, 8.

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, 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). Londres: Palgrave Macmillan.

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”, en: VV.AA. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. pp. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires 11-82. <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf>

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

Pribble, J. (2011). “Worlds apart: Social policy regimes in Latin America”, en: *Studies in Comparative International Development*, 46 (2), pp. 191-216.

Ratigan, K. (2017). “Disaggregating the Developing Welfare State: Provincial Social Policy Regimes in China”, en: *World Development*, 98 (C).

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”, en: *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).

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

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

Ubasart-González, G., & Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América Latina: El estudio de los regímenes de bienestar. *Política y gobierno*, 24(1), 213-236.

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