



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**La relación pública privada en la redistribución territorial del presupuesto y su impacto en las condiciones de vida de la población.**

**Caso del Urbanismo Social en Medellín, entre 2004 y 2011**

**Elizabeth Montoya Betancur**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Arquitectura (Escuela de Planeación Urbano Regional)  
Medellín, Colombia  
2019



**La relación pública privada en la redistribución territorial del presupuesto y su impacto en las condiciones de vida de la población.**

**Caso del Urbanismo Social en Medellín, entre 2004 y 2011**

**Elizabeth Montoya Betancur**

Tesis o trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Estudios Urbano regionales**

Director (a):

Doctor Fernando Prada Vesga

Línea de Investigación:

Poder y producción del espacio

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Arquitectura (Escuela de Planeación Urbano Regional)

Medellín, Colombia

2019



## **Agradecimientos**

Los estudios de los efectos del gasto en infraestructura social sobre las dinámicas territoriales y espaciales son pocas y representan retos para los investigadores, por diferentes razones: no existe una cultura del seguimiento y evaluación de las inversiones públicas, faltan datos que permitan estimaciones robustas de los estudios, no se destinan recursos humanos y financieros para el diseño de las evaluaciones, y el recurso tiempo es escaso.

Este proceso investigativo no hubiera sido posible sin la ayuda del asesor de tesis, Fernando Prada, quien identificó la importancia del estudio y apoyó su diseño y realización desde el inicio. Tampoco hubiera sido posible sin la valiosa asesoría de Carlos Felipe Gaviria, docente de la Universidad de Antioquia, y de Juan Pablo Durán, egresado del Departamento de Estudios Urbanos y Planeación del MIT.

También agradezco a instituciones como la Universidad Nacional por entregarme los elementos clave para llevar a cabo la investigación, al International Bureau of Social and Economic Research (IBSER) por poner a disposición sus redes de investigadores y ayudar en la consecución de los datos, y a la Alcaldía de Medellín por su gran disponibilidad para entregar los datos solicitados.



## Resumen

La investigación explora los efectos económicos y sociales del gasto público destinado a la construcción de infraestructura social. Se tomaron como estudio de caso los parques biblioteca construidos en la ciudad de Medellín entre 2004 y 2011. Se realizó una evaluación de impacto del urbanismo social sobre la tasa de homicidio, los niveles de ingresos, el porcentaje de participación comunitaria y el nivel educativo de la población que vive en las comunas de intervención. Además, se evaluó el papel redistributivo del gasto público destinado a la ejecución del urbanismo social distribuido entre agentes, sectores y comunas. Finalmente se exponen modelos teórico-práctico para medir el retorno social de la inversión en infraestructura. Algunos de los hallazgos encontrados en la investigación es que el urbanismo social no parece ser estadísticamente significativo para explicar los efectos sobre la violencia y el nivel de ingresos de los hogares, existen indicios para suponer que impactó de manera negativa el nivel de estudio de los jóvenes y de manera positiva la participación comunitaria. Además, se concluye que: a) los grandes beneficiarios del gasto público destinado al urbanismo social en su mayoría fueron unas pocas empresas, b) el gasto público se adjudica a tres sectores principalmente: infraestructura pública, salud y educación, y c) el gasto en infraestructura por comunas depende de los proyectos bandera de cada Alcaldía, más que de un proceso planeado de redistribución del presupuesto público. Esta investigación es una aproximación al estudio del impacto de las políticas públicas, por lo que se recomienda seguir haciendo estudios que permitan dilucidar la relación entre el gasto en infraestructura y sus efectos en la población.

**Palabras clave:** Impactos socioeconómicos, redistribución del ingreso, captura del estado, retorno social de la inversión, condiciones de vida.

# Contenido

## Introducción

<b>1. Marco teórico .....</b>	<b>7</b>
1.1 La relación entre estado, sector privado y territorio. ....	7
1.2. Redistribución del presupuesto público entre estado, sector privado y territorio desde la teoría económica del sector público. ....	10
1.3. Gobernanza, financiamiento y captura del estado como marco conceptual para explicar la redistribución del presupuesto público. ....	14
<b>2. Metodología y datos. ....</b>	<b>27</b>
2.1 Evaluación de políticas públicas y su importancia .....	27
2.2 Metodologías y datos empleados en el capítulo 3 .....	30
2.2.1 Metodologías.....	30
2.2.2 Datos.....	33
2.3 Metodologías y datos empleados en el capítulo 4 .....	37
<b>3. Impacto del urbanismo social en las tasas de homicidios, niveles de ingresos, participación y educación. ....</b>	<b>39</b>
3.1 Impacto del urbanismo social sobre la tasa de homicidios .....	56
3.2 Impacto del urbanismo social sobre la participación .....	57
3.3 Impacto del urbanismo social sobre la calidad educativa .....	60
3.4 Impacto del urbanismo social sobre el nivel de ingresos .....	62
3.5 Conclusiones preliminares .....	65
<b>4. Distribución y beneficiarios del gasto público en urbanismo social .....</b>	<b>67</b>
4.1 Contratistas y comunas beneficiarias del urbanismo social .....	67
4.2 Política económica y énfasis del gasto público en la ciudad de Medellín en los años del urbanismo social .....	72
4.3 Distribución de la inversión en infraestructura por comunas .....	76
4.4 Conclusiones preliminares .....	79
<b>5. Propuesta de modelos teórico-prácticos para la medición del retorno social de la inversión en infraestructura.....</b>	<b>80</b>
5.1 Experimentos aleatorios usando buffer .....	81
5.2 Max-pregions Model.....	84
5.3 Retorno social de la Inversión (SROI) .....	86
<b>6. Conclusiones .....</b>	<b>91</b>



## Lista de tablas

Tabla 2- 1 Parques biblioteca de calidad por nombre, ubicación y fecha de inauguración .....	34
Tabla 2- 2 Variables y fuente de información utilizados en el capítulo 4 .....	37
Tabla 3- 1 Descripción de las comunas de Medellín por Nombre y número .....	44
Tabla 3- 2 Diferencia de medias entre comunas tratadas y no tratadas por variable independiente.....	48
Tabla 3- 3 Cálculo de pesos ponderados para la variable homicidio .....	49
Tabla 3- 4 Cálculo de pesos ponderados para la variable participación .....	50
Tabla 3- 5 Cálculo de pesos ponderados para la variable ingresos .....	50
Tabla 3- 6 Cálculo de pesos ponderados para la variable educación .....	51
Tabla 3- 7 Resultados del cálculo de diferencias en diferencias por variable independiente.....	55
Tabla 4- 1 Gasto público destinado a la construcción de parques biblioteca por agentes entre 2007 - 2008.....	68
Tabla 4- 2 % concentración del gasto en obra pública en 10 empresas constructoras en la ciudad de Medellín entre 2006-2010 .....	70
Tabla 4- 3 Sobrecostos de algunas infraestructuras del urbanismo social.....	70
Tabla 5- 2 Insumo para formular outcomes para el SROI.....	88
Tabla 5- 3 Insumo para crear mapas de indicadores .....	88

## Lista de figuras

Figura 2- 1 Metodología diferencia en diferencias.....	32
Figura 2- 2 Parques bibliotecas construidos en la ciudad de Medellín entre 2007-2008..	33
Figura 3- 1 Índice de calidad de vida por comunas entre 2005-2015 .....	44
Figura 3- 2 %Participación por comuna 2007-2015.....	45
Figura 3- 3 Tasa de homicidios por comunas 2005-2015.....	46
Figura 3- 4 Tasa de homicidio en Medellín (Todas las comunas entre 2003-2015).....	46
Figura 3- 5 Tasa de jóvenes entre 18-25 años que estudiaron entre 2005-2014 por Comuna de Medellín.....	47
Figura 3- 6 Resultado del cálculo del control sintético por variable independiente .....	52
Figura 3- 7 Tasa de homicidios en las comunas tratadas vs no tratadas (2003-2015) ....	56
Figura 3- 8 %Participación en comunas tratadas vs no tratadas (2007-2015).....	58
Figura 3- 9 %jóvenes estudiando en comunas tratadas vs no tratadas (2005-2015).....	60
Figura 3- 10 Logaritmo de ingresos de las comunas tratadas Vs no tratadas (2005-2015) .....	64
Figura 4- 1 Distribución de contratos del Urbanismo Social entre firmas constructoras...	68
Figura 4- 2 Gasto público por sectores en los gobiernos del urbanismo social en millones (2007 – 2014) .....	74
Figura 4- 3 Diferencia entre gasto en construcción de obras públicas y gasto en desarrollo social.....	75
Figura 4- 4 Inversión en infraestructura por comunas de Medellín 2008 – 2013.....	77
Figura 4- 5 Gasto en infraestructura discriminado por comunas (2008-2014) .....	78
Figura 5- 1 Cálculo de la zona de influencia.....	83
Figura 5- 2 Ejemplo Max p-regions. ....	84
Figura 5- 3 Ejemplo Max p-regions. ....	85
Figura 5- 4 Pasos para realizar un SROI.....	87

# Introducción

El gasto en infraestructura social se transforma en el tiempo de acuerdo con el modelo de desarrollo y el papel del estado en el mismo, impactando las intervenciones urbanísticas y la calidad de vida de los habitantes de un territorio. La relación entre modelo de desarrollo, papel del estado y gasto en infraestructura social ha sido evidente históricamente en la ciudad de Medellín, de la siguiente manera:

1. La época de mediados del siglo XX se caracterizó por un modelo de desarrollo proteccionista, de impulso a la industrialización. En Medellín, en particular, fue característica la construcción de barrios obreros para albergar a los nuevos trabajadores de las industrias antioqueñas en expansión (Ramírez, 2011).
2. Las últimas décadas del siglo XX estuvieron marcadas por las crisis de impago y por el neoliberalismo. En particular, en ese periodo Medellín se caracteriza por una planificación urbana de exclusión social, que a su vez explica el fortalecimiento de los carteles de la droga y la expansión de la violencia narcotraficante (Moreno, 2003).
3. En las primeras décadas del siglo XXI, el modelo de desarrollo se caracteriza por la financialización, a partir de la cual se estructuran mecanismos institucionales desde el estado, para reorientar los recursos de la actividad productiva hacia la especulación financiera (Palley, 2007).

La relación entre el modelo de desarrollo económico, el papel del estado, el gasto en infraestructura social y la calidad de vida de los habitantes tiene un factor determinante poco estudiado, pero fundamental para entender las dinámicas del sector privado y sus principales actividades económicas como generadoras de riqueza social y de formas específicas de relacionamiento dentro y entre los territorios de las ciudades.

La problemática general que viven algunas ciudades actuales proviene de la financialización de su economía y la tendencia al embellecimiento. Dichas problemáticas impiden que las ciudades se planifiquen en función de las necesidades de los territorios.

Se ha identificado en la literatura académica el sector inmobiliario como uno de los tres sectores clave de la financialización, en conjunto con los sectores financiero y de seguros. En ese contexto los altos precios de los suelos en las principales ciudades, el aumento de personas sin hogar en el mundo, la expansión de la gentrificación y la crisis de desplazamiento ocasionada por el desarrollo, son características del modelo económico global (De Mattos, 2016). En él la mano de obra ya no es tan necesaria para la acumulación de riqueza y, por lo tanto, el suelo como fuente de riqueza ha ganado importancia en detrimento de las personas.

El primer problema que se buscó indagar en la investigación es la captura del estado por parte del sector privado, que funda nuevas relaciones de poder entre el sector público, el sector privado y el territorio. El sector público tiene una bolsa de ingresos que le pertenecen al territorio, el sector privado incide en la toma de decisiones de la inversión a través de la formulación de las políticas públicas y el territorio es un receptor de las decisiones tomadas por la relación entre los agentes privados y los públicos.

El proceso por el cual el estado decide en qué invertir los recursos se llama “redistribución del presupuesto público”. Existen dos clases de redistribución: la positiva o progresiva, que favorece el bien común, y la negativa o regresiva, que beneficia el bien particular (Stiglitz, 2016). Una de las hipótesis que aquí se plantea es que hubo captura del estado por parte del sector privado en la toma de decisiones de la inversión en urbanismo social, lo que llevó a una redistribución regresiva del presupuesto público.

El estudio del urbanismo social ha ido ganando terreno en la academia colombiana de manera muy tímida. En Medellín, la narrativa oficial desde el estado, tanto como desde algunos centros académicos, se han enfocado en resaltar la construcción de infraestructura “integral” en temas de transporte, edificios y viviendas, precisamente para pagar la deuda social acumulada que tenía la ciudad con su población. Algunas de esas intervenciones se agrupan bajo la marca de urbanismo social.

La promesa del urbanismo social es mejorar las condiciones de vida de las personas de bajos ingresos, sus niveles de educación y la seguridad, a través de transformaciones urbanas “integrales”, construidas alrededor de las personas. El urbanismo social está acompañado de un discurso que se soporta en la transformación social vivida en la ciudad

de Medellín desde los años 1990. De acuerdo con esa tesis, Medellín pasó de tener los peores índices de narcotráfico, violencia, pobreza y desigualdad social, a ser una ciudad transformada, optimista, modernizada, con buenas condiciones para la convivencia, educada, cultural e innovadora (Medellín: guía de la transformación ciudadana, 2011)

El segundo problema que aborda esta investigación se refiere a la falta de estudios rigurosos que comprueben la relación de causalidad entre el llamado urbanismo social y el mejoramiento de los indicadores de violencia, educación e ingresos. En concreto, el discurso oficial del urbanismo social no explica los siguientes hallazgos:

- Existe poca evidencia empírica que demuestra la causalidad entre las intervenciones urbanas realizadas en los barrios más pobres de Medellín, con la disminución de la criminalidad, el narcotráfico y las diferentes formas de violencia. Es decir que, si bien existió una correlación temporal entre el aumento de la inversión en infraestructura y la disminución de la violencia, existe poca evidencia estadística que demuestre causalidad. Más aún, similares disminuciones en la tasa de violencia se evidenciaron en ciudades del territorio colombiano en el mismo momento sin que estuvieran acompañadas por intervenciones urbanísticas similares, lo cual sugeriría que la disminución en las tasas de homicidio y criminalidad pudieran deberse a fenómenos exógenos al llamado urbanismo social.
- A pesar de que las intervenciones urbanísticas han tenido continuidad en el tiempo, según el DANE (2015), la ciudad de Medellín fue la más desigual de Colombia en 2014 y la segunda en 2015. Existen pocos estudios que demuestran que la inversión urbanística beneficia más a las clases bajas que al resto de los sectores.
- Tomando como referente el año 2016, Medellín tuvo una tasa de desempleo de 9,7%, por encima de ciudades como Bogotá, Cartagena, Pasto, Barranquilla y Bucaramanga (DANE, 2015). Hay poca evidencia que demuestra que las variaciones en los niveles de desempleo se deban específicamente a las intervenciones urbanas, de forma diferencial con otras ciudades del país.
- Medellín concentra la mayor parte de su economía en sectores característicos de las economías que promueven la financiarización. De acuerdo con la Cámara de Comercio

de Medellín para Antioquia (2016) aproximadamente el 67% del capital constituido en el sector empresarial de la ciudad de Medellín, se concentra en los sectores de: seguros y finanzas (24.70 %), comercio, restaurantes y hoteles (23.88 %) y construcción (17.93 %). Precisamente los sectores de la financialización.

A pesar de la falta de estudios de impacto para el caso del urbanismo social, la Alcaldía de Medellín (2011) presenta altos niveles de propaganda popularizada y extendida alrededor del mundo, con el argumento de la transformación social, política y económica de la ciudad hacia un territorio próspero, moderno y equitativo. Ese modelo de propaganda usa el orgullo localista de los antioqueños hacia su ciudad como mecanismo para mantener y profundizar el modelo urbano y sus impactos sobre la calidad de vida de la población, sean estos positivos o negativos. Las altas dosis de publicidad y marketing de ciudad generan un efecto de percepción positiva y anestesia colectiva en la población, lo cual evita que la ciudadanía pueda identificar y encarar política y presupuestalmente las falencias del modelo de desarrollo económico y urbano que pueda tener la ciudad.

Finalmente, se evidencia un cambio del modelo de desarrollo, según el cual existe una relación triangular entre el sector privado, el sector público y el territorio. El tercer problema al que aporta esta investigación es la provisión de nuevas formas de medir los retornos sociales de las infraestructuras, en presencia o no de captura del estado.

Esta investigación propone comprender los efectos económicos y sociales del gasto público destinado a la construcción de infraestructura social. Se toma como estudio de caso las obras realizadas en el marco del urbanismo social en la ciudad de Medellín entre 2004 y 2011. En concreto, se lleva a cabo una aproximación a una evaluación de impacto de los efectos del urbanismo social sobre la tasa de homicidio, los niveles de ingresos, el porcentaje de participación comunitaria y el nivel educativa de la población que vive en las comunas donde se realizó mayor inversión en infraestructura. Así mismo, con la aproximación de la evaluación de impacto se busca aprobar o desaprobar la tesis de que la construcción de equipamientos por sí misma ayuda a mejorar las condiciones de vida presente y futura de las personas con menos ingresos.

Por otro lado, el discurso del urbanismo social expone la importancia de la construcción de los equipamientos en las zonas pobres, como forma de lograr la redistribución “positiva”

del presupuesto público. El segundo objetivo es analizar el papel redistributivo del gasto público a nivel de agentes, a nivel sectorial y por comunas, con el fin de entender si se realizó de manera progresiva (benefició a las personas de menos recursos) o regresiva (favoreció al sector privado).

Finalmente, esta investigación hace una apuesta por describir algunas metodologías existentes para el cálculo del retorno social del presupuesto público destinado a infraestructura social, con el fin de determinar la conveniencia o inconveniencia de la inversión pública, teniendo en cuenta su impacto sobre las condiciones de vida y la redistribución del ingreso.

#### Objetivo General

Determinar cómo la relación entre Estado, sector privado y territorio, afectó la redistribución progresiva del presupuesto público y las condiciones de vida de la población del municipio de Medellín entre 2004 y 2011

#### Objetivos específicos

1. Determinar el impacto de las inversiones públicas en infraestructura educativa sobre las condiciones de vida de la población intervenida en la ciudad de Medellín entre 2004 y 2011
2. Analizar la redistribución del presupuesto público destinado a la construcción de infraestructura social a nivel territorial, sectorial y por agentes en algunas comunas de Medellín.
3. Introducir algunas metodologías para el cálculo del retorno social del presupuesto público destinado a infraestructura social, capaz de determinar la conveniencia o inconveniencia de la inversión pública, teniendo en cuenta su impacto sobre las condiciones de vida y la redistribución del ingreso.

#### Hipótesis

Las hipótesis de la investigación se pueden resumir de la siguiente manera:

- Las inversiones de los gobiernos de Medellín en Urbanismo Social entre 2004 y 2011 no impactaron positivamente las condiciones de vida de los territorios intervenidos.

- Hay indicios de captura del Estado en las decisiones de redistribución del presupuesto público destinado al urbanismo social, lo que puede afectar negativamente la redistribución progresiva del presupuesto.



# 1. Marco teórico

Esta investigación se caracteriza por tener tres objetos de estudio generales: el estado como regulador y principal agente de transferencia de recursos públicos para el sector de la construcción; el sector privado como sector con ánimo de lucro que se beneficia de manera directa de las intervenciones urbanísticas; y el territorio no sólo como receptor de las políticas públicas desde el estado, sino también como ente que habita la ciudad y hace parte de sus decisiones de manera colectiva.

En este sentido, el marco teórico de esta investigación se divide en tres niveles de acuerdo con los problemas de investigación encontrados. El primer nivel afronta el problema teórico de la relación entre sector privado, estado, y territorio. En este nivel se estudia la etapa actual del modelo de desarrollo y sus características y se esboza el marco conceptual de la relación entre estado, sector privado y territorio. En el segundo nivel se explica el concepto de la redistribución del presupuesto público como consecuencia de la relación entre sector privado, estado, y territorio. Este concepto parte del enfoque de la teoría económica del presupuesto público. En el tercer nivel se explican los conceptos de gobernanza, financialización y captura del Estado por parte del sector privado como elementos para explicar la reconfiguración del territorio y sus impactos en la población.

## 1.1 La relación entre estado, sector privado y territorio.

La relación entre estado, sector privado y territorio obedece a un conjunto de procesos que se han transformado a través del tiempo. Después de la segunda guerra mundial, el papel de las instituciones a nivel global y sus impactos en el papel del sector privado y el territorio han sido cada vez más evidentes. La segunda guerra mundial provocó la configuración de poderes en el mundo, generó profundos cambios en la estructura territorial de los países y permitió la creación de nuevas instituciones y acuerdos que darían paso a cambios sustanciales en las condiciones socio-económicas de los países en desarrollo. Uno de los principales acuerdos generados fue el de Bretton Woods que consistió en el

establecimiento de un nuevo orden económico y financiero mundial entre los países más industrializados del mundo. Instituciones como la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Pagos Internacionales de Basilea, fueron creados en 1944 como parte de ese acuerdo. Asimismo, se incentivó el libre comercio de bienes mediante un sistema de tipos de cambio fijos, sujeto a la convertibilidad del dólar estadounidense en oro a precio fijo (Harvey, 2005)

A partir de 1970 hubo cambios radicales en la configuración socio-política y económica a nivel mundial. De acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (1971) “el año 1971 fue decisivo en la historia de la posguerra de la economía mundial...el presidente Nixon el 15 de agosto de ese año, suspendió la convertibilidad del dólar estadounidense en oro e impuso un recargo a la importación” Además las políticas Keynesianas habían dejado de funcionar, los dólares estadounidenses regaban el mundo y habían escapado al control de Estados Unidos al ser depositados en bancos europeos, la inflación estaba disparada y la caída de los ingresos tributarios y el aumento de los gastos sociales habían provocado crisis fiscales en varios Estados. La suma de todo lo anterior, llevó a que el acuerdo de Bretton Woods dejara de funcionar (Harvey, 2005).

Mientras tanto en América Latina, se empezaba a conformar el grupo de los Chicagos Boys, que hace referencia a los economistas liberales educados en la Universidad de Chicago, donde aprendieron de las ideas económicas de los estadounidenses Milton Friedman y Arnold Harberger. Este grupo de economistas influyeron en economías como la chilena para la creación de políticas económicas de mercado y la descentralización del control de la economía. Es así como en esta época algunos autores empiezan a denominar el papel del estado como ausente. Tefel (1979) por ejemplo, definió la intervención del estado en el territorio como precaria en el momento de integrar los marginados a la vida de la ciudad y proveer su participación y Cardona (1969) la definió como nula al impedir el conflicto agrario (pobreza y baja tenencia de la tierra), lo cual aumentó la migración a las grandes ciudades.

Para finales de la década de los 70 y principios de 1980 la historia económica del mundo sufrió grandes transformaciones. A Harvey (2005) no le resulta extraño que los historiadores del futuro vieran los años comprendidos entre 1978 y 1980 como un punto de inflexión revolucionario en la historia social económica del mundo. Según el mismo

autor, En 1978 Deng Xiaoping emprendió los primeros pasos hacia la liberación de la economía comunista de China; Paul Volcker transformó la política monetaria en Estados Unidos para asumir la lucha contra la inflación, sin importar las consecuencias sobretodo en el desempleo y, en el mismo año, Margaret Thatcher había sido elegida primera ministra de Gran Bretaña con el compromiso de, sobre todo, dominar el poder de los sindicatos y frenar el estancamiento inflacionario. Un año después, Ronald Reagan fue elegido presidente de Estados Unidos. Reagan en su mandato hizo grandes transformaciones no sólo en Estados Unidos sino también en el mundo y los países en desarrollo, entre ellas: socavó el poder de los trabajadores, desreguló la industrial, la agricultura y la extracción de recursos suprimió las trabas que pesaban sobre los poderes financieros tanto internamente como a escala mundial.

Es así como se da paso a una nueva configuración económica o lo que se ha denominado como globalización. En esta nueva época, se deslumbran nuevos cambios en las relaciones entre Estado, sector privado y territorio. Algunos autores caracterizan al Estado de la época de los 80s como un estado capitalista. Ayala (1982) por ejemplo, menciona que el estado de la época, tuvo un carácter clasista en la intervención urbana, favoreciendo el proceso de acumulación capitalista, en detrimento de los sectores populares urbanos. Castells (1985) hace referencia a que las intervenciones del estado de la época fueron permeadas por intereses del capital: “La dependencia de países de América Latina en países capitalistas condiciona la interrelación de los tres elementos: Capital, estado y movimientos sociales”

La década de los noventa se caracterizó por tener un estado neoliberal y pasivo. Betancur (1995), definió al estado como minimizador de sus obligaciones y como proveedor de las necesidades mínimas de subsistencia de los territorios. Coraggio (1995) lo definió, como un estado pasivo al garantizar la democracia y su relación con la economía y la sociedad. Otros autores como Preteceille y Queiroz (1999) lo definieron como relevado y atomizado conforme lo requiere el modelo capitalista e investigadores del centro de estudios del hábitat popular (1993), lo definieron como un agente fundamental que contribuyó a la tercerización de la ciudad a partir de la proliferación de las microempresas en Medellín a partir de la década del 80.

Entrando al siglo XXI, el estado se caracteriza por ser activo y estratégico. Abramo (2004) menciona que es un estado estratégico al desarrollar políticas de intervención urbana. Sin embargo, se cuestiona sobre los efectos eventuales de las políticas focalizadas de urbanización y su relación con los efectos urbanos perversos. Smolka (2002) menciona que el estado puede ser estratégico de acuerdo con la forma como se diseñen y ejecuten las políticas públicas debido a que sus efectos pueden ser positivos, pero también pueden ser perversos. A su vez Echeverría (2008) pone de manifiesto que el estado ha intervenido, pero ocasiona consecuencias negativas en algunas ocasiones.

Desde comienzos del año 2000, han surgido cambios socioeconómicos importantes que han generado una nueva relación entre estado, sector privado y territorio. Por un lado, se ha profundizado la producción de políticas públicas y se han agudizado las agendas locales, y por otro, han emergido nuevas formas, de lo que algunos autores denominan gobernanza urbana, basados en la interacción entre actores que actúan conjuntamente para lograr objetivos comunes (Blanco y Gomá, 2006).

## **1.2. Redistribución del presupuesto público entre estado, sector privado y territorio desde la teoría económica del sector público.**

De acuerdo con Stiglitz (2016), las actividades del Estado se pueden dividir en cuatro clases: 1) la producción de bienes y servicios, 2) la regulación y concesión de subvenciones a la producción privada, 3) la compra de bienes y servicios y, 4) la redistribución de la renta, es decir, la transferencia de dinero de unas personas a otras. La transferencia de dinero se puede realizar de manera explícita u oculta. Por una parte, los programas explícitos de redistribución son los programas públicos de asistencia social (dirigidos principalmente a personas pobres) y los programas de seguridad social (proporciona prestaciones a los jubilados, incapacitados, parados y enfermos), y por otra parte se encuentra la redistribución oculta, cuyo objetivo es la de proteger a algunas clases sociales a través de reducciones de impuestos y ayudas por medio de subsidios.

Según el mismo autor:

Los gastos destinados a los programas explícitos de redistribución, se denominan transferencias [...] que son diferentes al gasto público por ejemplo en carreteras [...] Las transferencias son simplemente cambios del derecho individual de consumir ciertos bienes, en cambio, el gasto público en una carretera reduce la cantidad de otros bienes que puede disfrutar la sociedad”. En otras palabras [...] Las transferencias afectan la forma en que se reparte la renta total de la sociedad entre sus miembros, pero no afecta a la cantidad total de bienes privados de que puedan disfrutar (Stiglitz, 2016, p. 43).

Tanto en la redistribución directa como en la oculta, el sector público tiene dos mecanismos para ejercerla: la redistribución progresiva, cuyo objetivo es captar dinero de todos los actores y distribuirla a las personas cuyos ingresos no les alcanza para abastecer sus necesidades por sí solas, y la redistribución regresiva, cuyo objetivo es recoger los recursos de todos los sectores, para favorecer sectores adinerados muy específicos a través de la adjudicación de contratos, la asignación de tareas concernientes a la labor pública, incrementos en los precios (del suelo), alianzas público privadas entre otros. De acuerdo con la teoría del sector público, la primera genera equidad en la sociedad, por ejemplo, al realizar un nivel mínimo de gasto en todos los distritos, ayudando financieramente a las comunidades en la que la renta es baja y limitando el gasto de los distritos que gastan mucho; mientras la segunda, incrementa las brechas de ingresos entre unos actores y otros (Stiglitz, 2016).

Existen dos preguntas que la teoría económica del sector público busca responder: La primera es si la redistribución de la renta genera eficiencia en el sentido de Pareto y la segunda es si la redistribución tiene efectos sobre la equidad. La respuesta a la primera pregunta, se puede responder sopesando la relación entre el nivel eficiente de bienes públicos y la distribución de la renta. Suponiendo una economía donde sólo existan Juan y Jorge, si el estado transfiere un peso de renta de Juan a Jorge, significa una reducción en la demanda del bien público por parte de Juan (independientemente del precio) y supondría un aumento de la demanda del bien público por parte de Jorge. Como la compensación no se realiza de una manera exacta, el cambio de demanda individual, lleva a una variación del nivel de demanda agregada y por lo tanto a un nuevo nivel eficiente de bienes públicos generado por un cambio en la redistribución. Esto lleva a la conclusión de que “Toda variación de la distribución de la renta, provocada, por ejemplo, por una

modificación de la estructura del impuesto sobre la renta, va acompañada de las correspondientes variaciones de los niveles eficientes de producción de los bienes públicos” (Stiglitz, 2000) Es decir que, para llegar a niveles óptimos de eficiencia, se debe llegar a niveles óptimos de redistribución de la renta.

Con respecto a la segunda pregunta de si la redistribución de la renta, genera consecuencias que afectan la equidad en una sociedad, Stiglitz (2016) explica que “Existen dos razones por las que el sector público debe intervenir en la sociedad aún en el caso en que la economía sea eficiente en el sentido de Pareto: 1) La distribución de la renta que genera la economía de mercado puede no ser socialmente equitativa y 2) La evaluación del bienestar de cada individuo en función de cómo lo perciben cada uno de ellos es un criterio inadecuado para emitir juicios de valor sobre el bienestar”. Sin embargo, a pesar de que la intervención pública sea necesaria, la manera como ésta se realice, puede incrementar la equidad o puede generar inequidad y fallos del mercado en la sociedad.

La forma como se redistribuye el presupuesto público y sus consecuencias sobre la equidad en la sociedad depende del papel del estado y su relación con el modelo económico imperante. Según la visión neoclásica, las funciones esenciales del estado se limitan a mantener la estabilidad macroeconómica, aportar la infraestructura física (especialmente la que tiene altos costos fijos en relación con los costos variables), proporcionar bienes públicos como la defensa y la seguridad nacional, contribuir al desarrollo de instituciones para mejorar los mercados de trabajo, las finanzas y la tecnología, compensar o eliminar las distorsiones de precios que surgen en los casos de fallas demostrables del mercado y redistribuir el ingreso a los más pobres. Sin embargo, Wade (1990, p. 6) expone que, aunque las funciones no son discutibles, “la controversia surge en la etapa de reconocer las fallas del mercado en la práctica y decidir qué hacer con ellas”. Por lo que el mismo autor clasifica el papel del estado según tres teorías: La teoría del libre Mercado (LM), la teoría del Libre Mercado Simulado (MS) y la teoría del mercado gobernado (MG).

- La teoría del libre Mercado (LM) se refiere al papel ausente del Gobierno o a la no intervención del estado en el funcionamiento del mercado. Edward Chen (Citado en Wade, 1990) lo define como la generación por parte del estado de un ambiente apropiado para que los empresarios desempeñen sus funciones

- La teoría del mercado simulado (MS) se refiere a que los gobiernos no sólo intervienen para cumplir sus funciones fundamentales, sino también para compensar tanto las distorsiones que persistían porque el gobierno no había modificado de manera directa los fallos del mercado, como las distorsiones causadas por otras políticas.
- La teoría del mercado gobernado (MG) es una teoría edificada sobre la idea del estado desarrollista y la interpretación del problema de desarrollo. La primera se caracteriza, entre otras cosas, porque el estado se compromete con la propiedad privada y limita sus intervenciones a cumplir este compromiso, el estado posee numerosas instituciones para consulta y coordinación con el sector privado y porque el estado guía el mercado con instrumentos formulados por una burocracia económica de élite.

En resumen, según la teoría del mercado gobernado, la función del estado se caracteriza por: a) Generar altos niveles de inversión productiva, b) Invertir en ciertas industrias claves que no podrían crecer sin ayuda del estado y c) ayudar a la exposición de ciertas industrias nacionales en el extranjero. En este tipo de economías, la actuación del estado es autoritario ya sea de manera dura o blanda, y es capaz de conferir autonomía a una burocracia centralizada siempre y cuando esté en armonía con el interés nacional.

Tanto las teorías del libre Mercado (LM), como la teoría del Libre Mercado Simulado (MS) y la teoría del mercado gobernado (MG), son importantes para explicar el papel del estado en la economía, pero quedan cortas para analizar algunas de las intervenciones actuales y su relación entre la redistribución de la renta y la equidad. Dichas intervenciones deben tener como punto de partida el conocimiento específico del modelo económico dominante en la ciudad, sus fuentes de ingresos, y las relaciones de poder del estado con el sector privado. Estas relaciones de poder ya no solo dependen del papel del estado sobre la economía, sino también del nivel de influencia del sector privado sobre el estado y de cómo finalmente se toman las decisiones y de qué sectores económicos se benefician. El marco de análisis acá utilizado será el concepto de la gobernanza y en mayor nivel la financiarización y la captura del estado por parte del sector privado.

### **1.3. Gobernanza, financiamiento y captura del estado como marco conceptual para explicar la redistribución del presupuesto público.**

#### **1.3.1. Gobernanza y redistribución del presupuesto público**

Para entender el enfoque de gobernanza, se debe partir de que ésta depende del lugar y los antecedentes de donde se aplique. En este sentido, entender que la globalización económica es un proceso esencial para reducir la capacidad de los estados y ha presionado a los gobiernos locales a asumir un papel activo en las políticas de desarrollo económica, es crucial para entender el funcionamiento de la gobernanza, lo cual, para efectos de esta investigación, se entenderá como una forma emergente de elaborar políticas públicas basada en la interacción de actores diversos en el marco de redes más o menos plurales. Dichas redes han sido diseñadas para asegurar transparencias, capacidad de respuesta, estabilidad, empoderamiento y ampliación de la participación.

De acuerdo con Blanco & Gomá (2006), el principio de la gobernanza se basa en “entre todos lo haremos todo”. Lo público y lo privado se distorsionan y desaparece la forma de gobierno tradicional como mecanismos para dar solución a los problemas comunes de la ciudad. En ese sentido, se puede distinguir entre los procesos políticos y de gobernanza:

- 1) Los procesos de cambio político urbano pueden ser variables en intensidad y dirección,
- 2) Los procesos de gobernanza varían de acuerdo al lugar y los actores. Así, distintos modelos de gobernanza pueden estar asociados con distintas opciones de política pública y
- 3) Los conocimientos, intereses y valores políticos de los actores tienen una clara influencia sobre las formas de gobernanza que se adoptan (Vásquez, 2010).

Vásquez (2010) a su vez, resalta una diferencia entre enfoques de política urbana y las aproximaciones de políticas públicas urbanas. Las primeras, son relacionadas al estudio del poder en la ciudad y cómo éste actúa sobre la producción de políticas públicas, y las segundas, se ocupan de aspectos institucionales y materiales de las políticas públicas en las ciudades, es decir del tratamiento de las políticas públicas para resolver problemas de la ciudad en la práctica.



El enfoque de gobernanza estudia la articulación e interacción de actores públicos y privados interdependientes y actuando de acuerdo con sus intereses sobre la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a las ciudades:

La gobernanza, es precisamente el resultado de un conjunto de transformaciones de cierto modo interrelacionadas: dispersión y fragmentación del estado, y de sus ámbitos de gobierno con competencias en las ciudades; cuestionamiento de la democracia representativa y aparición de nuevas formas de participación; incorporación de diversos actores en la solución de los problemas colectivos urbanos, formas de articulación e interacción horizontales entre los gobiernos locales y los actores económicos y sociales (Vásquez, 2013, p. 219)

Sin embargo, la Gobernanza como marco de política internacional impulsado por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ponen su foco en el fortalecimiento de las instituciones desde el punto de vista de la disminución de la corrupción y el aumento de los mecanismos democráticos para la veeduría y el control ciudadano de los recursos públicos. En general, se parte de la premisa de que existe una relación entre corrupción y subdesarrollo, por lo cual el fortalecimiento de las instituciones llevaría por sí solo a aumentos en los niveles de desarrollo.

Esta simplificación teórica tiene algunos inconvenientes (Khan, 2004 y 2002):

1. Existe poca evidencia empírica de causalidad respecto a la relación entre niveles de corrupción y niveles de desarrollo. De hecho, en algunos países como los tigres asiáticos se lograron altos niveles de desarrollo económico bajo marcos institucionales que no necesariamente eran transparentes.
2. Existe poca evidencia empírica respecto a la causalidad entre democracia (o participación ciudadana) y niveles de desarrollo económico. En efecto, uno de los países con mayores niveles de desarrollo económico en la actualidad es China, el cual no se caracteriza precisamente por la elección democrática de sus dirigentes, ni siquiera por un estado multipartidista. De la misma manera, existen países que han exhibido altos niveles de crecimiento y desarrollo económico precisamente en épocas caracterizadas por dictaduras militares (como son los casos de Chile y Perú).

3. La gobernanza supone que el desarrollo económico es una cuestión eminentemente interna, es decir que las relaciones internacionales, los flujos de capital, las volatilidades en las tasas de cambio y precios de materias primas, las relaciones comerciales, y los impactos de políticas internacionales o multilaterales no tienen impacto sobre el país. En efecto, se ha demostrado empíricamente que la mayoría de los países y estados tienen poca capacidad de maniobra ante los shocks externos y sus impactos a nivel socioeconómico.

4. La gobernanza pone toda su atención en el rol que pueden tener en el desarrollo los agentes del estado, dejando de lado la influencia que sobre el estado puedan tener agentes externos como es el caso de la sociedad civil, las compañías transnacionales, o el sector privado en general. Como se argumentará más adelante, la captura del estado como realidad global implica que los agentes del estado en realidad no definen de manera autónoma el desarrollo, sino que están supeditados a los mandatos del sector financiero especulativo que los coordina, teniendo en cuenta que la capacidad y rango de acción directa y de largo plazo en la mayoría de los estados occidentales está bastante limitada desde los años ochenta debido a las altas tasas de subcontratación, privatización, liberalización y captura que implicaron las políticas del consenso de Washington.

De la misma manera como la ideología neoliberal tiene pocos fundamentos teóricos en la escuela liberal y neoclásica de la economía en la cual se dice fundamentar, la ideología de la gobernanza no parece seguir importantes preceptos del institucionalismo que dice representar.

En este sentido, la ideología de la gobernanza es un apoyo al concepto de captura del estado en esta investigación, lo que lo convierte en una visión bastante importante para el análisis de los agentes privados y públicos que determinan las políticas públicas, el gasto en infraestructura social, y en últimas la redistribución de beneficios sociales dados por una intervención urbana, en este caso, por el urbanismo social. Para efectos del objeto de estudio complementaremos el concepto de gobernanza con el concepto de financiarización de la economía y la captura del estado.

## **1.3.2. Reconfiguración urbana en la lógica de la financiarización de la economía**

### **1.3.3.1. Antecedentes de la financiarización**

La reconfiguración urbana en el siglo XXI tiene como una de sus principales causas el uso del suelo como fuente de rentabilidad a través de la especulación del suelo. Esta realidad hace parte de un proceso generalizado donde se “reorientan todos los recursos económicos desde la producción real hacia los mercados especulativos” denominado financiarización de la economía (Durán 2014). En efecto, el sector inmobiliario, según Krippner (2005) es uno de los tres sectores económicos líderes de la especulación en conjunto con el sector financiero y de seguros.

El paso del neoliberalismo a la financiarización tiene los siguientes antecedentes históricos (Durán, 2017):

- Años 1960: Los países exportadores de petróleo (conglomerados en la OPEP) acuerdan unos límites de producción petrolera que generan un aumento generalizado de precios en todas las economías aunado a una acumulación exagerada de divisas en manos de dichos países.
- Años 1970: La acumulación de divisas y la inflación acelerada generan una crisis económica global de deflación y permiten un aumento de créditos transnacionales en todo el globo liderado por grandes bancos ahora con operaciones internacionales. La acumulación exagerada de divisas hace que estos créditos se otorguen tanto a empresas como gobiernos sin grandes consideraciones respecto al riesgo de crédito.
- Años 1980: Los grandes montos prestados sin mayores medidas de gestión del riesgo de crédito generan a nivel global una crisis de impago liderada por gobiernos de países subdesarrollados. Para saldar la crisis se implementan dos medidas principales: una regulatoria caracterizada por la fundación y puesta en marcha del Banco de Pagos Internacionales (BIS por sus siglas en inglés) y el primer acuerdo global de regulaciones financieras (denominado Basilea I). La otra medida es la alineación de los organismos económicos multilaterales creados en la postguerra (en particular el Banco Mundial, el FMI, y la OMC) para implementar en todos los países, con especial énfasis en países subdesarrollados, una serie de medidas económicas que garantizara a estos países el

pago de sus obligaciones financieras internacionales, sin importar los efectos sociales e institucionales de las mismas.

A pesar de la narrativa oficial de desregulación y liberalización, en la práctica el neoliberalismo abrió paso para que el sector financiero pudiera poner las condiciones sobre el estado, generando pesadas regulaciones que garantizan la monopolización de los mercados en pocos jugadores, la transferencia obligada de recursos de los ciudadanos directamente hacia el sector especulativo, legalizando e institucionalizando la corrupción del estado desde el sector privado en la forma de financiación de campañas políticas como forma de inversión privada para luego hacerse a porcentajes cada vez más altos de contrataciones públicas en forma de retribución.

### **1.3.3.2. Financiarización y reestructuración económica**

Se parte entonces del concepto de Financiarización como uno de los determinantes de la reconfiguración de las ciudades del siglo XXI no solo desde el punto de vista urbanístico, sino sobre todo desde el punto de vista económico, político y social, como un producto de acontecimientos históricos sucesivos desde la década de los setentas, la crisis de impago, y el neoliberalismo como ideología que ha facilitado y expandido la captura del estado y de la democracia desde el punto de vista de quién toma las decisiones públicas

El concepto de financiarización en la literatura académica se ha utilizado para describir muchos fenómenos dentro de la economía. Durán (2014) define la financiarización como el proceso para reorientar todos los recursos económicos de la producción real a los mercados especulativos. Según Epstein (2001) y Greider (1998) la financiarización refleja el creciente poder político y económico de una clase rentista. Esta definición también está correlacionada con Krippner (2005) y Arrighi (1994) cuando definen la financiarización como un patrón de acumulación en el que la obtención de beneficios ocurre cada vez más a través de canales financieros en lugar de canales comerciales o mercantiles.

Desde un punto de vista estructural, la causa del proceso de financiarización ha sido el cambio de la arquitectura financiera a finales del siglo XX, caracterizada por una desregulación radical de los mercados financieros "impulsada por las instituciones

financieras y justificada por la teoría del mercado financiero eficiente" (Crotty, 2009, p. 2). Desde el punto de vista operativo, la financialización se nutre de dos procesos: la emisión de dinero por parte de los bancos comerciales y de inversión, y la titularización de todos los recursos económicos. La primera asegura la demanda de activos especulativos; y la segunda asegura el suministro de activos especulativos. Ambos procesos crecen poderosamente dentro de los mercados de capital.

En el proceso de titulización, todos los factores económicos y productos se convierten en títulos valor. Las reservas representan hoy todo tipo de recursos como tierras (títulos), compañías (acciones), propiedades (hipotecas), alimentos, ropa y otros productos básicos (derivados), y deuda pública y privada (bonos), entre otros. Estos nuevos activos se pueden negociar individualmente o empaquetarse con otros activos. Algunas "innovaciones financieras" crean productos financieros estructurados llamados vehículos especiales de inversión (SIV por sus siglas en inglés). Los SIV permiten a los comerciantes y corredores en los mercados especulativos (1) empaquetar todo tipo de valores, (2) negociar valores que van a existir en el futuro (a través de futuros, opciones, forwards y swaps) y (3) asegurar activos reales y valores especulativos (a través de nuevos productos de seguros). Se supone que todos los valores se basan en recursos de la economía real. Sin embargo, en parte debido a estas "innovaciones financieras", el mercado especulativo mundial es varias veces el mercado real (Durán 2014, y Durán 2017).

### **1.3.3.3. Relación entre financialización y equidad**

Se ha encontrado una relación directa entre el crecimiento del sector especulativo y aumentos en la desigualdad del ingreso. En efecto, la relación entre la financialización y la desigualdad de ingresos es positiva para los países de la OCDE. Según Assa (2012), cada aumento porcentual en la participación del sector especulativo en el valor agregado total se asocia con hasta un 0,57% más de desigualdad, mientras que cada porcentaje de aumento en la participación del sector especulativo en el empleo total se asocia con hasta un 0,81% más en desigualdad.

También el mismo autor, encontró que la financialización de la economía genera un crecimiento económico más lento. Desde el punto de vista macroeconómico este resultado

puede asociarse a los efectos negativos sobre el consumo agregado que posee la desigualdad en el ingreso: es decir que a menores ingresos de las clases bajas y medias (trabajadoras) menor es el consumo agregado principal impulsado por la demanda agregada y el crecimiento económico. En efecto, la creciente financialización tiene una relación directa también con el empleo: cada aumento porcentual en la participación del sector especulativo en el valor agregado total está asociado con un crecimiento más lento de hasta 0.12%, mientras que cada porcentaje de aumento en la participación del sector especulativo en el empleo total es asociado con hasta un 0.1% de crecimiento más lento.

Ahora bien, el sector especulativo, definido como se ha mencionado en los sectores de finanzas, seguros y sector inmobiliario (FIRE) tiene la característica de demandar menos empleo por cada punto porcentual de crecimiento adicional. Debido a que su actividad principal es el de la reventa o la recompra (es decir comprar barato y vender caro, o vender servicios futuros caros que en realidad cuestan menos en el tiempo), no existe una demanda creciente de empleo para aumentar las utilidades como si lo existe, en casos de inexistencia de economía de escala, en los sectores productivos donde la demanda de trabajo crece con la producción. Además, el empleo demandado, en la mayoría de los casos, no solo es poco sino también muy bien calificado, por lo cual las clases medias y bajas quedan en su mayoría por fuera de estos mercados de trabajo. En efecto, la relación entre financialización y desempleo para los países de la OCDE es negativa: cada porcentaje de incremento en la participación del sector especulativo en el valor agregado total está asociado con hasta 0.34% más de desempleo, mientras que cada porcentaje de aumento en la participación del sector especulativo en el empleo total está asociado con hasta 0.74% más de desempleo (Assa, 2012).

Cómo se verá en el capítulo 4, los gobiernos capturados por sectores especulativos tienden a estructurar andamiajes institucionales y a gastar grandes sumas del presupuesto público a favor del sector especulativo de la economía. El marco conceptual de financialización permite no solo evaluar el rol del Estado y las políticas urbanas en función de la especulación inmobiliaria en la ciudad de Medellín, sino que permiten también un marco teórico para evaluar, por un lado, las relaciones de poder subyacentes a estas dinámicas urbanas; y por el otro las consecuencias en términos de bienestar, toda vez que una reconfiguración urbana basada en la financialización está acompañada de impactos sociales y económicos muy específicos que se diferencia diametralmente de los impactos

dados por reconfiguraciones urbanas realmente aplicadas bajo lógicas de equidad, protección social, y derechos ciudadanos.

### **1.3.3. Captura del estado.**

El papel de la Economía en el sector público hoy, se caracteriza por la no gobernabilidad del mercado por parte del sector público. Esta característica fue denominada por el Banco Mundial en el año 2000 como captura del Estado y definida como “la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos” (Banco Mundial, citado por Garay, L, Salcedo, E, Betran, I y Guerrero, B, 2008, p. 8). A su vez, este concepto fue utilizado para describir la situación de algunos países del Asia Central que estaban haciendo la transición del comunismo soviético.

El concepto de captura del estado tiene diferentes connotaciones y alcances de acuerdo con la disciplina de enfoque: En el sentido económico: Hellman y Kaufman (2001, p. 9) “Se refiere a captura del estado como la influencia de las empresas en el estado, especialmente a la influencia sobre los funcionarios públicos y sus relaciones con ellos para extraerlos. Algunas empresas logran modificar las reglas del juego para su propio beneficio, a un costo social considerable”. En esta línea, autores como Becker y Stigler (citados por Garay, L *et al*, 2008) se han referido al concepto de captura regulatoria, para referirse a la relación entre el regulador y la empresa o industria que regula.

Desde el enfoque específico del rentismo, autores como Garay (1999, p. 22) se acercan al concepto de captura del estado cuando la define como

La reproducción de prácticas impuestas de facto por grupos poderosos en usufructo de su privilegiada posición en la estructura política y económica, para la satisfacción egoísta y excluyente de intereses propios a costa de los intereses del

resto de la población y sin una retribución a la sociedad que guarde proporción a los beneficios capturados para provecho propio.

En este sentido, el autor trasciende el concepto económico refiriéndose no solo a la relación entre el regulador y empresa, sino también al egoísmo y el aprovechamiento de la posición privilegiada por parte de unos grupos de poder a costa de la sociedad.

En el sentido jurídico: Hellman y Kauffmann (2001, p. 9) “interpretan como Captura del Estado a la práctica de sobornar a jueces de las altas cortes con el fin de influir en sus decisiones, pues en este caso también se manipula el marco jurídico de un Estado, lo cual redundaría en inseguridad jurídica y, por lo tanto, en distorsiones económicas, políticas y sociales”. En el sentido administrativo, algunos autores han propuesto el término de corrupción administrativa para señalar que “las personas incurren en actos de corrupción cuando los riesgos son bajos, cuando los castigos y multas son leves y cuando la recompensa es alta, pues en dichas condiciones, la corrupción es un mecanismo eficiente para obtener beneficios económicos, sociales y políticos” (Citado por Garay, L *et al*, 2008, p.13)

Dado el alcance de esta investigación, en adelante, se tomará el concepto de captura del estado desde el enfoque económico: Captura del estado es un concepto aplicado a situaciones donde pequeños grupos de poder usan su influencia sobre gobernantes y servidores públicos para apropiarse del proceso decisorio del gobierno para fortalecer su propia posición económica.

La captura del estado en la economía es característica de muchas economías globales, pero se ha vuelto en un sujeto de estudio más común en la academia después del consenso de Washington. En efecto, la tendencia de minimización del estado y entrega de sus funciones públicas al sector privado a través de cambios regulatorios, la venta de empresas públicas y ejecución de programas públicos a partir de contrataciones privadas ha facilitado esta tendencia. Según Durán (2015), en 1996, una gran cantidad de presidentes sudamericanos fueron procesados en sus propios países con acusaciones de corrupción, vínculos con cárteles de drogas y violaciones de derechos humanos, entre otros delitos.



La captura del estado con todas sus características (privatización, desregulación, reducción del gasto social, etc.) hace no sólo factible, sino también conveniente la intromisión de empresas privadas en las decisiones públicas. Esto hace borrosa la separación entre "lo público" y "lo privado", y facilita la captura del estado por parte de corporaciones e intereses privados. Después del Consenso de Washington, la definición de corrupción (es decir, los pagos del sector privado y los favores de los funcionarios públicos) se volvió más difícil de caracterizar.

Además, la diferencia entre las prácticas gubernamentales y las reglas judiciales se hizo más grande. De acuerdo con las disposiciones del nuevo orden económico, los funcionarios públicos fueron empujados a usar el gobierno como una herramienta para aumentar los beneficios privados. Sin embargo, el sistema judicial todavía estaba comprometido con la lógica de la intervención estatal y una clara separación entre "lo privado" y "lo público". Esto creó no solo una crisis institucional en América del Sur, sino también una fuerte reacción de los ciudadanos y los movimientos sociales que no impulsó una "modernización" institucional para permitir el "progreso" en los términos de las instituciones de Breton Woods. Más bien, fue una reacción para fortalecer el sistema judicial y proteger al estado a través de un nuevo tipo de liderazgo político.

Esta realidad, no es característica sólo de países subdesarrollados, sino incluso en los países más poderosos del primer mundo. El caso de EEUU es uno de los más documentados: Según Carrick-Hagenbarth y Epstein (citado por Durán, 2015)

“La gran mayoría” de los economistas que presentaron propuestas de reforma financiera no identificaron las afiliaciones y el posible conflicto de intereses con las instituciones financieras. Estas relaciones "oscuras" persisten hoy incluso en la posición más alta del Estado en materia de finanzas y regulación económica: "Existe una relación [bien documentada] entre Wall Street, la Casa Blanca y el gobierno ... Timothy Geithner, tiene varios consejeros que recibían millones de dólares cada año de las firmas de Wall Street ... Otro miembro cercano al presidente Obama es Lawrence Summers, el director del Consejo Económico Nacional de la Casa Blanca. Se descubrió que Summers recibió alrededor de \$5.2 millones durante el período 2008-2009 del fondo de cobertura D.E Shaw, así como también dinero adicional de otros fondos financieros importantes.

Este esquema de relaciones entre académicos, gobierno y empresas privadas está muy extendido en varios sectores económicos, como la industria alimentaria, los vehículos y los mercados inmobiliarios, no solo en los EE. UU, Sino también en varios países del mundo. Este comportamiento se conoce como la "puerta giratoria". Según Carrick-Hagenbarth y Epstein (citado por Durán, 2015), esto demuestra que los problemas de la narrativa generalizada sobre el desarrollo económico convencional van mucho más allá de la "visión idealizada de los mercados" como Krugman afirmó en 2009.

Este aprovechamiento de los recursos públicos por parte del sector privado, ha generado grandes ineficiencias en el sector público: Como lo indican Hellman y Kauffmann (2001) las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas por una colusión entre empresas poderosas y funcionarios públicos o líderes políticos que cosechan enormes ganancias privadas si se mantiene la administración deficiente. Por lo que no solo el sector público se vuelve ineficiente, sino que se llega a un círculo vicioso de captura del estado acompañada de corrupción que es difícil superar.

Además de las ineficiencias, se han generado "sociedades inequitativas", entendida como "aquellas donde existe un proceso de distribución desigual del poder. No sólo del poder que controla la propiedad y el uso de las riquezas materiales, sino del poder que se requiere para definir y expandir la identidad, los proyectos y las aspiraciones" (Breilh, 1999). Los mecanismos de la distribución desigual del poder han cambiado a través del tiempo, pero la inequidad ha aumentado dramáticamente desde la década de 1980.

Piketty (2014) en su libro "El capital en el siglo XXI" ha demostrado como el aumento de la riqueza de las naciones en las últimas décadas no se explica por aumentos en la producción y la productividad como la economía tiende a predecir, sino por actividades especulativas que no generan ni producción ni empleo, sino que simplemente se enfocan en transferir rentas desde la población en general hacia las personas más ricas. El estudio de Piketty sobre los países desarrollados es concluyente al demostrar que la inequidad ha aumentado de manera exponencial desde los ochentas hasta llegar hoy a niveles peores que en el feudalismo. También es claro en mostrar cómo en este proceso el Estado ha

tenido un rol regulatorio e impositivo fundamental para que una porción cada vez más pequeña de la población tenga una porción cada vez más grande del ingreso.

Stiglitz y Bilmes (2018, p. 2) exponen como en la familia Walton los seis herederos del imperio Walmart poseen una fortuna de U\$90.000 millones, equivalente a toda la riqueza sumada del 30% más pobre de la sociedad estadounidense. Para este fenómeno de inequidad estrambótica Stiglitz expone también como causa el hecho de que la renta ha vuelto a predominar sobre la producción: “La palabra "renta" se usó originalmente, y todavía se usa, para describir lo que alguien recibió por el uso de una parte de su tierra; es el rendimiento obtenido en virtud de la propiedad, y no por algo que realmente haga o produzca”. Y continúa que la magnitud de la "búsqueda de rentas" en nuestra economía, aunque difícil de cuantificar, es claramente enorme. Las personas y las empresas que se destacan en la búsqueda de rentas son generosamente recompensadas.

De acuerdo con Piketty (2014, p.18)

La industria financiera y el mercado de la construcción, por ejemplo, funcionan como mecanismos de búsqueda de renta y especulación. Gran parte de la desigualdad en la economía ha sido el resultado de la búsqueda de rentas, porque redistribuye el dinero de los que están en la parte inferior a los más ricos, distorsiona las asignaciones de recursos y debilita la economía.

Según Stiglitz y Bilmes (2018, p. 2) la política ha sido favorable a este proceso: “En un sentido amplio, la búsqueda de rentas define muchas de las formas en que nuestro proceso político actual ayuda a los ricos a expensas de todo el resto”. Precisamente, éste es uno de los objetivos que esta investigación busca identificar: en primera instancia se realiza una aproximación al impacto del gasto público generado por el estado, para luego identificar el cómo se ha realizado la búsqueda de rentas o lo que algunos llaman redistribución de rentas por agentes, sectores y territorios. Para lograr lo anterior, se toma el estudio de caso del urbanismo social entre 2004 y 2011. En los próximos capítulos se explica la metodología y los datos empleados (Capítulo 2) y los resultados obtenidos (capítulo 3, 4 y 5)



## **2. Metodología y datos.**

Esta sesión se divide en tres: 1) Definición de la evaluación de políticas públicas, 2) Metodologías y datos empleados en el capítulo 3 y 3) Metodología y datos empleados en el capítulo 4. En el último capítulo (5) se hace una propuesta conceptual de diferentes metodologías para explicar el cálculo del retorno social con ayuda de revisión bibliográfica.

### **2.1 Evaluación de políticas públicas y su importancia**

El estudio reciente de las políticas públicas se remonta desde hace más de tres décadas. Heclo y Wildavsky (1974, p. 2) la definen como “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”. En 1983, p.18, Muller y Surel, la definieron como “el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos políticos-administrativos coordinados en principio, alrededor de objetivos explícitos”. Veinte años después, Roth (citado por Rodríguez, 2017, p.18) definió la política pública como:

“Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”

Para efectos de la presente investigación, se utilizará el concepto de políticas públicas como: el conjunto de intervenciones que realizan un conjunto de agentes que tienen un interés ya sea particular o colectivo de intervenir en un tiempo y espacio específico. Con el fin de llevar a cabo las políticas públicas, el Banco Mundial (2011) propuso una serie de fases que no son causales y consecutivas: 1) Agenda pública, 2) Evaluación/análisis ex ante y diseño de políticas, 3) Decisión sobre políticas, 4) Formulación de programas

(regulación, proyectos), 5) Implementación de programas y, 6) Evaluación de programas. A su vez la CEPAL (2011) resumió el proceso en 5 fases: Agenda política, formulación de política, proceso de decisión, implementación y evaluación. Para efectos de la presente investigación se resumió el proceso en: agendación, formulación, implementación y evaluación.

De acuerdo con la CEPAL (2011), la agendación comienza con la primera estructuración del problema, la delimitación del tema a intervenir, los estudios en los ciclos económicos, los ciclos electorales, el estudio de los equilibrios macro, la revisión de los factores de competitividad, la identificación de algunos actores que demuestren mayor capacidad y finalmente, la definición de la agenda que es un proceso continuo que depende de la dinámica de fuerzas sociales y políticas.

La formulación de la política pública es esencial en el proceso de decisión. En general la formulación de las políticas incluye: a) La identificación del problema, la definición de objetivos y las metas relevantes; b) La búsqueda de alternativas que consiste en examinar todas las soluciones alternativas para el logro de metas y analizar todas las consecuencias posibles para cada alternativa de política con su probabilidad de ocurrencia; c) Comparar alternativas con objetivos y metas previamente definidas; d) Aprobar o rechazar las opciones de política; e) Discutir con actores relevantes; f) Seleccionar una solución al problema y g) Asignar los recursos. (CEPAL, 2011)

La implementación consiste en la puesta en marcha de la política pública seleccionada. Durante la implementación se utilizan los recursos humanos y económicos presupuestados, se tienen en cuenta las opiniones de los actores, se toman las decisiones de ajuste, se hace la supervisión y se realiza permanente monitoreo a través de evaluaciones concomitantes y de seguimiento.

Por último, se realiza la etapa de la evaluación. De acuerdo con Gertler, P; Premand, L & Vermeersch, C (2011, p. 13), "Las evaluaciones de impacto pueden dividirse en dos categorías: prospectivas y retrospectivas. Las evaluaciones prospectivas se realizan al mismo tiempo que se diseña el programa y forman parte de la implementación del programa. Para ello, se recolectan datos de línea base de los grupos de tratamiento y de comparación antes de la implementación del programa. Las evaluaciones retrospectivas

examinan el impacto del programa después de su implementación, lo que genera grupos de tratamiento y de comparación *ex post*". Las últimas tienen desventaja frente a las primeras, dado que suelen hacerse cuando la información es limitada y cuando en muchas ocasiones no se cuenta con una línea base diseñada antes de la implementación del programa.

En esta investigación se emplearán metodologías de evaluación *ex post*, debido a que los indicadores de resultado, usualmente brindados por los agentes públicos, sólo brindan información sobre lo que se hizo, más no sobre lo que se logró. "En términos sencillos, una evaluación de impacto evalúa los cambios en el bienestar de las personas que pueden atribuirse a un proyecto, programa o política particular...Por consiguiente, el principal desafío para llevar a cabo evaluaciones eficaces de impacto es identificar la relación causal entre el proyecto, el programa o la política y los resultados de interés" (Gertler, P; Premand, L & Vermeersch, C, 2011, p. 4). En este caso, se tratará de identificar la relación causal entre el urbanismo social y las condiciones de vida de la población intervenida medidas por: la tasa de homicidio, el nivel de educación, los ingresos y la participación.

Las evaluaciones de impacto se caracterizan por lograr la combinación eficiente entre métodos cualitativos y cuantitativos de investigación para llegar a un resultado práctico y dicente del mundo real. Es así como la principal función investigativa de la evaluación de impacto es la de preguntarse por lo que hubiera pasado en ausencia del programa. La respuesta a dicha pregunta sirve para identificar la efectividad del gasto de los recursos en ciertos programas, hacer un ejercicio riguroso y responsable del gasto, indica la pertinencia de repetir años tras año las políticas y da herramientas para la toma de decisiones futuras. En este sentido, las evaluaciones de impacto ayudan a revelar la realidad de muchas políticas públicas y pueden afectar las decisiones por dos vías: hacen que se asignen más recursos a los buenos programas y que se eliminen o corrijan los malos programas y da argumentos insoslayables en debate cruzados por intereses políticos (Bernal y Peña, 2011)

Sin embargo, a pesar de la importancia de las evaluaciones de impacto, éstas son una práctica bastante inusual en América Latina. Según Scopus (2018) no se han registrado evaluaciones de impacto enfocados en temas de las ciencias sociales en América Latina. Por su parte, Scielo (2018) durante todos los años ha registrado alrededor de 393 artículos

de investigación en América Latina que estudian los impactos en disciplinas tales como: Educación, Economía, Psicología, Derecho, Arquitectura, Estudios Urbanos, Sociología, Ciencias del Comportamiento, Antropología, Ciencias Políticas, entre otros. En Colombia en particular sólo se han registrado 114 en todos los años de las reportadas en las mismas disciplinas anteriormente mencionados (Scielo, 2018).

En la ciudad de Medellín se conocen algunas evaluaciones de impacto tales como: Evaluación de impacto del proyecto Restaurantes Escolares del municipio de Medellín en el rendimiento académico de los estudiantes (Ospina, M & Garcés, J 2014); Evaluación del impacto del programa de Salud Sexual y Reproductiva en adolescentes de Medellín (Municipio de Medellín, 2008); Evaluación de los impactos de las políticas públicas en la apropiación social de las TIC, caso Medellín-Colombia; Impacto del sistema Metroplús sobre el mercado laboral de las comunas Manrique y Aranjuez de Medellín, Colombia (Jaramillo, A & Rengifo, C, 2018); The Effect of Nutrition Programs For Pregnant Women On Birth Outcomes: A Gmm Estimation For Buen Comienzo Antioquia (Franco, 2011); Moving Citizens and Deterring Criminals: Innovation in Public Transport Facilities (Canavire, G; Duque, J y Urrego, J, 2016). Sin embargo y teniendo en cuenta la gran cantidad de inversiones realizadas en los programas y proyectos cada año, la cantidad de evaluaciones de impacto aún es muy limitada.

Esta investigación busca aportar a las aproximaciones de evaluaciones de impacto en la ciudad al tratar de identificar la efectividad del urbanismo social y sus impactos en las condiciones de vida de la población.

## **2.2 Metodologías y datos empleados en el capítulo 3**

### **2.2.1 Metodologías**

En el capítulo 3, se utiliza una combinación entre el método de control sintético y diferencias en diferencias, con el objetivo de hacer una aproximación del impacto generado por el urbanismo social sobre la tasa de homicidios, los ingresos, la educación y la participación de las comunas intervenidas.



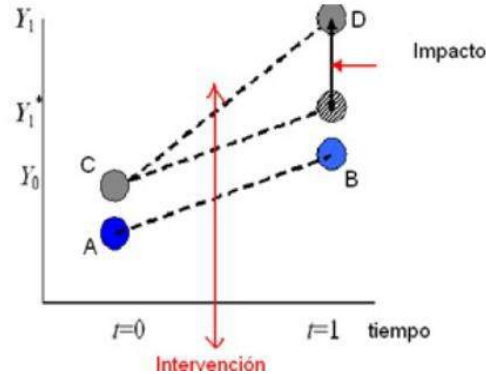
Por una parte, el método de control sintético fue desarrollado por primera vez por Abadie, A & Gardeazabal, J (2003) y consiste en la creación de un control sintético que sirva de contrafactual para comparar las variables de resultados con el grupo que recibe el tratamiento. Es una metodología apropiada para calcular el efecto de intervenciones que toman lugar en un nivel agregado y que afectan entidades agregadas como colegios, firmas, escuelas o áreas geográficas como países, regiones, ciudades o barrios. Abadie, A & Gardeazabal, J (2003) utilizaron esta metodología para identificar el impacto económico en el país Vasco, para lo cual usaron una combinación de dos regiones españolas para aproximar el crecimiento económico que el país Vasco pudo haber experimentado en ausencia de terrorismo. Abadie, Diamon & Hainmueller (2010) aplicaron el método de control sintético para estudiar los efectos de la norma de tabaco implementada en California en 1988. La metodología que aplicaron se basó en construir un control sintético para California entre 38 estados de acuerdo con unas características previamente definidas en el modelo y de acuerdo con el año de implementación de la política. El efecto de la política fue estimado como la diferencia del consumo de cigarrillo en California y su control sintético luego de la implementación de la política. Otros autores como Card (1990) han usado este método haciendo una combinación de ciudades en el sureste estadounidense para aproximar la evolución que hubieran experimentado algunas ciudades en la ausencia del *Exodo de Mariel*, entre otros ejemplos.

El control sintético es un método que tiene ventajas sobre todo cuando no se tienen grandes cantidades de datos, disminuye la ambigüedad en la elección de unidades que serán comparadas, disminuye la incertidumbre existente cuando se emplean datos sobre muestras de unidades desagregadas y disminuye el sesgo cuando se tienen datos de variables agregadas. Como en todas las metodologías de evaluación de impacto, pueden existir errores de medición, sobre todo cuando el grupo de control no tiene la habilidad de reproducir la trayectoria que la variable dependiente hubiera experimentado en ausencia de la intervención. (Abadie, Diamon & Hainmueller, 2010, p. 494)

Por otra parte, el método de diferencias en diferencias “compara los cambios a lo largo del tiempo en la variable de interés entre una población inscrita en un programa (grupo de tratamiento) y una población no inscrita (grupo de comparación)” (Gertler, P; Premand, L & Vermeersch, C, 2011, p.95). Como lo muestra la siguiente figura, “el modelo de diferencias en diferencias es el cambio esperado en Y entre el periodo posterior y el

periodo anterior a la implementación del tratamiento en el grupo de tratamiento, menos la diferencia esperada en  $Y$  en el grupo de control durante el mismo periodo. Para la estimación se requiere la existencia de datos antes y después del año de implementación”. (Bernal, R & Peña, X, 2011, p-72).

**Figura 2- 1 Metodología diferencia en diferencias**



Fuente: Moral-Arce (2013)

Este método es relevante porque permite, entre otras cosas, tener en cuenta las características constantes en el tiempo entre los grupos de tratamiento y comparación, además ayuda a tener una buena estimación del efecto del programa cuando la muestra no es aleatoria. Sin embargo, este método es menos robusto que los métodos de selección aleatoria dadas las limitantes que tiene con respecto a la posible existencia de un sesgo en la estimación del modelo. Esto se puede deber a que diferencias en diferencias atribuye a la intervención cualquier diferencia en las tendencias entre los grupos de tratamiento y de control, por lo que, si algún otro factor afecta a la diferencia en las tendencias de los dos grupos, la estimación será inválida o sesgada. (Gertler, P; Premand, L & Vermeersch, C, 2011).

Con el objetivo de disminuir el sesgo en la estimación del modelo de diferencias en diferencias, se utilizará una combinación entre el método de control sintético y diferencias en diferencias. De acuerdo con (Gertler, P; Premand, L & Vermeersch, C, 2011, p. 120). El proceso se aplica de la siguiente manera:

1. Se realiza el pareamiento para identificar las comunas “parecidas”. En este caso se utilizará la metodología del control sintético.

2. Se aplica el método de diferencias en diferencias para estimar un contrafactual para el cambio en los resultados en cada subgrupo de unidades emparejadas.
3. Se obtiene la media de estas diferencias dobles entre los subgrupos emparejados.

## 2.2.2 Datos

Para la estimación del impacto del urbanismo social sobre las condiciones de vida se toman cuatro variables de resultado: la tasa de homicidio, el porcentaje de participación, el nivel de ingresos y el nivel de educación, para lo cual se utiliza un panel de datos que contiene información de los periodos entre 2004 y 2015 para cada una de las 16 comunas de Medellín. La estimación se realiza tomando como base los cinco parques bibliotecas que se construyeron entre 2007 y 2008 en el marco del proyecto de urbanismo social en cinco de las comunas de la ciudad de Medellín: Popular, Villa Hermosa, Robledo, San Javier y Belén, tal y como lo muestran las siguientes figuras:

**Figura 2- 2 Parques bibliotecas construidos en la ciudad de Medellín entre 2007-2008**



Fuente: Alcaldía de Medellín (2007)

La siguiente tabla muestra el nombre del parque biblioteca, el lugar de la comuna donde están ubicados y la fecha de inauguración: Algunas comunas que recibieron la intervención de los parques bibliotecas, también recibieron inversión para mejoramientos urbanos, construcción de metro cables y ludotecas. Es el caso de comunas como Popular donde se construyó un parque biblioteca, una ludoteca, el metro cable, y parques cercanos al parque biblioteca. Es también el caso de la comuna 13 (San Javier), donde además de lo mencionado anteriormente, se construyeron escaleras eléctricas. Igualmente, en las comunas de Villa Hermosa, Robledo y Belén se construyeron cedezos, ludotecas, parques, entre otros.

**Tabla 2- 1 Parques biblioteca de calidad por nombre, ubicación y fecha de inauguración**

Nombre del parque Biblioteca	Número y nombre de la Comuna	Fecha inauguración
Parque Biblioteca España	1.Popular	Marzo 2007
Parque Biblioteca León de Greiff-La Ladera	8. Villa Hermosa	Febrero 2007
Parque Biblioteca José Luis Arroyave Restrepo-San Javier	13. San Javier	Diciembre 2006
Parque Biblioteca Tomás Carrasquilla-La Quintana	7. Robledo	Marzo 2007
Parque Biblioteca Belén	16. Belén	Septiembre 2007

Fuente: Construcción propia con datos de la Alcaldía de Medellín (2007)

De acuerdo con lo anterior, se toman las comunas: Popular, Villa Hermosa, Robledo, San Javier y Belén como el grupo de tratamiento o que recibieron inversión para la construcción de parques bibliotecas y las comunas: Santa Cruz, Manrique, Aranjuez, Castilla, Buenos Aires, la Candelaria, Laureles, La América, Poblado y Guayabal como las comunas del grupo control. La comuna 6 (12 de Octubre) y 15 (Guayabal) fueron intervenidas por el urbanismo social en los años 2013 y 2012 respectivamente, por lo que se tomaron en cuenta esos años dentro de la variable dummy de tratamiento. El cálculo del control

sintético ayudará a mejorar el grupo contrafactual al calcular las comunas con condiciones similares a las comunas tratadas pero que no recibieron inversión en urbanismo social.

Las variables de resultados que se buscan evaluar se describen a continuación:

- Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes entre 2004-2015 (**% Homicidios**): Cálculo propio con datos del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia – SISC

$$\frac{\# \text{ muertes violentas}}{\text{Total de la población en cada comuna}} * 100.000$$

- %Participación entre 2007-2009 y 2011-2015 (**% Participación**): Cálculo propio con datos de la Encuesta de Calidad de Vida

$$\frac{\text{Participantes en alguna instancia de participación}}{\text{Total de la población en cada comuna}} * 100$$

Para efectos de esta investigación, se define la participación como la asistencia a alguna instancia de diálogo y discusión en los territorios: Juntas de Acción Comunal, Juntas de Acción Local, Encuentro de Padres de Familia, Grupos de la tercera edad, entre otros. Por falta de datos, la participación no es sinónimo de incidencia o toma de decisiones en éste investigación.

- %Jóvenes entre 16 y 25 años que estudiaron entre los años 2005- 2015 (**Educación**): Cálculo propio con datos de la ECV

$$\frac{\text{Jóvenes entre 16 y 25 años que estudian}}{\text{Total de la jóvenes por comuna}} * 100$$

Se usará el porcentaje de jóvenes entre 16 y 25 años que estudian como la variable dependiente de educación. No se utilizó la variable de escolaridad porque la cobertura es significativamente alta para todas las comunas de Medellín. Tampoco se utilizó la variable de pruebas saber por falta de datos desde 2004.

- Promedio de ingresos por hogar en los años 2004-2010 y 2012-2015 (**Ingresos**): Cálculo propio con datos de la Encuesta de Calidad de Vida. Se generó un colapso

por hogar reportado en la ECV. La pregunta que se le hizo a los encuestados hace alusión al ingreso percibido el mes anterior a la encuesta.

Para el diseño de la evaluación de impacto, se tomaron en cuenta otras variables que pueden explicar los cambios en las variables de interés. A continuación, se presentan las variables explicativas y su descripción. Las variables se construyeron con datos arrojados por la Encuesta de calidad de vida (ECV). Es importante aclarar que el análisis se debe hacer a nivel agregado de comunas por la disponibilidad de los datos en las diferentes fuentes y por la representatividad de la muestra de la ECV.

- Tasa de desempleo entre 2005-2011 y 2014-2015 (**Desempleo**): (Desocupados/Población económicamente activa por comuna) x100
- Educación del jefe de hogar entre 2004-2015 (**EduJefe**): (jefes de hogar que aprobaron un grado mayor a secundaria/Total de hogares por comuna) x100
- Población: Número de personas por comuna entre 2004-2015
- % Computador por hogar entre 2004-2015 (**%\_computador**): (# Computadores por hogar/Total de hogares por comuna) x100
- % Viviendas con negocio entre 2004-2015 (**%vivienda\_negocio**): (# Viviendas con negocio/(Total de viviendas por comuna) x100
- %casados entre 2005-2015 (**%Casados**): (#Casados/Total de Personas por comuna) x100
- % Hombres entre 2004-2015 (**%Hombres**): (# Hombres/Total de Personas por comuna) x100
- %Mujeres entre 2004-2015 (**%Mujeres**): (# Mujeres/Total de Personas por comuna) x100
- % Población estrato 1 y 2 entre 2004-2015: (**Estrato\_1\_2**): (# Personas en estrato 1/Total de Personas por comuna) x100
- % desplazamiento entre 2006-2015 (**% Desplazados**): (Personas que no vivían en Medellín/Total de Personas por comuna) x100
- % Jóvenes que no estudian entre 2005-2015 (**%Jóvenes no estudian**): (Jóvenes entre 16 y 25 años que no estudian/Total de jóvenes por comuna) x100

- % personas mayores a 15 años que no saben leer y escribir entre 2004-2015 (**%Mayores no leen\_ escriben**): (Personas mayores a 15 años que no saben leer y escribir/Total de personas mayores a 15 años por comuna) x100
- Informalidad entre 2004-2015 (**%informalidad**): (Personas que no están afiliados al sistema de seguridad social/Total de Personas por comuna) x100
- Acuerdo con bandas criminales entre 2004-2015 (**Acuerdo\_bandas**): Dummy 1 si fue un año de acuerdo 0 si fue un año sin acuerdo
- Tratamiento ( **$D_{it}$** ): Dummy igual a 1 si la comuna recibió el tratamiento y a 0 en caso contrario
- Periodo\_intervención ( **$T_2 \dots T_T$** ): Dummy igual a 1 para el periodo después de la intervención y a 0 para el periodo antes de la intervención.
- Interacción entre tratamiento y periodo ( **$Dxt$** )

## 2.3 Metodologías y datos empleados en el capítulo 4

Los cálculos del capítulo 4 se realizaron utilizando estadística descriptiva con base en dos fuentes de información principalmente:

**Tabla 2- 2 Variables y fuente de información utilizados en el capítulo 4**

Indicador	Variabes	fuentes
Beneficiarios del Urbanismo social entre 2006-2016	Contratistas, monto contratado y objeto del contrato.	Base de datos con los contratos adjudicados por la secretaría de infraestructura Física del Municipio de Medellín. La base de datos contiene información sobre el objeto del contrato, los contratistas, el valor total del contrato, las fechas de inicio y final, las adiciones, entre otros.
Redistribución del gasto público destinado a infraestructura física por comuna entre 2008-2015	Monto de la inversión en infraestructura física por comunas de Medellín y por proyecto entre 2008-2015	Sitio web de la Alcaldía de Medellín. Bases de datos de las inversiones por comunas y corregimientos. Las bases de datos contienen información sobre la dependencia en la cual se generó el gasto, el tipo de inversión, el nombre del proyecto, la comuna, el monto de la inversión y el año.
Redistribución del gasto público por sectores de la	Monto de la inversión por dependencias de la Alcaldía: Bienestar social, cultura ciudadana, INDER, ITM,	

---

<b>Indicador</b>	<b>Variables</b>	<b>fuentes</b>
economía entre 2008-2015	Educación, Desarrollo social, Educación, Mujeres, Medio ambiente, Obras públicas y salud, discriminados por proyectos.	



### **3. Impacto del urbanismo social en las tasas de homicidios, niveles de ingresos, participación y educación.**

El llamado urbanismo social se ha impulsado como un marco de referencia de política social, revestido de características técnicas y marcos teóricos académicos, que pretenden dar soporte a un conjunto de intervenciones urbanísticas que se supone tienen efectos sociales positivos, independientemente del entorno en el que se apliquen.

Una revisión del concepto y de las políticas que lo acompañan deja grandes interrogantes sobre los reales efectos del urbanismo social. Autores como Echeverri y Orsini (2012, p. 18) argumentan que infraestructuras como “la biblioteca España de Santo Domingo, debido a su ubicación estratégica y a sus programas educativos, se volvió el principal referente de la comunidad, así como el propulsor de un acercamiento al conocimiento a la educación como alternativa a las armas”. De acuerdo con el mismo autor (2012, p. 21):

La arquitectura y el urbanismo se vuelven un medio extremadamente potente para lograr un cambio que, trascendiendo lo físico, le apunta a inducir un proceso de integración y equidad social sin precedentes en la historia reciente de la ciudad. Gracias al Urbanismo Social y al constante apoyo de la comunidad lo que antes era un área en deterioro, insegura e inaccesible y sin presencia del estado es hoy, una parte integrante de la ciudad, donde sus habitantes han vuelto a salir sin miedo a la calle, a reapropiarse de sus espacios y a sentirse parte integrante de un único proyecto de ciudad.

Bustamante y Castaño (2009, p. 1) complementan este punto de vista diciendo que la ciudad “inició el camino para recuperar la paz y la equidad, haciendo Proyectos Urbanos

Integrales en las zonas más pobres y violentas, donde las obras arquitectura y urbanismo van de la mano con cambios sociales y culturales profundos en las comunidades”. Turok (2014) coincide con este punto de vista al afirmar que el urbanismo social ha permitido la integración de proyectos urbanos que forman parte de un plan completo que permite la dignidad y calidad de vida de comunidades marginadas y Blanco y Kobayashi (2009, p. 75) están de acuerdo con ambos puntos de vista al afirmar que “la estrategia que acompañó el espacio público y los programas de movilidad, iniciaron una transformación radical dentro del área intervenida. Esa transformación no solo fue basada en las finanzas del real-estate sino también en el entendimiento de los fundamentos socio-espaciales y la planeación orientada en la comunidad”

Por otra parte, existen autores que contradicen los efectos positivos del urbanismo social. Quinchía (2013) en su investigación: *Discurso, ideología y poder en la producción de ciudad: un acercamiento a la práctica discursiva del urbanismo social en la ciudad de Medellín, 2004-2011* argumenta que el urbanismo social hace parte de un discurso creado para producir espacios gobernados para el control, la normalización de los ciudadanos y la adecuación productiva de la ciudad. Montoya (2014, p. 205) complementa este punto de vista al concluir que:

El urbanismo social puede ser entendido como la práctica discursiva que acompaña el ejercicio de la función pública de la ordenación del territorio y que está inserta en lógicas profundamente dialécticas, de manera que sus prácticas no responden a objetivos centrados exclusivamente en lo social, como se predica, sino que están también dirigidas a cambiar la imagen de la ciudad, para hacerla un destino competitivo para inversionistas y turistas”.

Milton (2012) por su parte, realizó un reporte sobre urbanismo social donde concluye que las inversiones para convertir a Medellín en una ciudad inteligente y en un destino turístico han traído costos para muchas familias de la ciudad que han tenido que ser reasentados en lugares lejos de sus barrios, donde los apartamentos son más pequeños y las condiciones de vida cambian. Además, concluye que, a pesar de las infraestructuras y el progreso que se ha generado, problemas como la inequidad, el desplazamiento interno, el crimen organizado y la pobreza se mantienen como principales problemas de la ciudad,

por lo que se va a requerir más que metro cables y programas educativos para mejorar permanentemente la inclusión social y le equidad en Medellín.

Finalmente, Maclean (2015, p. 76) en su libro *Social Urbanism and the Politics of Violence* estudia la relación entre poder y violencia y pone en entredicho la capacidad del urbanismo social para disminuir la violencia. La autora argumenta que “la violencia es ejercida por aquellos que tienen poder para legitimarse localmente” lo que la lleva a concluir que “de alguna manera la transformación de Medellín logró que las élites pudieran establecerse como las legítimas líderes de la ciudad y restablecer un clima de inversión favorable del que se beneficiaron tremendamente”. Además, señala que “De las políticas que definen el urbanismo social, se logró un equilibrio entre la continuación de los intereses de la élite y los elementos más progresistas”. Lo que la lleva a concluir que la reducción de la violencia debe abordar las estructuras y procesos políticos que han dado lugar a algunos grupos de poder sobre otros. Sin embargo, ella también señala que se fomentaron nuevos espacios en los que hasta ahora los grupos marginados podrían participar en la política, y esto finalmente modificó las condiciones que engendró la violencia”

Profundizando un poco más, se podría suponer que el concepto de urbanismo social tiene implícito la existencia de unos tipos de urbanismos dentro de los cuales existen, a su vez, tipos sociales y “no sociales” (¿antisociales?). Si se define el urbanismo social como aquel que tiene impactos sociales, cabe la pena preguntar: ¿existen tipos de urbanismo que no tienen impactos sociales? Si el urbanismo se aplica precisamente a un grupo determinado de personas, ¿cuál tipo de urbanismo no tiene impactos sociales? Según discursos de la Empresa de desarrollo Urbano - EDU (2018) la filosofía del urbanismo social implica poner la arquitectura y el urbanismo al servicio de las personas; entonces: ¿cuál urbanismo no está al servicio de personas? Y, en términos generales, el concepto urbanismo social es tan tautológico como los términos: ingeniería civil social, medicina social, economía social o educación social, cuando se ponen tipos de intervención de ingeniería civil, medicina, economía, o educación al servicio de la sociedad.

El concepto *urbanismo social*, a su vez, lleva implícito los impactos positivos del urbanismo; es decir, que no habría lugar a discusión sobre aquel urbanismo que tiene efectos negativos. ¿Acaso no puede existir un tipo de urbanismo social que tenga efectos negativos? Y si tiene efectos negativos ¿deja de ser social? Además, a pesar de que el

mayor peso del concepto se encuentra en la palabra social, en la bibliografía sobre el tema no se hace referencia a las variables o preguntas principales de las ciencias sociales; es decir, que las preguntas sobre clase, sexo, género, etnias, minorías, etc. están por fuera de la discusión, y por ende no tienen una base teórica clara como marco de discusión del urbanismo social. Por ejemplo, cuando se habla de poner el urbanismo al servicio de las personas no se hace claridad sobre cuáles personas específicamente serían las beneficiadas: ¿los habitantes de los barrios? ¿Los empresarios? ¿los funcionarios? Es decir, el término sociedad como un todo, por su ambigüedad, no tiene ningún sentido desde el punto de vista teórico para las ciencias sociales; ni técnico, desde el punto de vista de las políticas públicas; ni práctico, desde el punto de vista de las intervenciones urbanísticas.

Un elemento que trata de ser característico del urbanismo social son los llamados “esquemas participativos” dentro de las intervenciones. Sin embargo, allí habría que preguntarse sobre el concepto de “participación”: ¿las comunidades son las que deciden?, ¿se les pregunta, pero el gobierno de turno decide?, ¿solo se les cuenta lo que va a suceder?, ¿las intervenciones deben aprobarse por presupuesto participativo? Los llamados “esquemas de participación” en la práctica, para el caso del urbanismo social, no implican que se realice planeación participativa, ni que los habitantes decidieran hacer las intervenciones, tal y como lo informaron algunos habitantes de las zonas intervenidas en una visita que se realizó en el marco de esta investigación.

Ahora, si se trata de “esquemas participativos”, cabe la pena resaltar las históricas intervenciones urbanísticas en barrios populares que obedecieron exclusivamente a la proactividad de las comunidades que se organizaron para mejorar su barrio, incluso sin apoyo del Estado; por ejemplo: en los llamados convites que, de acuerdo con Ríos, D; Marín, N y Osorno, Y (2011) son herramientas de acción colectiva e intervención del territorio por parte de la comunidad, que permiten forjar la identidad, el sentido de pertenencia y la motivación. ¿Son los convites urbanismo social?, ¿las intervenciones de urbanismo social que destruyeron lo construido por las comunidades son entonces un tipo de urbanismo social-antisocial? En ese sentido, el concepto *urbanismo social* no tiene base epistemológica o teórica fuerte que lo soporte como concepto de las ciencias sociales, ni como un concepto claro dentro del urbanismo.

También existen problemas para delimitar, tanto el concepto como sus intervenciones de manera general. Según la EDU (Ibid, p. 3):

El concepto de urbanismo social rescata el edificio público como referente de ciudad, y a su vez propicia la consolidación del tejido urbano con la articulación de elementos como el espacio público que antecede y acompaña las edificaciones, intervenciones de conectividad y movilidad, consolidación de centralidades barriales, las actuaciones acotadas en un territorio por medio de los proyectos urbanos integrales y los proyectos de renovación urbana.

Según esto, el urbanismo social incluye intervenciones como edificios, viviendas, vías, medios de transporte, parques, etc. En la práctica, entonces: ¿cuáles intervenciones no pueden incluirse dentro del concepto urbanismo social?, ¿quién define qué es y qué no es urbanismo social?

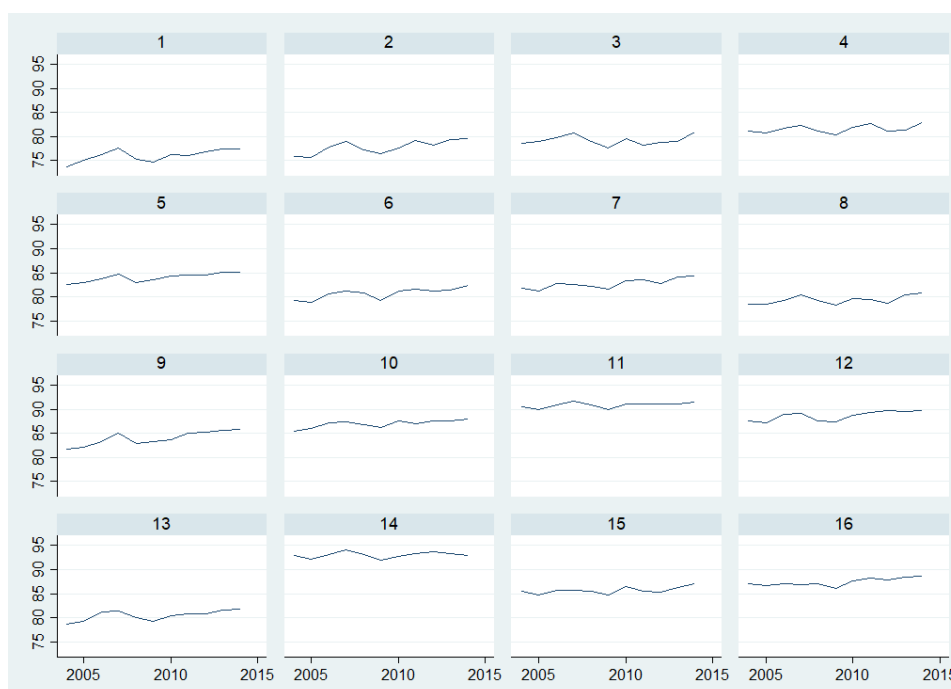
Al parecer, una de las características del llamado urbanismo social es que se realiza en las zonas pobres. De ser así, las intervenciones que llevan consigo aumentos en la valorización de los territorios, gentrificación, especulación urbana y financialización de la economía, que a su vez aumentan los niveles de inequidad y de exclusión para los habitantes originarios del territorio, podrían denominarse también urbanismo social. En ese sentido, en los datos consultados no existen medidas concretas para mantener constantes los precios del suelo o para garantizar que los habitantes no se desplacen de las “zonas mejoradas” por el urbanismo social. De esta manera, si el urbanismo social logró el “embellecimiento” y encarecimiento de dichas zonas, se convertiría apenas en una reconceptualización de la especulación inmobiliaria, que ha atentado contra la calidad de vida de millones de personas pobres en el mundo. Por lo cual, el urbanismo social no sólo es un concepto vacío, sino un término políticamente correcto para facilitar a los especuladores inmobiliarios.

A pesar de lo vago del término urbanismo social, la alcaldía de Medellín y los protagonistas del urbanismo social han documentado cierto conjunto de intervenciones que, según ellos, hacen parte de ese “marco de referencia de política pública”. Su delimitación permite estudiar el impacto de esas intervenciones urbanísticas en las condiciones de vida de la población, usando las comunas donde se realizaron los parques bibliotecas, como grupo

de tratamiento. Este estudio se propuso contrastar el impacto real de esas intervenciones urbanísticas con el discurso político del urbanismo social, a través de métodos de evaluación de impacto sobre las principales variables que dichas intervenciones pretendían mejorar, en particular: violencia, participación, ingresos y educación.

En primer lugar, se realizan algunos análisis estadísticos para comparar el comportamiento entre comunas en términos de Índice de Calidad de Vida, participación y la tasa de homicidios entre 2004 y 2015.

**Figura 3- 1 Índice de calidad de vida por comunas entre 2005-2015**



Fuente: Construcción propia con datos de la ECV 2005-2015

**Tabla 3- 1 Descripción de las comunas de Medellín por Nombre y número**

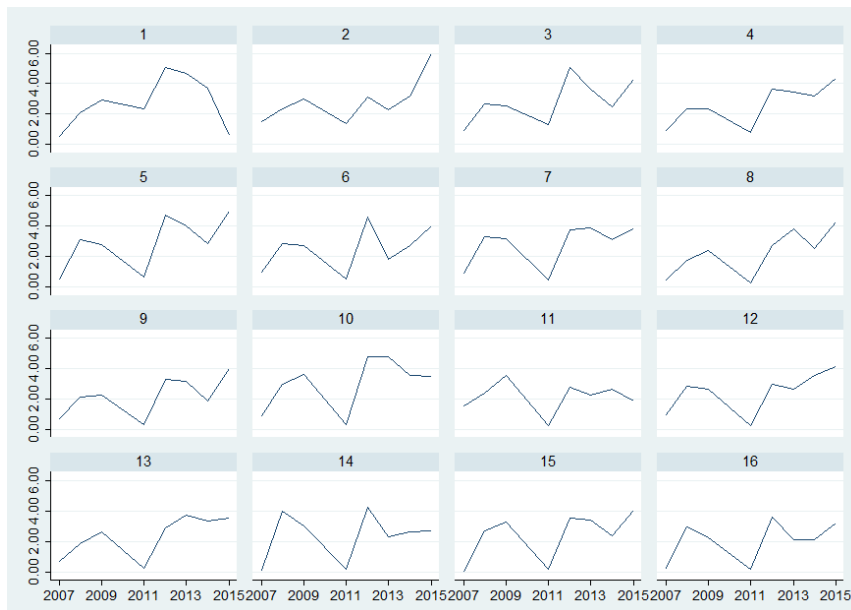
Número de la comuna	Nombre de la comuna
1	Popular
2	Santa Cruz
3	Manrique
4	Aranjuez
5	Castilla
6	Doce de Octubre
7	Robledo
8	Villa Hermosa
9	Buenos Aires
10	La Candelaria

Número de la comuna	Nombre de la comuna
11	Laureles-Estadio
12	La América
13	San Javier
14	El Poblado
15	Guayabal
16	Belén

Las comunas 14 y 11 presentan un ICV superior al resto de las comunas, mientras las comunas 1, 2, 3, 4, 6, 8 y 13 presentan un ICV inferior. Como análisis previos, se puede observar que, a pesar de que las comunas 2 y 3 presentan un ICV muy bajo, las infraestructuras del urbanismo social se realizaron en comunas como Robledo (7) y Belén (16), cuyo ICV se encuentra entre 80 y 85 puntos.

Al comparar el porcentaje de participación entre comunas, se puede observar un comportamiento similar entre comunas a través de los años, incluyendo la caída que experimentó la participación en el año 2009. El comportamiento similar entre comunas, soporta la idea de comparar todas las comunas tratadas y no tratadas a través del método de diferencias en diferencias.

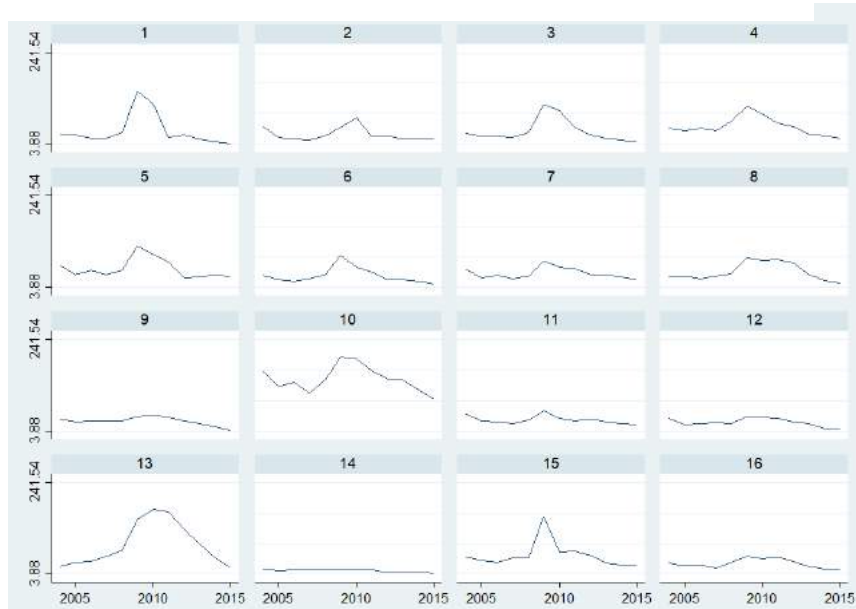
**Figura 3- 2 %Participación por comuna 2007-2015**



Fuente: Construcción propia con datos de la ECV 2007-2015

Al comparar la tasa de homicidios entre comunas, se observa un comportamiento similar entre comunas, excepto por la Candelaria cuya tasa alcanza los 240 homicidios por cada 100.000 habitantes y por el Poblado cuyas tasas no superan el 4%.

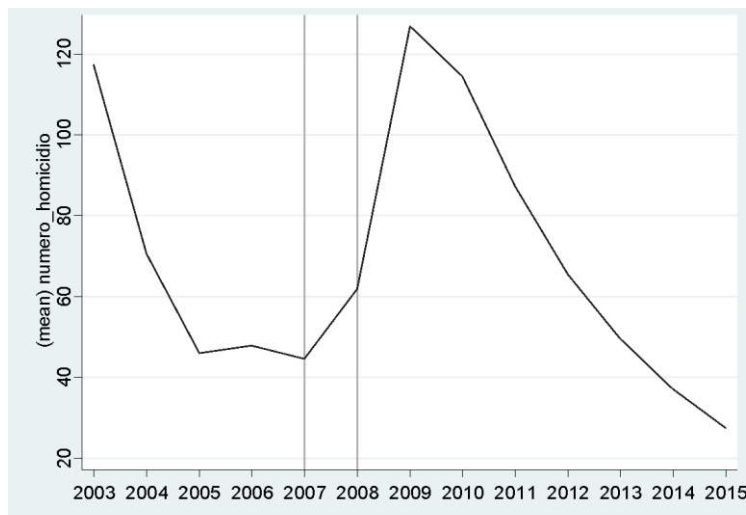
**Figura 3- 3 Tasa de homicidios por comunas 2005-2015**



Fuente: Construcción propia con datos del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia – SISC (2005-2015)

La tasa de homicidios aumenta justo en el año de implementación de la política de urbanismo Social, por lo que se podría plantear como hipótesis que el comportamiento de la tasa de homicidios corresponde a dinámicas externas al accionar público.

**Figura 3- 4 Tasa de homicidio en Medellín (Todas las comunas entre 2003-2015)**





Fuente: Construcción propia con datos del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia – SISC

Por último, al comparar la tasa de jóvenes entre 18-25 años que están estudiando en Medellín, se puede observar que comunas como el Poblado, la América y Laureles han tenido porcentajes altos de jóvenes estudiando (Entre el 60% y 80%), mientras que comunas como Popular, Santa Cruz, Manrique, Aranjuez y San Javier tienen tasas entre el 20% y 40%. Se puede observar una disminución generalizada en todas las comunas de los jóvenes que no estudiaron en el año 2006, un aumento generalizado en el año 2007 y pequeñas variaciones a partir de 2008.

**Figura 3- 5 Tasa de jóvenes entre 18-25 años que estudiaron entre 2005-2014 por Comuna de Medellín**



Fuente: Construcción propia con datos de la ECV 2005-2014

En segundo lugar, se calculan las diferencias de medias para cada una de las variables dependientes antes de la intervención de los parques bibliotecas. Este análisis se realiza antes del cálculo del control sintético para comparar los resultados posteriormente.

**Tabla 3- 2 Diferencia de medias entre comunas tratadas y no tratadas por variable independiente**

	Homicidio	Participación	Ingresos	Educación
Tratados	31,64	0,55	548,306	39
No tratados	43,85	0,83	730,386	46,5
Diferencia	12,21	0,28	182,080	7,5
Pr (T > t)	0,32		0,2	0,27

En tercer lugar, se estima el emparejamiento utilizando la metodología de control sintético para cada una de las variables dependientes, para luego realizar el análisis de impacto utilizando la metodología de diferencias en diferencias. Para el cálculo de control sintético se utilizó el comando synth de stata versión 13. El cálculo se realizó para todas las comunas antes del periodo de intervención y justo un año después de la intervención.

Para el cálculo del control sintético tomando como variable de interés la tasa de homicidio, se tomó como año de pre-intervención el 2005 y como año de post-intervención el 2008. Además, se incluyeron variables explicativas que ayudaron a explicar el cambio en la variable de interés: tasa de desempleo, ingresos promedio del hogar, la educación del jefe de hogar, Tasa de informalidad, cantidad de computadores por hogar y porcentaje de jóvenes que no estudian. La predicción de los errores obtenida fue muy baja: 0.013 y como se muestra a continuación, las comunas: Buenos Aires, Castilla, Doce de Octubre, Candelaria y Poblado no son un buen contrafactual para las comunas tratadas, por lo que se decide extraerlas del análisis de diferencia en diferencia de la variable homicidio. También se muestra la afinidad entre las variables explicativas entre el grupo de tratados y el grupo de control sintético.

**Tabla 3- 3 Cálculo de pesos ponderados para la variable homicidio**

Comuna	Peso de la Unidad	Tratados Sintético		
		Tratados	Sintético	
América	0,12	Tasa desempleo	11,97	11,96
Aranjuez	0,19	Ingresos promedio	609.268	608.638
Buenos Aires	0	Educación del jefe	37,4	37,36
Candelaria	0	Informalidad	41,25	39,98
Castilla	0	Computador hogar	23,49	22,9
Doce de Octubre	0	Jóvenes no estudian	64,25	63,84
Guayabal	0,18	Tasa Homicidios		
Laureles	0,02	(2006)	31,53	31,48
Manrique	0,27			
Poblado	0			
Santa Cruz	0,2			

Gracias al uso de la metodología de control sintético, la diferencia de medias entre el nuevo grupo control y el grupo de tratamiento baja de 12,21 a -0,22 antes de la intervención.

Para el cálculo del control sintético tomando como variable de interés la tasa de participación, se tomó como año de pretratamiento el 2007 y de implementación el año 2009. Además, se incluyeron variables explicativas tales como el porcentaje de jóvenes que no estudian, el porcentaje de hogares con computador, la tasa de desempleo, el nivel de ingresos y la educación del jefe. La siguiente figura muestra que todas las comunas del grupo de control ayudan a predecir el grupo de tratamiento. Por lo que no es necesario eliminar ninguna comuna del grupo de control para el análisis de diferencias en diferencias. Además, se muestra el fuerte balanceo entre las variables explicativas de ambos grupos. Se realizó un análisis adicional quitando las comunas más cercanas a cero, pero la diferencia de medias entre tratados y no tratados se distanció, por lo que se decidió dejar todas las comunas como grupo de control.

**Tabla 3- 4 Cálculo de pesos ponderados para la variable participación**

<b>Comuna</b>	<b>Peso de la Unidad</b>		<b>Tratados</b>	<b>Sintético</b>
América	0,01	Jóvenes no estudian	78	77,9
Aranjuez	0,09	Computador hogar	22,8	22,7
Buenos Aires	0,30	Tasa desempleo	10,12	10,11
Candelaria	0,005	Ingresos promedio	660,973	659,298
Castilla	0,01	Educación del jefe	38,18	38,09
Doce de Octubre	0,01	Participación (2008)	2,4	2,39
Guayabal	0,008			
Laureles	0,04			
Manrique	0,28			
Poblado	0,009			
Santa Cruz	0,21			

Para el cálculo del control sintético tomando como variable de interés el nivel de ingresos por comuna, se tomó como año de pretratamiento el 2005 y el 2008 como año después del tratamiento. Se incluyeron la tasa de homicidios y la educación del jefe de hogar por comuna como variables explicativas. La siguiente figura muestra que todas las comunas tienen un peso ponderado mayor a cero, por lo que no es necesario eliminar alguna comuna del grupo de control en el análisis de diferencias en diferencias. Igualmente, se muestra la fuerte relación entre las variables explicativas del grupo de tratamiento y el de control.

**Tabla 3- 5 Cálculo de pesos ponderados para la variable ingresos**

<b>Comuna</b>	<b>Peso de la Unidad</b>		<b>Tratados</b>	<b>Sintético</b>
América	0,057	Tasa homicidios	31,64	31,64
Aranjuez	0,045	Educación del jefe	35,58	35,6
Buenos Aires	0,126	Ingresos_promedio	585,671	585,943
Candelaria	0,028			
Castilla	0,057			
Doce de Octubre	0,48			
Guayabal	0,06			
Laureles	0,02			
Manrique	0,07			
Poblado	0,014			
Santa Cruz	0,023			

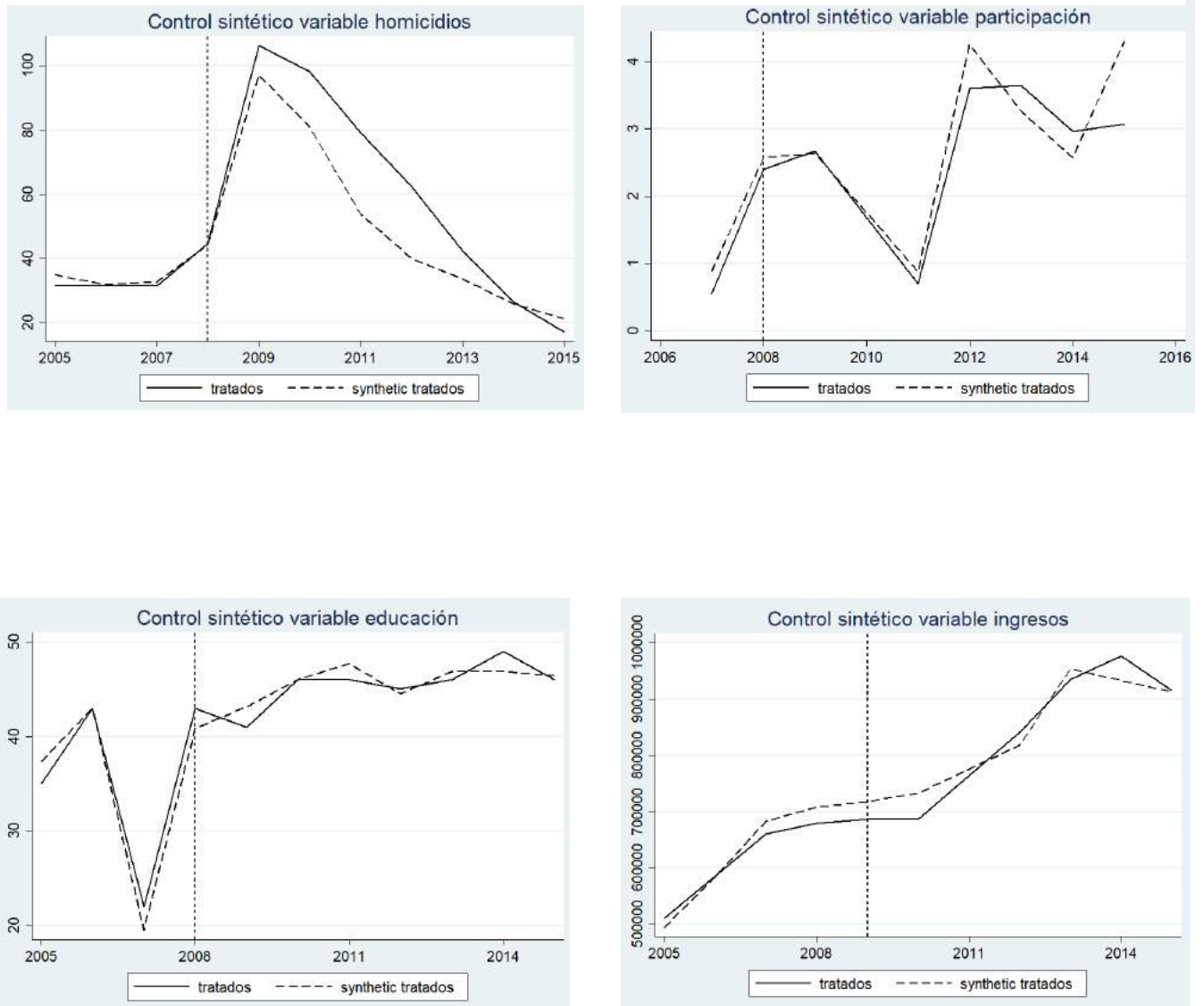
Por último, se aplica el análisis del control sintético para la variable de educación. Se incluyeron predictores como: la tasa de desempleo, la educación del jefe de hogar, la tenencia de computador por hogar, la tasa de informalidad y el nivel de ingresos promedios. De acuerdo con el análisis de control sintético, todas las comunas tienen un peso mayor a 0. Sin embargo, siguiendo el análisis de medias, comunas como el Poblado, Laureles, La América y Manrique se distancian del promedio del resto de comunas. Al calcular la diferencia de medias (antes de la intervención) sin estas comunas, la diferencia pasó de 7.57 a 0.3. Por lo que se decide extraer las cuatro comunas del análisis de diferencia en diferencia para esta variable.

**Tabla 3- 6 Cálculo de pesos ponderados para la variable educación**

<b>Comuna</b>	<b>Peso de la Unidad</b>		<b>Tratados</b>	<b>Sintético</b>
América	0,04	Tasa desempleo	78	77,9
Aranjuez	0,1	Educación del jefe	22,8	22,7
Buenos Aires	0,08	Computador en el		
Candelaria	0,11	hogar	10,12	10,11
Castilla	0,1	Informalidad	660,973	659,298
Doce de		Ingresos promedio	38,18	38,09
Octubre	0,198	Participación (2008)	2,4	2,39
Guayabal	0,046			
Laureles	0,017			
Manrique	0,02			
Poblado	0,011			
Santa Cruz	0,266			

Los siguientes gráficos muestran los resultados del control sintético para cada una de las variables.

**Figura 3- 6 Resultado del cálculo del control sintético por variable independiente**



A continuación, se realiza una aproximación a la estimación del impacto del urbanismo social utilizando el método de diferencias en diferencias para cada una de las variables dependientes. Es importante tener en cuenta que existe un limitante en la cantidad de datos por las pocas fuentes de información que dispone la ciudad. Las estimaciones se realizaron utilizando un modelo de regresión de efectos fijos y se especificó un modelo bootstrap para incrementar la significancia estadística de las estimaciones.

Teniendo en cuenta los resultados del control sintético y de las diferencias de medias antes de la intervención, los grupos de tratamiento y control para llevar a cabo las estimaciones usando diferencias en diferencias son:

- El grupo de tratamiento lo componen las comunas que contaban con parques biblioteca entre 2007-2008: Popular (1), Robledo (7), Villa Hermosa (8), San Javier (13) y Belén (16).
- Para el análisis del efecto del urbanismo social sobre la participación y los ingresos, el grupo control lo compone las comunas que no contaban con parque biblioteca entre 2007-2008 pero que tuvieron pesos ponderados mayor a cero en la estimación usando control sintético: Santa Cruz (2), Manrique (3), Aranjuez (4), Castilla(5), Doce de Octubre (6), Buenos Aires (9), La Candelaria (10), Laureles-Estadio (11), La América (12), El Poblado (14) y Guayabal (15). Para el análisis de la variable homicidio, el grupo de control lo componen todas las comunas que no contaban con parque biblioteca entre 2007-2008 excepto Buenos Aires (9), Candelaria (10), Castilla (5), Doce de Octubre (6) y Poblado (14) y para el análisis de la variable educación, se tomaron en cuenta todas las comunas excepto el Poblado (14), Laureles (11), La América (12) y Manrique (3)
- Se generó una variable dummy para las comunas Guayabal (15) y Doce de Octubre (6) para los años que se construyó el parque biblioteca (2011 y 2013 respectivamente)

Los modelos que se estimaron para cada una de las variables dependientes son:

- a) Estimación del impacto del urbanismo social sobre la tasa de homicidios

$$\begin{aligned} \text{Homicidios}_{it} = & B_0 + B_1 Dxt + \gamma_2 \text{Desempleo} + \gamma_3 \text{Ingresos} + \gamma_4 \text{EduJefe} \\ & + \gamma_5 \text{Acuerdo_bandas} + \gamma_6 \% \text{Casados} + \gamma_7 \% \text{Estrato}_{1_2} \\ & + \gamma_8 \% \text{Jóvenes}_{no\_estudian} + \gamma_9 \% \text{computador} + U_{it} \end{aligned}$$

b) Modelo para la estimación del impacto sobre el porcentaje de participación

$$\begin{aligned} \text{Participación}_{it} = & B_0 + B_1 Dxt + \gamma_2 \text{Desempleo} + \gamma_3 \% \text{computador} + \gamma_4 \% \text{mujeres} \\ & + \gamma_5 \text{Jov}_{no\_est} + U_{it} \end{aligned}$$

c) Modelo para la estimación del impacto sobre el promedio de ingresos

$$\begin{aligned} \text{Ingresos}_{it} = & B_0 + B_1 Dxt + \gamma_2 \% \text{Informalidad} + \gamma_3 \% \text{casados} + \gamma_4 \% \text{Homicidios} \\ & + \gamma_5 \text{EduJefe} + \gamma_6 \% \text{Desplazados} + \gamma_7 \text{vivienda}_{hogar} + U_{it} \end{aligned}$$

d) Modelo para la estimación del impacto sobre la educación

$$\begin{aligned} \text{Educación}_{it} = & B_0 + B_1 Dxt + \gamma_2 \text{EduJefe} + \gamma_3 \text{Casados} + \gamma_4 \text{Informalidad} \\ & + \gamma_5 \% \text{Homicidio} + \gamma_6 \text{Desplazados} + \gamma_7 \text{Vivienda}_{negocio} + U_{it} \end{aligned}$$

Los resultados de las estimaciones se presentan en el siguiente cuadro:



**Tabla 3- 7 Resultados del cálculo de diferencias en diferencias por variable independiente**

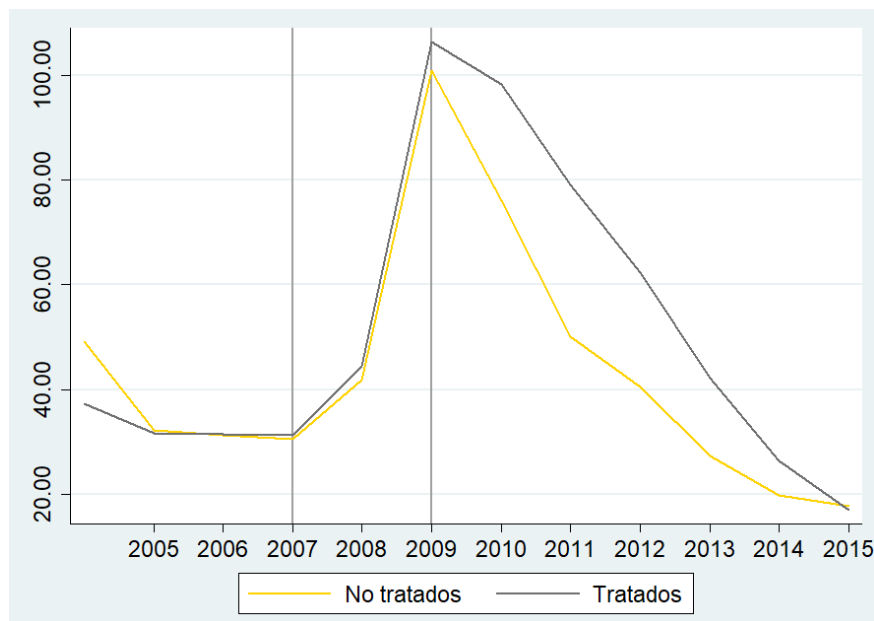
	(1) % homicidios	(2) Participación	(3) Educación	(4) Ingresos
Dxt	10.56 (0.498)	0.890* (0.096)	-7.038** (0.042)	77,622.8 (0.226)
Desempleo	4.569*** (0.000)	-0.195*** (0.000)	0.542** (0.034)	
Ingresos	-0.00003* (0.057)		0.0000112 (0.293)	
EduJefe	-1.035 (0.179)		0.517*** (0.006)	154,12.3*** (0.000)
Acuerdo_bandas	-46.81*** (0.000)			
%Casados	3.436 (0.125)		-2.078* (0.068)	327,26.8* (0.098)
Estrato_1_2	0.247 (0.740)			
%_computador	-0.340 (0.459)	-0.0309*** (0.009)	0.116 (0.533)	
%Jóvenes no estudian	0.688*** (0.002)	-0.0397*** (0.002)		
% mujeres		-0.389** (0.020)		
%Informalidad			0.493*** (0.000)	2,724.7 (0.372)
% Homicidio				-699.5* (0.052)
% Desplazados				6,221.4*** (0.003)
% Vivienda_negocio				-34,968.9*** (0.000)
Constante	-238.7 (0.342)	25.09*** (0.008)	29.25 (0.235)	-627,701.8 (0.212)
N	88	96	96	144

### 3.1 Impacto del urbanismo social sobre la tasa de homicidios

Uno de los argumentos utilizados por los impulsores del urbanismo social es su impacto sobre la violencia, medida por la tasa de homicidios. Tomando como referencia la guerra contra Pablo Escobar, se le atribuye al urbanismo social ser uno de los determinantes de la “transformación de la ciudad”, hacia una ciudad que dejó el miedo y la violencia. Sin embargo, a pesar de que los homicidios disminuyeron, no existen estudios que demuestren una relación de causalidad entre urbanismo social y disminución en la tasa de homicidios, ni siquiera una medición de su aporte real.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, la tasa de homicidios aumenta a partir de 2007 y disminuye a partir de 2009 tanto en las comunas tratadas como en las no tratadas por el urbanismo social. Esto no ocurrió solamente en Medellín, sino en todo el país, incluyendo sus principales ciudades, a pesar de que no se reconocen intervenciones de urbanismo social en otros lugares.

**Figura 3- 7 Tasa de homicidios en las comunas tratadas vs no tratadas (2003-2015)**



De acuerdo con la metodología implementada y con los datos disponibles, no existe evidencia para definir la relación entre urbanismo social y homicidio, es decir que el urbanismo social no resultó significativo para explicar la disminución o aumento en la tasa

de homicidio a partir del año 2007. Sin embargo, variables como la existencia de acuerdos entre bandas criminales y el gobierno, el desempleo, el nivel de ingreso de los hogares, y el porcentaje de jóvenes que no estudian sí parecen explicar la variación en la tasa de homicidios: Con un nivel de confianza del 99.9%, la existencia de acuerdos entre bandas criminales y el gobierno, ayuda a disminuir la tasa de homicidios en un 46%, el desempleo incrementa la tasa de homicidios en un 5% y entre mayor sea la cantidad de jóvenes que no estudian, los homicidios aumentan en un 68%. Además, a un 90% de confianza, parece existir una correlación negativa entre nivel de ingresos y la tasa de homicidios. Las variables empleadas en el modelo ayudan a explicar el 79% del efecto.

De acuerdo con algunas entrevistas realizadas, los resultados se pueden explicar porque:

- La ciudad de Medellín tiene una trayectoria histórica de presencia de grupos organizados al margen de la ley, con control total o parcial sobre el territorio, y sus dinámicas se dan precisamente en las comunas más pobres. Esa presencia y control han hecho necesario para las autoridades mantener una constante “negociación” con los grupos criminales, para poder realizar sus acciones empresariales, políticas, y “sociales”, lo cual incluye las intervenciones del llamado urbanismo social.
- En el caso de la violencia, por ejemplo, en la ciudad de Medellín, alrededor de 2004-2011, hubo una disminución generalizada de la violencia en la ciudad, pero la disminución fue menor en las comunas intervenidas.
- La educación, la tasa de homicidio y el desempleo están correlacionadas. El 34% de los jóvenes que quieren estudiar en Colombia luego de terminar secundaria no pueden, el 20% de los jóvenes son desempleados, Alrededor del 50% de los jóvenes entre 14 y 17 años no alcanza a recibir la mitad del salario mínimo, alrededor de 1 a 6 jóvenes de cada 10 ni estudian ni trabajan y la tasa de homicidios juvenil es de 45,97% DANE (2015).

### **3.2 Impacto del urbanismo social sobre la participación**

La participación se mide en este caso por el porcentaje de la población de cada comuna que hizo parte de alguna “instancia de participación”, definidas como las Juntas de Acción Local, Juntas de Acción Comunal, los grupos juveniles, grupos de padres de familia y

presupuesto participativo. Es de anotar que en esta misma época se reestructuró y fortaleció el Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín, lo cual pudo tener un efecto sobre estas dinámicas. Como se puede observar en el siguiente gráfico, la participación en las comunas tratadas y no tratadas tuvieron un comportamiento similar antes de la intervención, lo cual fortalece el análisis de control sintético y, por ende, permite realizar una evaluación de impacto en diferencias en diferencias tomando en cuenta todas las comunas. Después de la intervención ambos grupos de comunas mantienen algunas tendencias similares, aunque se diferencian en su comportamiento a partir de 2012.

**Figura 3- 8 %Participación en comunas tratadas vs no tratadas (2007-2015)**



Los hallazgos encontrados en esta investigación, muestran con un nivel de confianza mayor al 90% que las intervenciones del urbanismo social explican el aumento de la participación en la ciudad. Es decir que el urbanismo social es una variable estadísticamente significativa para explicar los aumentos de participación en 89%.

Otras variables como la tasa de desempleo, el porcentaje de uno o más computadores en el hogar, el porcentaje de mujeres en la comuna y la existencia de jóvenes sin acceso a educación son también significativas con un nivel de confianza de más del 95%. De acuerdo con las estimaciones, aumentos en la tasa de desempleo disminuye la participación en 19%, la tenencia de computadores en el hogar y el porcentaje de jóvenes sin estudiar disminuyen la participación en 3% y a mayor cantidad de mujeres, la

participación disminuye en un 38%. Es importante tener en cuenta que las variables disponibles sólo ayudan a explicar el 27% del total del modelo, por lo que pueden existir otras variables cualitativas que no se estén teniendo en cuenta y por lo tanto el impacto del urbanismo social sobre la participación, aunque es positivo, se podría estar sobreestimando.

Desde el punto de vista intuitivo, este aumento de la participación en las comunas tratadas con urbanismo social puede explicarse por la facilidad de encuentro de los líderes gracias a estas nuevas infraestructuras, así como el mejoramiento en los métodos y lugares de convocatoria a los espacios de liderazgo dada la integración de actividades comunales en más y mejores sitios de encuentro. De acuerdo con la visita de campo realizada durante la investigación, los espacios de la mayoría de los parques bibliotecas estaban siendo ocupados por jóvenes en las salas de computadores y por adultos en los espacios de reuniones y lugares de recreación.



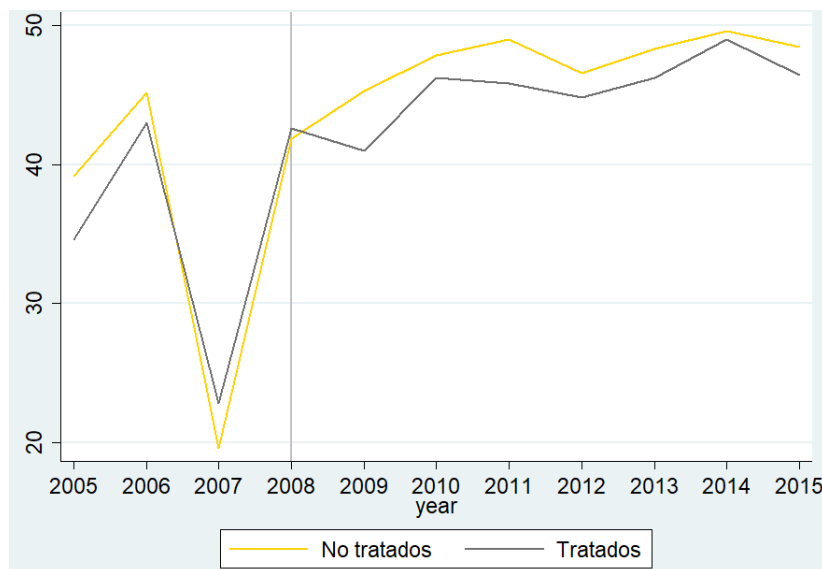
**Fuente:** Fotos tomadas en trabajo de campo. Febrero de 2019

### 3.3 Impacto del urbanismo social sobre la calidad educativa

Una de las principales banderas del urbanismo social es el aumento en la calidad educativa. A nivel discursivo el urbanismo social garantiza el acceso a colegios, bibliotecas, y otros espacios educativos de calidad que dan dignidad a los estudiantes más pobres de la población y en últimas mejoran los niveles de aprendizaje y de calidad educativa para las personas más desfavorecidas. Este aumento en la calidad educativa “abre las puertas de las oportunidades” hacia la educación superior y el emprendimiento lo cual tiene efectos positivos en los ingresos familiares. En teoría un mejor nivel educativo representa la diferencia entre el progreso y subdesarrollo. En este sentido, el urbanismo social al enfocar buena parte de sus inversiones en infraestructuras asociadas a la educación, estaría “abriendo la puerta de las oportunidades” a la población vía aumentos en la calidad.

De acuerdo con el siguiente gráfico, la educación representada como el porcentaje de jóvenes entre 15 y 25 años que se encuentran estudiando, se comporta de manera similar entre tratados y no tratados antes del periodo de intervención. Antes de 2008, las comunas tratadas presentaban un porcentaje igual o mayor de jóvenes estudiando. Sin embargo, a partir de ese año, la relación se intercambia y las comunas tratadas empiezan a tener mayor porcentaje de jóvenes estudiando y la brecha entre comunas se empieza a percibir sobre todo durante 2008 y 2012.

**Figura 3- 9 %jóvenes estudiando en comunas tratadas vs no tratadas (2005-2015)**



Lo anterior corresponde con los hallazgos en la evaluación de impacto. De acuerdo con las estimaciones, la tasa de jóvenes estudiando disminuye en las comunas donde hay presencia de parques biblioteca. Esta estimación es significativa al 95% de confianza. Otras variables explican el porcentaje de jóvenes estudiando: A mayor educación del jefe de hogar, la tasa de jóvenes estudiando se incrementa en 51% con un nivel de confianza de 99,9%. Además, variables como el desempleo parecen tener un efecto positivo del 54% sobre el porcentaje de jóvenes estudiando, lo mismo que la tasa de informalidad (49% con un nivel de significancia del 99.9%). Variables como el porcentaje de casados parece disminuir la cantidad de jóvenes estudiando en un 2% con un nivel de significancia del 10%.

Aunque las variables empleadas ayudan a predecir el modelo en un alto porcentaje (76%) podría ser interesante acompañar estos resultados con otros datos más desagregados que ayuden a entender el comportamiento de la educación en los diferentes lugares de Medellín y su relación con las infraestructuras construidas. Por el momento, estos resultados se podrían explicar porque:

1. Los colegios públicos pueden mejorar la calidad del aprendizaje cuando se invierte en los déficits de dichos colegios en términos de materiales, capacitación docente, e infraestructura de los colegios existentes, entre otros. Muchos recursos que podían solventar estos déficits se dejaron de invertir para reorientarlos en la construcción de nuevas infraestructuras que no necesariamente impactan la calidad educativa de los estudiantes de los colegios públicos (por el contrario, ahondan los déficits).
2. Muchas de las actividades realizadas en las nuevas infraestructuras (parques bibliotecas, CEDEZOS, parques lineales, etc.) no le apuntan directamente a la calidad educativa.
3. La calidad educativa no tiene que ver sólo con el mejoramiento de la infraestructura, sino sobre todo con los métodos de enseñanza – aprendizaje (pedagogías activas), la calidad de los docentes, los temas tratados en clase, y el número de docentes por alumno, entre otras variables que no se tuvieron en cuenta en las intervenciones del urbanismo social.

En este sentido, se hace importante resaltar la complejidad de los términos educación y “calidad educativa” a la hora de ejecutar políticas públicas. A pesar de los grandes esfuerzos económicos realizados con recursos públicos en los temas educativos en la ciudad de Medellín, los cuales fueron invertidos en buena parte en las infraestructuras del urbanismo social, estas grandes inversiones no fueron realizadas teniendo en cuenta referentes internacionales y diseños de experimentos que pudieran comprobar a partir de pruebas piloto la efectividad de la inversión antes de realizarla. Más aún, este tipo de inversiones en Medellín siguieron realizándose durante varios años bajo los mismos supuestos sin realizar ninguna evaluación de impacto seria sobre sus verdaderos resultados.

Lo anterior puede significar que el proceso de diseño y evaluación de políticas públicas, que implica las etapas de diseño, implementación, seguimiento, y evaluación de las políticas públicas, no se realizó o se realizó de manera inadecuada, resultando en posibles pérdidas sociales en relación con el costo beneficio.

### **3.4 Impacto del urbanismo social sobre el nivel de ingresos**

En términos generales el discurso del urbanismo social caracteriza sus resultados positivos a partir de los aumentos en las “oportunidades”. Es decir que el urbanismo social genera “oportunidades” a la población de esparcimiento, emprendimiento, educación, etc. que en últimas mejoran los niveles de vida y disminuyen la violencia. A pesar de que el término oportunidades puede resultar tan ambiguo como el mismo concepto de urbanismo social, en la documentación sobre el tema se subrayan las oportunidades de ingreso (a través del empleo y el emprendimiento) como resultados tangibles de estas “oportunidades”.

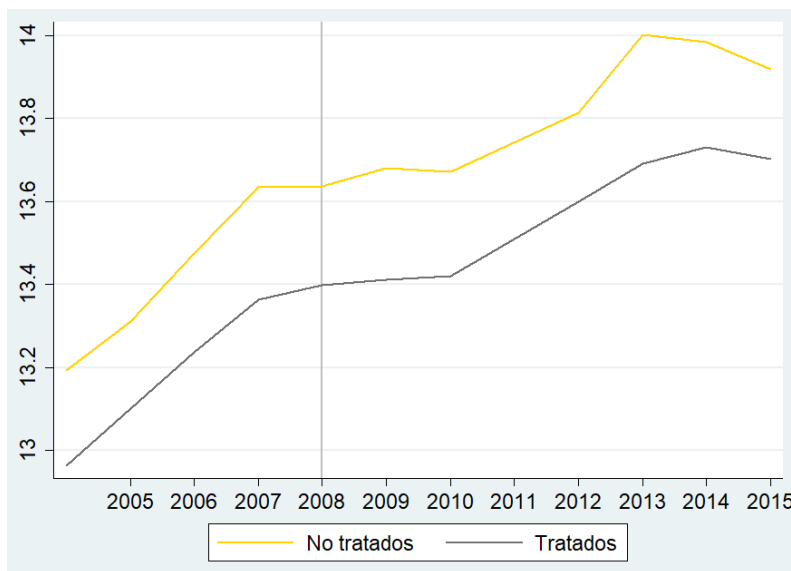
La variable ingresos se toma como el promedio de ingresos por hogar. Esta variable puede presentar inconvenientes porque es generada a partir de la ECV. Por ser encuesta tiene como aspecto negativo que las personas encuestadas pueden cambiar sus respuestas guiados por miedos, prevenciones, olvidos, entre otros. Esta variable se toma para el presente estudio, en primer lugar, por la disponibilidad de los datos y en segundo lugar porque es relevante en los estudios socioeconómicos porque:



1. Sirve para calcular el nivel de pobreza por hogar y por persona dada la línea de pobreza
2. Es la variable base para calcular la desigualdad del ingreso medida por el coeficiente de Gini
3. En la teoría económica es una variable que depende de la tasa de desempleo y del nivel educativo (los cuales son también variables que se relacionan)
4. El nivel de ingresos en las economías de mercado son el medio para obtener casi todos los demás satisfactores del desarrollo, incluidos las necesidades básicas como vivienda adecuada, acueducto y saneamiento básico, servicios de telecomunicaciones, etc.
5. En este sentido, la variable de ingresos promedio está asociada a los derechos humanos de segunda y tercera generación que tienen que ver con la familia y la comunidad.

Así, los resultados de la variable ingresos promedio del hogar, más allá de los aspectos discursivos e ideológicos, son fundamentales a la hora de medir los resultados de las políticas públicas sobre la población en el sentido de comparar el gasto público con el respectivo beneficio para las personas (y familias) objeto de intervención. Como se puede observar en el siguiente gráfico el nivel de ingresos de las comunas objeto de intervención del urbanismo social sigue una tendencia similar a los ingresos de las comunas no tratadas, sin embargo, su nivel de ingresos promedio es significativamente menor, lo cual quiere decir que las comunas elegidas para aplicar el urbanismo social son significativamente más necesitadas que las que no fueron objeto de intervención desde el punto de vista de los ingresos.

**Figura 3- 10 Logaritmo de ingresos de las comunas tratadas Vs no tratadas (2005-2015)**



De acuerdo con el análisis de diferencia de medias, antes de la intervención los hogares de las comunas no tratadas contaban en promedio con \$197.407 más de ingresos que los hogares que serían objeto de intervención. Una vez realizada la intervención los hogares que no fueron tratados obtuvieron en promedio unos ingresos per cápita de \$355.681 por encima de los hogares que fueron tratados por el urbanismo social. Es decir que en general, después del urbanismo social se aumentó aún más la diferencia de ingresos existente entre los hogares que no fueron objeto de estas intervenciones urbanísticas respecto a quienes los que si fueron objeto. Sin embargo, la diferencia de medias no es suficiente para concluir que el urbanismo social tuvo impacto sobre la variación de los ingresos.

Como se muestra en la tabla resumen de las estimaciones, las intervenciones del urbanismo social no resultan significativas para explicar los efectos sobre el nivel de ingresos. Es decir que si bien en promedio los hogares objeto de intervención aumentaron su diferencia respecto a los hogares que no fueron objeto de intervención, el urbanismo social no fue significativo para explicar este aumento en la desigualdad de los ingresos entre comunas tratadas y comunas no tratadas. Sin embargo, variables como la educación del jefe de hogar y el porcentaje de casados sí ayudan a explicar los aumentos en el nivel de ingresos, mientras que las altas tasas de homicidio y la tenencia de negocio en el hogar ayudan a explicar disminuciones de ingresos.

### 3.5 Conclusiones preliminares

Sobre la pregunta del impacto del gasto público en urbanismo social entre 2004 y 2011 en las condiciones de vida de la población, se puede afirmar que:

- El discurso de “transformación” de la ciudad, en lo que respecta al urbanismo social, no tiene evidencia empírica que lo soporte estadística ni científicamente.
- El urbanismo social presenta graves falencias desde el punto de vista conceptual como marco de referencia de políticas públicas, y en su proceso de implementación y evaluación.
- La violencia medida por la tasa de homicidios no resultó estadísticamente significativa, por lo que no se genera evidencia en este estudio para entender los impactos del urbanismo social sobre la tasa de homicidios. Sin embargo, sí existe evidencia para entender que existe una correlación positiva entre los acuerdos entre bandas criminales y la disminución en la tasa de homicidios, al igual que la existencia de la relación entre desempleo, ingresos y porcentaje de jóvenes estudiando y la tasa de homicidios.
- Los niveles de participación aumentaron en mayor medida en las comunas donde se implementó el urbanismo social, comparados con las comunas donde no se implementó la política. En promedio, el urbanismo social impactó positivamente la participación en un 89%
- Existen hallazgos que sugieren que el urbanismo social tuvo efectos negativos sobre el porcentaje de jóvenes estudiando. Se propone realizar estudios posteriores en el que se cuente con información desagregada, para intentar entender el comportamiento de la educación y su relación con las infraestructuras que se construyen para ese fin en la ciudad. Además, la investigación generó hallazgos interesantes al sugerir que a medida en que los jefes de hogar alcanzan mayores niveles de estudio, los jóvenes logran aumentar sus tasas de educación.
- A pesar de que los niveles de ingresos en las comunas objeto de urbanismo social presentaron un aumento menor que en las otras comunas, no es posible afirmar que el urbanismo social afectó negativa o positivamente los ingresos de los hogares, porque el modelo no es estadísticamente significativo para explicar las variaciones de ingresos ni el aumento de la desigualdad.

Debido al elevado presupuesto invertido en la estrategia del urbanismo social, vale la pena preguntarse: ¿Cómo ha sido la redistribución del presupuesto público para el gasto en las infraestructuras del urbanismo social? y ¿Cuáles fueron las dinámicas políticas, sociales y empresariales de esas inversiones? Ambas preguntas tratan de responderse en el próximo capítulo sobre distribución del ingreso y beneficiarios del urbanismo social, a partir de un análisis preliminar estadístico sobre el tema, partiendo de cifras oficiales.

## **4. Distribución y beneficiarios del gasto público en urbanismo social**

Como se muestra en el apartado anterior, parece ser que, de las cuatro variables evaluadas, el urbanismo social no resultó ser significativa para explicar los efectos en dos de ellas (violencia e ingresos), resultó teniendo un efecto positivo sobre una de ellas (participación) y tuvo un resultado contraintuitivo con respecto a la educación.

Sin embargo, respecto del nivel de ingresos se pudo identificar que las comunas donde se realizaron esas intervenciones presentaron niveles de ingresos significativamente menores en promedio, en relación con las comunas donde no se realizaron intervenciones. En este respecto es pertinente hacer la pregunta de ¿Hacia dónde fueron los ingresos invertidos por el sector público en urbanismo social en Medellín, entre 2004 y 2011? Para resolver este interrogante, este capítulo se divide en tres partes:

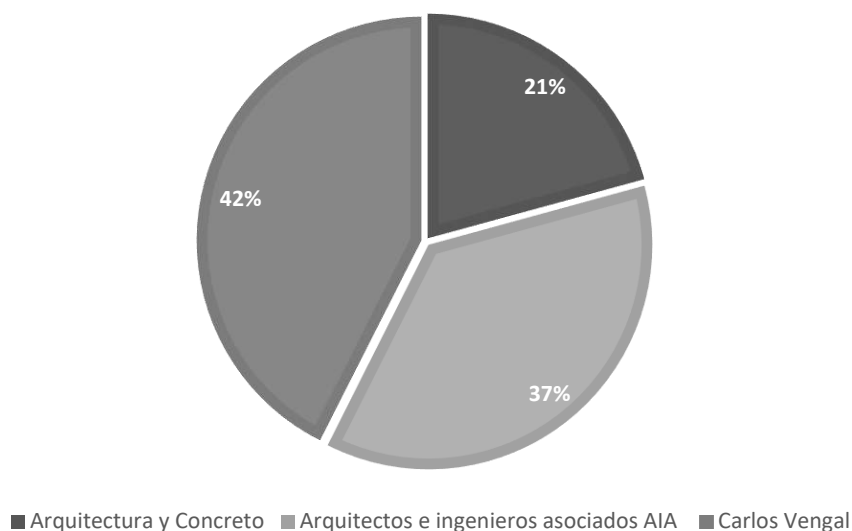
1. Se identifican los contratistas que ejecutaron los presupuestos del urbanismo social, con el objetivo de verificar la distribución de esos recursos dentro del sector constructor de la ciudad, y los beneficiarios de estas inversiones.
2. Se realiza un análisis de la distribución de la inversión pública por sectores, para verificar los énfasis económicos de la ciudad y sus posibles efectos económicos en la distribución del ingreso.
3. Por último, se verifica la inversión total de infraestructura por comunas, para verificar el énfasis de inversión en infraestructura hacia las comunas más necesitadas, bajo el modelo de urbanismo social.

### **4.1 Contratistas y comunas beneficiarias del urbanismo social**

Dada la cantidad de datos, se eligieron para este estudio los contratos en Parques Bibliotecas y Colegios de Calidad como muestra representativa. Tomando como ejemplo las primeras inversiones del urbanismo social realizadas entre 2007 y 2008, se contrataron cinco parques bibliotecas e inversiones en cinco instituciones educativas por \$117 mil millones de pesos. Los cinco parques biblioteca fueron construidos por tres firmas constructoras: Arquitectos e ingenieros asociados AIA, Arquitectura y concreto, y Carlos

Vengal, cada una con una participación aproximada de 30% sobre la inversión total en parques bibliotecas. Este dato coincide cuando se analiza la inversión total en infraestructura pública. De acuerdo con los datos reportados por la secretaría de infraestructura, el 30% del gasto total invertido en obras públicas en Medellín entre 2006-2007 (dos años anteriores a la inauguración de los parques biblioteca 2007-2008 respectivamente), fueron ejecutados sólo por estas 3 empresas.

**Figura 4- 1 Distribución de contratos del Urbanismo Social entre firmas constructoras**



Fuente: Secretaría de Infraestructura Física (2007-2011)

A continuación, se presenta los contratistas para cada parque biblioteca y el monto de inversión recibido por cada uno.

**Tabla 4- 1 Gasto público destinado a la construcción de parques biblioteca por agentes entre 2007 - 2008**

Nombre del parque Biblioteca	Comuna	Inversión Total	Contratista para la construcción	Arquitecto	Fecha inauguración
Parque Biblioteca España	1.Popular	\$15.152 millones	Arquitectura y Concreto	Giancarlo Mazzanti Arquitectos	Marzo 2007
Parque Biblioteca León de Greiff-La Ladera	8. Villa Hermosa	\$11.133 millones	Arquitectos e ingenieros asociados AIA y Pórticos S.A	Giancarlo Mazzanti Arquitectos	Febrero 2007

Nombre del parque Biblioteca	Comuna	Inversión Total	Contratista para la construcción	Arquitecto	Fecha inauguración
Parque Biblioteca José Luis Arroyave Restrepo-San Javier	13. San Javier	\$15.653	Arquitectos e Ingenieros Asociados AIA	Javier Vera Londoño	Diciembre 2006
Parque Biblioteca Tomás Carrasquilla-La Quintana	7. Robledo	\$15.695	Carlos Vengal Pérez y asociados	Ricardo La Rotta Caballero	Marzo 2007
Parque Biblioteca Belén	16. Belén	\$15.368	Carlos Vengal Pérez	Hiroshi naito-Universidad de Tokio y Taller de Diseño Empresa de Desarrollo Urbano	Septiembre 2007

Fuente: Secretaría de Infraestructura Física – Alcaldía de Medellín (2007-2011)

Aunque no es objeto de estudio de la presente investigación, es importante decir que el contratista Carlos Vengal Pérez, al momento de hacer esta investigación, está siendo investigado por presunta corrupción dentro del proceso que se abrió por irregularidades en la reconstrucción del polideportivo Villa Olímpica del municipio de Sabanalarga. (Blue Radio, 2018)

Al hacer un análisis de la redistribución del gasto en obra pública que realizó la Alcaldía de Medellín entre 2006-2010 (Datos de 2011 no están disponibles), se encontró que entre 2006 y 2007, de las más de 130 empresas constructoras existentes en la ciudad, sólo 10 empresas ejecutaron en promedio el 80% del gasto en obra pública total en Medellín. Mientras los años posteriores, entre 2008-2010, de las 10 empresas que más ejecutaron el gasto en obra pública representaron el 52% del total de inversión. Lo anterior podría sugerir que mientras hubo inversión en infraestructuras como los parques bibliotecas, el gasto público se concentró alrededor de 30 puntos más que en los años donde no hubo tanta inversión en estas infraestructuras. Lo anterior también se podría explicar por el cambio de gobierno entre Sergio fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011). La siguiente tabla entrega información más detallada.

**Tabla 4- 2 % concentración del gasto en obra pública en 10 empresas constructoras en la ciudad de Medellín entre 2006-2010**

Año	Inversión total en obras públicas	Suma del contrato de las 10 firmas con mayor valor	% concentración del gasto en 10 empresas
2006	53.029.490.341	46.348.706.169	87%
2007	200.405.742.640	148.402.136.099	74%
2008	36.852.794.186	23.049.458.084	63%
2009	91.464.363.759	52.723.451.426	58%
2010	222.846.961.047	84.028.653.903	38%

Fuente: Secretaría de infraestructura física (2006-2010)

Es importante resaltar que las inversiones en los parques bibliotecas iniciales pocas veces fueron las inversiones finales. En efecto, se presentaron gastos adicionales por \$12.240 millones de pesos en esas mismas infraestructuras, por defectos en las construcciones, algunos de ellos ejecutados apenas un año después de su primera contratación, con sobrecostos desde 0.4% hasta 73%.

**Tabla 4- 3 Sobrecostos de algunas infraestructuras del urbanismo social**

Nombre	Inversión Inicial	Inversión adicional	Aumento %
Parque Biblioteca La Ladera	\$11.133.000.000	\$423.430.919	3,80%
Parque Biblioteca La Quintana	\$15.695.000.000	\$57.812.500	0,37%
Parque Biblioteca Belén	\$15.368.000.000	\$152.238.752	0,99%
IE Sto Domingo Savio	\$ 8.000.000.000	\$28.933.585	0,36%
IE San Javier	\$9.000.000.000	\$28.993.287	0,32%
Parque Biblioteca España	\$15.152.000.000	\$10.976.696.102	72,44%
IE Llanaditas	\$ 9.000.000.000	\$542.859.129	6,03%

Fuente: Secretaría de infraestructura física (2006-2010)

Sorprende el gasto adicional que requerirá la construcción del parque Biblioteca España, que está cerrado desde 2013 por el desprendimiento de su fachada. La reconstrucción requerirá el 74,4% adicional a la inversión inicial. Es decir que la sociedad en su conjunto ha pagado y pagará alrededor de 26 mil millones por una infraestructura que ha dejado de estar en funcionamiento por 6 años (Desde 2013 a 2019)





**Fuente:** Foto tomada en trabajo de campo. Febrero de 2019

De acuerdo con un reporte realizado por semana (2017, p. 2) el parque biblioteca España no es el único que enfrenta problemas de construcción estructurales:

También enfrentan problemas La Ladera, cuya terraza está en deterioro avanzado, por lo que hubo que restringir el acceso al auditorio y la ludoteca; el caso está en proceso judicial contra el contratista que edificó la biblioteca, por lo que aún no se puede intervenir el daño. Todo ello a pesar de que esta obra es mucho más reciente, pues hizo parte de una segunda etapa que costó \$3.552 millones de pesos. Algo similar, pero en menor proporción, pasa en la Biblioteca La Quintana: tiene humedades en la terraza, pero estos problemas han recibido mantenimiento y arreglos menores. Mientras todo esto sucede, los funcionarios que operan los parques han tenido que inventar nuevos programas en espacios abiertos porque han cerrado los salones y espacios de las bibliotecas.

Las imágenes que se muestran a continuación, son algunos de los defectos que se encontraron en la salida de trabajo de campo: techos rotos donde se filtra el agua, paredes con grietas, pisos desplicados, lugares cerrados al público por alto deterioro, etc.



**Fuente:** Fotos tomadas en trabajo de campo. Febrero de 2019

En este contexto, cabe la pregunta de qué hubiera pasado si no se hubiera invertido \$85.241 millones en la construcción de infraestructura sino en programas de empleo, innovación, medio ambiente, bienestar social, entre otros.

## **4.2 Política económica y énfasis del gasto público en la ciudad de Medellín en los años del urbanismo social**

Como fue enunciado en el marco teórico, los graves problemas de acumulación extrema del ingreso y falta de movilidad social en muchos de los países del mundo se debe a la reestructuración del orden económico global, donde tanto las rentas de la producción de bienes y servicios, como los salarios y beneficios de la población vienen reorientándose

hacia el sector especulativo que a pesar de tener grandes rentas no aporta a la economía empleo, productividad, o innovación.

Este nuevo orden económico global se ha establecido y fortalecido a través de la llamada “captura del Estado”, en donde la clase especulativa ha aprovechado para sus beneficios las reglas de la “democracia representativa” en donde los candidatos políticos con mayores posibilidades de ocupar cargos de elección popular son precisamente aquéllos que más invierten dinero en sus campañas. De esta manera, el sector especulativo financia candidaturas que luego son retribuidas con un aparato regulatorio beneficioso, unas inversiones gubernamentales que favorecen directamente sus negocios, y un aparato judicial que no solo debe acogerse a las nuevas normativas, sino que también es elegido en sus altos cargos por los mismos funcionarios capturados por este sector económico particular.

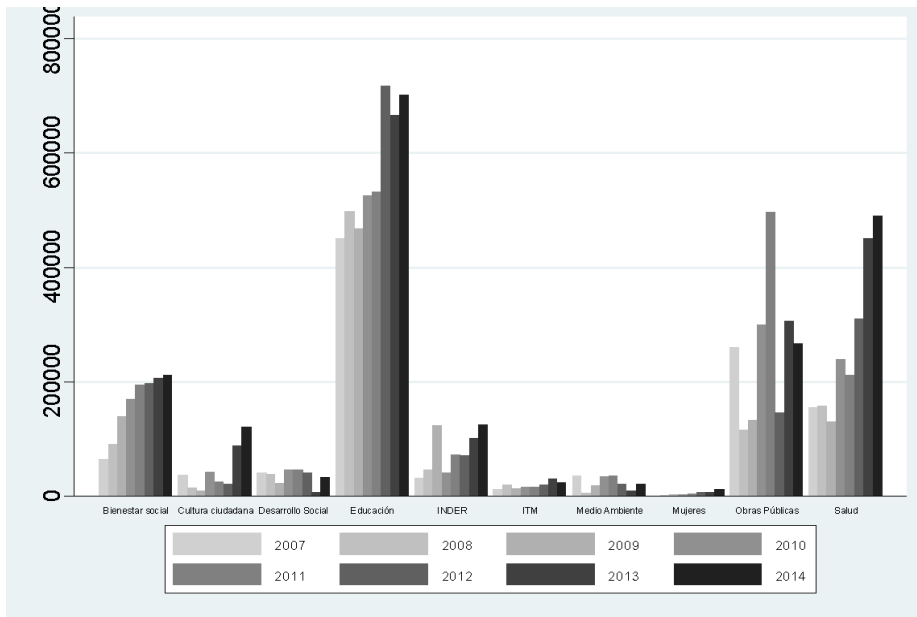
Dentro del sector financiero especulativo se encuentra la banca comercial, los comisionistas de bolsa de valores, y los estructuradores o bancos de inversión. Dentro del sector asegurador no solo se encuentran los corredores de seguros tradicionales, sino también todos los jugadores de los nuevos sistemas de aseguramiento que han convertido ciertos derechos en actividades especulativas como los agentes del sistema de aseguramiento en salud (EPS, IPS, etc.), los fondos de pensiones y cesantías, las cajas de compensación, etc. Por último, dentro del sector inmobiliario se encuentra toda la cadena del sector construcción empezando por las direcciones de planeación y las secretarías de infraestructura, pasando por las firmas de compraventa de inmuebles, y las empresas constructoras, entre otros.

Estos tres sectores tienen en común tres factores: (1) las utilidades de sus agentes no vienen de inversiones propias sino del dinero del público, es decir que sus operaciones se basan en recursos que vienen en un gran porcentaje de los trabajadores, de las empresas productivas de la economía, y de los gobiernos; (2) no producen nuevos bienes y servicios útiles para la sociedad, sus utilidades son extraídas de la compraventa, es decir de comprar barato y vender caro un activo, o de asumir ciertos “riesgos” casi siempre avalados o soportados por el Estado; y (3) no son sectores extensivos en mano de obra, es decir que pueden aumentar sus utilidades sin necesidad de aumentar sus contrataciones, por lo que su actividad económica no tiene un gran impacto sobre el empleo.

En este sentido, es posible evaluar los énfasis económicos de los gobiernos identificando la distribución de la inversión pública por sectores. Aquellos gobiernos más enfocados en impulsar ciudades productivas, más equitativas, y con mayores niveles de empleo tendrán énfasis de inversión más enfocados en la industria manufacturera, la educación y las universidades públicas, los programas de participación, emprendimiento e innovación (desarrollo social), y las inversiones en bienestar social. En contraste, los gobiernos que impulsen economías rentistas dentro de ciudades especulativas invertirán sus recursos primordialmente en los sistemas de aseguramiento en salud, infraestructura, y obras públicas.

Como se puede observar en la siguiente figura, los gastos públicos de los gobiernos del urbanismo social estuvieron enfocados primordialmente en “educación”, obras públicas y salud. Es de anotar que los aumentos en educación se deben en gran medida a intervenciones urbanísticas del urbanismo social, específicamente en obras públicas de construcción de colegios y parques bibliotecas.

**Figura 4- 2 Gasto público por sectores en los gobiernos del urbanismo social en millones (2007 – 2014)**

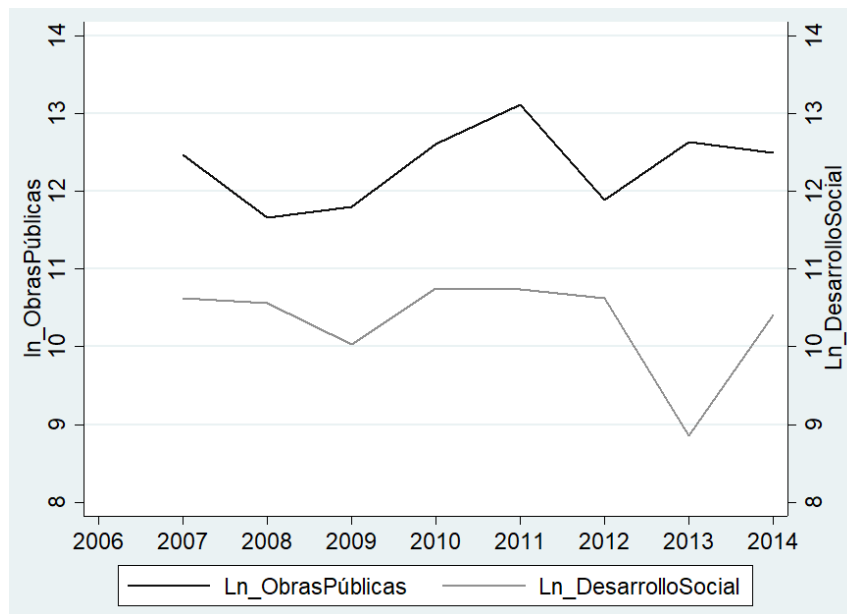


Fuente: Alcaldía de Medellín (Inversión por comunas y corregimientos 2007-2014)

De esta manera los gobiernos conocidos por sus grandes inversiones sociales en las comunas más necesitadas son en la práctica gobiernos con muy poco gasto público social

en rubros como el emprendimiento y la participación (desarrollo social), el bienestar social, la cultura ciudadana, el deporte y la recreación (INDER), y el Medio Ambiente. Si se compara el gasto público en obras públicas y desarrollo social, se puede ver una diferencia de 2 puntos en promedio medidas con logaritmo natural. Los años 2008 y 2012 son particulares en el sentido que mientras el gasto en desarrollo social cae, el gasto en obras públicas aumenta. La diferencia se observa en mayor medida entre 2012 y 2013.

**Figura 4- 3 Diferencia entre gasto en construcción de obras públicas y gasto en desarrollo social**



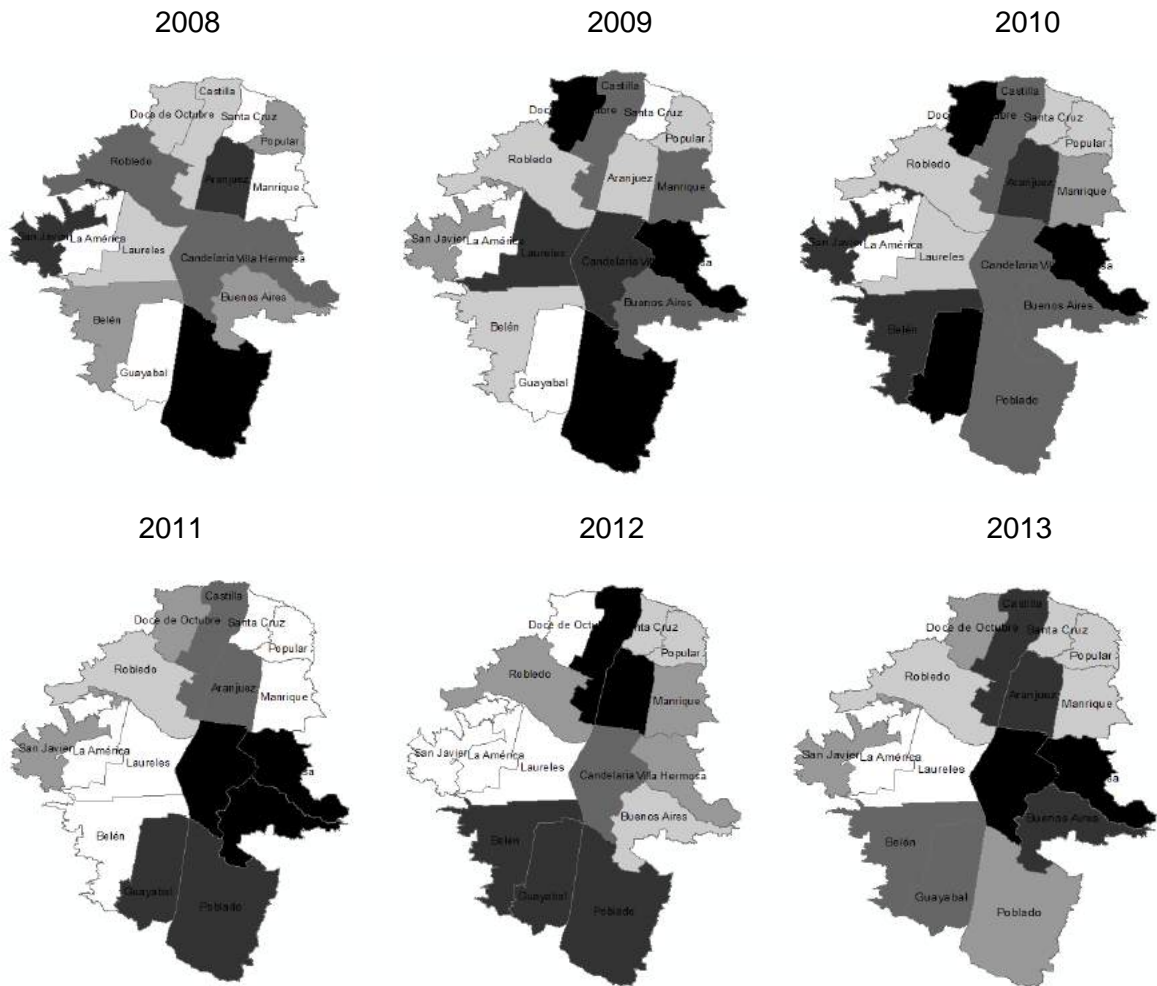
Fuente: Alcaldía de Medellín (Inversión por comunas y corregimientos 2007-2014)

En términos generales, los gobiernos del urbanismo social tienen una marcada tendencia al impulso de la economía rentista dentro de la ciudad que en la práctica tiene efectos bastante negativos en el empleo, la estabilidad económica y la distribución del ingreso. Es decir, que el análisis sectorial fortalece las conclusiones del apartado anterior en el sentido de que no solo los beneficiarios del urbanismo social fueron un pequeño grupo de contratistas, sino que además los énfasis económicos de los gobiernos del urbanismo social impulsan una economía especulativa en detrimento de inversiones públicas en sectores de alto rendimiento social y económico.

### **4.3 Distribución de la inversión en infraestructura por comunas**

De acuerdo con la narrativa oficial, las inversiones del urbanismo social se realizaron prioritariamente en las comunas que presentaban una mayor “deuda social histórica acumulada”, es decir en los territorios más olvidados por los gobiernos municipales. En la práctica las inversiones del urbanismo social se enfocaron en mayor medida en cinco de las diez y seis comunas de Medellín: 1- Popular, 7 – Robledo, 8- Villa Hermosa, 13 – San Javier, y 16 – Belén que, si bien no recogen la totalidad de las comunas más pobres de la ciudad (ubicadas en su mayoría en las zonas nororiental y noroccidental de la ciudad), sí son comunas populares, excepto Belén, que habían sido olvidadas en general por los gobiernos de turno.

Es de esperarse entonces que, bajo el principio de redistribución del ingreso, los gastos de infraestructura en Medellín en los gobiernos del urbanismo social se hayan realizado primordialmente en las comunas más necesitadas. Sin embargo, como lo muestran los siguientes mapas, en la práctica comunas de altos ingresos como el Poblado presentaron inversiones en infraestructura mayores que el resto de las comunas de Medellín en dos de los seis años evaluados. El mapa muestra una gama de grises que depende de la cantidad de inversión realizada en infraestructura por parte de la Alcaldía. Mientras más se acerca el color a negro, mayor fue la inversión en infraestructura en ese año y en esa comuna y viceversa. En el año 2008 la comuna donde más se invirtió en infraestructura fue el Poblado. En el año 2009, fue de nuevo el Poblado, Villa Hermosa y Doce de octubre. En el año 2010 se invirtió en mayor porcentaje en Guayabal, Doce de Octubre y Villa Hermosa. En 2011 se invirtió más en Villa Hermosa, Buenos Aires y Candelaria. En 2012 se invirtió en mayor medida en Castilla y Aranjuez y en el año 2013, de nuevo en Villa Hermosa y Candelaria.

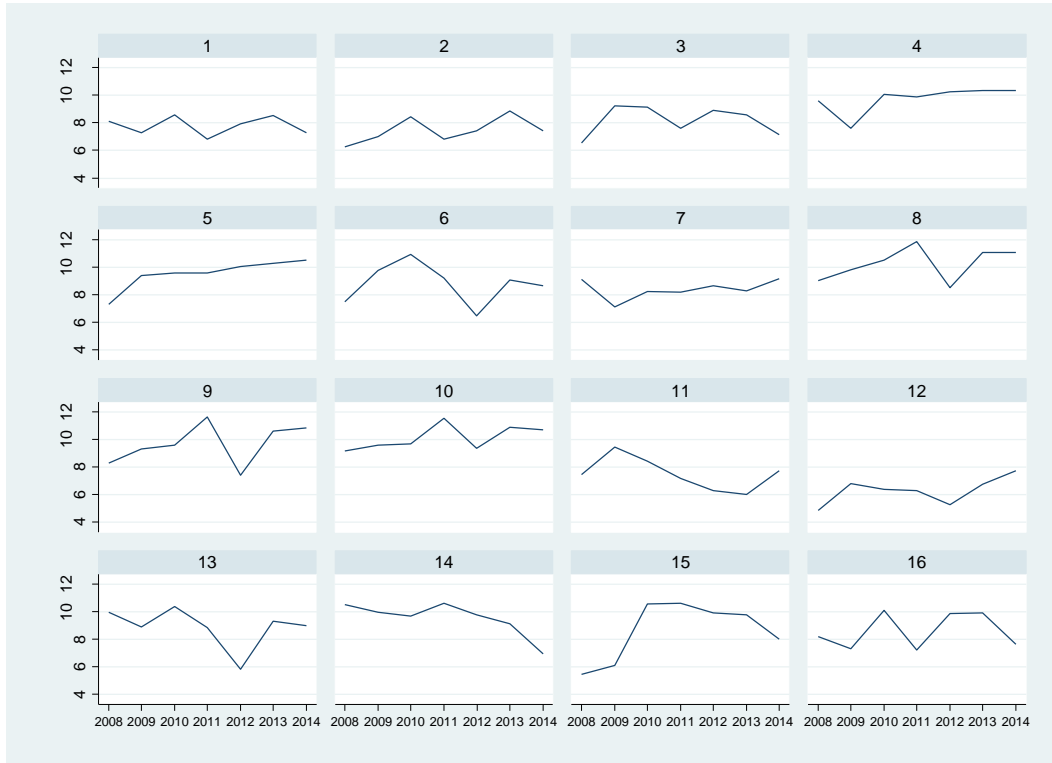
**Figura 4- 4 Inversión en infraestructura por comunas de Medellín 2008 – 2013.**

Fuente: Fuente: Alcaldía de Medellín (Inversión por comunas y corregimientos 2008-2013)

En este sentido los datos corroboran que el urbanismo social no fue una política prioritaria del gobierno municipal en términos de inversión social, ni siquiera es un indicativo de las prioridades en gastos de infraestructura, el cual dependió principalmente de proyectos estratégicos de cada gobierno, de la mano con los planes de mediano plazo respecto a la construcción de obras dentro de la ciudad. En la práctica, los montos y las prioridades territoriales en términos de gasto en infraestructura no explican una decisión política de

invertir en las comunas menos favorecidas o de “pagar la deuda histórica acumulada” como lo enuncia la narrativa oficial.

**Figura 4- 5 Gasto en infraestructura discriminado por comunas (2008-2014)**



Fuente: Alcaldía de Medellín (Inversión por comunas y corregimientos 2008-2013)

Lo anterior, se demuestra en el comparativo por comunas. Durante 2008- 2011, la inversión en infraestructura social fue muy baja en comunas como Popular (1), Santa Cruz (2), Manrique (3), Robledo (7), Laureles (11) y La América (12), mientras se ha mantenido en un alto porcentaje y constante en comunas como Villa Hermosa (8), la Candelaria (10), Aranjuez (4), el Poblado (14), Guayabal (15). Es decir, si la prioridad era saldar la deuda social en infraestructura, hubiera sido más prioritario construir infraestructuras en comunas como Santa Cruz (2) y Manrique (3) más que en Belén (16) o Villa Hermosa (8). Dado lo anterior, puede ser posible que las decisiones que se tomaron en cuanto a la redistribución del presupuesto público entre comunas, generen una redistribución negativa del presupuesto público.



## 4.4 Conclusiones preliminares

Según los resultados obtenidos, respecto de la distribución de la inversión realizada en infraestructura y los beneficiarios del gasto público en urbanismo social, puede afirmarse que:

1. Existen indicios de que los beneficiarios económicos de esas inversiones fueron en su gran mayoría unas pocas empresas y familias de constructores.
2. La distribución del gasto público por sectores en la ciudad de Medellín entre 2007 y 2014 evidencia un enfoque claro de impulso a la economía especulativa y rentista de la ciudad, en detrimento de la economía productiva y del gasto social en las alcaldías del urbanismo social.
3. La distribución por comunas de la inversión en infraestructura muestra que el urbanismo social no fue una política prioritaria del gobierno municipal en términos de los montos sociales invertidos; es decir, que la “decisión política” de invertir prioritariamente en las comunas menos favorecidas no está basado en argumentos claros que permitan entender el porqué de la redistribución del gasto público entre unas comunas u otras.

En general, los datos ayudan a explicar que “el urbanismo social”, a pesar de sus elementos político-discursivos, tuvo en la práctica los siguientes beneficiarios:

1. Los contratistas que se beneficiaron de esos gastos en infraestructura y sus posteriores adiciones presupuestales
2. Los políticos de turno, que convirtieron el concepto de urbanismo social en un elemento discursivo poderoso para explicar la supuesta “transformación de la ciudad”
3. Los sectores económicos de la especulación y la financialización, que vieron fortalecido el sector financiero, de seguros e inmobiliario con la política económica de la ciudad de Medellín

## **5. Propuesta de modelos teórico-prácticos para la medición del retorno social de la inversión en infraestructura.**

Los gobiernos año tras año ejecutan presupuestos públicos con el objetivo de desarrollar transformaciones espaciales y económicas en los territorios. Como se demostró en el capítulo anterior, gran parte del presupuesto público en ciudades como Medellín, se destinan a la construcción de obras de infraestructura, las cuales transforman el espacio de la ciudad en el tiempo. Dichas transformaciones espaciales a su vez, impactan las dinámicas sociales y económicas de las personas que habitan el espacio en al menos tres sentidos: por cambios en el uso y destino del suelo, las externalidades que genera el cambio del uso del suelo y/o las utilidades monetarias y no monetarias que se generan o se dejan de percibir.

En la literatura existen hallazgos teóricos que permiten cuantificar los efectos sociales, económicos y ambientales de las transformaciones espaciales generadas por choques o cambios externos como lo pueden ser una política pública, una inversión del presupuesto público, un aumento de la demanda o de la oferta, un cambio de los usos y precios del suelo, una nueva normatividad, entre otros. Este capítulo expone tres metodologías que pueden ser usadas para cuantificar el impacto o el retorno social de las transformaciones espaciales y su relación con variables sociales tales como las usadas en esta investigación: homicidios, participación, calidad educativa y nivel de ingresos, como otras tales como las demográficas, las referentes al área de la salud, infraestructuras, entre otros. Este capítulo busca realizar un resumen de algunas metodologías que pueden aportar al seguimiento y control de los cambios que generan las políticas públicas en los

territorios. Es de aclarar que pueden existir otras metodologías de acuerdo con el proyecto y el alcance de la evaluación que se busque realizar. Este resumen se realiza con el ánimo de incentivar a los tomadores de decisiones tanto en entidades gubernamentales como no gubernamentales, a hacer uso de las herramientas cualitativas y cuantitativas de evaluación de impacto, antes de la inversión en proyectos de infraestructura que en sí mismos traen grandes transformaciones para los territorios.

## 5.1 Experimentos aleatorios usando buffer

Una de las instituciones que ha desarrollado el diseño de los experimentos aleatorios es Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) con liderazgo de la economista francesa Esther Duflo quien es la actual profesora de Reducción de la Pobreza y Economía del Desarrollo en el MIT. Los experimentos aleatorios son el método más robusto empleado para cuantificar el impacto de programas sociales, siempre y cuando la participación en el programa pueda ser asignada de manera aleatoria. La aleatorización en la asignación de la participación garantiza que  $E[Y_i(0)ID_i = 0] = E[Y_i(0)ID_i = 1]$ , es decir que el valor esperado de la variable de resultado de los individuos tratados sea igual al valor esperado de la variable de resultado de los individuos no tratados y así evitar el sesgo de selección.

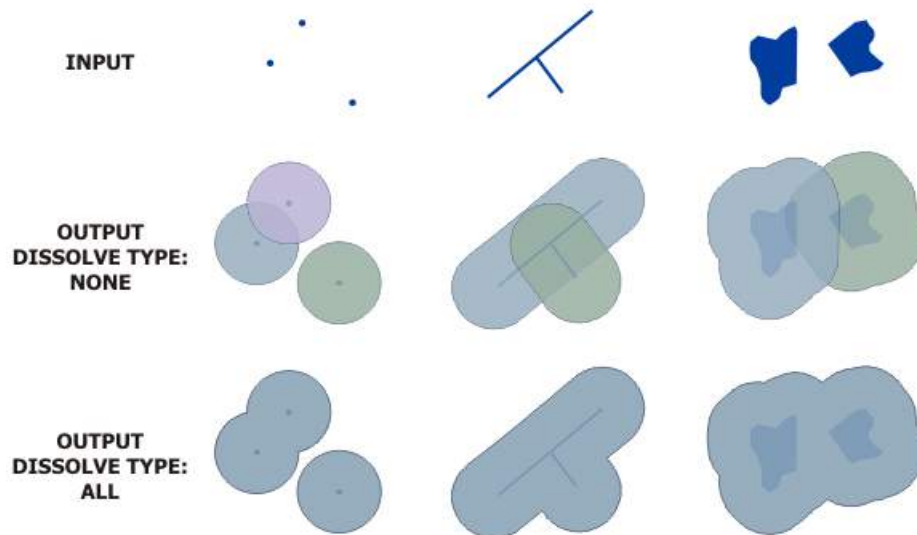
De acuerdo con Bernal & Peña (2011) en un experimento ideal se toma a dos individuos idénticos y se trata sólo a uno de ellos. Dado que es imposible tener a dos individuos idénticos, se selecciona aleatoriamente qué individuos de un grupo de estudio pertenece al grupo de tratamiento -que será beneficiario del programa-y quiénes al grupo de control-que no hará parte del programa. Por ejemplo, se asigna a través de una lotería quiénes serán beneficiarios del programa y quiénes no. De los individuos que son seleccionados, tienen la oportunidad de decidir si ser tratados o no.

Con el fin de utilizar esta metodología, se debe garantizar que las medias tanto del grupo de control como del grupo de tratamiento sean iguales antes de recibir la intervención. En caso en que no sea posible aleatorizar la participación en el programa, es importante generar una serie de incentivos a un grupo de personas que hayan sido aleatorizadas con anterioridad. “Los resultados de los experimentos, al estar libres de sesgo de selección, son muy deseables para determinar la efectividad de las políticas y programas públicos. Además, pueden usarse como punto de referencia para comparar los efectos causales de

otras intervenciones. Por ejemplo, antes de hacer una gran intervención por medio de un programa social, sería deseable estimar el impacto mediante la evaluación de un piloto, con el objetivo de saber si funciona y si es “rentable” en términos sociales. Si, en cambio, hay un programa que lleva funcionando un tiempo y no ha sido objeto de evaluación, se puede medir el impacto para hacer ajustes a la política o definir su continuidad”. (Bernal & Peña, 2011, p. 40)

Existen dos maneras de llevar a cabo la aleatorización: a nivel de individuo y a nivel de conglomerados, la elección depende de la naturaleza del programa. Si la participación en el programa se puede aleatorizar a nivel de individuos sin incurrir en problemas legales y éticos, se debe generar una lista de elegibles de los cuales se escogen aleatoriamente los participantes. Sin embargo, muchos de los programas no pueden ser aleatorizados de manera individual, por lo que la participación se debe asignar a nivel de barrios o comunidades. Esto ocurre cuando los gobiernos no cuentan con presupuesto suficiente para ejecutar el programa en todos los barrios o comunidades, por lo que puede hacer una aleatorización para elegir los barrios o comunidades intervenidas y los no intervenidas.

En el caso específico del cálculo del retorno social cuando se construyen infraestructuras, se pueden realizar de dos maneras: 1. Aleatorizando por barrios o comunidades donde posiblemente se pueda realizar la intervención o 2. Utilizando la herramienta de buffer o zona de influencia. Esta herramienta posibilita generar un grupo de tratados que son quienes se encuentran dentro de la zona de influencia de las infraestructuras y un grupo de control que son las personas que tienen características semejantes al grupo de tratamiento pero que no se les posibilita acceder a la infraestructura por lejanía o falta de acceso, es decir que no están dentro de la zona de influencia.

**Figura 5- 1 Cálculo de la zona de influencia**

Fuente: Arcmap (2018)

Una vez se genere la zona de influencia de la infraestructura, se puede aleatorizar las muestras dentro de la zona de influencia, con el fin de generar diferentes tratamientos e identificar diferentes posibles impactos de la infraestructura. En ese caso, se comparan los diferentes grupos tratados con el grupo de control o con el grupo que no está ubicado en la zona de influencia de la infraestructura. Cualquiera que sea la asignación de los participantes: por aleatorización o por zona de influencia, el impacto o retorno social de la infraestructura estará dado por la diferencia de las medias de las variables de dependientes o de resultados. Es decir;

$$T_{ATT} = E[Y_i(1)ID_i = 1] - E[Y_i(0)ID_i = 0]$$

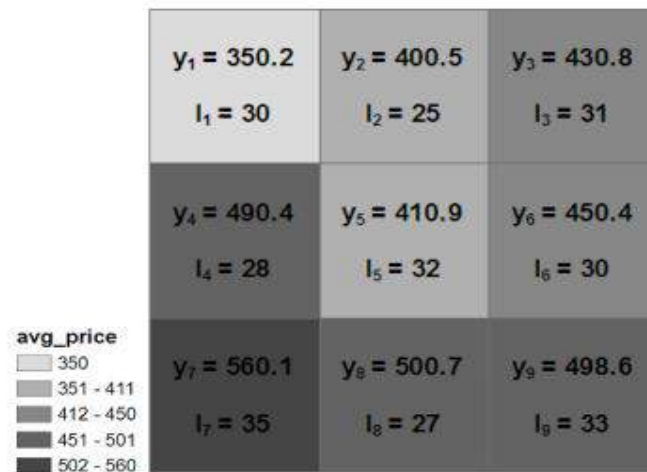
Donde  $T_{ATT}$  es el impacto promedio del grupo intervenido o el retorno social,  $E[Y_i(1)ID_i = 1]$  es el promedio de la variable de resultado de las personas que recibieron el tratamiento y  $E[Y_i(0)ID_i = 0]$  es el promedio de la variable de resultado de las personas del grupo de control.

## 5.2 Max-pregions Model

Max-pregions es una metodología desarrollada por Duque et al. (2012a), quien es el líder del grupo de investigación: Research in Spatial Economics (RISE). “El modelo Max-pregions, es diseñado para generar regiones analíticas mediante la agregación de unidades espaciales, de manera que (1) cada región contiene al menos un número predefinido de observaciones y (2) las observaciones asignadas a las mismas regiones son homogéneas en términos de un conjunto de atributos (por ejemplo, características socioeconómicas). La forma de las regiones en las regiones max-p está determinada por los patrones espaciales de los atributos que caracterizan los elementos a agregar”. (Canavire, G; Duque, Juan Carlos & Urrego, Joaquin, 2016, p. 8)

Duque et al. (2012). propone un ejemplo para ilustrar el modelo de Max p-regions. La siguiente figura muestra un conjunto residencial con 9 cuadras codificadas con una escala de grises y cada una dice el precio promedio de una casa en el área. También se define el número de casas por área como una característica espacial. En otras palabras, cada cuadro es una cuadra,  $y_1$  equivale al precio promedio y  $I_{1,2..9}$  equivale al número de casas por cuadra. El objetivo es (1) encontrar el número máximo de regiones contiguas,  $p$ , necesarias para agrupar las nueve áreas de tal manera que cada región contenga al menos 120 casas y (2) encontrar, dentro de todas las soluciones la que tenga la menor cantidad de heterogeneidad regional.

**Figura 5- 2 Ejemplo Max p-regions.**



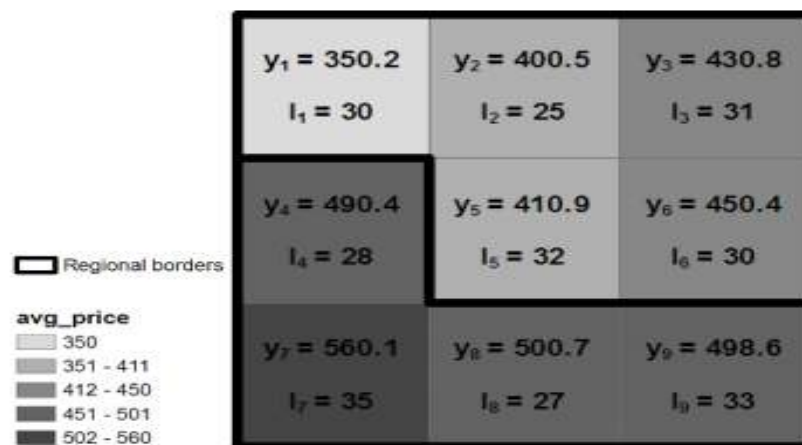
**Fuente:** Duque et al. (2012a).

La solución óptica según los autores implica que:

1. No es posible tener más que una región con al menos 120 casas cada una
2. No hay una solución viable de dos regiones con un total de heterogeneidad menos de 672.6.

Dado que no es posible una solución óptica que encuentre un grupo con las características necesarias, la solución que proponen los autores con el modelo de Max p-regions es que las regiones capturen los patrones espaciales a través de valores similares para la variable de resultados. En otras palabras, se llega a una solución óptica cuando se encuentran valores similares a la variable de resultados entre las cuadras disponibles. Teniendo en cuenta esta condición, se realiza de nuevo el análisis y se llega a un óptimo donde ambas regiones tienen más de 120 casas cada una: 148 casas en la región R1 y 123 en la región R2. La línea gruesa que divide las cuadras muestra el óptimo para cada región.

**Figura 5- 3 Ejemplo Max p-regions.**



**Fuente:** Duque et al. (2012a).

Una vez se tenga identificado el p: es decir, las regiones óptimas, se podrá calcular el retorno social a través del método de diferencias de medias. Esta metodología ha sido utilizada para calcular el impacto de infraestructuras de transporte público como los metroables sobre variables como homicidios (Canavire, G; Duque, Juan Carlos & Urrego, Joaquin, 2016) con el fin de definir las zonas de influencias óptimas de acuerdo con unas características socioeconómicas. Además, la metodología puede ser usada en casos especiales en que no se cuenten con datos desagregados y en el que se quieran comparar los efectos espaciales generados por una determinada obra de infraestructura.

La metodología de control sintético usada en este trabajo, tiene algunas similitudes con el modelo de Max p-regions en el sentido de que ambos generan un grupo control “paralelo” de acuerdo con unas características socioeconómicas especificadas en el modelo y que es usado para comparar las variables dependientes de ambos grupos.

Como se comentó en la introducción de este capítulo, el modelo Max p-regions es uno de los ejemplos que pueden ser utilizados por los hacedores de política para calcular los impactos que tendrá la inversión en infraestructura pública en su territorio y así evitar pérdidas de eficiencia y efectividad en el gasto público. Este modelo que ha sido utilizado para medir el impacto de infraestructuras, puede ser relevante sobre todo en ciudades como Medellín que cuentan con datos agregados por comuna.

### **5.3 Retorno social de la Inversión (SROI)**

Por último, se propone el Retorno Social de la Inversión (SROI) como una metodología que puede aportar a la evaluación de los gastos de las inversiones públicas. Es importante aclarar que este método no se ha documentado de forma rigurosa en la literatura académica. Sin embargo, se incluye en este apartado, para dar un ejemplo a los hacedores de políticas públicas sobre el uso que pueden dar a los datos y sobre todo subrayar la necesidad de calcular los retornos sociales de las inversiones.

El SROI ha tenido diferentes etapas de desarrollo, pero quien empezó a desarrollarlo fue el fondo Roberts Enterprise Development, nacido en California. El SROI es una metodología de evaluación de impacto que agrega principios de medición usados en las finanzas como retorno de la inversión, para calcular el retorno social cuando se genera una inversión en una intervención determinada. El SROI ofrece un enfoque cuantitativo para entender y gestionar los impactos de un proyecto, negocio, u organización. La metodología recoge las valoraciones de impacto de los distintos grupos de interés y asigna un valor económico a todos los impactos identificados, aunque no tengan un valor de mercado (ECODES, 2018). A su vez, el SROI está basado en un análisis de costo-beneficio y siete principios (Grupo CIVIS, 2018):

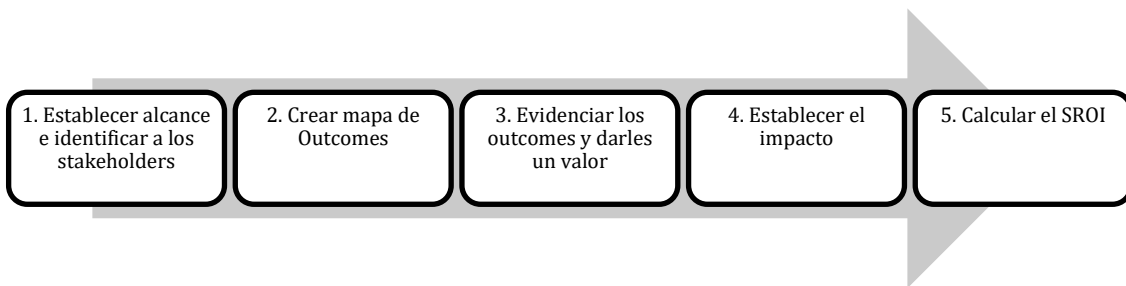
- Involucrar a los stakedolders
- Entender qué cambia



- Valorar las cosas importantes
- Incluir únicamente lo esencial
- No reivindicar en exceso
- Ser transparente
- Comprobar el resultado

Como en toda evaluación de impacto, existen dos maneras de calcular el SROI: Antes de llevarse a cabo la intervención o análisis prospectivo, el cual predice cuánto valor social será creado si las actividades alcanzan los efectos esperados y el análisis evaluativo que se realiza de manera retrospectiva cuando la intervención ya ha tenido lugar. (Grupo CIVIS, 2018)

**Figura 5- 4 Pasos para realizar un SROI**



Fuente: (ibid, 2018)

**a) Establecer alcance e identificar a los stakeholders**

En esta etapa es indispensable establecer los objetivos que se buscan alcanzar de una manera realista de acuerdo con los datos disponibles y los recursos económicos y en tiempo. Se debe identificar el propósito, los antecedentes, los recursos, el personal humano, la cantidad de actividades necesarias para cumplir los objetivos, definir un límite de tiempo y determinar si se quiere hacer un pronóstico o una evaluación.

Además de establecer el alcance se debe definir los stakeholders o grupos de interés que son los actores que experimentan cambio o afectan la actividad que está siendo analizada. Usualmente son las personas afectadas por la intervención o actores de gran importancia

El SROI tiene un alto componente cualitativo al inicio del proceso, por lo que en esta etapa es indispensable identificar las metodologías cualitativas con los cuales se va a involucrar a los stakeholders para el cálculo del impacto. Entre ellas pueden ser reuniones, entrevistas, encuestas, talleres, eventos, formularios, llamadas a actores claves, entre otros.

### **b) Crear mapa de Outcomes**

Para esta etapa es importante diligenciar una tabla como la que se muestra a continuación:

**Tabla 5- 1 Insumo para formular outcomes para el SROI**

Stakeholder	Input	Actividad	Output	Outcome	Impact

Se debe identificar los inputs o recursos utilizados en el transcurso de la intervención, en este caso, como en finanzas puede existir el problema de la doble contabilidad. A cada uno de los inputs se le debe asignar un valor monetario, aunque no lo tenga. Una vez, se definan los inputs y sus valores, se debe especificar los outputs o resultados de cada una de las actividades y posteriormente, se deben definir los outcomes. La diferencia entre ambos es que el primero responde a lo que se hizo mientras los segundos responden a lo que se logró. El cálculo del SROI depende de la identificación adecuada de los outcomes.

### **c) Evidenciar los outcomes y darles un valor**

Una vez se identifiquen los outcomes se debe: 1) Desarrollar indicadores para cada uno de los outcomes, 2) Recoger información de los outcomes, 3) Establecer cuánto duran los outcomes y 4) Poner un valor a cada outcome. Se sugiere la siguiente tabla

**Tabla 5- 2 Insumo para crear mapas de indicadores**

Outcome	Indicador	Recolección de datos	Duración outcome	Valoración del outcome

La valoración del outcome implica análisis estadístico y el uso de herramientas económicas para su cálculo. Algunas de las recomendadas son: valoración contingente y preferencia revelada donde se le pregunta directamente a los stakeholders por la valoración de una

determinada intervención en términos de su disponibilidad a pagar para tenerlo o evitarlo. Otro método usado es el de preferencia revelada que busca deducir las valoraciones generando proxys de precios de bienes presentes en el mercado. El precio hedónico es otro método, que busca desarrollar un valor a partir de los valores de mercados de las partes que constituyen el bien o servicio que está siendo considerado. Por último, se puede considerar el método de costo del viaje/valor del tiempo, que consiste en cuantificar en dinero, el costo del tiempo que las personas están dispuestos a invertir para acceder a bienes y servicios a los cuales ellos les dan valor.

#### **d) Establecer el impacto**

Para establecer el impacto se recomienda hacerlo calculando el peso muerto o desplazamiento, la atribución, el decrecimiento y el cálculo del impacto que se expresa en porcentaje. El peso muerto es la medida del outcome que habría pasado aún si la actividad no hubiera tenido lugar, la atribución es calculada como un porcentaje del outcome causado por la contribución de otras organizaciones o personas. El decrecimiento o tasa de descuento ( $r$ ) es una parte del outcome que se reduce cada año por la influencia de otros factores que disminuyen el efecto de la intervención. Finalmente se calcula el impacto

#### **e) Calcular el SROI**

Se calcula el valor actual:

$$\text{Valor Actual} = \frac{\text{Impacto Año 1}}{(1+r)} + \frac{\text{Impacto Año 2}}{(1+r)^2} + \frac{\text{Impacto Año 3}}{(1+r)^3}$$

Se calcula la ratio:

$$\text{Ratio SROI} = \frac{\text{Valor Actual Total del impacto}}{\text{Valor de los inputs o inversión total}}$$

$$\text{Ratio SROI neto} = \frac{\text{Valor Actual Neto del impacto}}{\text{Valor de los inputs o inversión total}}$$

A pesar de las críticas de este método en cuanto a: 1) Sobre estimación de los beneficios para la sociedad; 2) Subjetividad en la toma de los datos y la dependencia de juicios de valor en la medición y 3) La imprecisión en el cálculo de la SROI al tratarse de medidas difíciles de convertir en unidades monetarias, el SROI se plantea en esta investigación como un ejemplo del cálculo del retorno social de las inversiones sobre todo cuando no existe una cultura de recolección de datos y medición de impacto dentro de las

administraciones públicas. Se recomienda utilizar este método junto con metodologías cuantitativas que permitan recolectar datos observables y comparar entre resultados.

## 6. Conclusiones

Existen tres problemas centrales que esta investigación buscó identificar: 1) La evidencia de captura del estado por parte del sector privado, que lleva a unas nuevas relaciones de poder entre el sector público, el sector privado y el territorio, y que llevan a procesos de redistribución del presupuesto público, que pueden ser de dos clases: progresiva –que beneficia el bien común- o regresiva –que beneficia el bien particular. 2) La poca existencia de la evidencia empírica que demuestre los efectos del gasto público en infraestructura sobre variables como homicidio, ingresos y participación, lo que señala que en muchas ocasiones, los hacedores de política pública han tomado decisiones basadas en subjetividades y la no realización de análisis de la redistribución del presupuesto público a nivel de comunas, sectorial y por agentes, lo que podría causar a su vez, una redistribución regresiva del gasto público, y 3) la poca evaluación de los retornos sociales de las infraestructuras antes de ser construidas, lo que ocasiona pérdidas de recursos y generación de externalidades en los territorios.

Como resultados se encontró que el discurso de “transformación” de la ciudad en lo que respecta al urbanismo social, no tiene evidencia empírica que lo soporte estadísticamente. De acuerdo con los datos disponibles, las metodologías implementadas y las estimaciones realizadas, el urbanismo social no es estadísticamente significativo para explicar las variaciones en la tasa de homicidios. Sin embargo, parece que sí existe una correlación entre la existencia de acuerdos entre bandas y el Gobierno y la disminución de la tasa de homicidios. El urbanismo social tampoco resultó ser significativo para explicar las variaciones en los niveles de ingresos por lo que no se puede asegurar la existencia de efectos positivos o negativos, a pesar de que la diferencia de medias haya mostrado un aumento de los ingresos menor en las comunas tratadas que en las no tratadas. En cuanto a la variable de participación, los hallazgos muestran que la construcción de los parques biblioteca tuvo un impacto positivo, lo que se puede explicar porque incrementaron los

espacios para la recreación y las reuniones. Por último, la investigación muestra un resultado contraintuitivo con el efecto de los parques bibliotecas sobre el porcentaje de jóvenes estudiando. Por lo que se recomienda realizar estudios posteriores con información más desagregada de la que se contó en este estudio.

De acuerdo con los datos recolectados, los beneficiarios reales de las intervenciones de los parques biblioteca fueron, en su gran mayoría, unas pocas empresas: AIA, Arquitectura y Concreto y Carlos Vengal. Además, la distribución del gasto público por sectores en la ciudad de Medellín entre 2007 y 2014 evidencia un enfoque claro de impulso a la economía especulativa y rentista de la ciudad. Por último, se concluye que la distribución por comunas de la inversión en infraestructura no es un proceso planeado de redistribución de recursos, sino que respondió a deseos políticos e intereses privados, que pueden llevar a incrementos de la desigualdad entre actores, sectores y territorios.

Al unir los resultados del capítulo 3 y 4, se puede afirmar la hipótesis de que no existe evidencia estadística que permita afirmar que el urbanismo social impactó positiva o negativamente las condiciones de vida de los territorios intervenidos, además se puede concluir que existen indicios de evidencia de nuevas relaciones entre el sector público y sector privado, que llevan a nuevas configuraciones territoriales en la ciudad de Medellín, que posiblemente afectan la equidad, la eficiencia y los niveles óptimos de redistribución de la renta. Esta relación se materializa en la posible captura del estado y en la financiarización de la economía por parte de algunas empresas constructoras que, a través de diferentes mecanismos, inciden en la toma de decisiones en la adjudicación de los contratos. Al profundizar sobre los contratos que se han adjudicado en diferentes proyectos del territorio, tales como los proyectos del urbanismo social o parque educativos, se evidencia una fuerte participación de empresas como Arquitectura y concreto y AIA. Lo anterior debe motivar a la realización de nuevas investigaciones que indaguen sobre las nuevas relaciones entre estado y sector privado y sus impactos tanto en la redistribución de la renta pública como en las condiciones de vida de la población.

Finalmente, se proponen tres metodologías que pueden ser usadas para cuantificar el impacto o retorno social de las transformaciones espaciales y su relación con variables sociales tales como las usadas en esta investigación: homicidios, participación, calidad

educativa y nivel de ingresos, como otras tales como las demográficas, las referentes al área de la salud, espaciales, mercado laboral, entre otras, con el ánimo de aportar al seguimiento y control de los cambios que generan las mismas en los territorios: 1) Experimentos aleatorios usando buffer; 2) El modelo Max p-regions creado por Duque *et al.* (2012<sup>a</sup>), y 3) El método SROI, que es utilizado para cuantificar los retornos sociales de inversión de un determinado proyecto. Se recomienda poner en práctica alguno de estas metodologías u otras existentes, antes del diseño e implementación de los proyectos de infraestructura que tienen impacto en el territorio. De esta manera se tendrá información relevante sobre la pertinencia de ejecutar o no dichos proyectos y los retornos sociales que generará la inversión en el futuro.

## Referencias bibliográficas

Abadie, A y Gardeazabal, J. (2003). The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country. *American Economic Review*, 93 (1): 113-132.

Abadie, A; Diamond, A. y Hainmueller, J. (2010). Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program. *Journal of the American Statistical Association*, 105, 493-505.

Acemoglu and Robinson (2012). *Why Nations Fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Publishing Group. New York.

Abramo, P (2004). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, 15, 136-137.

Alcaldía de Medellín (2011). *Medellín, guía de la transformación ciudadana 2004-2011*. Recuperado de: <https://issuu.com/reddebibliotecas/docs/pdffinalbaja>. ISBN: 978-958-8493-82-4

Alcaldía de Medellín (2008). *Evaluación del impacto del programa de Salud Sexual y Reproductiva en adolescentes de Medellín*

Alcaldía de Medellín (2007). *Informe de proyectos estratégicos*. Medellín. Colombia.

Alcaldía de Medellín (2017). *Encuestas de Calidad de Vida*. En: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://f0ea9f10392febab26306c5be3d1bba5>



- Alcaldía de Medellín (2017). Inversión por comunas y corregimientos. En: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://f60d62e6b4396cbc89c389f05bf588fc>
- Alcaldía de Medellín (2017). contratos adjudicados por la secretaría de infraestructura Física del Municipio de Medellín desde 2006-2016
- Armap (2018). Buffer en arcgis. En: <http://desktop.arcgis.com/es/arcmap/10.3/tools/analysis-toolbox/buffer.htm>
- Arrighi, G. (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*. London: Verso.
- Assa, J. (2012). Financialization and its Consequences: the OECD Experience. *Finance Research*, 1, 35-39.
- Ayala, U (1982). *La problemática Urbana hoy en Colombia*. Centro de Investigaciones y Educación Popular (CINEP), Bogotá. Colombia.
- Banco Mundial (2011). *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Gobierno de España. En: [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/OECD\\_IDEAS\\_spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf)
- Banco Mundial (2018). Selección de indicadores para el seguimiento de la pobreza. En <http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/Selective-Evaluations/PresentationIndicatorsSpanish.pdf>
- Blanco, I. y Gomá, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27.
- Bernal, R y Peña, X (2012). *Guía Práctica para la Evaluación de Impacto*. Bogotá: Universidad de los Andes

- Betancur, M (1995). Los trabajadores informales y el derecho a la ciudad. Universidad Pontificia Bolivariana. Colombia.
- Blanco, C & Kobayashi, H (2009) Urban transformation in slum district through public space generation and cable transformation at northeastern area: Medellín, Colombia. The Journal of International Social Research, V. 2-8
- Capturan a contratista Carlos Vengal por presunta corrupción (07 de septiembre de 2018). Blue radio. Recuperado de <https://www.bluradio.com/barranquilla/capturan-contratista-carlos-vengal-por-presunta-corrupcion-189817-ie430>
- Breilh J. (1999). La inequidad y la perspectiva de los sin poder: construcción de lo social y del género. En: Viveros M, Garay G, editores. Cuerpos, diferencias y desigualdades. Kauffmann y Centro de Estudios Sociales Universidad Nacional de Colombia. p. 130-141.
- Bustamante, J & Castaño, N (2009). La Transformación de Medellín, Urbanismo Social. Artículo de revista. ARQA. Recuperado en: <https://arqa.com/arquitectura/urbanismo/la-transformacion-de-medellin-urbanismo-social-2004-2007-2.html>
- Cardona, R (1969). Migración, urbanización y marginalidad. Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. Colombia
- Cámara de comercio de Medellín para Antioquia. Unidad de investigaciones económicas (2016). Informe de la economía antioqueña. Recuperado de <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2017/Informativo%20cámara/INFORME%20DE%20LA%20ECONOMÍA%20ANTIOQUEÑA%202016.pdf>
- Canavire, G, Duque, J. C, y Urrego, J. A. (2016). Moving Citizens and Deterring Criminals: Innovation in Public Transport Facilities. Working paper; N° 2016/15, Buenos Aires: CAF.

- Canavire, G; Duque, J y Urrego, J (2016). Moving Citizens and Deterring Criminals: Innovation in Public Transport Facilities. SCIOTECA: Espacio de conocimiento Abierto. Disponible En: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/978>
- Castells, M (1985). Crisis Urbana y cambio social. Ed. SXXI. ISSN 978-84-323-0403-3. Madrid, España.
- Carrick-Hagenbarth and Epstein (2012). Dangerous interconnectedness: economist conflict of interest, ideology and financial crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 36, 43-63.
- Centros de Estudios del Hábitat Popular (1993). Hacia una gestión alternativa: elementos estructurantes, una aproximación a la ciudad de Medellín y sus contextos territoriales. Medellín, Colombia.
- CEPAL (2011). La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC. Curso Internacional Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile.
- Cohen, S (1989). La descentralización del control social tomada en serio. *Nuevo Foro Penal*, 45. Universidad Hebrea de Jerusalén.
- Coraggio, J [et al] (1995). Mas allá de la informalidad. Centro de Investigaciones CIUDAD. Ecuador.
- Crotty, J. (2009). Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the 'new financial architecture'. *Cambridge Journal of Economics*, 4, 563-580.
- De Mattos (2016). Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. *Revista de Estudios Regionales*. Universidad Pontificia Católica de Chile, 3, 43-68.
- DANE (2015). Pobreza y desigualdad. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>

- Duran, J (2017). Los planes de ordenamiento territorial como herramientas de especulación. Foros Comité Territorial de Planeación (CPT) Carmen de Viboral.
- Duran, J (2015). Financialization: The AIDS of economic system. Ensayos de Economía, 23, 55-73
- Duran, J (2014). Political economy, public policy, power structures, and human rights violations: the case of internally displaced persons in Colombia between 1993 and 2010 (Tesis de maestría Inédita). Institute of Technology of Massachusetts, Cambridge, PR.
- Duque, J, Anselin, L y Rey, S (2010). The Max-p Regions Problem.
- ECODES (2018). Medición del impacto social, ambiental y socioeconómico de las entidades, empresas y proyectos (Metodología SROI). Disponible en: <https://ecodes.org/responsabilidad-social/retorno-social-de-la-inversion-sroi#.XAYTtK2ZO1s>
- Echeverria, M (2008). Motivaciones para pensar la exclusión territorial urbana. Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina, 357-93.
- Echeverri, A & Orsini, F (2012). Informalidad y Urbanismo Social en Medellín. Sostenible?. Universidad Eafit, 11-24.
- EDU (2018). Urbanismo social. Disponible en: <https://es.slideshare.net/donanorms/seguridad-pblica-modelos-municipales>
- Epstein, G. (2001). Financialization, rentier interests, and central bank policy. Conference on Financialization of the World Economy manuscript. Department of Economics, University of Massachusetts.
- Franco, D. (2011). The Effect of Nutrition Programs For Pregnant Women On Birth Outcomes: A Gmm Estimation For Buen Comienzo Antioquia. Departamento de Economía, Universidad EAFIT, 1-12.

- Garay, L. (1999). Construcción de una nueva sociedad. Tercer Mundo Editores-Cambio. PR: Bogotá
- Garay, L, Salcedo, E, Betran, I y Guerrero, B. (2008). La captura y reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia, 1-125.
- Gertler, P; Premand, L y Vermeersch, C (2011). La evaluación de impacto en la práctica. Versión en español. Banco Mundial. 1-237. Recuperado de: [http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/La\\_Eval\\_de\\_impacto\\_en\\_la\\_practica\\_BM.pdf](http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/La_Eval_de_impacto_en_la_practica_BM.pdf)
- Greider, W. (1998). One world, ready or not: The manic logic of global capitalism. New York: Simon and Schuster
- Grupo CIVIS (2018). Retorno Social de la Inversión. Disponible en: <http://www.grupocivis.co/index.php/es/component/k2/50-sroi>
- Harvey, D. (2005). Breve historia del neoliberalismo. Madrid, España: Akal S.A. Traducción realizada por acuerdo con Oxford University Press. Pp 1-31.
- Heclo, H y Wildavsky, A (1974). The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics, 399 Toronto: Macmillan of Canadá.
- Hellman y Kaufman (2001). La captura del Estado en las economías en transición. Finanzas & Desarrollo, 31-35.
- ICFES (2018). Datos pruebas saber 11. En: <http://www2.icfes.gov.co/en/researchers/database-access>
- Jaramillo, A y Rengifo, C (2018); Evaluación de los impactos de las políticas públicas en la apropiación social de las TIC, caso Medellín-Colombia; Impacto del sistema Metroplús sobre el mercado laboral de las comunas Manrique y Aranjuez de Medellín. Colombia : Alcaldía de Medellín.

- Khan (2004). State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform. En Tungodden, Bertil, Nick Stern and Ivar Kolstad (Eds) Towards Pro-Poor Policies: Aid Institutions and Globalization Oxford (pp. 165-195). Oxford University Press and World Bank.
- Khan (2002). Corruption and Governance in Early Capitalism: World Bank Strategies and their Limitations. En Pincus, J. & Winters, J. (Eds). Reinventing the World Bank. (pp. 164-184). Cornell University Press.
- Krippner, G (2005). The financialization of the American economy. Socio-economic review, 2, 173 – 208.
- Lallemand, B. (2012). Investing not betting: Making financial markets serve society—A position paper on MiFID 2/MiFIR. Finance Watch
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (1971). Diplomatic Bluebook for 1971. Review of Foreign Relations, Japón. Recuperado de: <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1971/1971-1-14.htm>
- Milton, L (2012). Experiments in Social Urbanism. Reporte publicado en Maptia. Recuperado de: <https://maptia.com/liannemilton/stories/social-urbanism>
- Maclean, K (2015). Social Urbanism and the Politics of Violence: The Medellín Miracle, London: Palgrave Macmillan, 2015. ISBN: 978-1-137-39735-5.
- Montoya, N (2014). Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. Estudios Políticos, 45, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 205-222
- Moral-Arce, I (2013). Seguimiento y evaluación. Instituto de Estudios Fiscales. Unión Europea. Disponible en: <https://slideplayer.es/slide/1019208/>. Pp. 1-17
- Moreno, R (2003). Conflicto y violencia urbana en Medellín desde la década del 90: algunas valoraciones. Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas, 191-220.

- Muller, P y Y, S. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Nef Consulting (2018). *Social Return on Investment*. Disponible en: <https://www.nefconsulting.com/our-services/evaluation-impact-assessment/prove-and-improve-toolkits/sroi/>
- Ocampo, (2004). *Latin America's growth and Equity: Frustrations during Structural Reforms*. *Journal of Economic Perspectives*, 18, 67-88.
- ONU MUJERES (2012). *Indicadores de productos y resultados*. En <http://www.endvawnow.org/es/articles/1465-indicadores-de-productos-y-resultados.html>
- Ospina, M y Garcés, J (2014). *Evaluación de impacto del proyecto Restaurantes Escolares del municipio de Medellín en el rendimiento académico de los estudiantes*. ICFES. Colombia.
- Palley (2007). "Financialization: What It Is and Why It Matters," Working Paper Political Economy Research Institute, 153
- Parque bibliotecas, en un mal momento (09 de febrero de 2017). *Semanan*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/tres-de-los-parques-bibliotecas-tienen-problemas-estructurales/538447>
- Piketty, T (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Preteceille, E y Queiroz Ribero, L (1999). *Tendencias da segregacao social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80*. Brasil y Francia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Los pueblos indígenas y los objetivos de desarrollo del milenio*. Bogotá, Colombia
- Quinchía, S (2013). *Discurso y producción de ciudad: un acercamiento al modelo del urbanismo social en Medellín*. *Revista Javeriana: Cuadernos de vivienda y urbanismo*. V. 6- 11. ISSN: 2027-2103. Pp. 122- 139.

- Ramírez, S. (2011). Cuando Antioquia se volvió Medellín, 1905-1950. Los perfiles de la inmigración pueblerina hacia Medellín. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultural, 2, 217-253.
- Ríos, D; Marín, N y Osorno, Y (2011). Vamos a trabajar en convite: mecanismos de transformación del territorio de los habitantes del barrio la Honda de la Comuna tres de Medellín. Pp. 19-25
- Rodriguez, N (2017). Evaluación de Impacto de Programas Sociales. Bogotá, Colombia
- Rodriguez, N (2017). Políticas Públicas. Corporación Universitaria del caribe,18. Colombia
- Sen, A. (2013). Why China is ahead of India? Washington D.C. The World Bank Group. Disponible en: <http://live.worldbank.org>.
- Scielo (2018). Disponible en: <http://www.scielo.org.co>
- Scopus (2018). En: <https://www.scopus.com/home.uri>
- SISC (2018). Datos del número de homicidios. En: <http://medata.gov.co/dataset/homicidio>
- Smolka, P (2002). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. Lincolnd Intitute of land Policy. Red Latinoamericana sobre regulación.
- Stiglitz, J (2016). La economía del sector público. Cambridge: Columbia University/Harvard.
- Stiglitz, J y Bilmes, L. (2018). The 1 percent of problem. Disponible en: <<https://www.vanityfair.com/news/2012/05/joseph-stiglitz-the-price-on-inequality>>. Fecha de acceso: 19 sep. 2018
- Tefel, R (1979). El infierno de los pobres: diagnóstico sociológico de los barrios marginales de Managua. Colección Estudios Sociales. España.
- Turok, I (2014). Medellín's 'social urbanism' a model for city transformation. Reporte de revista. Mail E Guardian. Agosto 10 de 2019.



Vásquez, A (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios de Derecho*, 67, 149. Colombia, PR: Universidad de Antioquia.

Vásquez, A (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. *Enfoques de política urbana y gobernanza urbana*. *Estudios Políticos*, 42, 218–241. Colombia, PR: Universidad de Antioquia.

Wade, R (1990). *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, 4-45. PR: Princeton University Press.

Williamson, John (2004). *The Washington consensus as Policy Prescription for Development*. Institute for International Economics. Washington: World Bank