

Políticos, técnicos y comunidades

Una visión institucionalista del
urbanismo social en Medellín

Adolfo Eslava



FONDO
EDITORIAL
UNIVERSIDAD
EAFIT

Eslava Gómez, Adolfo

Políticos, técnicos y comunidades: una visión institucionalista del urbanismo social en Medellín / Adolfo Eslava Gómez. – Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2017.

206 p.; 24 cm. -- (Colección Académica)

ISBN 978-958-720-396-7

1. Urbanismo – Aspectos políticos – Medellín (Antioquia, Colombia). 2. Política urbana - Medellín (Antioquia, Colombia). 3. Política pública - Medellín (Antioquia, Colombia). I. Tít. II. Serie. III. Giraldo Ramírez, Jorge, pról. IV. Cárdenas, Juan Camilo, pról.

307.12 cd 21 ed.

E76

Universidad EAFIT- Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Políticos, técnicos y comunidades

Una visión institucionalista del urbanismo social en Medellín

Primera edición: febrero de 2017

© Adolfo Eslava

© Fondo Editorial Universidad EAFIT

Carrera 49 No. 7 sur - 50

Tel.: 261 95 23, Medellín

<http://www.eafit.edu.co/fondoeditorial>

e-mail: fonedit@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-396-7

Editor: Felipe Restrepo David

Imagen de carátula: 362110751, ©shutterstock.com

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación Reconocimiento como Universidad: Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución 1680 del 16 de marzo de 2010.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

A STELLA, SAMUEL, VALERIA y LORENZO, mi hogar.

A ANA LUISA, EUCLIDES y a la memoria de MI PADRE, mi casa.

A mis PROFES de ayer y de hoy, mi escuela.

A quienes les duele MEDELLÍN, mi comunidad.

Agradecimientos

El proceso de factibilidad, decisión y desarrollo del programa de investigación que da origen a este libro es un proyecto personal, familiar e institucional que aglutina el esfuerzo y acompañamiento de muchas personas.

Mi esposa y mis hijos por momentos fueron damnificados del proceso, sin embargo, su amor y presencia incondicional le imprimieron la motivación necesaria para salir de los atascos y encontrar las luces para orientar mejor las ideas. Mi madre y mi hermano también me acompañaron permanentemente con oraciones, consejos y compañía. Por eso, mi familia es la principal coautora de este trabajo.

A los jefes, colegas y amigos de la Universidad EAFIT, gracias por su confianza, conversaciones y complicidad. El profesor Saúl –que ya no está físicamente– merece una mención especial por su enigmático y desafiante adjetivo con el que calificó el diseño investigativo.

El desarrollo de la investigación no hubiese sido posible sin la generosidad y exigencia de Juan Camilo Cárdenas, un profesor de calidades humana y profesional excepcionales. Además, el capítulo de teoría y análisis de políticas públicas recoge el *aporte torresino* del doctor Javier Torres Velasco, mientras que la discusión metodológica acoge el principio de Jorge Iván González de microfundamentar las macrohipótesis y también la valiosa orientación del profesor Jesús Carrillo Rodríguez. Los capítulos finales obedecen a la disposición de muchas personas para brindar información, conocimiento y criterios para analizar mejor el objeto de estudio, en concordancia con el título del libro, desde las voces de técnicos, políticos y comunidades.

Justamente, los equipos de trabajo de los que he hecho parte en estos años han alimentado directa o indirectamente este proceso, a saber: el proyecto de investigación acerca de violencia homicida en Medellín financiado por *Open Society*; la investigación acerca de minería aurífera en Colombia financiado por Colciencias; el proyecto *¿Cómo Somos los Antioqueños?*, financiado por SURA y acompañado por la Gobernación de Antioquia, en

especial, el equipo del componente experimental; el Departamento de Humanidades y el Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT; la sexta promoción del doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia.

También los estudiantes de los cursos que he impartido en este período –pregrado en Ciencias Políticas, maestría en Gobierno y Políticas Públicas, maestría en Gerencia de Empresas Sociales– han enriquecido la investigación con su escucha atenta y cuestionamientos.

A todos ellos, mi más sincero sentimiento de gratitud.

Contenido

Prefacio.....	15
Prólogo	17
Una mirada panorámica.....	21
El detalle humano de las políticas urbanas	24
La posibilidad de la conducta cooperativa.....	26
Estructura de la investigación	28
Confianza, acción colectiva y políticas públicas.....	35
Un juego tripartito: Estado, mercado y comunidad	37
Autoorganización para la gobernanza policéntrica.....	41
Politización de la confianza y la acción colectiva.....	46
Confiar y cooperar para incidir	51
Política civil y nuevas políticas públicas	55
Microfundamentos.....	61
Hacia un método experimental para las ciencias de las políticas	63
Orígenes de los experimentos para las políticas	64
Herramienta metodológica para la teoría y el análisis de políticas públicas	70

Si existe <i>crowding out</i> , ¿como de cuánto estamos hablando?	76
<i>Institutional crowding out</i> y análisis experimental.....	78
Un orden de magnitud basado en experimentos	83
Confianza y cooperación en Medellín.	
Un análisis econométrico	91
Informalidad, vacío y desafío de políticas urbanas	100
Descubrir el potencial de la informalidad	101
Informalidad no es caos	103
Informalidades: trabajo, vivienda y comunidad.....	106
Análisis del urbanismo social en Medellín.....	111
Herencia informal constituyente	115
Políticas urbanas precedentes.....	120
Plataforma municipal	125
Urbanismo social	128
La arena del urbanismo.	
Arreglos microinstitucionales en acción	135
Urbanismo como hecho de ciudad	143
Microfundamentos de las macrohipótesis.....	146
Nueva comprensión de las informalidades.....	152
Lecciones para conectar la informalidad al diseño formal.....	162
Consideraciones finales.....	173
Mano invisible, puño planificador y apretón de manos.....	174

La política pública es acción colectiva basada en la confianza.....	175
En medio de escasez y adversidad, abundan prosociedad e informalidad.....	176
La centralidad de las personas	178
Síntesis.....	180
Bibliografía.....	183
Anexo	203
Descripción de los experimentos	203

Índice de cuadros

1. Ciencias de la evidencia.....	39
2. Terminología de la politización de una red de confianza	48
3. Quién y qué de la experimentación.....	68
4. Familia de juegos y variables en juego.....	73
5. Indicadores de confianza y acción colectiva en ciudades latinoamericanas.....	74
6. Juego de confianza y derivaciones	75
7. Tres objeciones al axioma del interés propio	92
8. Mejoramiento integral de barrios (MIB)	122

Índice de esquemas

1. Contexto y retroalimentación en dilemas sociales.....	43
2. Confianza y política.....	50
3. Metodología experimental trilateral	68
4. Aproximación al urbanismo social desde el IAD.....	137
5. Microfundamentos de las macrohipótesis.....	150
6. Programa de gobierno para la ciudad informal	157

Índice de mapas

1. Medellín por zonas y comunas	85
---------------------------------------	----

Índice de tablas

1. Características demográficas de los participantes en los experimentos	86
2. Regresión lineal. Confianza variable dependiente.....	94
3. Regresión logística ordenada. Confianza variable dependiente	94
4. Regresores significativos. Confianza variable dependiente.....	96
5. Regresión lineal. Cooperación variable dependiente.....	97
6. Regresión probit. Cooperación variable dependiente	97
7. Regresores significativos. Cooperación variable dependiente	98

Índice de gráficos

1. Victimización.....	87
2. Confianza institucional.....	88
3. Riesgo, confianza y cooperación.....	90
4. Exclusión de las actividades sociales y económicas.....	154
5. Agenda ciudadana.....	156

Prefacio

Cuando abandonamos la visión demiúrgica de la soberanía, de la administración científica, de la planeación central, omnisciente y universal, es decir, de aquello que Karl Popper llamara la “mentalidad ingenieril” de la sociedad lo que queda es la gente, las personas, familias y comunidades concretas que desbordan las categorías habituales de la ciencia política moderna, dígase ciudadano o pueblo.

¿En qué creen las personas? ¿Cómo expresan esas creencias en sus acciones individuales y en sus relaciones con los demás? ¿Cuáles son las formas en que se van sedimentando las comunicaciones, los comportamientos, compromisos, las sanciones entre los miembros de esas pequeñas asociaciones y comunidades que conviven cada día en unos cuantos cientos de metros cuadrados? ¿Cómo interpretan las decisiones y proyectos de las autoridades? ¿Qué tanto influye esa recepción en el éxito o el fracaso de las mismas?

Hace ya un lustro que varios investigadores y estudiantes del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT empezamos a interesarnos por esas capas profundas de los grupos humanos, y de las personas que los conforman, y por los espacios que son su vida y que solemos llamar con el prefijo micro, que siempre ha tenido tanto valor en la sociología y la historia y, tal vez, no tanto en la ciencia política y la economía (a pesar del famoso título de Schumpeter).

Como lo recuerda el profesor Adolfo Eslava, el estudio sobre los valores y el capital social de los antioqueños –realizado con motivo del bicentenario de la Independencia del Departamento– fue el primer gran esfuerzo por acercarnos a esta perspectiva recurriendo a métodos diversos para responder– preguntar por las creencias, las preferencias, la percepción de las instituciones, la relación con las normas y las convicciones que tenían los habitantes de la región respecto a lo que esperan de los demás, en general, y de la administración pública, en particular.

El trabajo del profesor Eslava empieza a llenar un vacío en los trabajos sobre políticas públicas y constituye un paso adelante respecto

a trabajos precedentes sobre las peculiaridades de lo que la profesora María Teresa Uribe llamó el “ethos sociocultural”, al cual le atribuyó un alto valor explicativo respecto al devenir de nuestra sociedad. Aquellos trabajos contaban con una sólida formación teórica básica, una enorme capacidad de observación y una gran intuición que han permitido que conserven mucho atractivo e, incluso, cierta vigencia.

Con otras herramientas y preguntas más específicas, esta investigación llama la atención sobre un tema que va ganando importancia ya que el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, sobre todo en las ciudades grandes, ha ido convenciendo erróneamente a los administradores de que para hacer políticas públicas bastan el dinero o las instituciones, o el saber (si somos afortunados), pero olvidando que la gente no solo es objeto de las políticas, es sujeto de las mismas y siempre –en silencio o con estridencia– es protagonista de ellas. Hoy cualquier política pública se juega en la manera como la gente la interprete, la apropie o no, le dé sentido.

Jorge Giraldo Ramírez

Prólogo

Es un honor escribir el prólogo de un trabajo tan refrescante sobre el análisis de las políticas públicas derivado de la investigación doctoral del Profesor Adolfo Eslava. Este libro tiene varias virtudes entre las cuales quiero destacar un balance entre la pertinencia del tema trabajado para los contextos políticos y sociales actuales, el rigor en la revisión de la literatura más importante sobre este tema, y la combinación de aproximaciones interdisciplinarias que pueden enriquecer enormemente el análisis desde los estudios políticos.

Eslava logra en este texto combinar varios caminos explorados como el de la economía comportamental, el análisis institucional de la escuela de Elinor Ostrom, y la utilización de entrevistas y experimentos económicos para probar algunas hipótesis y así darle un soporte empírico a una serie de conjeturas teóricas acerca del problema no solo del diseño, sino sobre todo de la implementación de las políticas públicas.

Al enfrentar el problema del urbanismo en los años recientes de Medellín, Eslava logra darle carne y hueso a un caso particular donde se encuentran el bien intencionado planificador social que produce un programa de beneficio público, y el ciudadano que desde su imperfecta naturaleza humana es capaz de confiar o no en los demás y por ende va a permitir que las buenas intenciones de la política pública terminen generando o no consecuencias no intencionadas que con tanta frecuencia pueden afectar el interés común, y llevar al fracaso las intervenciones sobre lo público desde el actuar del aparato gubernamental. En ocasiones ese humano real buscará capturar las rentas privadas que se derivan de la ejecución de la política pública, y en otras será capaz de contenerse y a través de la confianza mutua y la acción colectiva complementar la política pública para bien suyo y el de sus vecinos. El urbanismo social de Medellín de comienzos de este nuevo siglo ofrece un entorno ideal para mirar estas interacciones entre la naturaleza humana y estas reglas que emergen de los procesos políticos que controlan los intereses de los políticos y funcionarios, o que emergen desde las mismas comunidades en forma de normas sociales.

Es en este punto, en el del efecto sustitutivo o complementario de la confianza interpersonal de las comunidades con el diseño e implementación de políticas públicas, que el trabajo presentado aquí tiene tanto valor para quien analiza estas políticas, quien las diseña, o quien las quiere implementar. Su importancia se deriva de comprender que las políticas públicas surgen de un proceso de interacción entre la racionalidad humana y las reglas y normas sociales que los humanos han diseñado para regular sus comportamientos. Comprender esa interacción entre los ciudadanos y las reglas, y no el análisis de estas últimas en el vacío, es lo que el lector de este texto va a encontrar más enriquecedor. Una misma política de urbanismo para dos estructuras sociales de comunidades diferentes generará resultados diferentes. Más aún, y como desarrolla Eslava en su análisis, la política pública podrá, dependiendo de su implementación, erosionar a través del denominado “*crowding-out*” la capacidad de la acción colectiva de la comunidad en que se aplica, y perder en ese sentido la posibilidad de generar los resultados que originalmente estaba buscando.

Al adentrarse en el problema microeconómico de la confianza, y explorarlo además de manera empírica a través del uso de experimentos en campo, Eslava logra develar más detalles de la complejidad de la condición humana en estas dinámicas de interacción social en las cuales el interés individual se enfrenta a dilemas asociados al bien común derivados de la implementación de la política pública. En lugar de partir de simplificaciones similares a las de Hobbes o Rousseau acerca de la condición humana para evaluar cómo reaccionarían los individuos de un Medellín real, el autor se va a campo y explora a través de entrevistas y experimentos económicos el grado en que los individuos están dispuestos a confiar en los demás para que a través de una dinámica comunitaria se puedan generar resultados colectivamente deseables, en el momento en que una política pública de urbanismo social es puesta en marcha. Aquí es donde el legado de Elinor Ostrom se torna de inmenso valor, porque en su análisis desde el Nuevo Institucionalismo se abren las puertas a comprender los microcomportamientos como respuesta y origen a la vez de las mesoestructuras asociadas a normas sociales en la acción colectiva, y enmarcadas en reglas formales que el orden macro y constitucional imponen a los grupos humanos.

Este análisis cobra mucha mayor relevancia cuando se enfrenta a la complejidad de la política de urbanismo social en Medellín que, al igual de tantas otras ciudades latinoamericanas, debe incluir el problema de informalidad y por ende de comprensión de las dinámicas comunitarias de cada localidad o barrio. Los procesos informales de colonización de áreas urbanas para establecer nuevos asentamientos urbanos, derivados de estas dinámicas de acción colectiva desde movimientos sociales, se encuentran con los procesos formales que desde técnicos y políticos surgen para definir los patrones de urbanismo de una ciudad. Es en ese encuentro, o a veces desencuentro, que la confianza interpersonal y la confianza en las instituciones termina explicando buena parte del resultado final que se logra o no de las intenciones iniciales de las políticas públicas.

Medellín (2004-2011) es solo un pretexto para explorar con mayor realismo y pertinencia lo que tantas otras ciudades latinoamericanas han vivido a lo largo de décadas de transición demográfica del campo a la ciudad. El análisis del problema del urbanismo es también una buena excusa para estudiar esa interacción entre las políticas públicas de papel y los ciudadanos de carne y hueso que a partir de sus decisiones sesgadas, erráticas, prosociales, pueden producir resultados socialmente deseables, si la confianza y la política pública se complementan, o consecuencias nefastas, en que la política pública deteriora la capacidad humana para la acción colectiva.

Adolfo Eslava ofrece aquí desde la literatura, desde una relectura de diferentes marcos conceptuales y desde una serie de herramientas metodológicas, un conjunto de reflexiones que nos permiten ver con nuevos lentes el problema de las políticas públicas en contextos más realistas pero más complejos como los que enfrentamos al pensar el problema de lo público.

Estoy seguro de que los lectores irán encontrando paralelos en otros procesos de urbanismo en otras ciudades, o en procesos de implementación de políticas públicas diferentes a las del urbanismo, y que a través de estos nuevos lentes podrán dar más luces sobre el diseño e implementación de intervenciones de lo público.

Juan Camilo Cárdenas